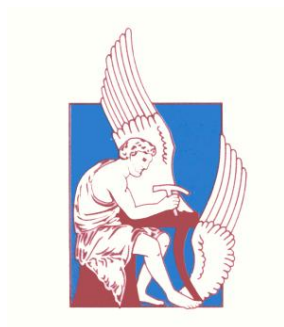


ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΕΣ ΕΠΙΣΤΗΜΕΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ
ΔΙΠΛΩΜΑΤΟΣ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : «ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ»

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΟΠΙΟΥ

ΔΑΔΙΠΗ ΕΛΕΝΗ

Επιβλέπουσα : Αναπληρώτρια Καθηγήτρια *Ευπραξία – Αίθρα Μαριά*

ΧΑΝΙΑ, 2011

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η έννοια «τοπίο» στην Αναγέννηση υποδήλωνε την αναπαράσταση μιας θέας, έτσι όπως αυτή αποδιδόταν από τον καλλιτέχνη – ζωγράφο, ο οποίος χρησιμοποιούσε τα σχήματα, τους χώρους και τα χρώματα που έβλεπε μπροστά του για δημιουργήσει ένα έργο τέχνης. Το τοπίο συνδέθηκε με την αισθητική και την μελέτη της σχέσης του ανθρώπου με τα στοιχεία που συνθέτουν το χώρο. Ο άνθρωπος αντικρίζει ένα τοπίο ως θεατής.

Ακόμα και σήμερα σκεπτόμαστε το τοπίο από την αισθητική του σκοπιά. Ωστόσο, η έννοια «τοπίο» δεν αναφέρεται μόνον στην απεικόνιση μιας εικόνας. Μετά από συνεχή εννοιολογική εξέλιξη, η οποία συνοδεύτηκε ιδίως από την εξέλιξη της επιστήμης της γεωγραφίας στη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, το τοπίο παύει να είναι απλά και μόνον ένα οπτικό αντικείμενο. Σταδιακά συνδέεται με τις ενέργειες, τις επιρροές μας και τις δράσεις μας στο φυσικό χώρο που μας περιβάλλει. Ενώ, “ένα οποιοδήποτε τοπίο δεν απαρτίζεται μόνο από αυτό που βρίσκεται μπροστά στα μάτια μας, αλλά και από αυτό που βρίσκεται μέσα στο μυαλό μας”.¹

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας με θέμα «*Διακυβέρνηση Τοπίου*» είναι καταρχάς, η κατανόηση της έννοιας «τοπίο» ως μια αδιάρρηκτη ενότητα μεταξύ της σχέσης ανθρώπου – φύσης και των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων μέσα στο χώρο και στον χρόνο. Απώτερος στόχος είναι να αποτελέσει την βάση για έναν ευρύτερο προβληματισμό γύρω από τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης του ανθρώπου με το τοπίο του. Κι αυτό, διότι, ο άνθρωπος έχει μεταχειριστεί το τοπίο και το περιβάλλον, του οποίου συστατικό στοιχείο είναι το τοπίο, με τέτοιο τρόπο ώστε τα σημάδια της υποβάθμισης να έχουν καταστεί πλέον εμφανή.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, η σχέση ανθρώπου – τοπίου προσεγγίζεται μέσα από τις πολιτικές και θεσμικές δομές που υφίστανται για το τοπίο. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσα από την μελέτη της διακυβέρνησης, της οποίας το αντικείμενο είναι η μελέτη της εξουσίας, καθώς και των διαδικασιών και των θεσμών που την διέπουν. Η διακυβέρνηση είναι μια δυναμική έννοια, η οποία συνεχώς εξελίσσεται. Στο σύγχρονο πολιτισμικό τοπίο, ο ρόλος του κράτους και των κρατικών οργάνων είναι τόσο στενά συνυφασμένος, που είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς

¹ Donald W. Meinig (1979) - Πηγή Θεανώ Σ. Τερκενλή, «*Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις*», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ. 19.

την προστασία του τοπίου χωρίς κρατική παρέμβαση. Η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου δείχνει τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία από τους κρατικούς θεσμούς για την προστασία του τοπίου. Πέραν, όμως, της κρατικής παρέμβασης, η έννοια και το περιεχόμενο της διακυβέρνησης, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή και προσλαμβάνεται θεωρητικά στις σύγχρονες κοινωνικές επιστήμες, δίνει μια νέα διάσταση και προοπτική για το μέλλον του ανθρώπου. Κι αυτό, διότι, αναδεικνύει το άτομο αφενός ως μέλος της κοινωνίας και αφετέρου ως βασικό συντελεστή και παράγοντα του πολιτικού συστήματος. Ο άνθρωπος καλείται να συμμετάσχει στα κοινά και εν προκειμένω σε αποφάσεις που αφορούν το τοπίο του – τον τόπο διαβίωσής του.

Το έναυσμα για την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής αποτέλεσε η ενασχόλησή μου με το δίκαιο του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη, στο πλαίσιο διδασκαλίας του διεπιστημονικού μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών του Πολυτεχνείου Κρήτης «*Κοινωνική και Τεχνολογική Ανάπτυξη*». Η συνεργασία μου με την Αν. Καθηγήτρια κυρία Ευπραξία – Αίθρα Μαριά ήταν η αφορμή για την κατανόηση της έννοιας «τοπίο», αλλά και για μια διαφορετική διεπιστημονική προσέγγιση των ζητημάτων που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος. Το γεγονός αυτό με ώθησε στο να δω υπό μια άλλη οπτική τη μεθοδολογία της διεπιστημονικότητας και την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη θεώρηση, έρευνα, ανάλυση, μελέτη και αντιμετώπιση των αντικειμενικά πολυδιάστατων θεμάτων ανάπτυξης, περιβάλλοντος και κοινωνίας.

Μέσα από την έρευνα μου κατέστη εμφανές ότι οποιαδήποτε δράση έχει αποτελέσματα που επηρεάζουν την πραγματικότητα στην ολότητά της. Γι' αυτό και η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός του τοπίου οφείλει να λαμβάνει υπόψη και να εξετάζει όλες τις πτυχές της πολυδιάστατης πραγματικότητας, τις σχέσεις αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης που υφίστανται μεταξύ του πλέγματος της κοινωνικής ζωής (οικονομικές, πολιτικές, πολιτισμικές, κοινωνικές), τον χαρακτήρα οποιασδήποτε αλλαγής και των συνεπειών της, καθώς και τη μοναδικότητα του κάθε τόπου, με στόχο την ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας της ζωής.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα Αν. Καθηγήτρια κυρία Ευπραξία –Αίθρα Μαριά, η οποία αποτέλεσε την αφορμή για αυτήν τη διπλωματική εργασία. Θα ήθελα να την ευχαριστήσω για την καθοδήγησή της, την συνεισφορά της, την κριτική της και τέλος την κατανόησή της για την ολοκλήρωση της παρούσας. Εκτίμησα ιδιαίτερα το γεγονός ότι καθ' όλη την διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας διατριβής με ενθάρρυνε να ακολουθήσω τις δικές μου ιδέες.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω την Αν. Καθηγήτρια κυρία Θεανώ Τερκενλή για τις πολύτιμες συμβουλές της, την κριτική της και την καθοδήγησή της στα θέματα του τοπίου και τον Καθηγητή κύριο Γεώργιο Λιοδάκη για την συνεισφορά του και τη συμμετοχή του στην Τριμελή Συμβουλευτική Επιτροπή.

Ευχαριστώ γενικότερα όλους όσους συμμετείχαν και συνέβαλλαν σε αυτή την ιδιαίτερη για εμένα εμπειρία φοίτησής μου στο μεταπτυχιακό αυτό πρόγραμμα, καθώς και για την όμορφη συνεργασία που είχαμε.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την κατανόηση και την υποστήριξη που έδειξαν στην προσπάθειά μου.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	5
ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η Διακυβέρνηση

Εισαγωγή.....	14
1. Η έννοια της διακυβέρνησης.....	15
2. Η εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης.....	16
3. Μορφές διακυβέρνησης.....	19
4. Ιεραρχική οργάνωση, δίκτυα πολιτικής, συμμετοχή και διαδικασίες διαβούλευσης.....	23
5. Η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις.....	28
6. Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	31
6.1 Η Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (multi-level governance).....	35
6.2 Η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης.....	38
7. Συμπεράσματα για την διακυβέρνηση.....	39

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση

Εισαγωγή.....	45
1. Ο ορισμός της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.....	46
2. Τα χωρικά επίπεδα της κλίμακας στην πολυεπίπεδη περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	48
3. Παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	50
3.1 Το θεσμικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.....	52
3.2 Οικουμενικοί περιβαλλοντικοί θεσμοί	56
3.3 Η σχέση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης με τους παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς.....	69
3.4 Συμπερασματικές παρατηρήσεις για το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και της σχέσης της με τους θεσμούς και τους κανόνες της παγκόσμιας οικονομικής διακυβέρνησης.....	74
4. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	78
5. Ζητήματα συλλογικής και εθελοντικής δράσης στην περιβαλλοντική	

διακυβέρνηση.....	85
6. Συμπεράσματα για τη περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	92

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ **Διακυβέρνηση Τοπίου**

Εισαγωγή.....	96
1. Ο ορισμός του τοπίου: Διεπιστημονικές όψεις.....	98
2. Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου.....	104
2.1 Η Σύμβαση της UNESCO για την φυσική και την πολιτιστική κληρονομιά.....	107
2.2 Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης (European Landscape Convention – E.C.L.).....	109
2.3 Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου στο εθνικό δίκαιο.....	127
3. Τοπίο και βιώσιμη ανάπτυξη.....	140
4. Διακυβέρνηση Τοπίου.....	146
5. Η Συμμετοχή του κοινού και η Σύμβαση του Άαρχους.....	149
5.1 Η Δομή της Σύμβασης.....	152
5.2 Η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.....	156
5.3 Συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.....	160
5.4 Πρόσβαση στη δικαιοσύνη.....	163
5.5 Συμπεράσματα για τη Σύμβαση του Άαρχους.....	164
6. Περιβαλλοντική εκπαίδευση και συμμετοχή.....	170
6.1 Λόγοι που καθιστούν απαραίτητη τη συμμετοχή.....	172
6.2 Παράγοντες που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή.....	173
6.3 Συμμετοχική δημοκρατία.....	177
6.4 Περιβαλλοντική εκπαίδευση και υποβοήθηση των ανθρώπων να αλλάξουν συμπεριφορά.....	179
6.5 Συμπεράσματα για τη συμμετοχή του κοινού.....	181
7. Συμπερασματικές σκέψεις για τη διακυβέρνηση τοπίου.....	187

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	199
--------------------------	------------

ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	205
---	------------

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο όρος «Landscape governance», ο οποίος αποδίδεται στην ελληνική γλώσσα με τον όρο «διακυβέρνηση τοπίου», αντιστοιχεί σε ένα νέο πεδίο μελέτης, το οποίο άρχισε να αναπτύσσεται και να γίνεται ευρύτερα γνωστό τα τελευταία χρόνια. Το γεγονός αυτό έχει ως επακόλουθο η ξενόγλωσση βιβλιογραφία να είναι προς το παρόν πολύ πενιχρή, ενώ η αντίστοιχη ελληνόγλωσση θα λέγαμε ότι είναι αρκετά φτωχή έως ανύπαρκτη. Άλλωστε το τοπίο είναι ένα νέο ζήτημα για το οποίο ο σχετικός επιστημονικός διάλογος τουλάχιστον για τα ελληνικά δεδομένα είναι πολύ πρόσφατος. Με μια πρώτη ματιά ο όρος αυτός θα λέγαμε ότι σχετίζεται με την διακυβέρνηση ως τη νέα θεσμική προσέγγιση για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, και με το τοπίο ως το πεδίο δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και των ανθρωπογενών παραγόντων.

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αύξουσα πολυπλοκότητα των περιβαλλοντικών προβλημάτων έχει σημάνει την αναζήτηση διεπιστημονικών προσεγγίσεων για την εξεύρεση λύσεων. Ο όρος διεπιστημονικότητα ή διαθεματικότητα (interdisciplinary or transdisciplinary), αναφέρεται όλο και πιο συχνά σε συζητήσεις, που αφορούν την παραγωγή νέας γνώσης, αλλά και σε συζητήσεις γενικότερου περιεχομένου. Διεπιστημονικότητα (interdisciplinary) σημαίνει συμμετοχή των διαφόρων επιστημονικών κλάδων κατά τρόπο που να τους υποχρεώνει να διασχίσουν «πολλά και διαφορετικά σύνορα» για να δημιουργήσουν νέα γνώση και θεωρία για τη λύση ενός κοινού στόχου.²

Οι διεπιστημονικές προσεγγίσεις κυριαρχούσαν από τα τέλη του τελευταίου αιώνα, κορυφώθηκαν ωστόσο στην αυγή του 21^{ου}, καθώς η ανάγκη για την παραγωγή νέας γνώσης και θεωρίας κατέστη επιτακτική εν όψει της πολυπλοκότητας των κοινωνικών σχέσεων με τη φύση, όσον αφορά τον τομέα του περιβάλλοντος.

Ο όρος «διακυβέρνηση τοπίου» προέκυψε κατά κύριο λόγο εν μέσω διεπιστημονικών προσεγγίσεων καθώς το αντικείμενό του άπτεται πολλών και διαφορετικών επιστημονικών κλάδων. Με μια πρώτη ματιά ο όρος αυτός αντιστοιχεί στην μελέτη του τρόπου με τον οποίο διαμορφώνεται ή ασκείται η εξουσία από όλους

² Βλ. G. Tress, B. Tress, G. Fry & M. Antrop, “Trends in Landscape research and Landscape planning”, [in:] B. Tress, G. Tress, G. Fry and P. Opdam (eds), “From Landscape research to Landscape planning: aspects of Integration, Education and Application”, Springer 2006, pp. 1-3.

τους δρώντες της κοινωνίας στο πλαίσιο του σχεδιασμού ή της διαχείρισης του φυσικού τους χώρου. Ειδικότερα, μελετά τον τρόπο διασύνδεσης μεταξύ των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων και των φυσικών συνθηκών των χώρων.

Με μια πιο προσεκτική ματιά θα δούμε ότι ο όρος «διακυβέρνηση τοπίου» συμπλέκεται καταρχάς με την διακυβέρνηση. Η διακυβέρνηση (governance) προέρχεται από το ρήμα κυβερνώ (governing) και υπό μια ευρεία έννοια αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία με ή χωρίς επίσημους κυβερνητικούς θεσμούς. Η διακυβέρνηση δεν μπορεί να είναι σταθερή, καθώς οι ίδιες οι κοινωνικο-οικονομικές και πολιτισμικές συνθήκες από τις οποίες διαμορφώνεται μεταβάλλουν και το περιεχόμενό της. Πρόκειται, δηλαδή, για μια δυναμική έννοια, καθώς συνεχώς εξελίσσεται και εμπλουτίζεται.

Τις τελευταίες δεκαετίες, οι αλλαγές που έχουν συντελεστεί σε οικονομικό, κοινωνικό, πολιτισμικό και τεχνολογικό επίπεδο, προσέδωσαν μια νέα διάσταση και πνοή σε θέματα οργάνωσης των κοινωνιών και του τρόπου άσκησης της εξουσίας εντός του αντιπροσωπευτικού μοντέλου δημοκρατίας. Το κυρίαρχο στοιχείο που αναδεικνύεται από τους νέους τρόπους διακυβέρνησης είναι η συμμετοχή του κοινού και όλων των ενδιαφερομένων μερών (δημόσιες αρχές, τοπική αυτοδιοίκηση και αρμόδιοι φορείς) στην υιοθέτηση και εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων.

Η στροφή αυτή προς την κατεύθυνση συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας θα μπορούσαμε να πούμε ότι οφείλεται καταρχάς στην κρίση του αντιπροσωπευτικού μοντέλου δημοκρατίας των αναπτυγμένων δυτικών κοινωνιών ως προς την έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς, την αποξένωση του πολίτη από τις εκλογικές διαδικασίες και συνακόλουθα της μείωσης των μελών των πολιτικών κομμάτων. Με μια πιο προσεκτική όμως ανάλυση θα δούμε ότι παράγοντες όπως η αδυναμία του κράτους να παράγει ηθικούς κανόνες που να λειτουργούν ανασχετικά με την μονομέρεια της αγοράς, αλλά και το γεγονός ότι οι νομοθετικές παρεμβάσεις από «πάνω προς τα κάτω» συναντούσαν δυσκολίες ως προς την εφαρμογή τους, συνέτειναν προς την αλλαγή πλεύσης ως προς τους τρόπους διακυβέρνησης.

Η συμμετοχή βέβαια του κοινού και η στήριξη των νομοθετημάτων από «κάτω προς τα πάνω» είναι ένα ιδιαίτερα δύσκολο εγχείρημα. Κι αυτό, διότι σχετίζεται με δομικούς παράγοντες στον τρόπο λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, αλλά και στην νοοτροπία των πολιτών. Ωστόσο, ο τομέας του περιβάλλοντος αποτελεί έναν προνομιακό χώρο ανάδειξης συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης, καθώς μας

αφορά όλους μας ανεξαιρέτως και ανεξαρτήτως οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών διαφορών. Ακόμα όμως και εκεί οι διαφορετικές οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και γεωγραφικές κλίμακες καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερή την υιοθέτηση κοινών νομοθετικών ρυθμίσεων και κανόνων με σκοπό την παγκόσμια προστασία του περιβάλλοντος και με την από κοινού συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (διεθνών οργανισμών, εθνικών κυβερνήσεων, τοπικών και περιφερειακών αρχών, μη κυβερνητικών οργανισμών κ.α.).

Κατά συνέπεια, το τοπίο προβάλλει ως το αφετηριακό σημείο για την προώθηση συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης και για μια σφαιρική προσέγγιση της προστασίας του περιβάλλοντος. Κι αυτό, διότι η έρευνα και η μελέτη για το τοπίο προσεγγίζει διάφορους επιστημονικούς κλάδους, όπως της πολιτιστικής γεωγραφίας, του περιβαλλοντικού σχεδιασμού, της αρχιτεκτονικής, της οικολογίας, καθώς και της επιστήμης του δικαίου, της ιστορίας, της βιολογίας, της οικονομίας, της κοινωνιολογίας και άλλων. Για παράδειγμα, προβλήματα όπως η μόλυνση του περιβάλλοντος, η διαχείριση των οικοσυστημάτων, η ποιότητα των υδάτων, ο τουρισμός, καθώς και άλλα εντάσσονται στο πλαίσιο της έρευνας για το τοπίο, χωρίς όμως να αποτελούν κατεξοχήν αντικείμενο μελέτης της έρευνας για το τοπίο. Απεναντίας άπτονται και άλλων επιστημονικών κλάδων, όπου η πολυπλοκότητα, η σύνθεση και η κατανόηση των σύγχρονων περιβαλλοντικών ζητημάτων έχει καταστήσει αναγκαία την εξεύρεση του «σημείου τομής» των διαφόρων επιστημονικών κλάδων για την επίλυση των προβλημάτων αυτών.

Η ενίσχυση, επομένως, της ενοποίησης (integration) των επιστημονικών ερευνών για το τοπίο, που προκύπτουν από την έρευνα των διαφόρων επιστημονικών πεδίων που άπτονται της μελέτης του, είναι αναγκαία και απαραίτητη για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Επιπλέον, το τοπίο υπό μια σύγχρονη οπτική ματιά, προσφέρει το πλεονέκτημα της συνύπαρξης των κοινωνικών συνθηκών διαβίωσης που διαμορφώνονται από τον άνθρωπο και των φυσικών συνθηκών των χώρων που διαμορφώνονται από τη φύση και ασκούν άμεση επίδραση στις κοινωνικές συνθήκες διαβίωσης του ατόμου και της κοινωνίας. Στην έννοια «τοπίο» συνυπάρχουν στοιχεία φυσικής, πολιτιστικής, οικονομικής, κοινωνιολογικής και ιστορικής φύσεως, τα οποία συνενώνονται και συνθέτουν την ταυτότητα ενός τόπου. Ο άνθρωπος συμπλέκεται άμεσα με το τοπίο, καθώς διαμορφώνει το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής του. Η υιοθέτηση, λοιπόν, και η εφαρμογή πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης, διαχείρισης και σχεδιασμού του τοπίου

μπορεί να είναι αποτελεσματική όταν λαμβάνει υπόψη της όλα τα παραπάνω στοιχεία που συνθέτουν τη δομή και το χαρακτήρα ενός τόπου, συμπεριλαμβανομένης και της συμμετοχής των ατόμων που διαβιούν και διαμορφώνουν το τοπίο.

Σκοπός της μελέτης είναι να εντοπίσει και να αναλύσει εκείνα τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της «διακυβέρνησης τοπίου». Για το λόγο αυτό χωρίζεται σε τρία κεφάλαια, έκαστο των οποίων αναλύει την έννοια της διακυβέρνησης αναφορικά με το περιεχόμενό της στην πολιτική διαδικασία, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία του τοπίου. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στην διακυβέρνηση ως η άσκηση της εξουσίας με ή χωρίς επίσημους κυβερνητικούς θεσμούς. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι να διασαφηνιστεί το περιεχόμενό της, καθώς αυτή χρησιμοποιείται ευρύτατα τις τελευταίες δεκαετίες, χωρίς η έννοιά της να καθίσταται πάντα σαφής. Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση και εξετάζει το πώς και γιατί το περιεχόμενο της διακυβέρνησης συνδέθηκε με ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται ζητήματα συμμετοχής του κοινού και κοινωνικής απόδοσης της δικαιοσύνης. Το τρίτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στη διακυβέρνηση τοπίου. Ειδικότερα, αναλύει την έννοια του τοπίου, τη θεσμική του έκφραση και την αποτύπωση του σε νομοθετικά κείμενα του διεθνούς και του εθνικού δικαίου με συνοπτική αναφορά στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πώς το τοπίο σχετίζεται με ζητήματα βιώσιμης ανάπτυξης, διαχείρισης και σχεδιασμού, καθώς και το πώς τελικά μέσα από την διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου τίθενται ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης και συμμετοχής του κοινού, ενώ εγείρονται ερωτήματα γύρω από τη δημοκρατία και τους θεσμούς της.

Η προσέγγιση η οποία ακολουθείται είναι διεπιστημονική εξαιτίας της φύσης του ζητήματος, καθώς τόσο η έννοια της διακυβέρνησης, όσο και του τοπίου άπτονται πολλών και διαφορετικών επιστημονικών πεδίων. Η διακυβέρνηση αναφέρεται στη δημιουργία, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμικών ρυθμίσεων και προσεγγίζει διάφορους επιστημονικούς κλάδους, όπως της επιστήμης του δικαίου, της διοικητικής επιστήμης, της οικονομίας αλλά και της κοινωνιολογίας, καθώς θέτει ζητήματα συμμετοχικότητας και δημοκρατίας. Ανάλογα, η έρευνα και η μελέτη για το τοπίο άπτεται διαφόρων επιστημονικών κλάδων. Η μελέτη, επομένως, της διακυβέρνησης σε θέματα τοπίου πρέπει να εξετάζει κατά την γνώμη μας, ζητήματα θεσμικής, οικονομικής, κοινωνιολογικής και πολιτειακής φύσεως. Στο πλαίσιο, όμως, της παρούσας μεταπτυχιακής διατριβής με τίτλο «διακυβέρνηση τοπίου», η έμφαση θα

δοθεί στα ζητήματα θεσμικής φύσεως, τα οποία θα αποτελέσουν και τον πυρήνα της προσέγγισης, πάντοτε όμως υπό το πρίσμα της διεπιστημονικής θεώρησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Εισαγωγή

Η *Διακυβέρνηση* (Governance) είναι ένας όρος που χρησιμοποιείται ευρύτατα τις τελευταίες δεκαετίες, στο πλαίσιο διαφόρων κοινωνικών επιστημών, όπως της πολιτικής επιστήμης, της διοικητικής επιστήμης και της οικονομίας. Ωστόσο, η χρησιμοποίηση του όρου διακυβέρνηση με πολλούς και διαφορετικούς τρόπους έχει ως αποτέλεσμα να είναι αρκετά ευρεία η έννοια και το περιεχόμενό του.

Ειδικότερα, η διακυβέρνηση, είναι μια έννοια «δημοφιλής αλλά ασαφής».³ Έχει επενδυθεί με διάφορα νοήματα, όπως αυτό της αυτο-διακυβέρνησης της κοινωνίας μέσω δικτύων και οργανώσεων κοινωνικών δρώντων.⁴ Όπως, όμως, και αν την προσεγγίσουμε, ο κοινός παρανομαστής που απαντάται στις χρήσεις αυτής της έννοιας υπογραμμίζει αφενός το ρόλο της κυβέρνησης στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών και αφετέρου τη συμμετοχή της αγοράς και της κοινωνίας στην υιοθέτηση, τη διαμόρφωση και τη λήψη δημοσίων πολιτικών και αποφάσεων.

Σκοπός του πρώτου αυτού κεφαλαίου είναι να εξετάσει την έννοια της διακυβέρνησης και τα νοήματα που προσλαμβάνει κατά κύριο λόγο στην πολιτική και διοικητική επιστήμη με τις οποίες συνδέεται στενά, προκειμένου να καταστεί όσο το δυνατόν σαφέστερο το περιεχόμενό της.

Στην πρώτη ενότητα του κεφαλαίου εξετάζεται η έννοια της διακυβέρνησης στην πολιτική επιστήμη και στις διεθνείς σχέσεις. Εν συνεχεία, εξετάζεται το πώς η έννοια αυτή κατέληξε να προσλαμβάνει ευρύτερα νοήματα σε σχέση με το ρόλο της κυβέρνησης στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών και της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών στην από κοινού άσκηση της εξουσίας.

Η τρίτη και η τέταρτη ενότητα αποτελούν μια προσπάθεια να διασαφηνιστούν οι παράμετροι της διακυβέρνησης και να εξεταστεί ποια μορφή διακυβέρνησης ανταποκρίνεται καλύτερα στην πολυπλοκότητα του διεθνούς συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται και ζητήματα αναφορικά με τον ιεραρχικό τρόπο

³ Βλ. R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Governance", *Political Studies* (1996), XLIV, p 625.

⁴ Βλ. Al. Ball & G. Peters, «Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση – Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ. 50-51.

οργάνωσης της λειτουργίας του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών, την προσέγγιση των δικτύων πολιτικής με την απορρόθμιση και τους εναλλακτικούς μηχανισμούς για την παροχή υπηρεσιών, καθώς και ζητήματα συμμετοχής και δημόσιας διαβούλευσης.

Η πέμπτη ενότητα συνδέεται άμεσα με τις προηγούμενες, καθώς σε αυτήν εξετάζεται ο τρίτος τομέας, δηλαδή η κοινωνία των πολιτών, ως το νέο στοιχείο στη διαδικασία της διακυβέρνησης και στο πλαίσιο της ενδυνάμωσης των δημοκρατικών θεσμών.

Η έκτη ενότητα αναφέρεται στη διακυβέρνηση ως τη νέα θεσμική προσέγγιση για την εξήγηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής ολοκλήρωσης, αλλά και της προσπάθειας να έρθει η Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της. Τέλος, διατυπώνονται κάποια συμπεράσματα για τη διακυβέρνηση.

1. Η έννοια της διακυβέρνησης

Η *Διακυβέρνηση* (Governance) σύμφωνα με τον G.B. Peters είναι «μια πολύ παλιά ιδέα και μια ακόμη μεγαλύτερη πραγματικότητα».⁵ Είναι η διαδικασία μέσω της οποίας οι κοινωνίες αποκτούν κάποια μορφή συλλογικής διεύθυνσης και διαχείρισης. Το αντικείμενο της διακυβέρνησης συνήθως, ορίζεται ως ή άσκηση της εξουσίας από τους επίσημους κυβερνητικούς θεσμούς.

Η διακυβέρνηση δεν είναι σταθερή, αλλά τείνει να αλλάζει καθώς μεταβάλλονται οι ανάγκες της κοινωνίας. Η συνήθης απάντηση που έχει το κράτος για ερωτήματα που απασχολούν την κοινωνία, έγκειται σε λύσεις που έχουν υπάρξει αποτελεσματικές και δημοφιλείς με το κοινό. Ωστόσο, σε μια δεδομένη χρονική στιγμή, ενδέχεται οι λύσεις αυτές να αποδειχτούν πολύ γρήγορα αναποτελεσματικές.

Η διαδικασία που διέπει την διακυβέρνηση, αποτελεί, επομένως, μια συνεχή δέσμη προσαρμογών των πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων στις αλλαγές του περιβάλλοντος, καθώς και στην εξεύρεση των κατάλληλων τρόπων και μηχανισμών για την ανάπτυξη και την εφαρμογή συλλογικών στόχων.

Επιπλέον, οι μετατοπίσεις στον τρόπο και στο είδος της διακυβέρνησης συνεπάγονται αντίστοιχες μεταβολές στα πολιτικά και διοικητικά όργανα που

⁵ Βλ. Guy Peters, “Governance: A Garbage Can Perspective”, *Political Science Series*, 2002 [in:] <http://his.ac.at>

χρησιμοποιούνται και την διέπουν, εν τέλει δε, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, και στο ίδιο το περιεχόμενο της διακυβέρνησης.

Στη θεωρία των διεθνών σχέσεων, η διακυβέρνηση στις ενδοκρατικές σχέσεις ορίζεται ως «η άσκηση της εξουσίας ή/και η ανάπτυξη ποικίλων δραστηριοτήτων διανεμητικών συνεπειών για τα μέλη της υποκείμενης κυρίαρχης κοινωνίας».⁶ Αντίστοιχα, η διεθνής διακυβέρνηση ορίζεται ως «η άσκηση εξουσίας και η ανάπτυξη δραστηριοτήτων διανεμητικών συνεπειών για τα κράτη και τις κοινωνίες τους».⁷

Εντούτοις, τα τελευταία χρόνια, ο όρος χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει την απόσπαση της εξουσίας από την κυβέρνηση, εξού ο όρος «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση».⁸ Ο Cleveland (1972), μάλιστα, που ήταν ο πρώτος που χρησιμοποίησε τον όρο διακυβέρνηση υπό αυτήν την έννοια, είπε χαρακτηριστικά για να την διακρίνει από την κυβέρνηση: «Αυτό που θέλουν οι άνθρωποι είναι λιγότερη κυβέρνηση και περισσότερη διακυβέρνηση».⁹

2. Η εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης

Ο όρος διακυβέρνηση στις μέρες μας αντιστοιχεί στη λεγόμενη μεταμοντέρνα αντίληψη των οικονομικών και πολιτικών οργανώσεων και αναφέρεται σε κάθε δυνατή μορφή που μπορεί να λάβει ο οικονομικός και πολιτικός συντονισμός της κοινωνικής ζωής. Προκύπτει από την ανάγκη των πολιτικών επιστημών (κρατική διακυβέρνηση) και της οικονομίας (εταιρική διακυβέρνηση) για μια συνολική έννοια που μπορεί να δίνει διαφορετικές σημασίες, που δεν καλύπτονται από τους παραδοσιακούς όρους «κυβέρνηση» και «κράτος».

Ειδικότερα, ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείτο ευρύτατα από τη δεκαετία του 1980, για να υποδηλώσει γενικότερες μεταβολές στη λειτουργία του κράτους και των

⁶ Βλ. Παναγιώτης Ύφαιστος, «Διακρατικές κανονιστικές δομές, διεθνικοί δρώντες και διεθνής διακυβέρνηση», πρακτικά συνεδρίου: *Περιβάλλον, Πολιτισμός και Ειρήνη*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 14-10-2005, στο <http://ifestos.edu.gr>.

⁷ Ibid.

⁸ Βλ. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα 2004, σελ. 162.

⁹ Βλ. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», στο Δ. Ξενάκης επιμ., «*Πολιτικές αλλαγής για την Ελλάδα του αύριο*», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 294.

δημοσίων υπηρεσιών. Οι μεταβολές αυτές είχαν να κάνουν κατά κύριο λόγο με την απαίτηση για λιγότερο κράτος και περισσότερη αγορά και εν συνεχεία για περισσότερη συμμετοχή των μη κρατικών δρώντων. Η διακυβέρνηση, επομένως, συνδέθηκε με περιστολή των νομοθετικών ρυθμίσεων και υποκατάστασή τους από οικονομικά και εθελοντικά μέτρα.¹⁰

Στην εξέλιξη αυτή έπαιξαν ρόλο οι ακόλουθοι παράγοντες: η ανάπτυξη των διεθνών διασυνοριακών συναλλαγών, η μεταβίβαση μέρους της εθνικής κρατικής κυριαρχίας σε μια ανώτερου επιπέδου μορφή κυβέρνησης (βλ. ΟΗΕ, ΕΕ),¹¹ καθώς και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων.¹²

Σε ένα πρώτο επίπεδο, η ανάπτυξη των διασυνοριακών διεθνών συναλλαγών κατά τη διάρκεια του περασμένου αιώνα, οδήγησε σε μια αυξανόμενη αλληλοδιείσδυση των οικονομιών, οι οποίες καθίστανται όλο και πιο εύθραυστες και ευαίσθητες στις εξελίξεις της διεθνούς συγκυρίας. Πράγματι, η διεθνοποίηση της «εσωτερικής» οικονομικής πολιτικής των εθνικών κρατών είχε ως αποτέλεσμα τα κράτη να έχουν απολέσει ένα σημαντικό κομμάτι εξουσίας που διέθεταν παλαιότερα. Κατά συνέπεια, οι παραδοσιακοί διαχωρισμοί μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής τείνουν να αμβλυνθούν, εξαιτίας αυτής της διαδικασίας διεθνοποίησης.¹³

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η αυξανόμενη διεθνοποίηση των οικονομικών διαδικασιών προκαλεί ταυτόχρονα μια αυξημένη διάβρωση της ικανότητας δράσης των εθνικών κρατικών μηχανισμών, αλλά και την εμφάνιση νέων διακρατικών μηχανισμών ρύθμισης. Η εμφάνιση νέων διακρατικών μηχανισμών ρύθμισης, συνοδεύεται τόσο από μια αυξανόμενη έμφαση στη διακρατική συνεργασία και στο συντονισμό της, όσο και από μια κλιμακωτή αύξηση στα διακυβερνητικά όργανα και στους διεθνείς οργανισμούς. Όμως, σε πολλές περιπτώσεις παγκόσμιοι και περιφερειακοί οργανισμοί, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και η Ευρωπαϊκή Ένωση

¹⁰ Βλ. Δ. Τσαντίλης – Κ. Χατζημήτρος, «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ν. Μαραβέγιας, Μ. Τσινισιζέλης, *«Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση –Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια»*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σελ. 657.

¹¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ben Rosamond, *«Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»*, σελ. 1-3.

¹² Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 293.

¹³ Βλ. σχετικά Jacques Chevallier, *«Διοικητική Επιστήμη»*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σελ. 262 – 263.

(ΕΕ), θέτουν υπό άμεση αμφισβήτηση την κυριαρχία και εξουσία των κρατών – μελών τους. Μερικές φορές οι εθνικές αρχές δεν φαίνονται παρά σαν «τοπικός» μηχανισμός για να εφαρμοστούν οι περιφερειακές ή οι διεθνείς πολιτικές.¹⁴

Ωστόσο, η ανάπτυξη των διεθνικών μηχανισμών ρύθμισης δεν σημαίνει βέβαια σε καμία περίπτωση το τέλος του έθνους – κράτους. Οι ισχυρισμοί «περί εξαφάνισης του έθνους-κράτους» στο τέλος του 20^{ου} αιώνα, τέθηκαν πολύ σύντομα υπό δριμύτατη κριτική. Η άποψη για τον «θάνατο» του έθνους-κράτους ήταν κάπως υπερβολική,¹⁵ καθώς το έθνος-κράτος σαφώς έχανε λειτουργίες στο εσωτερικό της επικράτειάς του, ταυτόχρονα όμως αποκτούσε νέες λειτουργίες σε παγκόσμιο επίπεδο με την συμμετοχή του στην σύσταση διεθνών και περιφερειακών οργανισμών για τον καθορισμό από κοινού πολιτικής σε μια σειρά θεματικών περιοχών.

Απεναντίας, η διεθνοποίηση με την ανάπτυξη των διασυνοριακών συναλλαγών και των πολυεθνικών εταιρειών από την μια πλευρά, και με την ανάπτυξη των διεθνικών μηχανισμών ρύθμισης από την άλλη, οδήγησε σε μεταβολές στην οργάνωση και λειτουργία των εθνικών κρατών. Αρχικά αυτές οι μεταβολές συνοδεύτηκαν από την ενσωμάτωση του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς στο δημόσιο, προσδιορίζοντας, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, νέες μορφές διακυβέρνησης αναφορικά με τα όρια της λειτουργίας του κράτους και της αγοράς.

Εν συνέχεια, όμως, η αδυναμία των εθνικών κυβερνήσεων – ιδίως μετά την δεκαετία του 1980 με την ανεξέλεγκτη κίνηση των κεφαλαίων – να ελέγξουν αυτές τις υπερεθνικές δραστηριότητες που προέκυπταν από την παγκοσμιοποίηση¹⁶, είχε ως συνέπεια σε ένα τρίτο επίπεδο, την έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων.

Τα τελευταία χρόνια, οι πολίτες έχουν χάσει την εμπιστοσύνη τους στις εθνικές κυβερνήσεις κατά κύριο λόγο, διότι δεν κατάφεραν να παράγουν ηθικές αρχές και

¹⁴ Βλ. Stuart Hall, David Held & Anthony Mc Grew, *Η νεωτερικότητα σήμερα, οικονομία, κοινωνία, πολιτική, πολιτισμός*, Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2003, σελ. 141.

¹⁵ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ. 3.

¹⁶ Η Παγκοσμιοποίηση είναι ένας όρος με πολλές σύνθετες παραμέτρους, ο οποίος συνήθως χρησιμοποιείται για να περιγράψει εκτεταμένες και μεγαλεπήβολες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές αλλαγές στον σύγχρονο κόσμο. Πιο ειδικά η παγκοσμιοποίηση περιγράφει τη ριζική αλληλοδιείσδυση των οικονομιών, στο βαθμό που τα κράτη δεν είναι πλέον σε θέση να ασκήσουν σημαντική εξουσία στην επικράτειά τους. Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Γλωσσάριο Θεωρητικών Όρων», στο «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ.302.

κανόνες που να λειτουργούν ανασχετικά με τη μονομέρεια της διεθνούς αγοράς. Τα αποτελέσματα αυτής της κατάστασης διαφαίνονται, άλλωστε, και στη μείωση της συμμετοχής στην εκλογική διαδικασία, αλλά και στον αριθμό των μελών των πολιτικών κομμάτων.

Υπό αυτές τις νέες συνθήκες, η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων έχει σημάνει την αναζήτηση ενός νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνωμένων.¹⁷ Ο όρος διακυβέρνηση αντιστοιχεί, επομένως, σε μια σύσταση, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμικών ρυθμίσεων και των πολιτικών και διοικητικών οργάνων που τη διέπουν με απώτερο σκοπό την ισορροπία μεταξύ κράτους και αγοράς, αλλά και τη συμμετοχή της κοινωνίας σε αυτήν τη διαδικασία.

Στη συνέχεια, θα εξεταστούν οι σημασίες που προσλαμβάνει η έννοια της «διακυβέρνησης» τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο από την πλευρά της αλλαγής του δημόσιου τομέα αναφορικά με την ενσωμάτωση της αγοράς στις διοικητικές λειτουργίες του κράτους, όσο και από την πλευρά της συμμετοχής των πολιτών μέσω δικτύων και οργανώσεων στη διαδικασία των πολιτικών αποφάσεων.

3. Μορφές διακυβέρνησης

Ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείτο πιο συχνά κατά τις συζητήσεις που αφορούσαν την δημόσια διοίκηση, χωρίς όμως η έννοια του όρου να είναι πάντα σαφής.¹⁸ Σχετίζεται με την σημασία των δικτύων, των εταιρικών σχέσεων και των αγορών (κυρίως των διεθνών αγορών),¹⁹ ενώ στη διεθνή βιβλιογραφία συχνά απαντάται ο όρος «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση» (“governance without government”).²⁰

¹⁷ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδής, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 293.

¹⁸ Βλ. σχετικά B.G. Peters & John Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2, pp 223-243.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Σύμφωνα με τον πολιτικό επιστήμονα Roderick Rhodes²¹, η διακυβέρνηση περιλαμβάνει: τις ιεραρχίες, δηλαδή γραφειοκρατίες της κυβέρνησης, τις αγορές, καθώς και τα δίκτυα. Όπως, άλλωστε, επισημαίνει και ο Rhodes, αυτή η απλούστατη ερμηνεία της διακυβέρνησης, γίνεται πολύ εύκολα αντιληπτή. Εντούτοις, το πρόβλημα έγκειται στην ίδια τη χρήση του όρου, η οποία προσλαμβάνει διαφορετικά νοήματα. Ειδικότερα, η έννοια της διακυβέρνησης προς το παρόν χρησιμοποιείται στην πολιτική επιστήμη και στην οικονομία με τουλάχιστον έξι διαφορετικές σημασίες:

- το ελάχιστο κράτος
- την εταιρική διακυβέρνηση
- τη νέα δημόσια διαχείριση/διοίκηση
- τη χρηστή διακυβέρνηση
- τα κοινωνικά-κυβερνητικά συστήματα
- τα αυτο-οργανωμένα δίκτυα²²

Πιο ειδικά, η διακυβέρνηση ως *ελάχιστο κράτος*, ενσωματώνει την ιδεολογική και πολιτική έκκληση για μείωση του κράτους. Η διακυβέρνηση ως *εταιρική διακυβέρνηση*, εστιάζει στη χάραξη πολιτικής με στόχο τη ρύθμιση του ρόλου της κυβέρνησης και θέτει την απαίτηση για διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία.²³

Η διακυβέρνηση ως η *Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management)*, ακολουθεί πιστά τα ανωτέρω κριτήρια και αναπτύσσει μια έννοια στην οποία η κυβέρνηση κατευθύνει τη δράση της μέσω της διάρθρωσης της αγοράς, η οποία (αγορά) αναλαμβάνει την πραγματική παροχή υπηρεσιών.²⁴

Η διακυβέρνηση της *χρηστής διακυβέρνησης*, όπως έχει εισαχθεί ο όρος από την Παγκόσμια Τράπεζα, «παντρεύει» τη νέα δημόσια διοίκηση με την υπεράσπιση της φιλελεύθερης δημοκρατίας.²⁵

Απεναντίας, η διακυβέρνηση ως *κοινωνικο-κυβερνητικό σύστημα*, μπορεί να γίνει αντιληπτή ως οι επιπτώσεις των αλληλεπιδράσεων μεταξύ κυβέρνησης, κοινωνικών,

²¹ Βλ. οπ.π. R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Governance”, pp 625-667.

²² Βλ. μεταξύ άλλων και European Commission, “Governance – what is governance?”, [in] <http://ec.europa.eu>.

²³ Βλ. οπ.π. R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Governance”, pp 625-667.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

πολιτικών και οικονομικών παραγόντων, όπου κανένας συντελεστής δεν έχει το μονοπώλιο της πληροφόρησης ή της εμπειρογνωμοσύνης. Με άλλα λόγια, το κοινό μπορεί να καθορίσει γενικούς στόχους και να δημιουργήσει ένα ρυθμιστικό πλαίσιο, στο οποίο αλληλεπιδρούν όλοι οι παράγοντες και συντελεστές της κοινωνίας, εργάζονται και αναμορφώνουν το σύστημα των σχέσεων για την επίλυση των προβλημάτων.²⁶

Τέλος, η διακυβέρνηση ως *αυτο-οργανωμένο δίκτυο*, σχετίζεται με την παραπάνω μορφή της διακυβέρνησης, υπό την έννοια ότι εστιάζει στη διακυβέρνηση ως αναφορά σε δίκτυα στα οποία ιδιώτες, οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και δημόσιοι φορείς και οργανισμοί αλληλεπιδρούν για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Ωστόσο, εστιάζοντας σε αυτού του είδους τη μορφή, παρατηρούμε τον αυτόνομο χαρακτήρα των εν λόγω δικτύων με την απορρύθμιση και τους εναλλακτικούς μηχανισμούς για την παροχή υπηρεσιών.²⁷

Ένα σαφώς κοινό χαρακτηριστικό των παραπάνω παραμέτρων είναι ότι παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα, το οποίο σταδιακά απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης.²⁸ Ωστόσο, όπως γίνεται αντιληπτό, οι παράμετροι της διακυβέρνησης ως ελάχιστο κράτος, η εταιρική διακυβέρνηση και η νέα δημόσια διοίκηση παραπέμπουν περισσότερο σε μια ενσωμάτωση της οικονομικής διαδικασίας στο δημόσιο τομέα.

Κατά συνέπεια, θέτουν το πλαίσιο για μια συνεργασία μεταξύ κράτους και αγοράς, όπου η αγορά σταδιακά καταλαμβάνει κρατικούς τομείς υπηρεσιών και διαδραματίζει άμεσο ρόλο στη χάραξη πολιτικής μέσω της ρύθμισης του ρόλου της κυβέρνησης. Σκοπός αυτών των διαδικασιών είναι η απορρύθμιση του δημόσιου τομέα με εναλλακτικούς μηχανισμούς της αγοράς, προκειμένου να υπάρχει περισσότερη ευελιξία κινήσεων και καλύτερη προσαρμογή στις αλλαγές που παρατηρούνται από την διεθνοποίηση της οικονομίας.

Όσον αφορά τη χρηστή διακυβέρνηση, ο όρος έχει εισαχθεί καταρχάς από την Παγκόσμια Τράπεζα. Σε κείμενό της υπογραμμίζει τρεις βασικές παραμέτρους της διακυβέρνησης: α) τον τύπο του πολιτικού καθεστώτος, β) το δημόσιο μάνατζμεντ των οικονομικών και κοινωνικών και πόρων και γ) την ικανότητα της κυβέρνησης να

²⁶ Βλ. οπ.π. R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Governance”, pp 625-667.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

σχεδιάσει, να σχηματοποιήσει και να εφαρμόζει δημόσιες πολιτικές.²⁹ Εντούτοις, ο όρος της χρηστής διακυβέρνησης τα τελευταία χρόνια έχει εξελιχθεί σ' ένα ελαστικό όρο, ο οποίος μεταφέρει μηνύματα ανάμειξης των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών με απώτερο στόχο την ενδυνάμωση της δημοκρατίας.

Ωστόσο, όπως επισημαίνει και ο Rhodes: «Οι ορισμοί της διακυβέρνησης ως κοινωνικο-κυβερνητικά συστήματα και αυτο-οργανωμένα δίκτυα, βρίσκονται πιο κοντά στην έννοια της διακυβέρνησης». «Το έργο της κυβέρνησης είναι να καταστούν δυνατές οι κοινωνικοπολιτικές αλληλεπιδράσεις» και να διαχειριστεί τις σχέσεις εμπιστοσύνης και συνεργασίας στο πλαίσιο ενός δικτύου.³⁰

Οι παραπάνω ορισμοί της διακυβέρνησης βρίσκονται, επομένως, όχι μόνο πιο κοντά στο έργο της κυβέρνησης, αλλά και πιο κοντά στον πολίτη και στις δημοκρατικές συμμετοχικές διαδικασίες.

Τα κυριότερα πάντως χαρακτηριστικά όλων των παραπάνω παραμέτρων είναι: α) η αύξηση της πίεσης για διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία, προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια εμπιστοσύνη στις κυβερνήσεις και στους δημόσιους λειτουργούς, β) η συμμετοχή της αγοράς στη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης με απώτερο στόχο την αποκέντρωση και τη βέλτιστη διαχείριση των κυβερνητικών ελλειμμάτων, ενώ, τέλος, γ) η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, αφενός για την βελτίωση της ποιότητας των πολιτικών αποφάσεων, αφετέρου για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που τίθενται από την κοινωνία της πληροφορίας.

Στο πλαίσιο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο οργανώνονται το κράτος και οι δημόσιες υπηρεσίες υπό το πρίσμα των παραπάνω παραμέτρων διακυβέρνησης.

²⁹ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 295.

³⁰ Βλ. οπ.π. R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Governance”, p. 659.

4. *Ιεραρχική οργάνωση, δίκτυα πολιτικής, συμμετοχή και διαδικασίες διαβούλευσης*

Ο όρος διακυβέρνηση, όπως ήδη προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει: τις ιεραρχίες, δηλαδή «γραφειοκρατίες» της κυβέρνησης, τις αγορές, καθώς και τα δίκτυα.³¹ Η ιεραρχική οργάνωση της κυβέρνησης και των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και τα δίκτυα πολιτικής συνδέονται άμεσα με τη διακυβέρνηση και την αυξημένη πολυπλοκότητα των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής.

Ειδικότερα, το κράτος στην παραδοσιακή του μορφή λειτουργούσε συγκεντρωτικά, εξασφαλίζοντας την άσκηση της εξουσίας, χωρίς την ύπαρξη πολλών επιπέδων ιεραρχικών δομών. Οι αλλαγές, όμως, που συντελέστηκαν σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο άλλαξαν τον τρόπο λειτουργίας του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών.

Η ιεραρχία καταρχάς υποδεικνύει μια πυραμοειδή διάρθρωση των θέσεων και των έργων, καθορίζοντας με σαφήνεια τα πρόσωπα, τα καθήκοντα και τις διαδικασίες, οι οποίες πρέπει να ακολουθηθούν. Ταυτόχρονα, διευκρινίζονται τα βήματα των διαδικασιών και οι χρόνοι μέσα στους οποίους πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί.³²

Επίσης, η ιεραρχική οργάνωση χαρακτηρίζεται από σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου, οι οποίοι ορίζουν τις αρμοδιότητες της γραφειοκρατίας της κυβέρνησης και τα ακριβή όρια της νομιμότητας του δημοσίου τομέα.³³ Επιπλέον, η ιεραρχία υποδεικνύει και ένα ορισμένο τύπο κυριαρχίας/υποταγής, που αποτελεί και το θεμέλιο αυτής της οργάνωσης.³⁴

Ο λόγος που υπάρχει τέτοια αυστηρότητα είναι για να αποφεύγεται αφενός η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας και αφετέρου να είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων των δημοσίων λειτουργών.

Η ιεραρχική οργάνωση προσφέρει υψηλό βαθμό λογοδοσίας και διαφάνειας, παρά τον χαμηλό βαθμό ευελιξίας της. Πιο ειδικά, η διαφάνεια, η οποία χαρακτηρίζει τις διοικητικές πράξεις, δίνει την δυνατότητα στον πολίτη να μπορεί να πληροφορείται

³¹ Βλ. οπ.π. R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Governance", pp 625-667.

³² Βλ. οπ.π. Jacques Chevallier, «Διοικητική Επιστήμη», σελ. 346-347.

³³ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 297.

³⁴ Βλ. οπ.π. Jacques Chevallier, «Διοικητική Επιστήμη», σελ. 349.

για οτιδήποτε τον απασχολεί, αλλά και να μπορεί να καταθέτει τα παράπονά του, εφόσον δεν είναι ικανοποιημένος.³⁵

Το κράτος ασκεί άμεσο έλεγχο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής μέσα από γραφειοκρατικά, ιεραρχικά σχήματα. Οι αλλαγές γίνονται με αργούς ρυθμούς και προκαλούνται από τη μεταβολή της νομοθεσίας και την παραγωγή νέων κανόνων και διαδικασιών. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος/η κυβέρνηση έχει την τάση να προσδιορίζει με λεπτομέρεια τις δομές και τις διαδικασίες, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην ασφάλεια και την ελαχιστοποίηση του ρίσκου. Κατά συνέπεια, ο σχεδιασμός διαφοροποιείται από την άσκηση πολιτικής, καθώς μετά την ολοκλήρωσή του υπάρχει μικρή προοπτική για αναπροσαρμογή της πολιτικής ανάλογα με τα νέα δεδομένα που θα προκύψουν.

Μια θεωρία που βρίσκεται στον αντίποδα της ιεραρχικής οργάνωσης είναι αυτή των δικτύων πολιτικής. Τα δίκτυα πολιτικής ορίζονται με πολλούς τρόπους, ενώ η συζήτηση για τον ορισμό τους στη σχετική βιβλιογραφία είναι ευρύτατη. Ο *John Peterson* περιγράφει ένα δίκτυο πολιτικής ως «ένα πεδίο για τη διαμεσολάβηση συμφερόντων της κυβέρνησης και των ομάδων συμφερόντων».³⁶

Τα δίκτυα συνήθως γίνονται αντιληπτά ως τόποι συγκέντρωσης και/ή ανταλλαγής πληροφοριών και πόρων. Τα δίκτυα είναι ιδιαίτερα χρήσιμα επειδή προσφέρουν στους δρώντες πρόσβαση σε πληροφορίες και πόρους που αλλιώς δεν θα ήταν διαθέσιμοι, ενώ διευκολύνουν τη χάραξη πολιτικής. Η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής «εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και άσκησης δημόσιας πολιτικής και στην εκμάθηση πολιτικής (policy learning), η οποία αναφέρεται στο πως οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου».³⁷

Ωστόσο, όσον αφορά την ιεραρχική οργάνωση και τα δίκτυα πολιτικής παρατηρούνται τα εξής: Πρώτον, η ιεραρχική οργάνωση στο τρόπο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, παρά του ότι θέτει το πλαίσιο για μεγαλύτερη διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία των δημοσίων λειτουργιών δεν αποτελεί λύση του προβλήματος,

³⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Στ. Λαδής, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 297.

³⁶ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 184.

³⁷ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδής, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 298.

αλλά είναι μέρος του προβλήματος. Η λύση είναι να βρεθούν τρόποι «διοίκησης χωρίς διοικητές» (managing without managers).³⁸

Δεύτερον, η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής έχει βαθιά τις ρίζες της στην πολιτική επιστήμη της βρετανικής σκέψης από τα τέλη της δεκαετίας του 1970. Σκοπός αυτής της προσέγγισης ήταν να δώσει έμφαση στην αποφασιστική επίδραση των άτυπων στοιχείων στην πολιτική διαδικασία, και ως εκ τούτου να απομακρύνει την προσοχή της εμπειρικής έρευνας από τους τυπικούς κοινοβουλευτικούς θεσμούς κυβέρνησης.³⁹ Ωστόσο, το πιεστικό πρόβλημα εδώ ήταν πώς να εξηγηθεί η συνέχεια στη χάραξη πολιτικής.

Ειδικότερα, όσον αφορά τα δίκτυα πολιτικής, η πιο σταθερή μορφή δικτύου θεωρείται ότι είναι η «κοινότητα πολιτικής». Εδώ οι δρώντες ενώνονται από μια σειρά σχέσεων εξάρτησης, και τα δίκτυα παραμένουν εν πολλοίς κλειστά για τους εξωτερικούς δρώντες.⁴⁰ Επιπλέον, η ιδιότητα του μέλους είναι σταθερή, ενώ σε αυτές τις περιπτώσεις τα αποτελέσματα της πολιτικής αντικατοπτρίζουν τη σταθερότητα της κοινότητας. Εντούτοις, σε κάποιους τομείς τα πολιτικά αποτελέσματα συχνά είναι λιγότερο προβλέψιμα. Η ανάλυση των δικτύων πολιτικής δέχεται ότι ο κανόνας είναι τα ανοικτά «θεματικά» δίκτυα και όχι οι κλειστές κοινότητες πολιτικής, καθώς τα πρώτα χαρακτηρίζονται από μια ρευστότητα συμμετοχής και ορίων.⁴¹

Ωστόσο, ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση, πρόκειται για μια διαδικασία διαμόρφωσης και χάραξης πολιτικής που είναι πιο χαλαρά οργανωμένη και, ως εκ τούτου, λιγότερο προβλέψιμη. Επίσης, ο μεγάλος συνήθως αριθμός των συμμετεχόντων και ο περιορισμένος βαθμός αλληλεξάρτησης λειτουργούν ανασταλτικά σε οποιαδήποτε σταθερότητα και συνέχεια των δικτύων πολιτικής. Κατά κανόνα, η ανάλυση των δικτύων πολιτικής λειτουργεί κυρίως όταν οι θεσμικές διαστάσεις της χάραξης πολιτικής είναι αρκετά ισχνές.

Κατά συνέπεια, τα τελευταία χρόνια, αναζητούνται νέες κατευθύνσεις ως προς τις λύσεις διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, προτεινόμενες κατευθύνσεις είναι ο κοινοτισμός (communitarianism) και η συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή

³⁸ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 298.

³⁹ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 183.

⁴⁰ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 184.

⁴¹ Ibid.

αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων μονάδων.⁴² Οι ρίζες αυτών των κατευθύνσεων βρίσκονται τόσο στην Αθηναϊκή Δημοκρατία, στον ουτοπικό σοσιαλισμό, στη Μαρξιστική σκέψη, όσο και στο οικολογικό κίνημα.⁴³

Το εναρκτήριο σημείο αυτών των κατευθύνσεων είναι ότι, η ευθύνη βρίσκεται σε όλη την κοινότητα και όχι μόνο σε αυτούς που έχουν εκλεγεί ή διορισθεί για να ασκούν την εξουσία.⁴⁴ Συνακόλουθα, ο μεγαλύτερος δυνατός έλεγχος επιτυγχάνεται μέσω αποκεντρωμένων μονάδων έτσι ώστε, αφενός οι δημόσιοι λειτουργοί να βρίσκονται υπό συνεχή έλεγχο και αφετέρου οι πολίτες να βρίσκονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους δημόσιους λειτουργούς.

Εδώ, οι διαδικασίες διαβούλευσης παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η δημόσια διαβούλευση περιγράφει τη ροή της επικοινωνίας από τους πολίτες προς τη κυβέρνηση μέσω της χρήσης μηχανισμών, που έχει θέσει η ίδια η κυβέρνηση.⁴⁵ Οι διαδικασίες διαβούλευσης έχουν τη δυναμική να βελτιώσουν τη ροή της πληροφορίας μεταξύ κράτους και πολιτών και να κάνουν σθεναρότερη την αποδοχή των πολιτικών αποφάσεων. Ωστόσο, οι διαδικασίες διαβούλευσης ενέχουν τον κίνδυνο να είναι αρκετά χρονοβόρες και δαπανηρές, καθώς συνεπάγονται συνδιασκέψεις μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών (δημόσιοι λειτουργοί, ομάδες συμφερόντων, κοινό) για την από κοινού υιοθέτηση και εφαρμογή πολιτικών. Όμως, οι όποιες πιθανές χρονικές καθυστερήσεις είναι σίγουρα προτιμότερες από λιγότερο δημοκρατικές διαδικασίες, οι οποίες αποξενώνουν τους πολίτες.

Επιπλέον, μέσω των διαδικασιών διαβούλευσης η ροή της πληροφορίας σε βάθος χρόνου μπορεί να γίνει διττή, δηλαδή και από την κυβέρνηση προς τους πολίτες, αλλά και από τους πολίτες προς την κυβέρνηση. Κι αυτό, διότι οι διαδικασίες διαβούλευσης σε μια πρώτη φάση περιορίζουν την ουσιαστική συμμετοχή. Ωστόσο, σταδιακά, μέσα από τις διαδικασίες διαβούλευσης μπορεί να προκύψουν διαδικασίες άμεσης δημόσιας συμμετοχής, οι οποίες μπορούν να προσφέρουν τη δυνατότητα κάποιας μορφής διαλόγου.

⁴² Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 298.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδή, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 300.

Ειδικότερα, όσον αφορά την έννοια της συμμετοχής, σε μια πρώτη φάση αυτή αφορά τη βελτίωση της πληροφορίας την οποία διαθέτει η διοίκηση του κράτους, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα των αποφάσεών της. Σταδιακά, όμως, η συμμετοχή μπορεί να εξελιχθεί σε βασική συνιστώσα για ζητήματα δημόσιας λογοδοσίας, αλλά και της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Πιο ειδικά, σε μια παραδοσιακή αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η συμμετοχή τείνει να περιορίζεται στην ανάδειξη των αντιπροσώπων, οι οποίοι αποφασίζουν για όλα τα ζητήματα που αφορούν την κοινωνία. Ζητούμενο, όμως, στις κοινωνίες του 21^{ου} αιώνα είναι να εισαχθούν στο σύστημα χαρακτηριστικά άμεσης δημοκρατίας, ώστε να διευρυνθεί το πλήθος των ανθρώπων που έχουν πρόσβαση στις πολιτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αλλά και να εμβαθύνει αυτή τη πρόσβαση.

Οι συμμετοχικές διαδικασίες αποτελούν, επομένως, ένα πολύ σημαντικό βήμα για την περαιτέρω εξέλιξη των δημοκρατικών θεσμών. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι οι συμμετοχικές διαδικασίες μπορούν να οδηγήσουν και σε μια παρεκτροπή της συμμετοχής. Πιο συγκεκριμένα, στη Γαλλία από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, οι ελπίδες για μια συμμετοχική δυναμική εξασθένησαν κατά πολύ. Οι λόγοι για τους οποίους παρατηρήθηκε αυτή η εξασθένηση στη συμμετοχική δυναμική ήταν: Πρώτον, ότι η συμμετοχή εμφανίζεται συχνά περισσότερο σαν συμπλήρωμα ή ένα διαρθρωτικό στοιχείο των δυσλειτουργιών, παρά σαν ένα υποκατάστατο ή ένας αναπληρωματικός θεσμός στο παραδοσιακό πρότυπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της λειτουργίας του κράτους. Δεύτερον, η συμμετοχή παρουσιάζει συχνά ένα τεχνητό χαρακτήρα, στον βαθμό που δεν παρέχει στους ενδιαφερόμενους, παρά την ψευδαίσθηση της συμμετοχής στην εξουσία. Ενώ, τέλος, τρίτον, οι συμμετοχικές διαδικασίες χρησιμοποιούνται κυρίως ως μηχανισμοί κοινωνικοποίησης, που στοχεύουν να πείσουν τους κοινωνικούς εταίρους για την ορθότητα των πολιτικών και διοικητικών αποφάσεων και να ενισχύσουν τη συναίνεση γύρω από τη δράση τους.⁴⁶

Στις κοινωνίες, όμως, του 21^{ου} αιώνα, η ανάγκη μετατόπισης των δημοκρατικών θεσμών σε θεσμούς άμεσης δημοκρατίας είναι ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα, εν όψει και των αλλαγών (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές), που παρατηρούνται σε διεθνές επίπεδο, αλλά και στο πλαίσιο των νέων λειτουργιών του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών. Οι συμμετοχικές διαδικασίες πρέπει, λοιπόν, να στηριχθούν σε

⁴⁶ Βλ. σχετικά οπ.π. Jacques Chevallier, «Διοικητική Επιστήμη», σελ. 451-452.

μια πιο ορθολογική και δίκαιη βάση και στο πλαίσιο της εμβάθυνσης των δημοκρατικών θεσμών στη κοινωνία. Η δημοκρατία, άλλωστε, είναι ένα πρότυπο οργάνωσης της κοινωνίας, το οποίο παρουσιάζει πολλές μορφές και στάδια εξέλιξης (αντιπροσωπευτική δημοκρατία, συμμετοχική δημοκρατία, άμεση δημοκρατία). Η όσο το δυνατόν ενισχυμένη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στις πολιτικές διαδικασίες, θα επιφέρει ευρύτερη συναίνεση στον τρόπο διακυβέρνησης, αλλά και ως προς την ουσία των δημοκρατικών θεσμών.

5. Η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις

Η διακυβέρνηση έχει καθιερωθεί την τελευταία δεκαετία ως μια ευρύτερη έννοια, που προϋποθέτει δύο επιπλέον εννοιολογικούς καθορισμούς: α) μια νέα οπτική ενός μικρότερου, λιγότερου ιεραρχικού, φιλικού προς τον πολίτη κράτους που συνδιαλέγεται συνεχώς –και μερικές φορές συναποφασίζει κυρίως με την κοινωνία των πολιτών αλλά και τον ιδιωτικό τομέα στο πλαίσιο καθορισμένων, διαφανών ρυθμίσεων και αρχών και β) μια σαφή εδραίωση του κράτους ως του πιο βασικού αλλά όχι αποκλειστικού φορέα στο πλαίσιο μιας πλουραλιστικής, τριπολικής κοινωνίας με τρεις διακριτούς χώρους: κράτος, αγορά, τρίτος τομέας / κοινωνία των πολιτών και μη κυβερνητικές οργανώσεις.⁴⁷

Η έννοια της κοινωνίας των πολιτών διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο σε αυτήν την διαδικασία. Ειδικότερα, η κοινωνία των πολιτών με τις μη κυβερνητικές, εθελοντικές, κοινοτικές και οικονομικές οργανώσεις συνιστούν έναν αυτοτελή χώρο μεταξύ του δημοσίου τομέα (public sector), δηλαδή των επίσημων θεσμών μιας κοινωνίας, και μεταξύ του ιδιωτικού τομέα (private sector). Στην διεθνή βιβλιογραφία, αυτός ο χώρος αναφέρεται ως τρίτος τομέας (third sector) και στον οποίο (χώρο) αναπτύσσεται η συλλογική δραστηριότητα συμπεριλαμβανομένης και της ατομικής συμμετοχής.

Η έννοια της κοινωνίας των πολιτών επιστρέφει δυναμικά στο προσκήνιο, μετά από χρόνια απουσίας ενδιαφέροντος, με αναφορά στη θεματική ανάπτυξη φορέων (κοινωνία των πολιτών, ΜΚΟ) του τρίτου τομέα, ως ο χώρος που αναπτύσσεται η δημοκρατία.

⁴⁷ Βλ. Περ. Βασιλόπουλος, «Διακυβέρνηση και Κοινωνία των Πολιτών Δύο έννοιες με μέλλον στον 21^ο αιώνα», άρθρο στο *Περιοδικό Κοινωνία Πολιτών*, στο www.paremvasi.gr.

Στην εξέλιξη αυτή έπαιξαν ρόλο πολλοί παράγοντες. Ωστόσο, η εξαντλητική απαρρίθμησή τους δεν είναι στο σημείο αυτό αναγκαία. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η αναβίωση της «κοινωνίας των πολιτών» οφείλεται κυρίως στους ακόλουθους λόγους: α) στις λανθασμένες επιλογές και χειρισμούς της κεντρικής πολιτικής όσον αφορά την κατοχύρωση και εμβάθυνση της δημοκρατίας στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, β) στο ότι το κράτος δεν ανταποκρίθηκε στην κοινωνική αναγκαιότητα για την ανάπτυξη ηθικών αρχών και κανόνων που να λειτουργούν ανασχετικά στη μονομέρεια των αξιών της αγοράς και να προάγουν την εμπιστοσύνη, την αμοιβαία κατανόηση και την κοινωνική αλληλεγγύη, καθώς και γ) στην πληθώρα των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, τα οποία γίνονται ολοένα και πιο περίπλοκα στην κατανόηση και στην αντιμετώπισή τους.

Όπως παρατηρεί και ο *A. Μακρυδημήτρης*, «όσο πιο ισχυρό και συγκεντρωτικό είναι το κράτος, τόσο πιο αδύναμη και ατροφική γίνεται η κοινωνία των πολιτών. Πράγμα που συντείνει στη διαμόρφωση ενός «φαύλου κύκλου» -η ασθένεια και η ατροφία της κοινωνίας των πολιτών διευκολύνει την υπερδιόγκωση του κράτους, τον κρατικό συγκεντρωτισμό της εξουσίας και τη γραφειοκρατικοποίηση της διοίκησης, ακόμα και τις αυταρχικές εκτροπές στη λειτουργία του».⁴⁸

Η κεντρική ιδέα της κοινωνίας των πολιτών εντοπίζεται στο ότι, η κοινωνία ως ανεξάρτητος από το κράτος χώρος που στηρίζεται στην εθελοντική ένωση των πολιτών, συνιστά πόλο παραγωγής ηθικών αξιών και δράσης. Πιο συγκεκριμένα, η εθελοντική δράση αποτελεί η ίδια μια μαθησιακή εμπειρία, καθώς αναπτύσσει τις κοινωνικές και επικοινωνιακές δεξιότητες του εθελοντή. Ο ίδιος ο εθελοντής δεν είναι μόνο πομπός αλλά και δέκτης των ωφελειών που απορρέουν από την εθελοντική δράση.

Η έννοια της εθελοντικής δράσης βρίσκει άμεση εφαρμογή στο περιεχόμενο και στον σκοπό των μη κυβερνητικών οργανώσεων (non governmental organizations). Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αλλά και της παγκόσμιας κοινωνίας των πολιτών και διακρίνονται για την παροχή υπηρεσιών σε τρίτους αφίλοκερδώς. Η δράση τους, αλλά και ο αριθμός τους έχει επεκταθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε διεθνές επίπεδο. Προέκυψαν αρχικά ως αίτημα συλλογικής έκφρασης και δράσης, ως ένας κοινωνικός

⁴⁸ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Σε αναζήτηση της άνοιξης της κοινωνίας πολιτών και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης», [in:] <http://www.pspa.uoa.gr>

χώρος έξω από την συμβατική κομματική δράση. Μετατράπηκαν όμως σταδιακά σε ουσιαστικούς φορείς διαμεσολάβησης ανάμεσα στους πολίτες και στο κράτος.

Η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές δεν μπορεί παρά να αντιμετωπίζεται, κατ' αρχήν, θετικά. Ειδικότερα, «η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές αποτελεί έναν νέο και ουσιαστικό παράγοντα κοινωνικοποίησης του ατόμου σε μια εποχή που το δημοκρατικό μας σύστημα δείχνει να απειλείται από μια ακριβώς αντίθετη τάση: την παθητικοποίηση του πολίτη και την αποξένωσή του από τις συλλογικές πολιτικές διαδικασίες».⁴⁹

Οι ΜΚΟ υπό μια ευρεία έννοια αποτελούν εκφραστές της σύγχρονης κοινωνικής δυναμικής. Λειτουργούν σε εθελοντική βάση και έχουν μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα. Το Ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 12 αναγνωρίζει ότι «Οι Έλληνες έχουν δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία, τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια».

Η δράση των ΜΚΟ τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο, περιλαμβάνει την υλοποίηση ποικίλων στόχων και προγραμμάτων, ιδιαίτερα σε ότι αφορά ανθρωπιστικές δράσεις, προγράμματα συνεργασίας, αλλά και υπηρεσίες στους τομείς της εκπαίδευσης, υγείας, περιβάλλοντος και γενικότερα των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι πρωτοβουλίες των ΜΚΟ, καθότι υπερβαίνουν τα όρια του εθνικού κράτους, έχουν την δυναμική να τονώσουν την διεθνή κοινή γνώμη.

Η μέχρι στιγμής αποτίμηση της δράσης των ΜΚΟ έχει δείξει ότι συνέβαλλαν στην καλύτερη κατανόηση και συνειδητοποίηση του ενδιαφέροντος για το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και στην προώθηση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος τους στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου λειτουργούν και ως μοχλοί ανάπτυξης, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη δημιουργία συνθηκών για μια κοινωνική δυναμική.

⁴⁹ Βλ. οπ.π. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Σε αναζήτηση της άνοιξης της κοινωνίας πολιτών και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης».

6. Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στα περισσότερα από πενήντα χρόνια ζωής και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ευρωπαϊκή περιφερειακή ολοκλήρωση⁵⁰ έχει εξελιχθεί σε ένα πολύπλοκο σύστημα, χωρίς προηγούμενο στην ιστορία του. Οι ποικίλες φάσεις εξέλιξής της⁵¹, καθώς και ο πλούτος των θεωρητικών κατασκευών που αναπτύχθηκαν για την ερμηνεία και την κατανόησή της καταδεικνύουν τον περίπλοκο και σύνθετο χαρακτήρα της.

Καταρχάς, η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), το 1951, μεταξύ των έξι αρχικών κρατών – μελών⁵² της, έμελλε να αποδειχτεί το πιο προσοδοφόρο πείραμα για τη μελέτη και το σχεδιασμό ορθολογικών θεσμών και την κατοχύρωση καλύτερων μορφών διακυβέρνησης. Ειδικότερα, μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ζητούμενο ήταν η εξασφάλιση της ειρήνης στην Ευρώπη. Ως εκ τούτου, η πολιτική συζήτηση εστίασε στη μελέτη των καταλληλότερων θεσμών μέσω των οποίων θα μπορούσε να επιτευχθεί η διατήρηση της ειρήνης.

⁵⁰ Σύμφωνα με την κοινώς αποδεκτή ελληνική ορολογία, ο αγγλικός όρος «integration» αποδίδεται στα ελληνικά με τον όρο «ολοκλήρωση», ενώ η λέξη «ενοποίηση» με τον όρο «unification». Ωστόσο, στην ελληνική πολιτική σκέψη έχει ανακύψει μείζον ζήτημα, όσον αφορά την απόδοση του όρου «integration» ως «ολοκλήρωση» ή «ενοποίηση». Στην παρούσα ενότητα χρησιμοποιείται ο όρος «ολοκλήρωση», καθώς κατά την δική μας άποψη αποδίδει ακριβέστερα το περιεχόμενο και τον στόχο της διαδικασίας της ΕΕ ως μιας νέας οντότητας, η οποία «συνδυάζει διαφορετικά μέρη σ' ένα σύνολο (Π.Κ. Ιωακειμίδης)». Βλ. για την απόδοση του όρου «integration» ως «ολοκλήρωση» στο: Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση», Εκδ. Θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα 1995, σσ. 15-17.

⁵¹ Η περιφερειακή ολοκλήρωση της ΕΕ έχει περάσει από ποικίλες φάσεις εξέλιξής της. Ειδικότερα, το έναυσμα για την διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτυπώθηκε στην διακήρυξη του Schuman της 9^{ης} Μαΐου του 1950, με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) το 1952, για την «από κοινού διαχείριση των παραγωγών άνθρακα και χάλυβα» στην γαλλογερμανική περιοχή του Ruhr. Ακολούθησε η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το 1957, ενώ η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987 για την ενιαία νομισματική πολιτική άνοιξε τον δρόμο για μια περαιτέρω ολοκλήρωση και σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, με την οποία ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Ένωση θα θέσει τις βάσεις για μια πολιτική ολοκλήρωση μεταξύ των κρατών-μελών της Ένωσης. Βλ. οπ.π. Π.Κ. Ιωακειμίδης, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση», καθώς και Ναπολέον Μαραβέγιας - Μιχάλης Τσινισιζέλης, «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα 1999, σσ. 25-30.

⁵² Τα ιδρυτικά μέλη της ΕΚΑΧ ήταν: η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία και οι Κάτω Χώρες, δηλαδή, Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο.

Το μεγάλο ζήτημα που προέκυπτε ήταν η δομή του κρατικού συστήματος και του εδαφικού τρόπου οργάνωσης της κυβέρνησης. Από την μια πλευρά, οι ομοσπονδιστές (φεντεραλιστές) μελέτησαν τους τρόπους με τους οποίους τα κράτη θα μπορούσαν να σχεδιάσουν κάποιο είδος αμοιβαίου συνταγματικού διακανονισμού, που θα περιλάμβανε τη μεταβίβαση της εξουσίας σε μια ανώτερου επιπέδου μορφή κυβέρνησης διασφαλίζοντας έτσι την ειρήνη, και από την άλλη πλευρά οι λειτουργιστές άσκησαν αυστηρή κριτική στο έθνος-κράτος ως μια ανορθολογική και αξιακά φορτισμένη έννοια.⁵³ Για τους λειτουργιστές, η ανθρώπινη ευημερία θα μπορούσε να προαχθεί καλύτερα σε μια μετα-εθνική, μετα-εδαφική βάση.

Εν συνεχεία, η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), το 1957, θα αποτελέσει τη βάση για μια γενικότερη συζήτηση γύρω από ζητήματα του πώς και γιατί ανέκυψαν καθεστώτα υπερεθνικής διακυβέρνησης (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ), καθώς και του πώς η στενότερη συνεργασία σε σχετικά περιορισμένες τεχνικές οικονομικές σφαίρες της ζωής, θα μπορούσε να ενεργοποιήσει μια ευρύτερη πολιτική ενοποίησης μεταξύ των χωρών.

Τα ζητήματα αυτά, αποτέλεσαν το υπόβαθρο για τις πρώιμες θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η θεωρία του νεολειτουργισμού (Ernst Haas), προήλθε μέσα από την ανάπτυξη των διασυνοριακών διεθνών συναλλαγών και έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην πλουραλιστική φύση των σύγχρονων κοινωνιών. Ειδικότερα, περιγράφει το πώς «η σκόπιμη διασυνοριακή συγχώνευση της δραστηριότητας σε συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς μπορούσε να επιφέρει ευρύτερη οικονομική ολοκλήρωση».⁵⁴ Επίσης οι νεολειτουργιστές επιδίωξαν να εξηγήσουν πως η οικονομική ολοκλήρωση μπορούσε να επιφέρει την πολιτική ολοκλήρωση, και πως η σύσταση υπερεθνικών θεσμών μπορούσε να επισπεύσει αυτές τις διαδικασίες.⁵⁵

Η διακυβερνητική θεωρία, που βρίσκεται στον αντίποδά της, τόνιζε τον κεντρικό ρόλο των μελών της εθνικής εκτελεστικής εξουσίας (δηλαδή των εθνικών κυβερνήσεων), ενώ οι νεολειτουργιστές των υπερεθνικών θεσμών, όπως είναι η Επιτροπή, καθώς και των εθνικών και διεθνικών συμφερόντων. Επιπλέον, ενώ η διακυβερνητική θεωρία τόνιζε την κανονικότητα⁵⁶ στην διεθνή πολιτική, αν και υπό

⁵³ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ.2.

⁵⁴ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ. 3

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ. 2.

νέες συνθήκες, οι νεολειτουργιστές επιζητούσαν την αλλαγή και τον μετασχηματισμό της.

Στη βάση, επομένως, του προβληματισμού για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση απαντάται το ζήτημα του ρόλου του έθνους – κράτους και το ερώτημα για «περισσότερη ή λιγότερη ολοκλήρωση». Παρά, όμως, τις όποιες προσπάθειες να εξηγηθεί το μοντέλο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με όρους Διεθνών Σχέσεων ή/και Συγκριτικής Πολιτικής και Πολιτικής Ανάλυσης, «η ΕΕ εξακολουθούσε επιδέξια να διαφεύγει έναν ευρέως αποδεκτό ορισμό για το τι «ακριβώς» είναι και προς ποια κατεύθυνση οδεύει, επιβεβαιώνοντας την παλαιότερη τοποθέτηση του *Jacque Delors*, που τη θέλει ως μια «αδιευκρίνιστη πολιτική οντότητα» με ανοικτή τελεολογία».⁵⁷

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί, επομένως, μια ιδιαίτερη περίπτωση, καθότι χαρακτηρίζεται από ποικίλες φάσεις εξέλιξης, αλλά είναι και ένα σύστημα το οποίο συνεχώς εξελίσσεται, χωρίς προηγούμενο στην ιστορία του. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, ιδίως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, «η ΕΕ χαρακτηρίζεται από μια διαλεκτική ένωση μεταξύ «κεντρομόλων και φυγόκεντρων δυνάμεων της αυτονομίας, της συντεταγμένης πολλαπλότητας και της υφέρπουσας κρατικότητας, που λειτουργεί παράλληλα (και επάλληλα) σε διακριτά, αλλά αλληλοεξαρτώμενα πεδία συλλογικής δράσης, καθώς και σ' ένα «μετακράτος», το οποίο εδραιώθηκε αρχικά σε ένα δυναμικό σύστημα Διεθνών Σχέσεων, προτάσσοντας τη μέθοδο της ανάθεσης κυρίαρχων αρμοδιοτήτων σε κοινούς θεσμούς, το οποίο δημιούργησε τις προϋποθέσεις για ένα νέο καθεστώς συνδιάθεσης μεταξύ ήδη διαμορφωμένων κρατών και λαών».⁵⁸

Αυτή η διαλεκτική σχέση μεταξύ ήδη διαμορφωμένων κρατών και λαών, αλλά και μεταξύ κρατών και «μετακράτους», η οποία συνοδεύεται από μια έντονη πολιτικοποίηση τις τελευταίες δύο δεκαετίες, διευκολύνει την ανάδυση ενός νέου κύκλου θεωρητικών αναζητήσεων. Κεντρικό ζητούμενο, είναι η μελέτη του βαθμού κατά τον οποίο τα κράτη, εξακολουθούν να διατηρούν τον έλεγχο μέσα από συνεργατικές νόρμες διακυβέρνησης και σχετικά με την τάση εξέλιξης του γενικού συστήματος, καθώς και στο ίδιο το «μετακράτος» και στις ιδιαιτερότητες που το διέπουν.

⁵⁷ Βλ. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, «*Ευρωπαϊκή Πολιτεία*», Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2009, σελ. 6.

⁵⁸ Ibid.

Η θεωρητική πρόταση της διακυβέρνησης προσφέρει ίσως το καλύτερο υπόβαθρο για την εξήγηση της ΕΕ. Κι αυτό, διότι έχει καταστεί εμφανές ότι, το κέντρο βάρους γύρω από τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνει, εκτός από τα παραδοσιακά ζητήματα γύρω από το εθνικό κράτος και την επικράτηση ή υπέρβασή του, και όλα τα ζητήματα, που απασχολούν την «εθνική» πολιτική ανάλυση, όπως είναι η κατανομή των αξιών, η κοινωνική συνοχή, η πολιτισμική ανεκτικότητα, η δημοκρατική ιδιότητα του πολίτη, η ασφάλεια και η ευημερία των πολιτών κ.α.⁵⁹

Σε μια τόσο σύνθετη αναζήτηση, η έρευνα θα πρέπει να επικεντρώνεται στο γεγονός ότι κορυφαία ζητήματα που αφορούν το μέλλον της Ευρώπης αποτελούν πλέον αναπόσπαστα στοιχεία της κοινής ευρωπαϊκής διάταξης. Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρητική πρόταση της διακυβέρνησης αποτελεί μια ιδιαίτερος σημαντική προσέγγιση, τόσο για την εξήγηση της ΕΕ, όσο και της προσπάθειας να έρθει η Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της.

Η διακυβέρνηση, περιγράφεται καλύτερα ως «το πρότυπο ή η δομή που προκύπτει σε κοινωνικοπολιτικά συστήματα ως «σύνθετος» αποτέλεσμα των αλληλοδρασιακών μεσολαβητικών προσπαθειών εκ μέρους όλων των εμπλεκόμενων μερών. Αυτό το πρότυπο δεν μπορεί να αναχθεί σε ένα δρώντα ή σε μια ομάδα δρώντων συγκεκριμένα [...] Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει όλη την γνώση και όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για να λυθούν σύνθετα, εξελισσόμενα και διαφοροποιούμενα προβλήματα, κανένας δρων δεν διαθέτει επαρκή εποπτεία ώστε να καταστήσει ενεργή την εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων. Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει επαρκή ικανότητα δράσης ώστε να κυριαρχήσει μονομερώς σε ένα συγκεκριμένο διακυβερνητικό υπόδειγμα (Kooiiman)».⁶⁰

Στη συνέχεια, θα εξεταστεί η θεωρητική πρόταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία αποτελεί και μια πολύ σημαντική πτυχή για την ίδια την κατανόηση της διακυβέρνησης, καθώς και η θεωρητική πρόταση της υπερεθνικής διακυβέρνησης, η οποία είναι μια προσπάθεια να γίνει αντιληπτή η διακυβέρνηση με ευρύτερους όρους.

⁵⁹ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, «Ευρωπαϊκή Πολιτεία», σελ. 8.

⁶⁰ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 162.

6.1 Η Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (multi-level governance)

Τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται «εγγύτερα στην μορφή μιας σύνθετης πολιτείας – παρά ενός, έστω ιδιότυπου, διεθνή οργανισμού –, με αξιοσημείωτη ικανότητα διακυβέρνησης, στο πλαίσιο του οποίου διαμορφώνονται και εφαρμόζονται πολιτικές όπως συμβαίνει στο εσωτερικό των συστατικών μερών».⁶¹

Η θεώρηση, επομένως, της ΕΕ ως πολιτείας – σε αντίθεση με μια μορφή περιφερειακής ένωσης, που ασχολείται με την ρύθμιση ζητημάτων λειτουργικής διακυβέρνησης⁶² – αποτέλεσε την αφορμή για την ανάπτυξη μιας νέας θεωρητικής πρότασης.

Η νέα αυτή θεωρητική πρόταση εισήγαγε τον όρο «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» στην ανάλυση της ευρωπαϊκής περιφερειακής ολοκλήρωσης. Καταρχάς, ο όρος «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» επινοήθηκε από τον *Gary Marks* και την *Liesbet Hooghe* στις αρχές της δεκαετίας του 1990, για να περιγράψει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως «μια πολιτεία, η οποία δημιουργεί (πολιτική) διαδικασία κατά την οποία οι αρχές και η χάραξη πολιτικής επιρροής είναι μοιρασμένες στα διάφορα χωρικά επίπεδα – υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό».⁶³ Η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αντιλαμβάνεται, δηλαδή, την ΕΕ, ως μια πολιτεία όπου η εξουσία μοιράζεται μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης και μεταξύ δρώντων, ενώ εμφανίζονται τομεακές αποκλίσεις στα διακυβερνητικά πρότυπα.⁶⁴

Το σημείο αναφοράς της είναι «η ύπαρξη αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων μεταξύ πολλαπλών επιπέδων κυβέρνησης, και η αλληλεπίδραση των πολιτικών δρώντων μεταξύ αυτών των επιπέδων. Η διοίκηση των κρατών-μελών, αν και ισχυρή, αποτελεί μόνο ένα σύνολο από πολλούς δρώντες στην ευρωπαϊκή πολιτεία. Τα κράτη δεν συνιστούν αποκλειστικά συνδετικό κρίκο μεταξύ της εσωτερικής πολιτικής και των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων στην ΕΕ».⁶⁵

⁶¹ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, «Ευρωπαϊκή Πολιτεία», σελ. 9.

⁶² Ibid.

⁶³ Βλ. Gary Marks & Liesbet Hooghe, “Multi-level governance and European Integration”, Rowman & Littlefield Publishers Inc., United States of America 2001, p. 2.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 164.

Ειδικότερα, η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης επιχειρεί να εξηγήσει «τη διάχυση της κεντρικής κυβερνητικής εξουσίας τόσο κάθετα, σε δρώντες που καταλαμβάνουν άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες».⁶⁶

Στο πλαίσιο της πολιτικής διαδικασίας, τα έθνη-κράτη δεν στερούνται σημασίας, παρότι η αυτονομία και ο έλεγχος ενδέχεται να διακυβεύονται.⁶⁷ Επί της ουσίας, τα κράτη εξακολουθούν να παραμένουν σημαντικά, αν και συγχωνεύονται στην πολυεπίπεδη πολιτεία από τους ηγέτες τους και τη δράση πολυάριθμων υπο-εθνικών και υπερεθνικών δρώντων.⁶⁸

Μια σημαντική διαφορά της εν λόγω προσέγγισης με τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό του Moravcsik⁶⁹, που βρίσκεται στον αντίποδά της, είναι ότι, «ενώ στον δεύτερο οι εσωτερικοί δρώντες επηρεάζουν άμεσα τις εξελίξεις στην ΕΕ, πιέζοντας τις κυβερνήσεις τους να διαπραγματευτούν τα συμφέροντά τους στην Ευρώπη, η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναγνωρίζει και ερμηνεύει την κινητοποίηση των εθνικών δρώντων απευθείας στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω μιας δέσμης δικτύων πολιτικής, τα οποία αναπτύσσονται στο πλαίσιο ενός πολυεπίπεδου συστήματος».⁷⁰

Επιπλέον, εξίσου σημαντική διαφορά μεταξύ τους είναι ότι, «στην περίπτωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο ρόλος του κράτους έχει αλλάξει από την “εκ των άνω” κατανομή εξουσιών σε ρόλο εταίρου και διαμεσολαβητή»,⁷¹ ενώ στον

⁶⁶ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, *«Ευρωπαϊκή Πολιτεία»*, σελ.12.

⁶⁷ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, *«Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»*, σελ. 165.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Σύμφωνα με τον Moravcsik, «Τα εθνικά συμφέροντα [...] προκύπτουν από την εσωτερική πολιτική σύγκρουση όταν οι κοινωνικές ομάδες ανταγωνίζονται για την απόκτηση πολιτικής επιρροής, σχηματίζονται εθνικές και διεθνικές συμμαχίες, ενώ αναγνωρίζονται νέες εναλλακτικές πολιτικές από τις κυβερνήσεις. Η κατανόηση της εσωτερικής πολιτικής αποτελεί προαπαιτούμενο και όχι συμπλήρωμα στην ανάλυση για τη στρατηγική αλληλεπίδραση μεταξύ κρατών». Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, *«Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»*, σελ. 205.

⁷⁰ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, *«Ευρωπαϊκή Πολιτεία»*, σελ. 13.

⁷¹ Ibid.

φιλελεύθερο διακυβερνητισμό «η διακυβερνητική διαπραγμάτευση⁷² δεν αποτελεί αμετακίνητο στοιχείο που υπερβαίνει την πολιτική».⁷³

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, συμφωνεί, επομένως με μια μάλλον πιο πλουραλιστική αντίληψη για το κράτος ως αρένα στην οποία διαφορετικά προγράμματα, συμφέροντα και ιδέες ανταγωνίζονται⁷⁴, όπου η ποικιλία των φορέων που δραστηριοποιούνται και η αλληλεπίδρασή τους επιτρέπει την εξασφάλιση ευρείας συναίνεσης και νομιμοποίησης των αποφάσεων.

Υπό μια γενικότερη οπτική, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση περιγράφει την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών, καθώς και την αλληλεξάρτηση μεταξύ κυβερνήσεων και μη κυβερνητικών δρώντων (ομάδες συμφερόντων, δίκτυα πολιτικής). Είναι η άσκηση πολιτικής ανά πεδίο, ως απόρροια μιας διαρκούς διαπραγμάτευσης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης.

Πάνω απ' όλα η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι μια απόπειρα να αναπαρασταθεί η πολυπλοκότητα ως το κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος της ΕΕ⁷⁵, όπου τα όρια μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης (ευρωπαϊκού, εθνικού, τοπικού) θα καταστούν λιγότερο διακριτά. Πίσω από τη νέα αυτή δυναμική υπάρχει η αποφασιστική εστίαση σε ζητήματα που συνδέουν μεταξύ τους τα διαφορετικά πεδία και επίπεδα διακυβέρνησης, αναδεικνύοντας τα όρια της κρατικής κυριαρχίας σ' ένα σύστημα βάσει του καταμερισμού της εξουσίας και μιας συναίνεσης γύρω από τα όρια που τίθενται από το υπερ-κρατικό νομικοπολιτικό σύστημα της ΕΕ.

⁷² «Το κυρίαρχο ενδιαφέρον των κυβερνήσεων είναι να διατηρηθούν στην εξουσία [...] κάτι που απαιτεί τη στήριξη ενός συνασπισμού εγχώριων ψηφοφόρων, κομμάτων, ομάδων συμφερόντων και γραφειοκρατιών, των οποίων οι αντιλήψεις επικοινωνούνται, άμεσα ή έμμεσα, μέσω εγχώριων θεσμών και πρακτικών της πολιτικής εκπροσώπησης. [...] Η μεγαλύτερη ισχύς στον σχεδιασμό της εγχώριας διάταξης στα χέρια των εθνικών πολιτικών ηγετών αυξάνει την ικανότητα των κυβερνήσεων να καταλήξουν σε συμφωνίες, ενισχύοντας την ικανότητά τους να κερδίσουν εγχώρια έγκριση για τους συμβιβασμούς ή τις τακτικές τομεακές συνδέσεις (Moravcsik)». Βλ. σχετικά οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σσ. 204-212.

⁷³ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχοου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, «*Ευρωπαϊκή Πολιτεία*», σελ. 13.

⁷⁴ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σσ. 164-165.

⁷⁵ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ. 165.

6.2 Η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης

Η έμφαση στην θεωρία της διακυβέρνησης με την αναγνώριση του κατακερματισμού και της ετερότητας σε όλο το φάσμα της πολιτικής δεν εμπόδισε κάποιους συγγραφείς να σκεφτούν με ευρύτερους όρους.⁷⁶ Μια τέτοια περίπτωση συνιστά η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης των *Alec Stone Sweet* και *Wayne Sandholtz*, η οποία χρησιμοποιεί την εικόνα της προσφοράς και της ζήτησης για να εξηγήσει την ολοκλήρωση της ΕΕ.

Ειδικότερα, οι *Alec Stone Sweet* και *Wayne Sandholtz* υποστηρίζουν ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι αποτέλεσμα της ανάπτυξης αιτιακών σχέσεων μεταξύ τριών παραγόντων: των διακρατικών ανταλλαγών, του υπερεθνικού οργανισμού, καθώς και του κέντρου λήψης των αποφάσεων της ΕΕ. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο εξηγούν την μετάβαση σε οποιοδήποτε τομέα πολιτικής, από το εθνικό στο διακυβερνητικό – υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης με δύο τρόπους. Πρώτον, οι διασυννοριακές συναλλαγές δημιουργούν μια κοινωνική απαίτηση για κοινοτικούς κανόνες και ρυθμίσεις. Οι υπερεθνικοί οργανισμοί εργάζονται με την σειρά τους για την παροχή ενός ενιαίου κοινοτικού πλαισίου κανόνων και ρυθμίσεων.

Ωστόσο, εδώ, οι *Alec Stone Sweet* και *Wayne Sandholtz*, αναμένουν ότι, η κοινοτική αρμοδιότητα για την ρύθμιση των κανόνων θα έχει άνισα κατασκευαστεί, τόσο σε όλους τους τομείς πολιτικής και την πάροδο του χρόνου, όσο και σε συνάρτηση με την ένταση των αιτημάτων αυτών. Δεύτερον, όταν οι κανόνες της ΕΕ θα είναι σε θέση να παρέχουν ρυθμίσεις, μια διαδικασία ακολουθεί την ιδρυματοποίηση και (η διαδικασία αυτή) προκαλεί την περαιτέρω ενοποίηση.

Πιο συγκεκριμένα, ο *Stone Sweet* και ο *Sandholtz*, δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο των μη κρατικών δρώντων που δραστηριοποιούνται στον διεθνικό χώρο. «Ένας συνδυασμός διασυννοριακής αλληλεπίδρασης και οργανωμένης δραστηριότητας εκ μέρους ομάδων συμφερόντων θεωρείται σημαντικό ερέθισμα για την αλλαγή, κυρίως επειδή οι δρώντες που επιδιώκουν ορθολογικά τα συμφέροντά τους εμπλέκονται σε διάφορες μορφές διεθνικής διακυβέρνησης. Επομένως, «οι εταιρίες που εμπλέκονται σε σημαντικό όγκο διασυννοριακής δραστηριότητας έχουν συμφέρον στην περιφερειοποίηση διαφόρων συναφών πλευρών διακυβέρνησης [...]».⁷⁷

⁷⁶ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 188.

⁷⁷ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 188-191.

Συνακόλουθα, στην θεσμική προσέγγιση της υπερεθνικής διακυβέρνησης ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις διεθνικές συναλλαγές και στην ανάπτυξη διασυνοριακής κοινωνικής αλληλεπίδρασης μεταξύ δρώντων. Υπό αυτήν την άποψη η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης φαίνεται να επανερμηνεύει τον νεολειτουργισμό του Haas υπό μια μορφή θεσμικής ανάλυσης. Καθώς «οι θεσμοί νομιμοποιούνται μέσω των δικών τους προσπαθειών να προαγάγουν υπερεθνικές νόρμες, όσο και μέσω των δραστηριοτήτων των ομάδων πίεσης για την πρόσβαση σε δημοσίους αξιωματούχους προκειμένου να υλοποιήσουν τους στόχους τους».⁷⁸ Επομένως, «ο ρόλος των διεθνικών ανταλλαγών είναι κεντρικός στην παραγωγή ζήτησης για την ικανότητα ρύθμισης και διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ οι υπερεθνικοί οργανισμοί προσφέρουν ακριβώς αυτό».⁷⁹

7. Συμπεράσματα για την διακυβέρνηση

Ο όρος διακυβέρνηση στην πολιτική διαδικασία αναφέρεται στην άσκηση της εξουσίας από τους επίσημους κυβερνητικούς θεσμούς, δηλαδή το κράτος και την κυβέρνηση. Στη θεωρία των διεθνών σχέσεων, η διακυβέρνηση στις ενδοκρατικές σχέσεις ορίζεται ως «η άσκηση της εξουσίας ή/και η ανάπτυξη ποικίλων δραστηριοτήτων διανεμητικών συνεπειών για τα μέλη της υποκειμένης κυρίαρχης κοινωνίας».⁸⁰ Αντίστοιχα, η διεθνής διακυβέρνηση ορίζεται ως «η άσκηση εξουσίας και η ανάπτυξη δραστηριοτήτων διανεμητικών συνεπειών για τα κράτη και τις κοινωνίες τους».⁸¹

Ωστόσο, εξαιτίας των αλλαγών που έχουν συντελεστεί σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο, ο όρος τις τελευταίες δεκαετίες έχει καταλήξει να υποδηλώνει την απόσπαση της εξουσίας από την κυβέρνηση, εξού ο όρος «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση».⁸²

⁷⁸ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 190.

⁷⁹ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 189.

⁸⁰ Βλ. Παναγιώτης Ύφαιστος, «Διακρατικές κανονιστικές δομές, διεθνικοί δρώντες και διεθνής διακυβέρνηση», πρακτικά συνεδρίου: *Περιβάλλον, Πολιτισμός και Ειρήνη*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 14-10-2005, στο <http://ifestos.edu.gr>.

⁸¹ Ibid.

⁸² Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 162.

Οι αλλαγές αυτές, οφείλονται κατά κύριο λόγο στην ανάπτυξη των διασυνοριακών διεθνών συναλλαγών κατά τη διάρκεια του περασμένου αιώνα. Ειδικότερα, η αυξανόμενη διεθνοποίηση των οικονομικών διαδικασιών και των πολυεθνικών εταιρειών προκαλεί ταυτόχρονα μια αυξημένη διάβρωση της ικανότητας δράσης των εθνικών κρατικών μηχανισμών, αλλά και την εμφάνιση νέων διακρατικών μηχανισμών ρύθμισης. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων – αναφορικά με το ότι δεν κατάφεραν να παράγουν ηθικές αρχές και κανόνες που να λειτουργούν ανασχετικά με τη μονομέρεια της αγοράς – οδήγησε σε νέες μορφές διακυβέρνησης.

Αυτές οι νέες μορφές διακυβέρνησης, συνεπάγονται αντίστοιχες μεταβολές στα πολιτικά και διοικητικά όργανα που χρησιμοποιούνται και την διέπουν, καθώς και στο ίδιο το περιεχόμενο της διακυβέρνησης. Πιο ειδικά, η έννοια της «διακυβέρνησης» χρησιμοποιείται τις τελευταίες δεκαετίες για να υποδηλώσει τουλάχιστον έξι διαφορετικές παραμέτρους: α) το ελάχιστο κράτος, β) την εταιρική διακυβέρνηση, γ) τη νέα δημόσια διοίκηση, δ) τη χρηστή διακυβέρνηση, ε) τα κοινωνικά-κυβερνητικά συστήματα και ζ) τα αυτό-οργανωμένα δίκτυα.

Ένα κοινό χαρακτηριστικό των παραπάνω παραμέτρων είναι ότι παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο διοικητικό σύστημα και κατά συνέπεια σε νέες μορφές λειτουργίας του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών. Κεντρικό ζητούμενο αυτών των διαδικασιών είναι: α) η αύξηση της πίεσης για διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία, προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια εμπιστοσύνη στις κυβερνήσεις και στους δημόσιους λειτουργούς, β) η συμμετοχή της αγοράς στη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης με απώτερο στόχο την αποκέντρωση και τη βέλτιστη διαχείριση των κυβερνητικών ελλειμμάτων, ενώ, τέλος, γ) η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, αφενός για την βελτίωση της ποιότητας των πολιτικών αποφάσεων, αφετέρου για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που τίθενται από την κοινωνία της πληροφορίας.

Η διακυβέρνηση έχει σημαίνει την αναζήτηση ενός νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνωμένων.⁸³ Ιδιαίτερα σημαντικό σε αυτήν τη διαδικασία είναι η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών

⁸³ Βλ. οπ.π. Στ. Λαδής, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», σελ. 293.

προβάλλει ως ο νέος παράγοντας κοινωνικοποίησης του ατόμου σε μια εποχή, όπου η αποξένωση από την πολιτική διαδικασία είναι το κύριο χαρακτηριστικό της. Επιπλέον, οι συμμετοχικές διαδικασίες μπορούν να οδηγήσουν σε ορθολογικές πολιτικές αποφάσεις και να κάνουν σθεναρότερη την υιοθέτηση και εφαρμογή τους. Ενώ, τέλος, μπορούν να οδηγήσουν σε μορφές άμεσης συμμετοχικής δημοκρατίας, ως προς την εμβάθυνση των δημοκρατικών θεσμών.

Κατά συνέπεια, ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει τον καταμερισμό στην άσκηση της εξουσίας και τη συμμετοχή της αγοράς και της κοινωνίας σε αυτήν τη διαδικασία.

Τα τελευταία χρόνια, ο όρος διακυβέρνηση χρησιμοποιείται ευρύτατα στην Ευρωπαϊκή Ένωση για να υποδηλώσει μια νέα θεσμική προσέγγιση. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα «ιδιαιτερο πολιτικό μόρφωμα»⁸⁴, όπου οι διάφορες θεωρίες περιφερειακής ολοκλήρωσης που προσπάθησαν να την εξηγήσουν προσέκρουαν στην ίδια την περίπλοκη και σύνθετη φύση της. Το γεγονός αυτό οδήγησε, ιδίως μετά την καθιέρωση μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής μεταξύ των κρατών-μελών της, στην «μετατόπιση» των θεσμικών προσεγγίσεων της περιφερειακής ολοκλήρωσης σε μια νέα θεωρητική πρόταση, που να λαμβάνει υπόψη της και τα νέα δεδομένα.

Η νέα αυτή θεωρητική πρόταση εισήγαγε τον όρο «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» για να περιγράψει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως «μια πολιτεία, η οποία δημιουργεί (πολιτική) διαδικασία κατά την οποία οι αρχές και η χάραξη πολιτικής επιρροής είναι μοιρασμένες στα διάφορα χωρικά επίπεδα – υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό».⁸⁵

Ειδικότερα, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιλαμβάνεται την ΕΕ ως μια πολιτεία, – παρά ένα ιδιότυπο διεθνή οργανισμό- με αξιοσημείωτη ικανότητα διακυβέρνησης, στο πλαίσιο του οποίου διαμορφώνονται και εφαρμόζονται πολιτικές όπως συμβαίνει στο εσωτερικό των συστατικών μερών».⁸⁶ Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι μια απόπειρα να αναπαρασταθεί η πολυπλοκότητα ως το κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος της ΕΕ⁸⁷, όπου τα όρια μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης (ευρωπαϊκού, εθνικού, τοπικού) θα καταστούν λιγότερο διακριτά.

⁸⁴ Ρήση του *Jacque Delors*.

⁸⁵ Βλ. οπ.π. Gary Marks & Liesbet Hooghe, “*Multi-level governance and European Integration*”, p. 2.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», σελ. 165.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης, η οποία αντιλαμβάνεται την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης αιτιακών σχέσεων μεταξύ τριών παραγόντων: των διακρατικών ανταλλαγών, του υπερεθνικού οργανισμού, καθώς και του κέντρου λήψης των αποφάσεων της ΕΕ.

Ωστόσο, στην εν λόγω θεωρία, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο ρόλο των μη κρατικών δρώντων που δραστηριοποιούνται στον διεθνικό χώρο και οι οποίοι ασκούν ιδιαίτερη επίδραση στο περιεχόμενο και στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, καθώς έχουν άμεσο συμφέρον από αυτήν την διαδικασία. Απεναντίας, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συμφωνεί περισσότερο με μια μάλλον πλουραλιστική αντίληψη γύρω από τα όρια του διαμοιρασμού της εξουσίας μεταξύ των διαφόρων χωρικών επιπέδων (υπο-εθνικό, εθνικό, υπερεθνικό), καθώς και της συναίνεσής τους σ' αυτήν την διαδικασία.

Συμπερασματικά, ο όρος διακυβέρνηση αναφέρεται στην αυξανόμενη αλληλεπίδραση στα διάφορα επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές) διακυβέρνησης. Σηματοδοτεί την αυξανόμενη αλληλεπίδραση, αλλά και αλληλεξάρτηση μεταξύ υπερεθνικών οργανισμών, κυβερνήσεων κρατών και μη κυβερνητικών δρώντων. Αναφέρεται σε κάθε δυνατή μορφή που μπορεί να λάβει ο οικονομικός και πολιτικός συντονισμός της κοινωνικής ζωής. Έχει την δυναμική να βελτιώσει τη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική διαδικασία, επιτυγχάνοντας με αυτόν τον τρόπο την σθεναρότερη νομιμότητα των πολιτικών αποφάσεων και την επίλυση καίριων ζητημάτων που αντιμετωπίζει η κοινωνία σήμερα.

Ωστόσο, μετά την πρόσφατη εμπειρία από την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το φως της οικονομικής κρίσης και του τρόπου προσέγγισης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων των κρατών-μελών της, διαφαίνεται μια ουσιαστική αλλοίωση των θεμελιωδών εννοιών της διακυβέρνησης τουλάχιστον στα κομβικά ευρωπαϊκά δημοσιονομικά ζητήματα και ιδίως στον τομέα της ευρωζώνης. Η κεντρική ιδέα της αλληλεπίδρασης των διαφόρων επιπέδων φαίνεται να εγκαταλείπεται και τη θέση της να καταλαμβάνει η συναπόφαση των «ισχυρών» συνασπισμών κρατών, οι οποίοι προαναγγέλλουν μονομερείς αποφάσεις και κατόπιν επιζητούν την έγκρισή τους από τα επίσημα ευρωπαϊκά όργανα.

Ειδικότερα, οι ραγδαίες δημοσιονομικές/χρηματοπιστωτικές εξελίξεις όχι μόνο απειλούν τις παραδοσιακές κοινωνικο-πολιτικές δομές, που έχουν, όμως, αποτελέσει την βάση για την υπερεθνική, αλλά και για την διακυβερνητική οργάνωση, αλλά κυρίως, οδηγούν με βίαιο τρόπο σε μια μεταεθνική τάξη πραγμάτων. Και η μετάβαση

αυτή είναι βίαιη, ακριβώς επειδή στηρίχτηκε σε ένα σύστημα αξιών (μονοδιάστατα οικονομικό) που διόγκωσε την ανισότητα, αντί να προωθήσει την σύγκλιση και άρα την οικονομική και κοινωνική δικαιοσύνη τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αυτό, δηλαδή, για το οποίο κατηγορείτο η Ευρωπαϊκή Ένωση όλα αυτά τα χρόνια, ότι ενεργούσε θεσμικά ως μια «elite», στην ουσία ήταν η προδιαγεγραμμένη πορεία μιας ένωσης, που επένδυσε στην οικονομική ολοκλήρωση και έθεσε σε δεύτερη μοίρα την πολιτική και συνακόλουθα την κοινωνική ενοποίηση. Άρα, η πολιτική της ΕΕ έχοντας απομακρυνθεί από τις ανάγκες των λαών της ευρωπαϊκής οικογένειας, περιορίστηκε στην κάθετη διάσταση της διακυβέρνησης, αγνοώντας την σε βάθος οριζόντια διάστασή της.

Στην παρούσα φάση, όπου το μέλλον της ευρωπαϊκής οικογένειας βρίσκεται σε κομβικό σημείο, κατά την γνώμη μας, οι βασικές αρχές και λειτουργίες της διακυβέρνησης είναι πιο επίκαιρες από ποτέ άλλοτε. Και τούτο, διότι η ισχυροποίηση των δεσμών που υφίστανται τόσο κάθετα, σε δρώντες που καταλαμβάνουν άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες, είναι η μόνη που μπορεί να διασώσει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και να θέσει εκ νέου σε ένα επίπεδο διεκδικήσεων και διαπραγματεύσεων την ιδέα της διακυβέρνησης, ώστε να λάβει κεντρική θέση σε μια μελλοντική θεσμική εξέλιξη της ΕΕ.

Αν και η προαναφερθείσα μετατόπιση είναι κομβική, εντούτοις επανερχόμενοι στη θεωρητική σύλληψη και θεμελίωση των χαρακτηριστικών της διακυβέρνησης, θα παρατηρούσαμε επιπλέον και το εξής, ότι, δηλαδή, η διακυβέρνηση αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα και σημασία, όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, τα οποία διακρίνονται για την αύξουσα πολυπλοκότητά τους και το διασυννοριακό τους χαρακτήρα. Οι λόγοι για τους οποίους η διακυβέρνηση καθίσταται ιδιαίτερος σημαντική έννοια, όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα ακόλουθα σημεία: Πρώτον, στο γεγονός ότι ο τομέας του περιβάλλοντος αποτελεί ένα συμμετοχικό πεδίο, όπως άλλωστε δείχνει και η πληθώρα των μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο χώρο του, καθώς και στο ότι μας αφορά όλους μας ανεξαιρέτως. Δεύτερον, στην θλιβερή πραγματικότητα της υποβάθμισης του περιβάλλοντος εξαιτίας της κυριαρχίας και της εκμετάλλευσής του από τον άνθρωπο. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην υιοθέτηση της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης, στο

περιεχόμενο της οποίας συνυπάρχουν και συναντώνται, σύμφωνα με τους εμπνευστές της, τρείς πυλώνες, η οικονομία, το περιβάλλον και η κοινωνία.

Ωστόσο, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης συναντά ποικίλες δυσκολίες ως προς την εμφύτευσή της σε συγκεκριμένες πολιτικές, αλλά και τελικά ως προς την εφαρμογή της. Η άνιση οικονομική ανάπτυξη, αλλά και οι διαφορετικές κοινωνικο-οικονομικές, πολιτισμικές και γεωγραφικές κλίμακες είναι βασικοί παράγοντες που λειτουργούν ανασταλτικά ως προς την ενσωμάτωση των πολιτικών της βιώσιμης ανάπτυξης σε άλλες πολιτικές. Η διακυβέρνηση, όμως, μπορεί να προβάλει ως ο συνδετικός κρίκος για την υπερκέραση των προβλημάτων αυτών στον τομέα του περιβάλλοντος. Κι αυτό, διότι αναφέρεται στην συνεργασία και στον συντονισμό τόσο των διαφορετικών χωρικών πεδίων (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές), όσο και των διαφορετικών φορέων (πολίτες, δημόσιοι λειτουργοί). Κατά συνέπεια, η διακυβέρνηση έχει τη δυναμική να προωθήσει βιώσιμους στόχους με την από κοινού συνεργασία στην αποδοχή και νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων για τα περιβαλλοντικά ζητήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Εισαγωγή

Η Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση (Environmental Governance) είναι ένα πρότυπο πολιτικής, το οποίο έχει αναδυθεί τα τελευταία χρόνια για την καθοδήγηση και την αντιμετώπιση των πάσης φύσεως περιβαλλοντικών ζητημάτων.

Ειδικότερα, η αύξουσα πολυπλοκότητα των περιβαλλοντικών ζητημάτων και η αδυναμία της διεθνούς κοινότητας να ωθήσει το ενδιαφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος σε επιθυμητές κατευθύνσεις, οδήγησε τους φορείς χάραξης πολιτικής σε δυο διαφορετικές προσεγγίσεις: Πρώτον, ζητούν επιστημονικές συμβουλές για την εξεύρεση λύσεων σε παλαιά και νέα προβλήματα πολιτικής και δεύτερον, δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή του κοινού και των ενδιαφερομένων μερών για την ενίσχυση της νομιμότητας της διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό, για την καθοδήγηση και αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, υπάρχουν προς το παρόν δύο βασικές αντιλήψεις: Πρώτον, ότι τα περιβαλλοντικά προβλήματα μπορούν να λυθούν με βάση την αναδόμηση του υφιστάμενου θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και δεύτερον, ότι η λύση των περιβαλλοντικών ζητημάτων απαιτεί τη δημιουργία μιας νέας οικονομικής τάξης πραγμάτων. Η πρώτη αντίληψη είναι η επικρατέστερη και εφαρμόζεται στην πράξη, ενώ η δεύτερη, φαίνεται να μην είναι ακόμη εφαρμοστέα.

Σύμφωνα λοιπόν με την πρώτη αντίληψη η αναδόμηση του υφιστάμενου θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα για την επιτυχία της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση δεν μπορεί να ειπωθεί μεμονωμένα και εκτός του διεθνούς πλαισίου της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να εξεταστούν οι θεσμοί της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης, οι οποίοι ασκούν σημαντική επίδραση στο περιεχόμενο και στην διαδικασία της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Άλλωστε, σε ένα γενικότερο επίπεδο, η σχέση οικονομίας και περιβάλλοντος είναι διαχρονική και άρρηκτη με ποικίλες όψεις. Εξίσου σημαντικό είναι να εξεταστούν και οι δεσμοί που αναπτύσσονται στα διάφορα χωρικά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές) της

περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, τόσο κάθετα, όσο και οριζόντια σε μη κρατικούς δρώντες, καθώς και οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους.

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται, επομένως, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση, το υφιστάμενο θεσμικό και κανονιστικό της πλαίσιο, η σχέση της με τους οικονομικούς θεσμούς της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης, ενώ δίνονται συγκεκριμένες προτάσεις προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσής της. Εν συνεχεία, εξετάζεται η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τέλος εξετάζονται ζητήματα συλλογικής και εθελοντικής δράσης στο πλαίσιο της προώθησης συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης.

1. Ο ορισμός της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση γίνεται καλύτερα κατανοητή ως η σύσταση, επιβεβαίωση ή η αλλαγή των θεσμών για την καθοδήγηση και την επίλυση των συγκρούσεων επί των περιβαλλοντικών πόρων.⁸⁸ Ο όρος περιβαλλοντικοί πόροι περιλαμβάνει τόσο τις συμβατικές φυσικές πηγές, όπως της αλιείας και των δασών, όσο και αυτές που ανακαλύφθηκαν πρόσφατα, όπως το στρώμα του όζοντος και η βιοποικιλότητα. Για ορισμένους βέβαια συγγραφείς⁸⁹, ο όρος είναι αρκετά ευρύς, ώστε να περιλαμβάνει και γενικότερες κατηγορίες, όπως είναι η ασφάλεια και η ποιότητα του περιβάλλοντος των υδάτων και της ατμόσφαιρας.

Η δίκαιη διανομή επί των περιβαλλοντικών πόρων είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα, καθώς η οποιαδήποτε άνιση διανομή τους αποτελεί εστία συγκρούσεων και προστριβών. Ωστόσο, στην πράξη αποδεικνύεται ότι τα πράγματα είναι ιδιαίτερα περίπλοκα. Πολλοί περιβαλλοντικοί πόροι είναι πολύ-λειτουργικοί και δημιουργούν λειτουργίες των υπηρεσιών του οικοσυστήματος που χρησιμοποιούνται από διαφορετικές ομάδες χρηστών με διαφορετικούς σκοπούς. Για παράδειγμα, μπορεί να υπάρχει μια διαμάχη για το ποιος από τους ανταγωνιστές άρδευσης θα εκτρέψει το νερό από ένα υδάτινο ρεύμα για δική του/της κατανάλωση/χρήση. Επιπλέον, μπορεί να υπάρχει μια διαμάχη ως αποτέλεσμα των απαιτήσεων σε διαφορετικές υπηρεσίες –

⁸⁸ Βλ. Jouni Paavola, «Institutions and environmental governance: A reconceptualization», *Ecological Economics*, 63 (2007), p.94

⁸⁹ Βλ. Jouni Paavola, «Explaining Multi-Level Environmental Governance», April, 2008, No. 10, p. 6-7 [in:] <http://see.leeds.ac.uk>

λειτουργίες. Για παράδειγμα, η άρδευση του νερού μπορεί να περιλαμβάνει την χρήση ύδρευσης ή ακόμα και την ροή του νερού σε χρήσεις αναψυχής.⁹⁰

Όπως γίνεται αντιληπτό, η καθοδήγηση και η αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε μεγάλο βαθμό θέτει ζητήματα διαχείρισης και δικαιοδοσίας επί των περιβαλλοντικών πόρων. Κατά συνέπεια, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση αποτελεί ένα πρότυπο πολιτικής, του οποίου σκοπός είναι η επίλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων μέσω της συνεργασίας και του συντονισμού. Η συνεργασία και ο συντονισμός θα πρέπει να κατευθύνονται αφενός σε κάθετες νόρμες διακυβέρνησης και αφετέρου σε οριζόντιες.

Ειδικότερα, σ' αυτό το σημείο είναι αναγκαίο να επανεξετάσουμε το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο κατά την γνώμη μας ανταποκρίνεται καλύτερα στον σκοπό και στις λειτουργίες της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης των *Gary Marks* και *Liesbet Hooghe* αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα για την κατανόηση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση περιγράφει μια πολιτεία, η οποία δημιουργεί πολιτική διαδικασία, κατά την οποία οι αρχές και η χάραξη πολιτικής επιρροής είναι διανεμημένες στα διάφορα χωρικά επίπεδα – υπο-εθνικό, εθνικό και υπερεθνικό.⁹¹

Σ' αυτήν την πολιτεία «[...] Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει όλη την γνώση και όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για να λυθούν σύνθετα, εξελισσόμενα και διαφοροποιούμενα προβλήματα, κανένας δρων δεν διαθέτει επαρκή εποπτεία ώστε να καταστήσει ενεργή την εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων. Κανένας μεμονωμένος δρων δεν διαθέτει επαρκή ικανότητα δράσης ώστε να κυριαρχήσει μονομερώς σε ένα συγκεκριμένο διακυβερνητικό υπόδειγμα (*Kooiman*)».⁹² Η κυβέρνηση – κράτος δεν είναι παρά ένας από τους πολλούς δρώντες στην πολυεπίπεδη πολιτεία. Για την λειτουργία της πολυεπίπεδης πολιτείας απαραίτητος είναι ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών δρώντων του συστήματος, αλλά και μεταξύ των διαφορετικών χωρικών επιπέδων. Η κεντρική κυβερνητική εξουσία διαχέεται

⁹⁰ Βλ. οπ.π. Jouni Paavola, «Institutions and environmental governance: A reconceptualization», p.94

⁹¹ Βλ. οπ.π. Gary Marks & Liesbet Hooghe, «Multi-level governance and European Integration», p. 2.

⁹² Βλ. οπ.π. Ben Rosamond, «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», σελ. 162.

τόσο κάθετα σε δρώντες που καταλαμβάνουν άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια σε μη κρατικούς δρώντες.⁹³

Συνακόλουθα, σ' ένα παγκοσμιοποιημένο σύστημα, όπου κανένας δρων δεν μπορεί να κυριαρχήσει μονομερώς σε ένα συγκεκριμένο κυβερνητικό υπόδειγμα, ζητούμενο είναι η πληρέστερη εφαρμογή του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την καθοδήγηση και την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, τα οποία χαρακτηρίζονται από την αύξουσα πολυπλοκότητά τους και τον διασυννοριακό τους χαρακτήρα.

2. Τα χωρικά επίπεδα της κλίμακας στην πολυεπίπεδη περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Η Πολυεπίπεδη Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση (Multi-Level Environmental Governance) περιγράφει την ύπαρξη διαφόρων χωρικών επιπέδων, τα οποία αλληλεπιδρούν μεταξύ τους για την προαγωγή κανόνων και ρυθμίσεων επί των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Τα χωρικά επίπεδα της κλίμακας, τα οποία πλαισιώνουν τον βασικό κορμό της πολυεπίπεδης περιβαλλοντικής διακυβέρνησης είναι τα ακόλουθα: παγκόσμιο – διεθνές, περιφερειακό – κοινοτικό, εθνικό και τοπικό.

Ειδικότερα σε παγκόσμιο – διεθνές επίπεδο απαιτείται η συνεργασία της διεθνούς κοινότητας με εμπλεκόμενους φορείς παγκόσμιας εμβέλειας, όπως είναι ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), με διακρατικές οντότητες, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και με τους θεσμικούς φορείς τους, λόγω χάρη το UNEP (Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον), την Επιτροπή για την Βιώσιμη Ανάπτυξη (Commission for Sustainable Development - CSD) και το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο (Global Environment Facility – GEF). Ταυτόχρονα, απαραίτητη είναι και η συνεργασία μεταξύ των κρατών για καθορισμό κοινών στόχων και θέσπιση διεθνών κανόνων προαγωγής του περιβάλλοντος.⁹⁴

⁹³ Βλ. οπ.π. Δ. Ν. Χρυσόχου, Μ. Ι. Τσινισιζέλης, Κ. Υφαντής, Σ. Σταυρίδης & Δ. Κ. Ξενάκης, «Ευρωπαϊκή Πολιτεία», σελ.12.

⁹⁴ Βλ. Δανάη-Μαρία Αράπη, «Διεθνής περιβαλλοντική διακυβέρνηση: Ουτοπία ή αναγκαιότητα», *Νόμος και Φύση*, Δεκέμβριος 2010.

Στην περιφερειακή ευρωπαϊκή κλίμακα, βασικός στόχος είναι η διαμόρφωση ενιαίων περιβαλλοντικών πολιτικών για την αντιμετώπιση των κοινών ευρωπαϊκών προβλημάτων με την ταυτόχρονη εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων.

Σε εθνική κλίμακα απαραίτητη είναι η εκπόνηση εθνικών περιβαλλοντικών στρατηγικών, προσαρμοσμένων τόσο στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, όσο και στο διεθνές δίκαιο (διεθνείς συμβάσεις). Οι εθνικές αυτές στρατηγικές θα πρέπει να κατευθύνονται και στην αντιμετώπιση πολλών ομοειδών τοπικών οικολογικών προβλημάτων⁹⁵ ως συνέπεια των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων.

Τέλος, στην τοπική κλίμακα λήψης αποφάσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα τα συχνά μεγάλης έντασης και συγκρούσεων τοπικά οικολογικά προβλήματα.⁹⁶ Οι προτεινόμενες τοπικές περιβαλλοντικές πολιτικές πρέπει να συνδυάζονται αφενός με την εθνική στρατηγική, αφετέρου με την τοπική οικονομία, την τοπική γνώση, τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες και την τοπική πολιτιστική παράδοση.

Για την επιτυχία της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης απαραίτητη είναι η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ όλων των παραπάνω διαφορετικών χωρικών επιπέδων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, είναι ιδιαίτερος σημαντικό να εξεταστούν οι δομές των διαφόρων χωρικών επιπέδων σε οριζόντια κλίμακα. Κατά συνέπεια, η συνεργασία και συντονισμός είναι βασική προϋπόθεση και μεταξύ των δρώντων του συστήματος και δη πόσο μάλλον των μη κυβερνητικών δρώντων.

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση ασχολείται επομένως με τη διασύνδεση των διαφόρων χωρικών επιπέδων, τη δημιουργία, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμικών ρυθμίσεων, καθώς και με ζητήματα συλλογικής και εθελοντικής δράσης, συλλογικής διαχείρισης και δικαιοδοσίας επί των περιβαλλοντικών πόρων και τέλος με ζητήματα διερεύνησης του κόστους και των ωφελειών, που προκύπτουν από τις συνεργατικές νόρμες διακυβέρνησης.

⁹⁵ Βλ. Ιωάννης Παντής, «Το στοίχημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης», *Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2009.

⁹⁶ Ibid.

3. Παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Οι τυπικές και άτυπες θεσμικές λύσεις για την επίλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων και των συγκρούσεων επί των περιβαλλοντικών πόρων θεωρείται ότι περιλαμβάνουν περιπτώσεις, τόσο από τη συνήθη περίπτωση δημοσίου καθεστώτος ιδιοκτησίας επί των εθνικών φυσικών πόρων, όσο και των περιβαλλοντικών πολιτικών που ενυπάρχουν στις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες (ΠΠΣ).⁹⁷

Η παγκόσμια, επομένως, περιβαλλοντική διακυβέρνηση περιλαμβάνει τόσο τις εθνικές, όσο και τις διεθνείς πολιτικές και πρακτικές. Εκκινεί από την παραδοχή ότι το περιβάλλον είναι κοινό αγαθό και ότι η προστασία του και η διατήρησή του είναι κοινή ευθύνη, καθώς οποιεσδήποτε αλλαγές στο φυσικό οικοσύστημα έχουν επιπτώσεις στην ανθρώπινη ζωή. Η διαμόρφωση των κατάλληλων περιβαλλοντικών πολιτικών στα διάφορα χωρικά επίπεδα της κλίμακας είναι το ρεαλιστικό ζητούμενο, το οποίο θα επιτρέψει την όσο το δυνατόν καλύτερη διαχείριση και προστασία του περιβάλλοντος.

Κατά συνέπεια, στον σύγχρονο οικολογικό προβληματισμό, η παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση έχει ως αφετηρία τη διαμόρφωση περιβαλλοντικών πολιτικών, η οποία φαίνεται να επηρεάζεται από τρεις βασικές προσεγγίσεις: την παγκοσμιοποίηση, όπως αυτή εκφράζεται μέσω των παγκόσμιων περιβαλλοντικών αγαθών ως το κυρίαρχο πλαίσιο αναφοράς, την αειφορική διαχείριση των φυσικών πόρων ως τον κυρίαρχο στόχο ανάπτυξης και την περιβαλλοντική διακυβέρνηση ως την κυρίαρχη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή και την νομιμοποίηση των δύο άλλων.⁹⁸

Η προσέγγιση της παγκοσμιοποίησης αφορά κυρίως τις εκτεταμένες και μεγαλεπήβολες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές αλλαγές στον σύγχρονο κόσμο. Είναι μια χαρακτηριστική τάση του προηγούμενου αιώνα που έφυγε και αυτού που ξεκίνησε ιδίως στον οικονομικό τομέα, αλλά και στους τομείς της πολιτικής και του πολιτισμού, η οποία σε μεγάλο βαθμό διευκολύνθηκε από την

⁹⁷ Βλ. οπ.π. Jouni Paavola, "Institutions and environmental governance: A reconceptualization", p. 94.

⁹⁸ Βλ. οπ.π. Ιωάννης Παντής, «Το στοίχημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης».

ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας στους τομείς της πληροφορίας, της επικοινωνίας και των μέσων μεταφοράς.⁹⁹

Η παγκοσμιοποίηση είναι μια αντικειμενική, μη αναστρέψιμη διαδικασία που στην εποχή μας αποκτά χαρακτήρα κυρίαρχης τάσης. Έχει αντιφατικές επιδράσεις: θετικές και αρνητικές. Κάτω από αυτές τις συνθήκες το ρεαλιστικό ζητούμενο είναι όχι η αναστροφή της αλλά η ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιπτώσεων, η αξιοποίηση νέων ευκαιριών και η μεγιστοποίηση των θετικών επιδράσεων της [...].¹⁰⁰

Η προσέγγιση της αειφορικής διαχείρισης των φυσικών πόρων αφορά κυρίως την οικονομική ανάπτυξη. Η οικονομική ανάπτυξη μεταβάλλει αναπόφευκτα το περιβάλλον, όπως ακριβώς η απόλυτη προστασία του περιβάλλοντος αναστέλλει την οικονομική πρόοδο. Ωστόσο, στην πράξη αποδεικνύεται ότι τα πράγματα είναι ιδιαίτερα περίπλοκα. Για παράδειγμα, οι χώρες του Τρίτου Κόσμου και οι αναπτυσσόμενες χώρες θέτουν ως βασική τους προτεραιότητα την ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως η πρόσβαση σε νερό, τροφή, αντιμετώπιση του υποσιτισμού, των ασθενειών και επιδημιών και σε δεύτερη μοίρα αν μη τι άλλο την προστασία του περιβάλλοντος.

Επιπλέον, πολλές αναπτυσσόμενες χώρες θέτουν ως βασική προτεραιότητα την οικονομική τους ανάπτυξη, μεταβάλλοντας αναπόφευκτα το φυσικό τους περιβάλλον. Κατά συνέπεια, λόγω της ποικιλομορφίας των κρατών και περιοχών, αλλά κυρίως εξαιτίας της διαφοράς πλούτου μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών, που εξ' ορισμού διαχωρίζει τις περιβαλλοντικές προτεραιότητες σε πρωτεύουσες και δευτερεύουσες¹⁰¹, οι διεθνείς κυβερνητικές πρακτικές αδυνατούν να εφαρμοστούν.

Βέβαια, τα τελευταία 40 χρόνια υπάρχει παγκόσμια ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, η συζήτηση για την προστασία του περιβάλλοντος αναδείχθηκε διεθνώς στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Την περίοδο αυτή, τα αποτελέσματα των φυσικών επιστημών τεκμηριώναν την

⁹⁹ Βλ. Βίκυ Καραγεώργου, «Η Παγκόσμια Διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη», *Νόμος και Φύση*, Μάρτιος 2002 (Έτος 6^ο), σελ.499.

¹⁰⁰ Βλ. Στέλιος Μπαμπανάσης, «Προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της παγκοσμιοποίησης, στο Αντώνης Κόντης – Χαράλαμπος Τσαρδανίδης (επιμ.), *«Διεθνής Πολιτική Οικονομία – Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σσ. 66-69.

¹⁰¹ Βλ. οπ.π. Δανάη-Μαρία Αράπη, «Διεθνής περιβαλλοντική διακυβέρνηση: Ουτοπία ή αναγκαιότητα».

άποψη για την κρίση των οικοσυστημάτων, αφενός από τη ρύπανση των βιομηχανιών με τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα (το φαινόμενο του θερμοκηπίου) και αφετέρου από την καταστροφή των φυσικών πόρων.

Η διεθνής κοινότητα δεν άργησε να αναλάβει δράση. Στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ξεκίνησαν αξιόλογες προσπάθειες από διακρατικούς οργανισμούς, όπως ο ΠΟΕ (Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου), η Παγκόσμια Τράπεζα, ο ΟΗΕ με στοχευμένα προγράμματα όπως το UNEP (United Nations Environmental Programme), το UNDP (United Nations Development Programme) και το Πρόγραμμα Άνθρωπος και Βιόσφαιρα (MAB), αλλά και από μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ).

Ωστόσο, παρά τις μείζονες αυτές προσπάθειες δεν έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην επίλυση των σημαντικών περιβαλλοντικών προβλημάτων, τα οποία σε ορισμένες περιπτώσεις τείνουν να προσλάβουν απειλητικές διαστάσεις, όπως στην περίπτωση των επιπτώσεων των κλιματικών αλλαγών στα μικρά νησιωτικά κράτη, που μπορεί να απειλήσουν την ίδια την υπόστασή τους.

Η αδυναμία της διεθνούς κοινότητας και η έλλειψη βούλησης για τη χάραξη συγκεκριμένων στρατηγικών για την αντιμετώπιση των οικολογικών προβλημάτων, οδηγεί στην αλλαγή ή στην δημιουργία νέων θεσμικών ρυθμίσεων, κατά το πρότυπο της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

3.1 Το θεσμικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης

Ο όρος παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση περιλαμβάνει τόσο το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, όσο και τους διεθνείς οργανισμούς και τα όργανά τους, που θεσπίζουν, αλλά και συμβάλλουν στην εφαρμογή των κανόνων του.¹⁰²

Τα πρώτα βήματα προς την κατεύθυνση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης έγιναν ήδη από το 1972, στο πλαίσιο της πρώτης μεγάλης συνδιάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, που πραγματοποιήθηκε στην Στοκχόλμη. Στο Κείμενο της Διακήρυξης αναφέρεται ρητά

¹⁰² Βλ. σχετικά Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της», *Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2004.

και επανειλημμένα ότι, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος επηρεάζουν την ευημερία των λαών και την οικονομική ανάπτυξη όλου του κόσμου. Επισημαίνεται ότι, τα περιβαλλοντικά προβλήματα προκαλούνται από την υπανάπτυξη, λόγος για τον οποίο, οι χώρες που βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης πρέπει να προσανατολίσουν τις προσπάθειες τους, αφενός στην ανάπτυξη εκείνη που λαμβάνει υπόψη τις προτεραιότητές τους, αλλά αφετέρου και στη βελτίωση του περιβάλλοντός τους.¹⁰³

«Η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος αναγορεύονται σε καθήκον χάριν τόσο των παρούσων όσο και των μελλουσών γενεών, σε συντονισμό και εναρμόνιση με τους θεμελιώδεις στόχους της ειρήνης και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης».¹⁰⁴

Τις δεκαετίες που ακολούθησαν, οι γνώσεις και η ευαισθησία γύρω από τα περιβαλλοντικά θέματα παρουσίασαν εκθετική αύξηση, τόσο στο επίπεδο της διεθνούς επιστημονικής γνώσης, όσο και σε επίπεδο διεθνών οργανισμών και περιβαλλοντικών οργανώσεων. Ακριβώς, μια εικοσαετία μετά την Πρώτη Συνδιάσκεψη, το 1992, στο Ρίο ντε Τζανέιρο, η Διάσκεψη Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών (United Nations, 1992), είδε τη γέννηση της Επιτροπής για τη βιώσιμη ανάπτυξη (CSD-Commission for Sustainable Development), προπαρασκευαστικό προϊόν της οποίας υπήρξε η Έκθεση της Επιτροπής Bruntland¹⁰⁵, με τίτλο «Το Κοινό μας Μέλλον».

Στο πλαίσιο αυτής της Διάσκεψης διατυπώνονται για πρώτη φορά και επίσημα οι αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης. Ειδικότερα, στην Agenda 21, άρθρο 10, ορίζεται ότι,

¹⁰³ Βλ. Γ.Π. Σιούτη, «Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος», στο Μ.Σ. Σκούρτος και Κ.Μ. Σοφούλης (επιμ.), «Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα», Εκδόσεις τυπωθήτω, Αθήνα 1998, σελ. 73-87.

¹⁰⁴ Βλ. οπ.π. Γ.Π. Σιούτη, «Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος», σελ. 75-76.

¹⁰⁵ Στην Αναφορά της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, το 1987, γνωστή και ως Bruntland Report, από το όνομα της τότε επικεφαλής Πρωθυπουργού της Νορβηγίας Gro Harlem Bruntland, αναφέρεται ότι κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα, οικονομική και κοινωνικο-πολιτιστική επιτυγχάνει ή αποτυγχάνει ανάλογα με την ποιότητα της σχέσης μεταξύ κοινωνίας και φυσικού κόσμου. Η ανάπτυξη είναι «πραγματική» μόνον όταν προάγει την ποιότητα της ζωής. Η βιώσιμη ανάπτυξη προσδιορίζεται ως «η ανάπτυξη που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλουσών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες».

«η βιώσιμη ανάπτυξη προσδιορίζεται αφενός από την ανάγκη διατήρησης και προστασίας του περιβάλλοντος και αφετέρου από τη θεμιτή ανάγκη των αναπτυσσομένων κρατών να εξασφαλίσουν ένα καλύτερο επίπεδο διαβίωσης στους λαούς τους», ενώ, η βιώσιμη ανάπτυξη είναι «η ανάπτυξη εκείνη, η οποία πρέπει να ικανοποιεί εξίσου τις αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές ανάγκες της παρούσας και των μελλουσών γενεών».

Η Διάσκεψη για το περιβάλλον και την ανάπτυξη στο Ρίο ντε Τζανέιρο, αποτέλεσε μια μοναδική Διάσκεψη στην ιστορία των Ηνωμένων Εθνών από πλευράς συμμετοχής, στοχεύσεων, αλλά και υιοθέτησης κειμένων πολιτικής. Η Διάσκεψη του Γιοχάννεσμπουργκ το 2002, θα επαναβεβαιώσει τις δεσμεύσεις του Ρίο και γενικότερα την υιοθέτηση της βιώσιμης ανάπτυξης ως κεντρικής πολιτικής επιλογής σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο.

Στη Διάσκεψη του Γιοχάννεσμπουργκ εγκρίθηκε πολιτική δήλωση και σχέδιο εφαρμογής, που περιλάμβανε μεταξύ των στόχων του την μείωση κατά το ήμισυ, το αργότερο μέχρι το 2015, του αριθμού των προσώπων που δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό και σε στοιχειώδεις συνθήκες υγιεινής, την αποκατάσταση των εξαντλημένων αλιευτικών αποθεμάτων και την επαναφορά τους σε βιώσιμο επίπεδο, την μείωση το αργότερο μέχρι το 2020, των αρνητικών επιπτώσεων των χημικών προϊόντων για την υγεία και το περιβάλλον, τον τερματισμό της απώλειας της βιοποικιλότητας πριν από το 2010 και την αναστροφή της τάσης επιδείνωσης των φυσικών πόρων.

Ωστόσο, παρά τις μείζονες αυτές διεθνείς συναντήσεις και δεκάδες άλλες παρόμοιου μεγέθους (π.χ. Η διάσκεψη των ΗΕ για την Κλιματική Αλλαγή στη Χάγη, το Νοέμβριο του 2002 και για την Ερημοποίηση στη Βόννη, το Δεκέμβριο του 2000), το παγκόσμιο περιβάλλον υποβαθμίζεται διαρκώς και η βιωσιμότητα βρίσκεται σημαντικές δυσκολίες ως προς την εμφύτευσή της σε συγκεκριμένες πολιτικές και δράσεις.¹⁰⁶

Σε ένα πρώτο επίπεδο, η δυσκολία πραγματοποίησης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης εντοπίζεται κατ' αρχήν στην εσωτερική αντίφαση, που αυτή περιέχει: η οικονομική ανάπτυξη μεταβάλλει αναπόφευκτα το περιβάλλον, όπως ακριβώς η

¹⁰⁶ Βλ. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τεύχος 3/2002 (Έτος 6^ο), σσ.474-494.

απόλυτη προστασία του περιβάλλοντος αναπόφευκτα αναστέλλει την οικονομική πρόοδο.¹⁰⁷ Το περιεχόμενο της βιώσιμης ανάπτυξης είναι ακριβώς η υπέρβαση αυτής της εγγενούς αδυναμίας.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η σύσταση καθολικών αρχών και σχεδίων δράσης σε επίπεδο θεσμικών οργάνων του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, καθώς και η υιοθέτηση παγκόσμιων περιβαλλοντικών στόχων αποκομμένων από την τοπική πραγματικότητα, δυσχεραίνουν την εφαρμογή βιώσιμων πολιτικών για το περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, η υιοθέτηση κοινών στόχων για διαφορετικές ηπείρους (π.χ. Αφρική και Λατινική Αμερική), και κατά συνέπεια το μεγάλο πρόβλημα της ιεράρχησης των στόχων, που διαφέρει ακόμα και από χώρα σε χώρα, εξηγούν προς το παρόν γιατί οι πολιτικές βιώσιμης ανάπτυξης έχουν τόση μικρή επιτυχία.

Σε ένα τρίτο επίπεδο, έχει γίνει αντιληπτό ότι, ενώ η παγκοσμιοποίηση σε οικονομικό, πολιτισμικό και επικοινωνιακό επίπεδο προχωρά με ταχείς ρυθμούς, οι Πολυμερείς Οργανισμοί, υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, αδυνατούν να αφομοιώσουν αυτές τις αλλαγές και να τις ωθήσουν προς επιθυμητές κατευθύνσεις, καθώς και να ελέγχουν το κατά πόσο εφαρμόζονται οι πολιτικές βιώσιμης ανάπτυξης στα κράτη-μέλη.

Κατά συνέπεια, η διακυβέρνηση προβάλλει ως η κύρια θεσμική προσέγγιση που μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή της έννοιας της «βιώσιμης ανάπτυξης». Κι αυτό, διότι η διακυβέρνηση σε θέματα περιβάλλοντος, όπως είδαμε και στις προηγούμενες ενότητες (1-3) κατά τα πρότυπα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αναφέρεται στην συνεργασία και τον συντονισμό των διαφόρων χωρικών επιπέδων (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές). Κατά αυτόν τον τρόπο, το πρότυπο της υιοθέτησης και εφαρμογής των περιβαλλοντικών αποφάσεων που εμπίπτουν σε νομοθετικές παρεμβάσεις και ρυθμίσεις «εκ των άνω», σταδιακά εγκαταλείπεται και δίνει την θέση του σε ένα διακυβερνητικό πρότυπο συνεργασίας «από κάτω προς τα πάνω», όπου η συνεργασία κρίνεται απαραίτητη πρωτίστως για την κατανόηση των οικονομικο-πολιτικών, κοινωνικών και πολιτισμικών σχέσεων που υφίστανται σε τοπιακή κλίμακα και έπειτα σε εθνική και περιφερειακή.

¹⁰⁷ Βλ. οπ.π. Γ.Π. Σιούτη, «Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος», σελ. 87.

Έτσι, γίνεται καλύτερα κατανοητή από τη διεθνή κοινότητα, η σύσταση και η υιοθέτηση των εκάστοτε περιβαλλοντικών νομοθετικών παρεμβάσεων που προωθούν τη βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά και η συνεργασία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των οικουμενικών περιβαλλοντικών θεσμών της, η οποία αντιστοιχεί σε κάθετες νόρμες διακυβέρνησης. Αντίστοιχα καθίσταται δυνατή η εφαρμογή των βιώσιμων περιβαλλοντικών νομοθετικών ρυθμίσεων σε τοπιακή κλίμακα, όπου προωθείται η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ οριζόντιων δομών διακυβέρνησης.

Ωστόσο, σε συζητήσεις που έλαβαν χώρα σε επίπεδο ΟΗΕ για τη διεθνή περιβαλλοντική διακυβέρνηση, την τελευταία τριετία, έχει γίνει εμφανές ότι, το σημερινό σύστημα -ένα συνονθύλευμα γενικών και ειδικευμένων σωμάτων, προγραμμάτων και θεσμικών οργάνων, διασκορπισμένων σε όλο τον κόσμο, μαζί με μια πληθώρα διεθνών περιβαλλοντικών συμφωνιών- δεν είναι πλέον αποτελεσματικό. Ένα από τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει, είναι η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού ανάμεσα σε όλους αυτούς τους παράγοντες.

Στη συνέχεια θα περιγραφούν συνοπτικά οι οικουμενικοί περιβαλλοντικοί θεσμοί της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, το κανονιστικό της πλαίσιο και οι σχέσεις της με τους θεσμούς και τους κανόνες της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης ενώ, τέλος, θα παρουσιαστούν προτάσεις για την ενδυνάμωσή της.

3.2 Οικουμενικοί περιβαλλοντικοί θεσμοί

Το θεσμικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης περιλαμβάνει τους οικουμενικούς περιβαλλοντικούς θεσμούς. Ειδικότερα, το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, η Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο αποτελούν τον σκληρό πυρήνα του θεσμικού πλαισίου της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, οι οποίοι (θεσμοί) θα εξεταστούν χωριστά στη συνέχεια.

3.2.1 Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP – United Nations Environment Programme)

Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον δημιουργήθηκε το 1972, κατά την διάρκεια της πρώτης Συνδιάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Η δημιουργία του προγράμματος αρχικά χαιρετίστηκε

ως ένα από τα σημαντικότερα αποτελέσματα αυτής της πρώτης Συνδιάσκεψης και ως ένα σημαντικό βήμα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον.

Σκοπός του Προγράμματος ήταν να αποτελέσει τον κεντρικό πόλο αναφοράς για τα περιβαλλοντικά προβλήματα στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών και «να παίζει έναν καταλυτικό και συντονιστικό ρόλο, λειτουργώντας ως εστιακό σημείο της δράσης της κοινωνίας των πολιτών μέσα στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών».¹⁰⁸ Για τους λόγους αυτούς, ευθύς του ανατέθηκε ως καθήκον να θέσει παγκόσμια πρότυπα και να συντονίσει τις περιβαλλοντικές δραστηριότητες παγκοσμίως.

Στις σημαντικότερες δραστηριότητες του Προγράμματος είναι η προώθηση των διεθνών και περιφερειακών περιβαλλοντικών Συμφωνιών. Ειδικότερα, το UNEP εμπεριέχει μηχανισμούς για την υλοποίηση και την τήρηση μιας σειράς Πολυμερών Περιβαλλοντικών Συμφωνιών (Multilateral Environmental Agreements – MEA's), όπως είναι η Σύμβαση για την Βιοποικιλότητα και η Σύμβαση για την Ερημοποίηση. Ταυτόχρονα παρέχει υποστήριξη και Γραμματείες για τις ακόλουθες Συμβάσεις: α) Τη Σύμβαση του Ρίο για την Προστασία της Βιοποικιλότητας (CBD), που στόχο έχει τη διατήρηση της γενετικής ποικιλότητας του πλανήτη, την αειφορική διαχείρισή της, καθώς και τη δίκαιη κατανομή των ωφελημάτων που προέρχονται από την αξιοποίηση και την χρήση της, β) τη Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Απερήμωσης, που στοχεύει στην διατήρηση των εδαφών αλλά και των δασικών και υδατικών πόρων, γ) τη Σύμβαση για τα Αποδημητικά Είδη Άγριων Ζώων, που στοχεύει στην πλανητική προστασία των ειδών αυτών μέσω της προστασίας των οικοτόπων τους, δ) τη Σύμβαση για την Διασυνοριακή Μεταφορά Επικίνδυνων Ουσιών (Σύμβαση της Βασιλείας), ε) τις λεγόμενες «Συμβάσεις για το Όζον» (Συνθήκη της Βιέννης και Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ) για την προστασία της στοιβάδας του όζοντος μέσω του περιορισμού και των ουσιών που καταστρέφουν το όζον της ανώτερης ατμόσφαιρας, στ) τις Συμβάσεις για την Προστασία και Ανάπτυξη του Θαλάσσιου και Παράκτιου Περιβάλλοντος και της Ανατολικής Αφρικής και της Κεντρικής – Δυτικής Αφρικής και, τέλος ζ) τη Σύμβαση για την Προστασία της Μεσογείου, που στόχο έχει την εξάλειψη της ρύπανσης από την Μεσόγειο.

Ωστόσο, το Πρόγραμμα, από την ημέρα της ίδρυσής του, κατέστη εμφανές ότι αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις φιλοδοξίες των ιδρυτών του. Πρώτον, η χωροθέτηση της έδρας του στο Ναϊρόμπι της Κένυας είχε ως αποτέλεσμα, αφενός να

¹⁰⁸ Βλ. οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σσ.474-494.

βρίσκεται σε σχετική απόσταση από το κέντρο των αποφάσεων του οργανισμού και αφετέρου να αποδοθεί μέρος της σχετικής του αναποτελεσματικότητας στην ίδια την έδρα του, καθώς το Ναϊρόμπι της Κένυας είναι μια πόλη που υποφέρει από έλλειψη υποδομών και εγκληματικότητα.¹⁰⁹

Δεύτερον, η λειτουργία του προγράμματος βασίζεται σε μη υποχρεωτικές χρηματοδοτικές εισφορές. Εντούτοις, παρατηρείται μια σημαντική απροθυμία των οικονομικά εύρωστων χωρών να εκπληρώσουν τις οικονομικές τους εισφορές. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ο προϋπολογισμός του UNEP αποτελείται κατά 50% από εισφορές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹¹⁰ Η έλλειψη των απαραίτητων χρηματοδοτικών πόρων είναι ίσως ο μεγαλύτερος σε σημασία λόγος για τον οποίο το Πρόγραμμα δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στις φιλοδοξίες των ιδρυτών του.

Τρίτον, η έλλειψη αρμοδιοτήτων, η οποία ήταν εν μέρει προϊόν της πολιτικής εμπλοκής μεταξύ των αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών του Οργανισμού, είχε ως συνέπεια την αδυναμία αποτελεσματικής λειτουργίας του Προγράμματος στην επίτευξη σημαντικών αποτελεσμάτων στον περιβαλλοντικό τομέα.

Τέλος, η εφαρμογή των περισσότερων Πολυμερών Περιβαλλοντικών Συμφωνιών γίνεται στο πλαίσιο μιας ξεχωριστής διοικητικής δομής, δηλαδή των Γραμματειών, οι οποίες δρουν με σχετική αυτονομία. Το γεγονός αυτό, είχε ως συνέπεια να δημιουργούνται πολλά κέντρα δράσεων στο πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού συστήματος πολιτικής.

Για τους παραπάνω λόγους, το UNEP κατηγορήθηκε για έλλειψη αποτελεσματικότητας, οράματος, διεκδυτικότητας και «ηγετικών ικανοτήτων».¹¹¹ Έτσι, το UNEP «δεν αποτέλεσε παρά ένα είδος “διεύθυνσης – προγράμματος” και όχι έναν πλήρη αρμοδιοτήτων οργανισμό»¹¹².

Παρόλα αυτά όμως δεν μπορεί να μην επισημανθεί η πολύ σημαντική συνεισφορά του στην προώθηση του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και στην συμμόρφωση των κρατών-μελών του οργανισμού προς αυτήν την κατεύθυνση.

Τα τελευταία χρόνια, το UNEP «δείχνει έλλειψη προσαρμοστικότητας στα νέα δεδομένα». Η έλλειψη πόρων και πολιτικής ισχύος, που είναι απαραίτητα για να

¹⁰⁹ Βλ. σχετικά οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 476.

¹¹⁰ Βλ. σχετικά οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Βλ. οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 476.

λειτουργήσει το πρόγραμμα ως βασικό θεσμικό όργανο για το περιβάλλον, έχει ως συνέπεια να βάλλεται το κύρος και η ανεξαρτησία του. Κατά συνέπεια πρέπει να εξεταστεί σοβαρά η μορφή, η λειτουργία και η χρηματοδότηση του προγράμματος, είτε προς την κατεύθυνση μετασχηματισμού του σε μια εξειδικευμένη υπηρεσία του ΟΗΕ, είτε προς την κατεύθυνση ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος, με πόρους και αποφασιστική ισχύ.

3.2.2 Η Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (Commission for Sustainable Development – CSD)

Η Επιτροπή για τη βιώσιμη ανάπτυξη ιδρύθηκε το 1992, στο πλαίσιο της Διάσκεψης του Ρίο για την βιώσιμη ανάπτυξη. Αποτελεί μια από τις εννέα επιτροπές του ECOSOC, δηλαδή του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του ΟΗΕ.

Η δημιουργία της γέννησε ελπίδες, καθώς της ανατέθηκε το δύσκολο έργο της παρακολούθησης της εφαρμογής της Agenda 21 και της παραγωγής περιβαλλοντικών πολιτικών με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη. Τα μέλη της Επιτροπής εκλέγονται από το ECOSOC, ωστόσο η Επιτροπή παραμένει ανοιχτή σε συμμετοχές από άλλες χώρες, μη κυβερνητικές οργανώσεις και διεθνείς οργανισμούς. Η ετήσια σύνοδός της συλλέγει και καταγράφει ένα ευρύ φάσμα πληροφοριών για θέματα βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα προάγει το διεθνή διάλογο στα θέματα αυτά.

Ομάδες εργασίας από κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες τροφοδοτούν με υλικό και ιδέες τις συνόδους της και αξιοποιούν τις εισροές των μειζόνων κοινωνικών ομάδων, που κατονομάζονται στην Agenda 21 (ΜΚΟ, αυτόχθονες λαοί, γυναίκες, νέοι, τοπικοί αυτοδιοίκηση, συνδικάτα, βιομηχανία, επιχειρήσεις, αγρότες και επιστημονική κοινότητα).

Στην παγκόσμια Διάσκεψη στο Γιοχάνεσμπουργκ το 2002 αποφασίστηκε να αναβαθμιστεί ο ρόλος της Επιτροπής. Ειδικότερα, « [...] θα πρέπει να είναι ο ρόλος της αφενός στην παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμφωνηθέντων του Γιοχάνεσμπουργκ, συμπεριλαμβανομένων και των συμφωνιών τύπου Π¹¹³, και αφετέρου στη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης και των τριών πυλώνων της βιώσιμης

¹¹³ Πρόκειται για εθελοντικές συμφωνίες μεταξύ των αναπτυγμένων χωρών (δότες χώρες), διεθνών οικονομικών οργανισμών, ιδιωτικών επιχειρήσεων και πολυεθνικών εταιριών για την υλοποίηση πρωτοποριακών δράσεων σε σχέση με την υλοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες.

ανάπτυξης μέσα στο σύστημα του ΟΗΕ, παρέχοντας όλη την απαραίτητη τεκμηρίωση –ως βάση αποφάσεων- στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο των Η.Ε, το οποίο με τη σειρά του αναφέρεται στη Γενική Συνέλευση και στο Συμβούλιο Ασφαλείας».¹¹⁴

Με βάση τις νέες ρυθμίσεις του σχεδίου του Γιοχάνεσμπουργκ, η Επιτροπή θα πρέπει να προωθήσει συνεργατικές νόρμες διακυβέρνησης και να διευκολύνει τις συνεργασίες (partner-ships), να εξετάσει τις εθνικές και περιφερειακές εκθέσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά και να ασχολείται με θέματα οικονομικής βοήθειας και μεταφοράς τεχνολογίας.

Όπως έχει δείξει η μέχρι στιγμής λειτουργία της, η Επιτροπή συνέβαλε στην ανταλλαγή απόψεων στα θέματα της βιώσιμης ανάπτυξης. Έχοντας κυρίως τον χαρακτήρα ενός διεθνούς φόρουμ υψηλού επιπέδου για τα θέματα αυτά κατάφερε να εισάγει νέες προσεγγίσεις στα περιβαλλοντικά πράγματα, ενώ σημαντικός κρίνεται και ο ρόλος της στην εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο της συμμετοχής και της ανταλλαγής απόψεων.

Ωστόσο, ο ρόλος της Επιτροπής παρέμεινε περισσότερο στη συζήτηση και στην ανταλλαγή απόψεων, ενώ ο συντονιστικός της ρόλος στα θέματα αυτά παρέμεινε σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

Ένα σαφώς από τα πιο σημαντικά πλεονεκτήματά της ήταν η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στο διεθνές φόρουμ, καθώς η Επιτροπή εργάστηκε προς αυτή την κατεύθυνση. Ωστόσο, πολλοί θεώρησαν αμφίβολη τη δημοκρατικότητα και αντιπροσωπευτικότητα του οργάνου αυτού και σε ένα δεύτερο επίπεδο την πραγματική αποτελεσματικότητά του. Για παράδειγμα, πολλοί υποστήριξαν ότι οι ΜΚΟ που συμμετείχαν στο φόρουμ δεν ήταν παρά μεταμφιεσμένοι κρατικοί φορείς, ιδίως σε χώρες του Τρίτου Κόσμου.

Όπως όμως και να έχουν τα πράγματα, το σίγουρο είναι ότι η Επιτροπή έχει συντελέσει ή επιβάλλει “εκ των άνω” την νομιμοποίηση πολλών ΜΚΟ στη χώρα τους, οι οποίες συνέβαλλαν στην προώθηση βιώσιμων πολιτικών.

Στην ατζέντα των θεμάτων της Επιτροπής για το μέλλον βρίσκεται η έννοια της κοινωνίας των πολιτών (τα όρια της, οι αρμοδιότητές της, οι ομάδες εκπροσώπησής

¹¹⁴ Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

της κοκ), καθώς και η εμπλοκή της στα περιβαλλοντικά θέματα. Επιπλέον, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει ένα αριθμό κεντρικών θεμάτων, καθώς η ευρεία εντολή της και η συνακόλουθη επικέντρωσή της σε ένα ογκώδες σύνολο θεμάτων, δυσχεραίνει τον συντονιστικό ρόλο που θα έπρεπε να επιτελεί. Σημαντικό είναι η Επιτροπή να μπορέσει να εντάξει τα ζητήματα της βιώσιμης ανάπτυξης στο κέντρο του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να εξεταστεί και η σχέση της με τα υπόλοιπα όργανα του οργανισμού, λόγω χάρη το UNEP.

3.2.3 Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο (Global Environmental Facility – GEF)

Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο δημιουργήθηκε το 1990. Αρχικά, ωστόσο, λειτούργησε υπό δοκιμαστική μορφή. Η Διάσκεψη του Ρίο, το 1992, γνωστοποίησε την ύπαρξη του Ταμείου στο ευρύ κοινό. Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο ανέλαβε, εν τέλει, επίσημα δράση το 1994 και με σκοπό τη χρηματοδότηση σχεδίων και δράσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου.

Το αρχικό του πεδίο δράσης και χρηματοδότησης περιλάμβανε τέσσερις περιοχές του παγκόσμιου περιβάλλοντος: τη βιοποικιλότητα, τη κλιματική αλλαγή, το όζον και τα διασυννοριακά ύδατα. Δραστηριότητες, όπως η προστασία των εδαφών και η καταπολέμηση της απερίημωσης αποτέλεσαν αργότερα πεδίο δράσης και χρηματοδότησης του Ταμείου, χωρίς όμως να συνιστούν ανεξάρτητες ενότητες. Απεναντίας, οι δραστηριότητες αυτές εντάχθηκαν στο ευρύτερο πλαίσιο δράσης του Ταμείου και υπό τους τίτλους της βιοποικιλότητας και της κλιματικής αλλαγής αντίστοιχα.

Η μέχρι στιγμής λειτουργία του Ταμείου έχει δείξει ότι συνέβαλλε σημαντικά στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (UNED) και του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP), ενσωματώνοντας κατά κάποιο τρόπο την περιβαλλοντική διάσταση σε θεσμούς, που έχουν ως αντικείμενο την αναπτυξιακή συνιστώσα.¹¹⁵

¹¹⁵ Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

Ειδικότερα, το Ταμείο θεωρήθηκε από πολλούς, ως γέφυρα μεταξύ των Ηνωμένων Εθνών και των Διεθνών Αναπτυξιακών Οργανισμών, ιδίως δε την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία είχε δεχτεί εξοντωτικές κριτικές σ' ότι αφορά τα αναπτυξιακά της σχέδια στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Από την άλλη πλευρά, όμως, η έντονη εξάρτηση του Παγκόσμιου Περιβαλλοντικού Ταμείου από τη Παγκόσμια Τράπεζα είχε ως συνέπεια το Ταμείο να δεχτεί έντονες κριτικές. Η χρηματοδότηση του Ταμείου από την Παγκόσμια Τράπεζα έχει αποτελέσει μείζον ζήτημα, καθώς το Ταμείο επικεντρώνεται στις προτεραιότητες των αναπτυγμένων βιομηχανικά χωρών, χρηματοδοτώντας προτεραιότητες οικουμενικού και όχι τοπικού χαρακτήρα, αγνοώντας σημαντικά τις ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών.

Στα βασικά μειονεκτήματα της λειτουργίας του Ταμείου εντάσσονται το περιορισμένο εύρος των δραστηριοτήτων του, καθώς και οι περιορισμένες χρηματοδοτικές του δυνατότητες. Η αποτελεσματικότερη λειτουργία του Παγκόσμιου Περιβαλλοντικού Ταμείου προϋποθέτει την ενίσχυση των χρηματοδοτικών του δυνατοτήτων. Κάθε όμως προσπάθεια αναβάθμισης του Ταμείου θα πρέπει να λάβει υπόψη της και μια γενικότερη αναβάθμιση του ρόλου του, η οποία απαιτείται να γίνει στο πλαίσιο μιας γενικότερης μεταρρύθμισης του διεθνούς συστήματος για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και για την επίτευξη συνοχής μεταξύ των διεθνών νομισματικών, χρηματοδοτικών και εμπορικών πολιτικών.

3.2.4 Το Πρόγραμμα Άνθρωπος και Βιόσφαιρα (Man And Biosphere Programme – MAB)

Το Πρόγραμμα Άνθρωπος και Βιόσφαιρα (MAB) και η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (IPCC) είναι δύο σημαντικοί οικουμενικοί περιβαλλοντικοί θεσμοί, που προωθούν την παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Το Πρόγραμμα Άνθρωπος και Βιόσφαιρα (MAB) εγκαινιάστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1970 από την UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) και προτείνει ένα διεπιστημονικό πρόγραμμα έρευνας και ανάπτυξης ικανοτήτων με στόχο τη βελτίωση της σχέσης των ανθρώπων με το περιβάλλον τους σε παγκόσμιο επίπεδο.

Οι κύριοι στόχοι του Προγράμματος είναι η οικολογική, κοινωνική και οικονομική διάσταση της απώλειας της βιοποικιλότητας και η μείωση των ζημιών. Χρησιμοποιεί

το Παγκόσμιο Δίκτυο Αποθεμάτων της βιόσφαιρας, ως οχήματα μετάδοσης της γνώσης, έρευνας και παρακολούθησης, εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς και συμμετοχικής λήψης αποφάσεων.¹¹⁶

Ειδικότερα, το Πρόγραμμα συνδυάζει φυσικές και κοινωνικές επιστήμες, την οικονομία και την εκπαίδευση για τη βελτίωση της ανθρώπινης διαβίωσης και τη διαφύλαξη των φυσικών οικοσυστημάτων, προωθώντας καινοτόμες προσεγγίσεις για την οικονομική ανάπτυξη, που είναι κοινωνικά και πολιτισμικά κατάλληλες για την βιώσιμη ανάπτυξη του περιβάλλοντος. Σκοπός του Προγράμματος αυτού είναι η διεπιστημονική και διατομεακή συνεργασία, έρευνα και ανάπτυξη.

Για την εφαρμογή των διεπιστημονικών εργασιών του, το Πρόγραμμα βασίζεται στο Παγκόσμιο Δίκτυο Αποθεμάτων της Βιόσφαιρας, στο οποίο εντάσσονται συγκεκριμένα οικοσυστήματα (βουνά, άνυδρες περιοχές, αστικά σύνολα, τροπικά δάση, υγρότοποι και θαλάσσια, νησιωτικά και παράκτια οικοσυστήματα).¹¹⁷ Μέχρι σήμερα, συμμετέχουν στο Πρόγραμμα 102 χώρες παγκοσμίως και έχουν χαρακτηριστεί συνολικά 482 Αποθέματα Βιόσφαιρας.¹¹⁸

Το 1997, αναγνωρίστηκαν διεθνώς στη Σύσκεψη που οδήγησε στο Πρωτόκολλο του Κιότο, οι κίνδυνοι που αντιμετωπίζει η βιόσφαιρα. Συγκεκριμένα, αυτή η σύσκεψη επισήμανε τους αυξανόμενους κινδύνους από το φαινόμενο του θερμοκηπίου, σχετικά με την αυξανόμενη συγκέντρωση των αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα, που οδηγούν σε παγκόσμιες κλιματικές αλλαγές.

¹¹⁶ Πηγή: <http://www.unesco.org>

¹¹⁷ Για να ενταχθεί ένα οικοσύστημα στο Παγκόσμιο Δίκτυο Αποθεμάτων της Βιόσφαιρας θα πρέπει να ικανοποιεί τα παρακάτω κριτήρια: (α) Να είναι αντιπροσωπευτικό παράδειγμα φυσικού οικοσυστήματος, (β) να αποτελεί κοινότητα ή περιοχή με ασυνήθιστα φυσικά χαρακτηριστικά με εξαιρετικό ενδιαφέρον, λόγω παρουσίας σε αυτό ενός παγκοσμίως σπανίου είδους, (γ) να αναδεικνύει ένα τοπίο αρμονικά συνδεδεμένο με τους παραδοσιακούς τρόπους χρήσεων γης και (δ) να αποτελεί δείγμα τροποποιημένων ή υποβαθμισμένων οικοσυστημάτων, τα οποία έχουν δυνατότητες αποκατάστασης σε φυσικότερες συνθήκες. Κάθε απόθεμα βιόσφαιρας χρειάζεται έκταση αρκετά μεγάλη για να περιλαμβάνει μια αποτελεσματικά προστατευόμενη μονάδα και πρέπει να έχει επαρκή και μακρόχρονη προστασία. Πηγή: <http://www.unesco.org>

¹¹⁸ Σύμφωνα με το πρόγραμμα της UNESCO, έχουν χαρακτηριστεί ως «Αποθέματα Βιόσφαιρας» ο Εθνικός Δρυμός Ολύμπου και ο Εθνικός Δρυμός Σαμαριάς. Υπεύθυνος φορέας για τον χαρακτηρισμό των περιοχών είναι η Γενική Γραμματεία Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας. Σύμφωνα με τα ψηφιοποιημένα όρια, η συνολική έκταση τους αντιστοιχεί στο 0,07% της συνολικής χερσαίας έκτασης της χώρας.

Το Πρωτόκολλο του Κιότο περιλαμβάνει νομικά κατοχυρωμένες δεσμεύσεις των βιομηχανικά αναπτυγμένων κρατών να μειώσουν τις εκπομπές έξι αερίων του θερμοκηπίου την περίοδο 2008-2012, σε ποσοστό 5,2% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990. Μια χώρα μπορεί να πετύχει τους στόχους που τις ορίζει το Πρωτόκολλο του Κιότο είτε μειώνοντας τις εκπομπές της, είτε, εναλλακτικά, χρησιμοποιώντας παράλληλα και κάποιους από τους λεγόμενους «ευέλικτους μηχανισμούς». Οι μηχανισμοί αυτοί είναι οι εξής: (1) Εμπορία εκπομπών, (2) δημιουργία ενός «Μηχανισμού Καθαρής Ανάπτυξης» και (3) από κοινού υλοποίηση.¹¹⁹ Το Πρωτόκολλο τέθηκε σε ισχύ στις 16 Φεβρουαρίου του 2005, ύστερα από την υπογραφή του από τη Ρωσία. Οι Η.Π.Α. αρνούνται συστηματικά να υπογράψουν το Πρωτόκολλο, παρόλο που αποτελούν το μεγαλύτερο ρυπαντή παγκοσμίως. Μέχρι σήμερα, έχουν επικυρώσει το Πρωτόκολλο 168 χώρες.

Το Πρωτόκολλο του Κιότο έχει σχεδιαστεί ως ένα πρώτο βήμα στον δρόμο της ριζικής μείωσης των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου που απαιτείται για την αποτροπή των κλιματικών αλλαγών και την προστασία της βιόσφαιρας. Είναι σαφές ότι το Πρωτόκολλο αυτό δεν είναι πάρα ένα πρώτο αναγκαίο βήμα προς την εξεύρεση μιας λύσης. Ο δρόμος όμως είναι ακόμη μακρύς. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την αλλαγή του κλίματος, καθώς και το πρωτόκολλο του Κιότο που ακολούθησε, αποτελούν το μόνο διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση των κλιματικών αλλαγών.

¹¹⁹ (1) Εμπορία εκπομπών: Μια βιομηχανικά αναπτυγμένη χώρα που έχει μειώσει τις εκπομπές της πέραν των αρχικών στόχων που προβλέπει το Πρωτόκολλο, μπορεί να «πουλήσει» αυτή την επιπλέον μείωση σε άλλη χώρα που αντιμετωπίζει δυσκολίες στο να πετύχει το στόχο της. (2) Δημιουργία ενός «Μηχανισμού Καθαρής Ανάπτυξης»: Ο τελικός στόχος αυτού του Μηχανισμού είναι οι αναπτυσσόμενες χώρες να αναπτύξουν καθαρές τεχνολογίες για να μειώσουν τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Ο Μηχανισμός Καθαρής Ανάπτυξης παρέχει κίνητρα έτσι ώστε οι βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες να χρηματοδοτήσουν προγράμματα για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στις αναπτυσσόμενες χώρες. Έτσι, μια βιομηχανικά αναπτυγμένη χώρα, αντί να μειώσει τις δικές της εκπομπές, μπορεί να βοηθήσει στη μείωση των εκπομπών σε μια φτωχότερη χώρα, όπου η μείωση είναι ευκολότερη και φθηνότερη. (3) Από κοινού υλοποίηση: Παρεμφερές εργαλείο με τον Μηχανισμό Καθαρής Ανάπτυξης. Σε αντίθεση όμως με αυτόν αφορά όχι τις αναπτυσσόμενες χώρες, αλλά μόνο εκείνες που έχουν δεσμευτεί σε μειώσεις μέσω του Πρωτοκόλλου του Κιότο (λόγου χάρι οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης).

3.2.5 Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC)

Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) είναι επιστημονική διακυβερνητική επιτροπή υπό την αιγίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Ιδρύθηκε το 1988 από τον Παγκόσμιο Μετεωρολογικό Οργανισμό και το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP).

Σκοπός της Επιτροπής είναι η αξιολόγηση της επιστημονικής γνωστικής βάσης και των μελετών, που διεξάγονται για τη μελέτη των κλιματικών αλλαγών. Επίσης, η Επιτροπή αξιολογεί τις συνέπειες των κλιματικών μεταβολών που προέρχονται από ανθρώπινη δραστηριότητα, καθώς και μελετά πιθανές πολιτικές και δράσεις για ενδεχόμενους κινδύνους.

Η Επιτροπή είναι ένα διακυβερνητικό σώμα ανοικτό σε όλα τα κράτη – μέλη της Παγκόσμιας Μετεωρολογικής Οργάνωσης και του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον. Συνέρχεται μια φορά το χρόνο για να καθοριστούν η εσωτερική λειτουργία της, οι αρχές και το πρόγραμμα εργασίας της ή για να εγκριθούν οι εκθέσεις της. Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος περιλαμβάνει τρεις ομάδες εργασίας για την αξιολόγηση (α) των επιστημονικών παραμέτρων των κλιματικών μεταβολών, (β) των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεών τους και (γ) των πιθανών πολιτικών που μπορούν να εφαρμοστούν για την αντιμετώπισή τους αντίστοιχα.

Οι δραστηριότητές της χρηματοδοτούνται από εθελοντικές συνεισφορές των κυβερνήσεων, ενώ πρόσθετη οικονομική στήριξη παρέχουν η Παγκόσμια Μετεωρολογική Οργάνωση και το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον.

Το πιο σημαντικό έργο της Επιτροπής είναι οι εκθέσεις της, οι οποίες καταλήγουν σε βασικά συμπεράσματα όσον αφορά την κλιματική αλλαγή και την αντιμετώπισή της. Ειδικότερα, οι εκθέσεις της Επιτροπής στοιχειοθετούνται από ομάδες ανθρώπων, προερχόμενων από πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα ή άλλους περιβαλλοντικούς και οικονομικούς οργανισμούς, η συμμετοχή των οποίων γίνεται στον ειδικό τομέα εξειδίκευσής τους. Η Επιτροπή δεν πραγματοποιεί έρευνα, ούτε συλλέγει δεδομένα παρατήρησης, όπως επισημάνθηκε εξ αρχής, σκοπός της είναι η αξιολόγηση της

επιστημονικής έρευνας. Συνθέτει, δηλαδή, και αξιολογεί στις εκθέσεις της την ήδη υπάρχουσα επιστημονική γνώση για τα ζητήματα των κλιματικών αλλαγών.

Οι εκθέσεις της IPCC αποτελούν σημείο αναφοράς για τα ζητήματα που άπτονται της παγκόσμιας θέρμανσης και βασίζονται σε επιστημονικές δημοσιεύσεις ειδικών ερευνητών. Μέχρι στιγμής έχουν εκπονηθεί τέσσερις εκθέσεις: το 1990, το 1995, το 2001 και το 2007.

Η τελευταία Έκθεση του 2007, αφορά την αξιολόγηση των επιστημονικών παραμέτρων των κλιματικών μεταβολών. Περιλαμβάνει εκτεταμένη αξιολόγηση των επιστημονικών δεδομένων σχετικά με τις παρατηρούμενες αλλαγές στο κλίμα, την απόδοσή τους σε συγκεκριμένα αίτια - φυσικά ή ανθρωπογενή - καθώς και εκτιμήσεις για μελλοντικές αλλαγές.¹²⁰

3.2.6 Το κανονιστικό πλαίσιο: Οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες

Το βασικό κανονιστικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης αποτελείται από περίπου τριακόσιες Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες (Multilateral Environmental Agreements – MEA's).¹²¹ Ειδικά, την δεκαετία που ακολούθησε της Διάσκεψης του Ρίο, η ενδυνάμωση της κοινής γνώμης για την παγκοσμιότητα του οικολογικού προβλήματος έπαιξε καταλυτικό ρόλο στην τάση παραγωγής συμβάσεων με σαφέστερη αναφορά στο διεθνές οικονομικό σύστημα και στις επιπτώσεις του.

Από τις περίπου τριακόσιες ΠΠΣ, ορισμένες από αυτές συνήφθησαν με πρωτοβουλία του UNEP, το οποίο όπως ήδη προαναφέρθηκε τις υποστηρίζει και γραμματειακά, όπως είναι η Σύμβαση του Ρίο για την Προστασία της Βιοποικιλότητας (CBD). Το μεγαλύτερο όμως μέρος αυτών των Συμφωνιών προέκυψε από την πρωτοβουλία των χωρών να επικεντρωθούν σε ορισμένα σημεία του διεθνούς συστήματος, όπου η προστασία του περιβάλλοντος ήταν αν μη τι άλλο επιτακτική. Η φύση των συμφωνιών σ' αυτήν την περίπτωση ποικίλλει. Ειδικότερα, υπάρχουν Συμφωνίες οικουμενικού χαρακτήρα, όπως η Συνθήκη Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC). Υπάρχουν όμως και Συμφωνίες με αποκλειστική

¹²⁰ Βλ. Για περισσότερες πληροφορίες στο: <http://www.ipcc.ch/>

¹²¹ Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

αρμοδιότητα, όπως είναι εκείνη για την Προστασία των Μεταναστευτικών Ειδών ή για την Προστασία του Δούναβη.

Σε ότι αφορά την λειτουργία τους, αυτή καταρχάς βασίζεται στη Διάσκεψη των Συμβαλλομένων Μερών (Conference of the Parties – COP). Η Διάσκεψη των Συμβαλλομένων Μερών είναι ένα είδος Γενικής Συνέλευσης που συνιστά και το κατεξοχήν όργανο λήψης των αποφάσεων. Η Γενική Συνέλευση υποβοηθείται στο έργο της από συμπληρωματικά σώματα, λόγου χάρη κυβερνητικούς αξιωματούχους, εκπροσώπους της επιστημονικής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών, που έχουν μάλιστα θεσμοθετημένη παρουσία και μερικές φορές ακόμη και δικαίωμα ψήφου. Επίσης, σημαντική είναι και η εκπροσώπηση των μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίες παρά το γεγονός ότι δεν διαθέτουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να παρακολουθούν τις διαδικασίες της Ολομέλειας και σε πολλές περιπτώσεις να έχουν δικαίωμα λόγου.

Οι ΠΠΣ καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα περιβαλλοντικών θεμάτων και μάλιστα θεμάτων αιχμής. Έχουν συμβάλει στη δημιουργία ενός παγκόσμιου Φόρουμ για την μέτρηση και αποτίμηση της κατάστασης του διεθνούς περιβάλλοντος σήμερα, καθώς και των διαδικασιών που το επηρεάζουν. Επιπλέον, έχουν συμβάλει στη συγκρότηση ειδικευμένων επιστημονικών σωμάτων, ενώ δημιουργούν το κατάλληλο πλαίσιο για την περαιτέρω διαπραγμάτευση νέων υποχρεώσεων από τα συμβαλλόμενα μέρη.

Στο βασικό πυρήνα της λειτουργίας και της μορφής των ΠΠΣ εντοπίζεται «[...] η θεώρηση της περιβαλλοντικής προστασίας ως μιας από τις τρεις συνιστώσες της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και συνακόλουθα το νέο περιεχόμενο που αποκτά η περιβαλλοντική προστασία εντασσόμενη στο πλαίσιο μιας διαλεκτικής σχέσης με τα οικονομικά και κοινωνικά συστήματα σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο».¹²²

Η μέχρι στιγμής, ωστόσο, λειτουργία τους έχει δείξει ότι, «οι ευθύνες, οι ρόλοι, οι δράσεις και οι μηχανισμοί χρηματοδότησης είναι διάσπαρτοι και πολυτεμαχισμένοι, ενώ συχνά έχουμε επικαλύψεις και επαναλήψεις σε διαφορετικά fora».¹²³ Η υπάρχουσα ανομοιογένεια, που συχνά έχει ως αποτέλεσμα την κανονιστική τους

¹²² Βλ. οπ.π. Βίκου Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

¹²³ Βλ. οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 481.

επικάλυψη¹²⁴, συντείνει στην μη αποτελεσματικότερη εφαρμογή των αποφάσεων των ΠΠΣ. Επίσης, οι χιλιάδες συμμετέχοντες απ' όλα τα σημεία του πλανήτη, καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την διαπραγμάτευση και την υιοθέτηση των επιδιωκόμενων στόχων κατά περίπτωση.

Οι διαφωνίες συμφερόντων και οι συνακόλουθες συγκρούσεις που προκαλούνται μεταξύ «μεγάλων παικτών» του παγκόσμιου συστήματος, έχουν ως συνέπεια την αδυναμία δέσμευσης για υλοποίηση των αποφάσεων από τα συμβαλλόμενα μέρη. Δεν είναι λίγες οι φορές, κατά τις οποίες πολλές χώρες προσφεύγουν στην αρχή του «free riding»¹²⁵, η οποία σημαίνει ότι οι χώρες αυτές είναι απρόθυμες να αναλάβουν σημαντικές δεσμεύσεις για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών φαινομένων, που ενδεχομένως θα πλήξουν άλλες χώρες. Για παράδειγμα, γιατί να πληρώσει η Αργεντινή αλλαγές που ενδεχομένως θα πλήξουν τη Μογγολία.¹²⁶

Η δυσκολία επομένως εκσυγχρονισμού του παραγωγικού συστήματος προς φιλοπεριβαλλοντικές κατευθύνσεις απαντάται στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ διακριτών τομέων άσκησης πολιτικής, στις επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη, στη συνεργασία διαφορετικών επιστημονικών και τεχνολογικών ηπείρων, στην αποδοχή της αναγκαιότητας ριζοσπαστικών αλλαγών, που βρίσκονται εν τέλει στην καρδιά των σύγχρονων απαντήσεων για μια οικουμενική περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

Κατά συνέπεια, για την προώθηση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης είναι αναγκαία η ομαδοποίηση των Πολυμερών Περιβαλλοντικών Συμφωνιών με βάση το κανονιστικό τους περιεχόμενο, η αναδιαμόρφωση και ο συντονισμός των οργανωτικών τους δομών και των συνοδευτικών τους θεσμών.

¹²⁴ Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

¹²⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 481.

¹²⁶ Ibid.

3.3 Η σχέση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης με τους παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς.

Η επιτυχία της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης δεν μπορεί να ειπωθεί μεμονωμένα και εκτός του πεδίου της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης. Η επιτυχία άλλωστε της βιώσιμης ανάπτυξης προϋποθέτει την συνεργασία μεταξύ του περιβάλλοντος (προστασία του περιβάλλοντος), της οικονομίας (οικονομική ανάπτυξη) και της κοινωνίας (κοινωνική δικαιοσύνη). Κατά συνέπεια, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας στους παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς αποτελεί ένα πάρα πολύ σημαντικό βήμα για την επιτυχία της βιώσιμης ανάπτυξης και της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό να εξετάσουμε αν και κατά πόσο οι παγκόσμιοι οικονομικοί θεσμοί έχουν ενσωματώσει την περιβαλλοντική συνιστώσα στη λειτουργία τους. Ειδικότερα, η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου αποτελούν τους βασικούς μοχλούς της οικονομικής ανάπτυξης παγκοσμίως. Στη συνέχεια θα εξεταστεί το αν και πως έχει διεισδύσει η περιβαλλοντική συνιστώσα στους παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς και ποια βήματα πρέπει να γίνουν για την υλοποίηση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, η οποία να υλοποιεί και το μοντέλο της βιώσιμης ανάπτυξης.

3.3.1 Οι Θεσμοί του Μπρέττον Γουντς και η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας

Η Διεθνής Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και Ανάπτυξη (World Bank) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) ιδρύθηκαν αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και είναι γνωστοί ως οι θεσμοί του Μπρέττον Γουντς, καθώς πήραν το όνομά τους από την ομώνυμη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών.

Τις τρεις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας της η Παγκόσμια Τράπεζα υπέστη έντονες κριτικές, καθώς θεωρήθηκε ο βασικός φορέας χάραξης και υλοποίησης ενός μοντέλου αναπτυξιακής πολιτικής, του οποίου βασικός στόχος ήταν η αύξηση της ανάπτυξης με οποιοδήποτε κόστος. Ειδικότερα, μέχρι και τη δεκαετία του 1980, η Παγκόσμια Τράπεζα χρηματοδοτούσε αμφιλεγόμενα αναπτυξιακά προγράμματα ιδίως σε χώρες του Τρίτου Κόσμου. Τα αποτελέσματα αυτών των προγραμμάτων

είχαν ως συνέπεια να δεχτεί σημαντικές κριτικές αφενός ως προς τις δραματικές αλλαγές που υπέστη το περιβάλλον στις χώρες που δέχτηκαν την βοήθεια, αφετέρου όμως και ως προς την κατεύθυνση της πρόσδεσης και εξάρτησης αδύναμων οικονομιών και σαθρών πολιτικών δομών στο σύστημα των αναπτυγμένων βιομηχανικών κρατών.

Από τα μέσα όμως της δεκαετίας του 1980, η Τράπεζα πραγματοποίησε μια νέα στροφή στις μέχρι πρότινος θέσεις της, επιχειρώντας να αποσείσει τις πιο πάνω κατηγορίες για την αποτυχία των αναπτυξιακών της προγραμμάτων. Η νέα αυτή προσέγγιση εκφράστηκε με την ίδρυση ενός ειδικού τμήματος για το περιβάλλον, με στόχο την βελτίωση των αναπτυξιακών της σχεδίων, την εισαγωγή νέων κριτηρίων χρηματοδότησης και μια νέα μετατόπιση στη θεματική της. Στις νεωτερικές της πρωτοβουλίες περιλαμβάνεται και η ίδρυση ενός πρωτότυπου ταμείου (Prototype Carbon Fund – PCF) με στόχο την θέσπιση μιας διεθνούς αγοράς ρύπων σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου του Κιότο.

Η αλλαγή της φιλοσοφίας της Παγκόσμιας Τράπεζας σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος καθίσταται σαφής και από την δημοσιοποίηση των στρατηγικών της, όσο και στο πλαίσιο της συμμετοχής της σε όλες τις Παγκόσμιες Διασκεύσεις για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη.

Ωστόσο, οι κριτικές ακόμα και σ' αυτήν την περίπτωση δεν λείπουν εκ μέρους της επιστημονικής και περιβαλλοντικής κοινότητας. Οι κριτικές αυτές αμφισβητούν την αναπτυξιακή ιδεολογία της όχι τόσο στη βάση μεμονωμένων αναπτυξιακών σχεδίων, αλλά στην εφαρμογή των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης. Η ίδια πάντως η Τράπεζα διατείνεται ανεπισημως ότι, «οι αρχές αυτές είναι ασαφείς και ότι η ίδια προσπαθεί να βρει μια λειτουργική ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων της ανάπτυξης και της οικολογικής προστασίας».¹²⁷

Σε αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο φαίνεται να είναι προσανατολισμένο σε μια καθαρά οικονομική προσέγγιση. Ο οργανισμός αυτός έχει δεχτεί έντονες αντιδράσεις ιδίως για τα προγράμματα λιτότητας που εφαρμόζει σε μια σειρά χωρών. Ως επί το πλείστον, ο οργανισμός δίνει έμφαση σε αμιγώς οικονομικούς δείκτες, όπως το δημόσιο έλλειμμα και το ισοζύγιο πληρωμών. Προς το παρόν ο δρόμος για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας στις μακροοικονομικές πολιτικές του Οργανισμού φαίνεται να είναι μακρύς και δύσκολος.

¹²⁷ Βλ. σχετικά οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 489.

3.3.2 Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ)

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου ιδρύθηκε το 1995 και αποτελεί μετεξέλιξη της GATT (Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου). Ο ΠΟΕ είναι οργανισμός «ομπρέλα», με κύριο καθήκον να επιβλέπει την υλοποίηση των 28 Συμφωνιών του Γύρου της Ουρουγουάης – οι οποίες περιλαμβάνονται σε τέσσερα παραρτήματα της ιδρυτικής συμφωνίας του ΠΟΕ- καθώς και των συμφωνιών που θα προκύψουν από διαπραγματεύσεις υπό την αιγίδα του.¹²⁸

Οι Συμφωνίες για τις οποίες ο ΠΟΕ είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση της τήρησής τους, αφορούν κατά κύριο λόγο το εξωτερικό εμπόριο, καθώς και την οργάνωση της οικονομίας, η οποία πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά μιας οικονομίας της αγοράς.¹²⁹ Οι κύριες περιοχές διαπραγμάτευσης του οργανισμού είναι: τα αγαθά, οι υπηρεσίες και τα πνευματικά δικαιώματα.

Δεδομένης της σχέσης της φιλελευθεροποίησης του εμπορίου με την προστασία του περιβάλλοντος και την ανάπτυξη, το πεδίο δικαιοδοσίας του Οργανισμού είναι στενά συνδεδεμένο με τα θέματα της βιώσιμης ανάπτυξης.¹³⁰ Ειδικότερα, στο Προοίμιο του Οργανισμού αναφέρεται ρητά η ανάγκη προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης και της προστασίας και διατήρησης του περιβάλλοντος με ένα τρόπο συμβατό προς τα διάφορα επίπεδα της εθνικής οικονομικής ανάπτυξης. Επιπλέον, επισημαίνεται στο Προοίμιο, η αναγκαιότητα καταβολής προσπαθειών προκειμένου οι αναπτυσσόμενες χώρες και κυρίως οι λιγότερο αναπτυγμένες ανάμεσά τους να αποκτήσουν μεγαλύτερο μερίδιο στην ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου.

Η επίτευξη των στόχων αυτών προϋποθέτει την εξεύρεση ενός τρόπου για την ισορροπία μεταξύ των κανόνων του διεθνούς εμπορίου και των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και στοχεύσεων.

Ωστόσο, η αποτίμηση της μέχρι στιγμής πορείας του έχει δείξει ότι ο Οργανισμός στην προσπάθειά του να συμβάλλει στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου «τείνει να

¹²⁸ Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου – Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005, σελ. 40.

¹²⁹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου βλ. σχετικά οπ.π. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου – Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», σσ. 39-54.

¹³⁰ Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

βλέπει τους περιορισμούς που τίθενται στο εμπόριο για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ως ένα είδος συγκαλυμμένου προστατευτισμού».¹³¹ Σε μερικές περιπτώσεις μάλιστα οι αποφάσεις του ΠΟΕ τείνουν να έχουν σοβαρές επιπτώσεις τόσο σε επίπεδο εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες προσπαθούν να διατηρήσουν την πλήρη ρυθμιστική αρμοδιότητα σε θέματα υγείας, περιβάλλοντος και ασφάλειας, όσο και στον τρόπο που εφαρμόζονται οι Διεθνείς Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες, που περιέχουν μέτρα για το εμπόριο.

Σ' ότι αφορά την τελευταία περίπτωση, ο ΠΟΕ στην προσπάθειά του να αλλάξει κάτι στη σχέση των κανόνων του διεθνούς εμπορίου με τις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συνθήκες, προχώρησε στην ίδρυση της Επιτροπής για το Εμπόριο και το Περιβάλλον (Committee on Trade and Environment – CTE). Σκοπός της Επιτροπής είναι η επίλυση των διαφορών, που ανέκυπταν από τη σχέση των κανόνων του διεθνούς εμπορίου με τις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή εστιάζει στην μη συμβατότητα των εμπορικών μέτρων (trade measures) με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, τα οποία περιλαμβάνονται στις ΠΠΣ και εξυπηρετούν μια σειρά από σκοπούς. Στους σκοπούς αυτούς συμπεριλαμβάνονται, η ρύθμιση του εμπορίου των περιβαλλοντικά ή επικίνδυνων ή επιβλαβών προϊόντων, όπως τα επικίνδυνα απόβλητα, η αποθάρρυνση της μη αειφορικής διαχείρισης των φυσικών πόρων, όπως τα επαπειλούμενα είδη και η συμβολή στην βελτίωση της εφαρμογής των περιβαλλοντικών συμφωνιών, λειτουργώντας κυρίως ως κίνητρα ή αντικίνητρα για την εφαρμογή τους.¹³²

Ωστόσο, η Επιτροπή δεν κατάφερε να συμβάλλει σημαντικά στη διασαφήνιση αυτής της σχέσης, με αποτέλεσμα η χρήση των εμπορικών μέτρων που περιλαμβάνονται στις ΠΠΣ να έχει ατονήσει σημαντικά. Απεναντίας, περιορίστηκε στο να διαδραματίσει ένα ρόλο ανάλυσης των διαθέσιμων πληροφοριών με βασικά θέματα τις σχέσεις μεταξύ ΠΠΣ και εμπορίου και την πρόσβαση στις αγορές. Οι λόγοι για τους οποίους, η Επιτροπή δεν κατάφερε να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο ανάγονται αφενός στο εύρος των αρμοδιοτήτων της, που ήταν εξαιρετικά περιορισμένο συγκριτικά με το αντίστοιχο πεδίο που απαιτείται για διαπραγματεύσεις

¹³¹ Βλ. οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 490.

¹³² Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και τα σχετιζόμενα με το εμπόριο μέτρα (trade-related measures), όπως η σημαδότηση ορισμένων προϊόντων, αλλά και οι επιδοτήσεις που σχετίζονται με την είσοδο στην αγορά ορισμένων προϊόντων. Βλ. σχετικά οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

στο πλαίσιο του ΠΟΕ και αφετέρου διότι τα προβλήματα που προέκυπταν από την άνωθεν σχέση ήταν σε ορισμένες περιπτώσεις εκτός του πεδίου αρμοδιοτήτων της.

Ειδικότερα, μερικές φορές τα εμπορικά μέτρα στις ΠΠΣ είναι κατά τέτοιο τρόπο θεσπισμένα, ώστε να επηρεάζουν τη συμπεριφορά μη συμβαλλομένων κρατών. Κι' αυτό γιατί προβλέπεται σε ορισμένες συμφωνίες η παροχή στα συμβαλλόμενα κράτη μέσων για αντιστάθμιση από κάθε συγκριτικό πλεονέκτημα, που προκύπτει για τα μη συμβαλλόμενα μέρη, εξαιτίας της μη προσχώρησής τους στη σχετική Περιβαλλοντική Συμφωνία. Κατά συνέπεια, είναι αρκετά πιθανό να υπάρξει σύγκρουση μεταξύ δύο κρατών-μελών του ΠΟΕ, όπου το ένα είναι συμβαλλόμενο μέρος σε ΠΠΣ και το άλλο όχι. Η πιθανότητα αυξάνει σε περιπτώσεις όπου ισχυρά κράτη δεν έχουν κυρώσει σημαντικές συνθήκες, όπως για παράδειγμα οι ΗΠΑ, οι οποίες δεν έχουν κυρώσει τη Σύμβαση για τη βιοποικιλότητα και τη Σύμβαση Πλαίσιο για τις κλιματικές αλλαγές.

Στην περίπτωση αυτή, το μη συμβαλλόμενο μέρος στην ΠΠΣ, μπορεί να στραφεί στον μηχανισμό επίλυσης των διαφορών του ΠΟΕ, ο οποίος καλείται να επιλύσει το ζήτημα και να εφαρμόσει τους κανόνες του. Εντούτοις, η στάση του ΠΟΕ στις περισσότερες περιπτώσεις είναι ιδιαίτερα περιοριστική, όσον αφορά στη συμβατότητα ορισμένων εθνικών πολιτικών, που χρησιμοποιούν εμπορικά μέτρα ως μέσο πίεσης στις περιβαλλοντικές πολιτικές άλλων χωρών.

Επιπλέον, μια κατηγορία συγκρούσεων των κανόνων του διεθνούς εμπορίου με τους διεθνείς περιβαλλοντικούς κανόνες αφορά στο πως η αρχή της προφύλαξης¹³³, που υπάρχει σε πολλές Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες και αποτελεί βασική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος, επηρεάζει τον τρόπο εφαρμογής

¹³³ Η αρχή της προφύλαξης αποτελεί την πεμπτουσία του δικαίου του περιβάλλοντος και σημαίνει ότι η πολιτική προστασία του περιβάλλοντος δεν πρέπει να επιδιώκεται μόνο με την *μέσω αμυντικών μέτρων αποτροπή επικειμένων*, αλλά και την *μέσω θετικών μέτρων πρόληψη απώτερων κινδύνων*, που μπορεί να κείνται και κάτω του κατωφλίου επικινδυνότητας. Η αρχή της προφύλαξης είχε αναπτυχθεί ιδιαίτερα στο γερμανικό δίκαιο (Vorsorgeprinzip) και διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 1972 στην τελική δήλωση της διάσκεψης της Στοκχόλμης, ενώ κατοχυρώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο άρθρο 130P παρ. 2, ήδη νέο άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ. Η αρχή κατοχυρώνεται πλέον σε όλα τα διεθνή κείμενα, όπως τη Διακήρυξη του Ρίο, στη Σύμβαση Πλαίσιο για τις κλιματικές αλλαγές του 1992 και στο Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για το εμπόριο των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών του 2000. Βλ αναλυτικά Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, «Οι κοινοτικές αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος», στο Ευαγγελία Κουτούπα – Ρεγκάκου (επιμ.), «*Δίκαιο του Περιβάλλοντος*», 2^η έκδοση επανυξημένη, Αθήνα 2007, σσ.74-79.

ορισμένων Εμπορικών Συμφωνιών. Για παράδειγμα το Πρωτόκολλο της Καρθαγένης προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη του μπορούν να λάβουν προληπτικά μέτρα στο πλαίσιο διακίνησης των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών με βάση την αρχή της προφύλαξης, ακόμα και όταν υπάρχει δηλαδή επιστημονική αβεβαιότητα ως προς τις επιβλαβείς συνέπειές του. Από την άλλη μεριά, ωστόσο, η Σύμβαση του ΠΟΕ για τα υγειονομικά και φυτο-υγειονομικά μέτρα θέτει εμπόδια στα κράτη-μέλη, που θέλουν να θεσπίσουν περιοριστικά μέτρα.

Συμπερασματικά, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) προσπάθησε και κατάφερε να ενσωματώσει –όχι βέβαια πάντοτε σε ικανοποιητικό βαθμό – την περιβαλλοντική συνιστώσα. Ωστόσο, είναι αναγκαίο ο Οργανισμός να αποσαφηνίσει τη σχέση των κανόνων του διεθνούς εμπορίου με αυτούς που προβλέπονται στις Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες (ΠΠΣ), προκειμένου να ενσωματωθεί η περιβαλλοντική συνιστώσα σε οικονομικούς φορείς.

3.4 Συμπερασματικές παρατηρήσεις για το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και της σχέσης της με τους θεσμούς και τους κανόνες της παγκόσμιας οικονομικής διακυβέρνησης.

Η παρουσίαση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, καθώς και της σχέσης της με τους βασικούς αναπτυξιακούς φορείς παγκοσμίως έχει ως στόχο να δείξει, ότι υπάρχουν αρκετά σημεία τα οποία χρειάζονται αναδόμηση. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση, όπως ήδη προαναφέρθηκε, γίνεται καλύτερα κατανοητή ως η σύσταση, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμών.

Ειδικότερα, τα τελευταία χρόνια έχει γίνει εμφανές ότι, η διεθνής κοινότητα είναι ιδιαίτερα ικανή στο να συζητεί και να συντάσσει εις βάθος επεξεργασμένες περιβαλλοντικές συνθήκες, αλλά από την άλλη πλευρά παρουσιάζεται εξαιρετικά αδύναμη ως προς την κατεύθυνση της εφαρμογής τους. Επίσης, παρατηρείται ότι οι αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες δεν δέχονται να αναλάβουν τις υποχρεώσεις τους απέναντι στη διεθνή κοινότητα και στον υπόλοιπο κόσμο.

Πιο συγκεκριμένα, παρατηρούνται τα εξής: Πρώτον, παρατηρείται έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους των κρατών όσον αφορά την καταβολή των χρηματοδοτικών τους εισφορών τόσο στο Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο (GEF), όσο και στο Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP).

Δεύτερον, οι αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες δεν δέχονται να αναλάβουν τις υποχρεώσεις τους για παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας στις λιγότερο αναπτυγμένες. Το γεγονός αυτό έρχεται σε σύγκρουση τόσο με το περιεχόμενο των Διεθνών Συμβάσεων που έχουν υπογράψει για δέσμευσή τους σε μια σειρά μέτρων βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, όσο και με τη βασική κατευθυντήρια αρχή για τη διεθνή συνεργασία σε θέματα βιώσιμης ανάπτυξης. Τρίτον, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι υπάρχει έλλειψη μηχανισμών συμμόρφωσης με τους κανόνες του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου. Ενώ, τέταρτον, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί για την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων των παγκόσμιων οικονομικών θεσμών.

Το παγκόσμιο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης φαίνεται να «υποφέρει» από έλλειψη συνεκτικότητας και αποτελεσματικότητας. Από την άλλη μεριά, οι τρεις βασικοί θεσμοί της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης, δηλαδή, η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, προωθούν συνεχώς και με συνέπεια τις αξίες της ανταγωνιστικότητας, της νομισματικής σταθερότητας και των ανοικτών αγορών. Ταυτόχρονα, η δυναμική που αναπτύσσει η διεθνοποιημένη οικονομία και η οποία συναρτάται σε μεγάλο βαθμό με την ισχύ των άνωθεν οικονομικών θεσμών, έχει ως συνέπεια τη μη συμμόρφωσή τους σε φιλο-περιβαλλοντικές κατευθύνσεις.

Από την παρουσίαση που προηγήθηκε καθίσταται εμφανές ότι πρέπει να αναζητηθεί μια δομή με καθαρές ευθύνες και ικανότητα εφαρμογής των πολιτικών, που αποφασίζονται σε διάφορα σημεία μέσα στο πολύπλοκο διεθνές σύστημα. Κι αυτό γιατί είναι ιδιαίτερα σημαντικό, στο πλαίσιο της προώθησης της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, να είναι διακριτά τα πεδία των αρμοδιοτήτων στα διάφορα χωρικά επίπεδα της κλίμακας.

Κατά συνέπεια, σε παγκόσμιο επίπεδο είναι αναγκαίο να εξεταστεί καταρχάς το θεσμικό πλαίσιο. Κατά τη γνώμη μας, θα πρέπει να αξιοποιηθεί η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών και κατά κύριο λόγο μέσω της αποτελεσματικής χρήσης των θεμάτων της ημερήσιας διάταξής της. Εν συνεχεία, είναι απαραίτητη η επικέντρωση του ρόλου της Επιτροπής για την Βιώσιμη Ανάπτυξη (CSD) σε λιγότερα και περισσότερο ανταποδοτικά πεδία.

Επιπλέον, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος και ο συντονισμός των εθνικών κυβερνήσεων ως προς τις διεθνείς τους υποχρεώσεις, ιδίως όσον αφορά τη

συμμόρφωσή τους προς τους κανόνες του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, καθώς και την καταβολή των χρηματοδοτικών τους εισφορών. Περαιτέρω, είναι αναγκαία η διεθνής συνεργασία των αναπτυγμένων βιομηχανικά χωρών με τις αναπτυσσόμενες ή αυτές που βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης, η οποία (συνεργασία) θα πρέπει να στηρίζεται: στην παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας στις αναπτυσσόμενες χώρες, στη διευκόλυνση ή και στη παραγραφή δυσβάστακτων χρεών τους, στην καλύτερη πρόσβαση στην τεχνολογική πρόοδο με την μεταφορά τεχνολογίας, καθώς και στην κατάργηση των άδικων εμπορικών επιδοτήσεων και των άδικων δασμών, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ισότιμο πλαίσιο ανταγωνισμού.¹³⁴

Σε κανονιστικό πλαίσιο, απαραίτητος είναι ο συντονισμός και η εκ νέου επεξεργασία των Πολυμερών Περιβαλλοντικών Συμφωνιών (ΠΠΣ), ούτως ώστε να απαλειφθούν αλληλοεπικαλυπτόμενες διατάξεις και αρμοδιότητες. Τα τελευταία χρόνια, κυρίως μετά την Διάσκεψη του Ρίο, έχει παραχθεί ένας μεγάλος αριθμός ΠΠΣ. Καθίσταται πλέον σαφές ότι το κεντρικό ζητούμενο δεν είναι η παραγωγή νέων Συμβάσεων, αλλά η αποτελεσματική εφαρμογή τους.

Ειδικότερα, προκειμένου να υπάρξει μεγαλύτερος συντονισμός και εναρμόνιση μεταξύ των ΠΠΣ, θα πρέπει η διαδικασία αναδόμησης του κανονιστικού τους πλαισίου να περιλαμβάνει τη συγκρότηση δομών για ένα καλύτερο συντονισμό της λειτουργίας μεταξύ των διαφόρων ΠΠΣ, τη διοργάνωση κοινών συναντήσεων των Γραμματειών τους, αλλά και τη διοργάνωση κοινών διασκέψεων των συμβαλλομένων μερών τους, τη δημιουργία δικτύων επικοινωνίας, την κωδικοποίησή τους σε περιπτώσεις, όπου το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο συμπίπτει σε μερικά σημεία, καθώς και τη διενέργεια κοινών πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων.

Ένα επόμενο σημαντικό βήμα είναι η δημιουργία μιας σταθερής νομικής βάσης για τη διασαφήνιση της σχέσης των ΠΠΣ με τους κανόνες του ΠΟΕ και η αποδοχή της από τα κράτη-μέλη. Η δημιουργία ενός κοινού μηχανισμού επίλυσης των διαφορών για τις ΠΠΣ, θα συνέβαλλε σημαντικά στην ανάπτυξη διαφόρων μορφών συνεργασίας και δραστηριοτήτων σε διάφορα επίπεδα, με απώτερο στόχο την σταδιακή ομαδοποίησή τους, καθώς και τη διασφάλιση της συνοχής κατά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών Συμφωνιών. Επιπλέον, η δημιουργία ενός κοινού

¹³⁴ Βλ. σχετικά οπ.π. Στέργιος Μπαμπανάσης, «Προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της παγκοσμιοποίησης», σσ. 69-82.

μηχανισμού επίλυσης των διαφορών στο πλαίσιο των ΠΠΣ θα αποτελέσει ένα σχετικά ισχυρό αντίβαρο στο μηχανισμό επίλυσης διαφορών του ΠΟΕ.

Τέλος, θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά η μορφή, η λειτουργία και η χρηματοδότηση του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP), είτε προς την κατεύθυνση μετασχηματισμού του σε μια εξειδικευμένη υπηρεσία του ΟΗΕ, είτε προς την κατεύθυνση ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος, με πόρους και αποφασιστική ισχύ.¹³⁵

Στην πρώτη περίπτωση απαραίτητη είναι η αναδόμηση και θεσμική εξέλιξη του UNEP με ενδυνάμωση του ρόλου του Διοικητικού του Συμβουλίου και του Παγκόσμιου Φόρουμ Υπουργών Περιβάλλοντος (GMEF). Στη δεύτερη περίπτωση, η δημιουργία ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος, η οποία εξετάζεται την τελευταία δεκαετία, θα πυροδοτήσει μια νέα κατεύθυνση στην περιβαλλοντική πολιτική, καθώς θα υπάρξει από κοινού βούληση όλων των χωρών να εναποθέσουν τις ελπίδες τους στο νέο οργανισμό. Προκειμένου όμως ο νέος οργανισμός να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των χωρών και ιδίως των αναπτυσσόμενων (αναφορικά με τον βαθμό ετοιμότητάς τους) για μια νέα περιβαλλοντική πολιτική θα πρέπει να είναι: Πρώτον, εξοπλισμένος με σαφείς αρμοδιότητες για την επιβολή των αποφάσεών του και με ένα μηχανισμό επίλυσης των διαφορών.

Δεύτερον, θα πρέπει να είναι εφοδιασμένος με ανεξάρτητους χρηματοδοτικούς πόρους που θα προέρχονται –εκτός από τις ετήσιες εισφορές των κρατών-μελών – από μια φορολόγηση της διεθνούς κίνησης των κεφαλαίων και των άμεσων ξένων επενδύσεων.¹³⁶ Τρίτον, είναι απαραίτητη ως προς την περιφερειακή διάθρωση, μια συσσωμάτωση των ΠΠΣ γύρω από μεγάλες θεματικές και εγκατάσταση των περιφερειακών γραφείων εκεί όπου υπάρχει συγγένεια με τα προβλήματα της συγκεκριμένης περιφέρειας.¹³⁷

Ασφαλώς, ο σταδιακός μετασχηματισμός του UNEP αποτελεί την ασφαλέστερη επιλογή, καθώς με βάση τις παρούσες συνθήκες δεν φαίνεται να υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση από μια ισχυρή ομάδα κρατών για τη δημιουργία ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος. Εδώ, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η δημιουργία ενός Παγκόσμιου Οργανισμού Περιβάλλοντος είναι περισσότερο απ’

¹³⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Μ. Μοδινός, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», σελ. 492.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

οτιδήποτε άλλο θέμα πολιτικής βούλησης. Σε αντίθεση, όμως περίπτωση, ο αργός μετασχηματισμός του συστήματος κινδυνεύει να απολέσει την ουσία των αιτούμενων αλλαγών.

Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση που μπορεί να γίνουν τα παραπάνω και να υπάρξει συνεκτικότητα και αποτελεσματικότητα στους θεσμούς της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, αν δεν υπάρξει συγχρόνως πολιτική βούληση στα θέματα της «παγκόσμιας» οικονομικής διακυβέρνησης και στην ενσωμάτωση των διεθνών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στις μακροοικονομικές πολιτικές των μεγάλων αναπτυξιακών οργανισμών (ΠΟΕ, Διεθνής Τράπεζα), αλλά και των εθνικών κυβερνήσεων, η υπόθεση της προστασίας του περιβάλλοντος θα αποδειχθεί μια ατέρμονη προσπάθεια χωρίς προορισμό. Κατά συνέπεια, η επίτευξη συνοχής μεταξύ περιβαλλοντικής και οικονομικής συνιστώσας, η οποία προσδιορίζει εν τέλει και το ίδιο το περιεχόμενο της βιωσιμότητας είναι εξίσου απαραίτητη τόσο στο θεσμικό, όσο και στο κανονιστικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής και οικονομικής διακυβέρνησης. Προς το παρόν, η UNEP, η CSD και οι ΠΠΣ αποτελούν την πρώτη ύλη, αλλά και τον σκληρό πυρήνα του απαραίτητου μετασχηματισμού προς μια παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

4. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση αποτελεί κεντρικό ζητούμενο στην ημερήσια διάταξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προώθηση μηχανισμών και εργαλείων για την περιβαλλοντική διακυβέρνηση σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο αποτελεί το πιο σημαντικό εγχείρημα στην προσπάθεια να θεσμοθετεί ένα σαφές πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξή του.

Καταρχάς, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ διαμορφώθηκε σταδιακά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες. Το περιβάλλον, ως αυτοτελής στόχος, δεν περιλαμβανόταν αρχικά στο Κείμενο της Συνθήκης της Ρώμης, το 1957. Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) είχε ως πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων. Η οποιαδήποτε, άλλωστε, αρχική προσπάθεια για μια εκτεταμένη περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα στα ιδρυτικά κράτη-μέλη της ΕΟΚ, θα προκαλούσε προστριβές καθώς θα έθετε όρια που θα περιόριζαν τις ελευθερίες της αγοράς.

Ωστόσο, τις δεκαετίες που ακολούθησαν, η γνώση και η ευαισθησία γύρω από τα περιβαλλοντικά θέματα, καθώς και οι συζητήσεις που έλαβαν χώρα σε επίπεδο διεθνών οργανισμών, επέτρεψαν να αναδυθεί, να εδραιωθεί και σταδιακά να επεκταθεί ένα θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ).

Ειδικότερα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το 1987, θα συμπεριλάβει στο Κείμενο της Συνθήκης της Ρώμης το περιβάλλον και την ανάγκη προστασίας του. Έτσι, η προστασία του περιβάλλοντος απέκτησε δική της νομοθετική βάση. Στο Κείμενο της Συνθήκης, ενσωματώθηκε ένα ειδικό τμήμα με τίτλο «Περιβάλλον» (Τίτλος VII «Περιβάλλον»), το οποίο περιλάμβανε τα άρθρα 130Π, 130Σ και 130Τ¹³⁸ και τα οποία θέτουν το πλαίσιο, στο οποίο οφείλουν να κινούνται οι δράσεις της Κοινότητας σε θέματα περιβάλλοντος.¹³⁹

Σύμφωνα με τα άρθρα αυτά, η δράση της Κοινότητας πρέπει να έχει στόχο τη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος, την προστασία της ανθρώπινης υγείας και τη συνετή χρήση των φυσικών πόρων. Η περιβαλλοντική πολιτική θα πρέπει να ενσωματωθεί σε όλες τις άλλες πολιτικές και να βασίζεται στην «αρχή της πρόληψης» και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ενώ, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της, τις περιβαλλοντικές συνθήκες στα κράτη-μέλη και να σταθμίζει το κόστος και τα οφέλη από την προβλεπόμενη δράση της ή τη μη δράση της.

Ωστόσο, όπως ορθά παρατηρείται, «η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική στα αρχικά βήματά της, χειραφετήθηκε ως ένα βαθμό από τις επιταγές του ανταγωνισμού ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Κοινότητας και «νομιμοποιήθηκε» αποκτώντας έρεισμα στο κείμενο της Συνθήκης. Η οικονομία και ο διεθνής ανταγωνισμός διατήρησαν την πρωτοκαθεδρία έναντι του περιβάλλοντος».¹⁴⁰

Το 1992 ήταν το έτος της Συνθήκης του Maastricht, με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και ξεκίνησε η διαδικασία για την Νομισματική Ένωση. Στο διεθνή περιβαλλοντικό χώρο, το 1992, ήταν και το έτος της Συνδιάσκεψης του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (United Nations, 1992). Η Διακήρυξη του Ρίο για την βιώσιμη ανάπτυξη, η Σύμβαση για τη Βιοποικιλότητα και η Σύμβαση για

¹³⁸ Τα άρθρα 130r, 130s και 130t αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 174, 175 και 176, βλ. Nigel Foster, «Blackstone's EC Legislation», Oxford University Press, 13th edition, 2002-2003, pp. 51-52.

¹³⁹ Βλ. οπ.π. Δ. Τσαντίλης – Κ. Χατζημπίρος, «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σσ. 634-669.

¹⁴⁰ Ibid.

την Αλλαγή του Κλίματος, έδωσαν νέα ώθηση στην οικολογική κατεύθυνση της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Πολιτική και Νομισματική Ένωση θα εισάγει στο Κείμενο της Συνθήκης για πρώτη φορά την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, ως βασική αρχή της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, στο άρθρο 2 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται ρητά ότι ανάμεσα στους γενικότερους στόχους της Κοινότητας είναι «[...] η προώθηση μιας αρμονικής, ισόρροπης και βιώσιμης ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων [...] και ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος στην Κοινότητα».¹⁴¹ Επιπλέον, στο άρθρο 2 αναφέρεται ότι ζητούμενο είναι «η βιώσιμη και μη πληθωριστική μεγέθυνση», με σεβασμό στο περιβάλλον. Αν και ο όρος «βιώσιμη μεγέθυνση» είναι αρκετά διφορούμενος και με έντονη οικονομική χροιά, ωστόσο, εισάγεται για πρώτη φορά στο Κείμενο της Συνθήκης η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ ενσωματώνεται ο οικολογικός με τον οικονομικό και κοινωνικό προβληματισμό στις Πολιτικές της Ένωσης.¹⁴²

Η δεκαετία που ακολούθησε την πορεία προς τη Νομισματική και Πολιτική Ένωση συνοδεύτηκε από μια προσπάθεια να αρθεί η αντίθεση ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική ανάπτυξη και να προσεγγιστούν τα περιβαλλοντικά ζητήματα με τη βοήθεια συμβατών μέτρων με τους νόμους της αγοράς. Η περιβαλλοντική πολιτική σταδιακά διογκωνόταν με αποτέλεσμα να καλύπτει στα τέλη της δεκαετίας του 1990 ένα ευρύ φάσμα περιβαλλοντικών θεμάτων.

Ωστόσο, η προσπάθεια να προσεγγιστούν τα προβλήματα με τη βοήθεια συμβατών μέτρων με τους νόμους της αγοράς οδηγούσε σε αδιέξοδο. Στο τέλος της δεκαετίας του 1990, ο προβληματισμός για τη σχέση της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και για το περιεχόμενο αυτής της σχέσης, εντάθηκε για να κορυφωθεί τελικά με την υιοθέτηση της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση». Ειδικότερα, ο όρος «διακυβέρνηση» συνδέθηκε με την περιστολή των νομοθετικών ρυθμίσεων σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και

¹⁴¹ Βλ. Άρθρο 2 στο Nigel Foster, «*Blackstone's EC Legislation*», Oxford University Press, 13th edition, 2002-2003, p. 2.

¹⁴² Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Ένωση.

υποκατάστασή τους από οικονομικά και εθελοντικά μέτρα.¹⁴³ Πρόκειται για μια ευρύτερη συζήτηση που διεξάγεται γύρω από την απαίτηση για λιγότερο κράτος και περισσότερη αγορά και κοινωνική συμμετοχή.

Ειδικότερα, το γεγονός της πλημμελούς εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, οι καθυστερήσεις στη μεταφορά των Οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες, η αποξένωση από το επίπεδο όπου συζητούνται και αποφασίζονται οι περιβαλλοντικές διατάξεις, ο υπερβολικά μεγάλος, σύμφωνα με κάποιες απόψεις, αριθμός των νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και η ιεραρχική και ενιαία προσέγγιση έγιναν το υπόβαθρο για μια γενικότερη κριτική της προσπάθειας να ελεγχθούν τα περιβαλλοντικά προβλήματα με νομοθετικές παρεμβάσεις («top-down»). Η νέα προσέγγιση εστιάζει στο ότι, οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις πρέπει να λαμβάνονται με συμμετοχή των εμπλεκόμενων και του ενδιαφερόμενου κοινού. («bottom up support»).

Όσον αφορά τον ορισμό της διακυβέρνησης θα πρέπει να γίνει αναφορά στον σχετικό ορισμό της Λευκής Βίβλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κείμενο για την κατανόησή της. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, ως διακυβέρνηση νοούνται το σύνολο των κανόνων, των διαδικασιών και των πρακτικών, που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία. Επιπλέον, σύμφωνα με τη «Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση» [European Governance: A White Paper COM (2001) 428], οι πολιτικές δεν πρέπει να αποφασίζονται στο ανώτατο επίπεδο. Η νομιμότητα της ΕΕ συνδέεται σήμερα με τη συμμετοχή των πολιτών και την προσέγγιση των πολιτών μέσω της δημοκρατίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό η διακυβέρνηση θεμελιώνεται σε πέντε σωρευτικές αρχές¹⁴⁵:

- **διαφάνεια:** τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στη διαφάνεια και την κοινοποίηση των αποφάσεών τους·
- **συμμετοχή:** οι πολίτες πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν πιο συστηματικά στην εκπόνηση και την υλοποίηση των πολιτικών·

¹⁴³ Βλ. οπ.π. Δ. Τσαντίλης – Κ. Χατζημπίρος, «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 657.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος» [[COM\(2001\) 428](#) τελικό - Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001].

- **ευθύνη:** πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος του κάθε συντελεστή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κάθε εμπλεκόμενος συντελεστής πρέπει, στη συνέχεια, να αναλαμβάνει το ρόλο που του αναλογεί·
- **αποτελεσματικότητα:** οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή και να παράγουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα·
- **συνοχή:** οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση παρουσιάζουν πολύ μεγάλη διαφοροποίηση και απαιτείται συνεχής προσπάθεια για να εξασφαλίζεται η συνοχή τους.

Η διακυβέρνηση με το παραπάνω περιεχόμενο αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα και σημασία, όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η νέα προσέγγιση της Λευκής Βίβλου είναι δυνατόν να θεωρηθεί «ως μια προσπάθεια για την αποτελεσματικότερη επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας με τη βοήθεια εναλλακτικών εργαλείων, αλλά και ως μέσο για τη χαλάρωση των σημερινών απαιτήσεων που ορίζονται στο πλαίσιο της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας».¹⁴⁶

Συνακόλουθα, ο εξορθολογισμός και η μείωση του όγκου της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς και η χρήση εναλλακτικών εργαλείων πολιτικής βρίσκονται στην καρδιά της νέας περιβαλλοντικής προσέγγισης. Ειδικότερα, η Λευκή Βίβλος, αντανακλά την αντιπαράθεση μεταξύ της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της νέας προσέγγισης, στον σκληρό πυρήνα της οποίας απαντάται η βαθύτερη σύγκρουση των προτεραιοτήτων της οικονομικής (ανάπτυξης) και της κοινωνικής (απασχόληση) με την περιβαλλοντική πολιτική (προστασία περιβάλλοντος και ανθρώπινης υγείας).

Η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ διαμορφώνεται σήμερα πάνω σ' αυτά τα νέα δεδομένα. Κεντρικό ζητούμενο σ' αυτήν την διαδικασία διαμόρφωσης είναι η συγκρότηση μιας ενιαίας περιβαλλοντικής πολιτικής, η οποία θα κατευθύνεται στα διάφορα επίπεδα της κλίμακας (τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό) και θα παράγει πολιτική διαδικασία με σκοπό τη δημοκρατικότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των περιβαλλοντικών κανόνων, αλλά και την ενίσχυση της νομιμότητας των πολιτικών αποφάσεων.

¹⁴⁶ Βλ. οπ.π. Δ. Τσαντίλης – Κ. Χατζημήτρος, «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 657.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ δίνει ιδιαίτερη σημασία στη συμμετοχή των πολιτών, προκειμένου να εξασφαλίσει μ' αυτό τον τρόπο ευρεία συναίνεση των πολιτικών αποφάσεων. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προσδώσει τα τελευταία χρόνια ιδιαίτερη βαρύτητα στους δημοκρατικούς θεσμούς στην προσπάθειά της να έρθει πιο κοντά στους πολίτες της. Ήδη, από το 1992, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεδίωκε να συνδέσει τη δράση της με ευρύ φάσμα οργανώσεων που εκπροσωπούν τόσο οικονομικούς, όσο και κοινωνικούς φορείς. Στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 1992 – «Ανοικτός και συγκροτημένος διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ομάδων ειδικών συμφερόντων»¹⁴⁷ - εκφράστηκε για πρώτη φορά η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κοινωνία των πολιτών και άλλες ομάδες συμφερόντων. Η διαφάνεια και η ισότιμη πρόσβαση χαρακτηρίστηκαν ως καθοριστικές αρχές για τις σχέσεις της.

Ωστόσο, η θέσπιση της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση» το 2001, θα φέρει στο προσκήνιο την έννοια της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών ως βασική συνιστώσα της προώθησης των συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης στα διάφορα πεδία (περιβαλλοντικό, κοινωνικό, οικονομικό). Η ανάπτυξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο τομέα αυτό, θα συνοδευτεί από την θέσπιση των «Γενικών αρχών και ελάχιστων προδιαγραφών για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών» στο πλαίσιο της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση».

Ειδικότερα, η ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών αποτελεί τμήμα της ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και της προσπάθειας να έρθει η Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της.¹⁴⁸ Στο πλαίσιο αυτό κύριοι στόχοι της κοινωνίας των πολιτών είναι:

- Να στηριχτεί η διατύπωση και η εφαρμογή πολιτικής με πρακτικές συμβουλές,
- Να εξασφαλιστεί αμφίδρομη ροή πληροφοριών,
- Να ενθαρρυνθεί η δημιουργία δικτύων μεταξύ οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Η συμμετοχή των πολιτών γίνεται σε διάφορα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η κοινωνία των πολιτών μπορεί να κάνει σθεναρότερη τη νομιμότητα και τη λογοδοσία της διακυβέρνησης, να βελτιώσει τη ροή πληροφοριών και να

¹⁴⁷ Βλ. EEC 63 της 5/3/1993.

¹⁴⁸ Βλ. COM (2001) 428 τελικό.

επιτρέψει την έκφραση εκείνων που θίγονται από τις δημόσιες πολιτικές και οι οποίοι ενδεχομένως δεν θα μπορούσαν να ακουστούν.¹⁴⁹

Τα τελευταία χρόνια, η έννοια της διακυβέρνησης και της συμμετοχής των πολιτών έχει προωθηθεί σε μεγάλο βαθμό σε όλες σχεδόν τις Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορούν τόσο την εσωτερική, όσο και την εξωτερική πολιτική της Ένωσης. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της συνεργασίας της ΕΕ με άλλες χώρες και περιφέρειες που βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης, διατίθεται μεγάλος αριθμός μέσων για την προώθηση της διακυβέρνησης και της βιώσιμης ανάπτυξης.

Σύμφωνα, μάλιστα, με Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διακυβέρνηση και τη βιώσιμη ανάπτυξη το 2003, προσδιορίζεται ότι «η διακυβέρνηση είναι μια έννοια με πολλές πτυχές και παρόλο που δεν υπάρχει σαφής ορισμός της διακυβέρνησης, ο όρος αυτός χρησιμοποιείται κατά κανόνα για να προσδιορίσει τα στοιχεία που συγκροτούν τον κοινωνικό ιστό: τους κανόνες, τις διαδικασίες και τη συμπεριφορά, μέσω των οποίων εκφράζονται τα συμφέροντα, γίνεται η διαχείριση των πόρων και ασκείται η εξουσία στην κοινωνία. Συνεπώς, η ποιότητα της διακυβέρνησης αποτελεί συχνά συνάρτηση της ικανότητας ενός κράτους να παρέχει στους πολίτες του τις βασικές υπηρεσίες που επιτρέπουν να μειωθεί η φτώχεια και να προωθηθεί η ανάπτυξη» [Διακυβέρνηση και Ανάπτυξη COM (2003) 615].

Κατά συνέπεια, οι συμμετοχικές διαδικασίες και οι διαδικασίες διαβούλευσης βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών συζητήσεων και αναλύσεων στην ΕΕ στο πλαίσιο της προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης και των συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης, ως των νέων εναλλακτικών εργαλείων.

Η έννοια της συμμετοχής, η οποία τροφοδότησε την «Λευκή Βίβλο για την Διακυβέρνηση», είναι πλέον ενσωματωμένη σε πρόσφατες περιβαλλοντικές νομοθετικές πράξεις, που όμως ανήκουν στην κατηγορία του Soft Law. Για παράδειγμα, η συμμετοχική περιβαλλοντική διακυβέρνηση περιλαμβάνεται στο Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (2003-2012).

Ωστόσο, η ΕΕ αναγνώρισε επίσημα τη σημασία της συμμετοχής του κοινού με την επικύρωση της Σύμβασης του Άαρχους, το 2005.¹⁵⁰ Η Σύμβαση αυτή αποτελεί

¹⁴⁹ Βλ. COM (2006) 316 τελικό.

¹⁵⁰ Για το περιεχόμενο, τη δομή και τις προκλήσεις που θέτει η Σύμβαση του Άαρχους για τη συμμετοχή σε περιβαλλοντικά θέματα, βλ. αναλυτικά παρακάτω στο τρίτο κεφάλαιο.

άλλωστε το πιο σημαντικό κανονιστικό κείμενο για την προώθηση της συμμετοχικής περιβαλλοντικής δημοκρατίας, καθώς θεσπίζει εγγυήσεις για τη διασφάλιση της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, στη διαβούλευση (υπό την στενή έννοια του όρου)¹⁵¹ του κοινού και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα περιβαλλοντικά θέματα.

Περαιτέρω χρειάζεται να γίνει σημαντική εφαρμογή για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στο πλαίσιο των θεσμών της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κι αυτό, διότι οι συμμετοχικές διαδικασίες έχουν την δυναμική να στηρίζουν νέα ψηφίσματα στις περιβαλλοντικές προκλήσεις της διαχείρισης, αλλά και της υιοθέτησής τους που παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Επιπλέον, μπορούν να μειώσουν το κόστος υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων. Πολλές φορές, άλλωστε, οι αλλαγές στα φυσικά συστήματα συχνά ανυπολόγιστες, οφείλονταν στη χρονική υστέρηση και στις ασαφείς σχέσεις αιτίου και σαφώς καθορισμένων στόχων. Είναι αναγκαίο επομένως να δοθεί έμφαση στην ανάλυση και στην ανάπτυξη εργαλείων και μεθόδων για τη λήψη των περιβαλλοντικών αποφάσεων.

5. Ζητήματα συλλογικής και εθελοντικής δράσης στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Η έννοια της συλλογικής και εθελοντικής δράσης έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της προώθησης συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η φιλοσοφία που διαπνέει την νέα προσέγγιση, δηλαδή τη διακυβέρνηση, βασίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με τα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης.

Έπειτα, η έννοια της συμμετοχής αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον όταν πρόκειται για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών ζητημάτων. Το περιβάλλον, ως κοινό και συλλογικό αγαθό, αποτελεί προνομιακό χώρο ανάδειξης συμμετοχικών – συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης. Η ανάπτυξη άλλωστε των μη κρατικών φορέων δράσης σε περιβαλλοντικά ζητήματα έχει αποτελέσει το υπόβαθρο για τη γενικότερη ανάπτυξη των συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης. Κι αυτό, οφείλεται

¹⁵¹ Στο επόμενο κεφάλαιο εξετάζεται διεξοδικότερα, η έννοια της συμμετοχής και της διαβούλευσης του κοινού.

στην ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων, η οποία συνδέθηκε άμεσα με την εμφάνιση του οικολογικού κινήματος της δεκαετίας του 1970.

Πιο ειδικά, η ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων αποτυπώνει την αντίληψη ότι τα περιβαλλοντικά προβλήματα είναι σύνθετα και πολύπλοκα και δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν εντός των εθνικών συνόρων. Επιπλέον, δεν αποτελούν υπόθεση μερικών ειδικών, αλλά, απεναντίας ο πολίτης πρέπει να συμμετέχει ενεργά για την αντιμετώπισή τους, καθότι αφορούν άμεσα το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής του.

Ειδικότερα, η ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων έχει συμβάλλει σημαντικά στην προστασία του περιβάλλοντος. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν αποτελέσει τους πιο σημαντικούς μη κρατικούς υποστηρικτές των περιβαλλοντικών συμφερόντων τόσο μέσα σε Διεθνείς Διασκέψεις, είτε με τη συμμετοχή τους κάποιες φορές στη διαπραγματευτική διαδικασία, είτε σε ρόλο παρατηρητή, όσο και έξω από αυτές με τη μορφή διαμαρτυρίας.

Ταυτόχρονα, έχουν μια μοναδική ικανότητα να συνδέουν το παγκόσμιο με το τοπικό, να ξεπερνούν τα προβλήματα πρόσβασης στην πληροφόρηση και να συμβάλλουν στην αποδοχή των διεθνών αποφάσεων στις εθνικές και τοπικές κοινωνίες μέσω της ενημέρωσης και της ευαισθητοποίησης¹⁵².

Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις διαδραματίζουν ένα πολύ σημαντικό και πολυδιάστατο ρόλο. Ωστόσο, χρειάζεται να γίνουν ακόμα αρκετά βήματα προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος τους. Ειδικότερα, έχει καταστεί σαφές ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων, ο ρόλος τους στις Διεθνείς Διασκέψεις υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Προεδρεύοντος και διαφέρει σημαντικά ανάλογα με τη θεματική περιοχή ή την πολιτική συγκυρία κατά την οποία λαμβάνει χώρα. Επίσης, είναι ορατή η απουσία μιας σειράς κοινών αρχών και κανόνων όσον αφορά τη συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στις Διεθνείς Περιβαλλοντικές Διασκέψεις.

Στο πλαίσιο αυτό, έχει υποστηριχθεί ότι «η προώθηση μιας Διεθνούς Συνθήκης για τα δικαιώματα και τη συμμετοχή των πολιτών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων στις περιβαλλοντικές αποφάσεις των διεθνών Οργανισμών, που κατά βάση θα υιοθετήσει τις επιλογές της Σύμβασης του Άρχους και θα επεκτείνει το πεδίο

¹⁵² Βλ. οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

εφαρμογής της σε παγκόσμιο επίπεδο»¹⁵³, θα μπορούσε να συμβάλλει σημαντικά στην ενίσχυση της συμμετοχής των μη κρατικών φορέων.

Ιδιαίτερα ενθαρρυντικό είναι πάντως ότι, η ενίσχυση της συμμετοχής των μη κρατικών φορέων έχει συμπεριληφθεί τα τελευταία χρόνια και σε αναπτυξιακούς οργανισμούς. Ειδικότερα, στο Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (United Nations Development Programme – UNDP)¹⁵⁴, η διακυβέρνηση θεωρείται στρατηγικής σημασίας ζήτημα για τη βιώσιμη ανθρώπινη ανάπτυξη. Σύμφωνα με το UNEP, η διακυβέρνηση, ορίζεται «ως η άσκηση πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής εξουσίας για την διαχείριση των κρατικών υποθέσεων σε όλα τα επίπεδα. Περιλαμβάνει όλους τους μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τους θεσμούς, μέσω των οποίων οι πολίτες και οι ομάδες πίεσης προβάλλουν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και επιλύουν τις διαφορές τους».¹⁵⁵ Καθοριστικής σημασίας είναι η αλληλεπίδραση των διαφορετικών αυτών δομών και μηχανισμών και των διαφορετικών επιπέδων διαχειριστικής εξουσίας σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

¹⁵³ Βλ. σχετικά οπ.π. Βίκυ Καραγεώργου, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της».

¹⁵⁴ Το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για την ανάπτυξη (United Nations Development Programme – UNDP) διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για την προώθηση της ανθρώπινης βιώσιμης ανάπτυξης και την μετατροπή του ΟΗΕ σε μια ισχυρή και συνεκτική δύναμη αυτής της ανάπτυξης. Στους βασικούς στόχους του προγράμματος είναι η συγκέντρωση των υλικών και των πνευματικών πόρων στους σημαντικότερους τομείς της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως είναι η καταπολέμηση της φτώχειας, η ανανέωση του περιβάλλοντος και η δημιουργία θέσεων εργασίας, καθώς και η ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας με σκοπό τη βιώσιμη ανθρώπινη ανάπτυξη.

Τα έσοδα του προγράμματος προέρχονται από τις εθελοντικές προσφορές των κυβερνήσεων, από χορηγίες και από εισφορές άλλων οργανισμών. Τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει το Πρόγραμμα είναι τα εξής: οι περιορισμένοι πόροι χρηματοδότησης, η έλλειψη συγκέντρωσης των πόρων και η διασπορά τους σε πολλές χώρες και σε πολλά επιμέρους προγράμματα και η οργανωτική διάσπαση της χρηματοδότησης και της εκτέλεσης των έργων. Το Πρόγραμμα δημιουργήθηκε ως οργανισμός χρηματοδότησης και όχι εκτέλεσης έργων. Βλ. σχετικά οπ.π. Στέλιος Μπαμπανάσης, «Προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της παγκοσμιοποίησης», σσ. 69-82.

¹⁵⁵ Βλ. UNDP (1997), Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, Good governance and sustainable human development, [in:] <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>

Επιπλέον, σύμφωνα με το UNDP, «καλή διακυβέρνηση¹⁵⁶» σημαίνει μια κατάσταση κατά την οποία οι τρεις βασικοί πυλώνες της διακυβέρνησης (οικονομικός – διοικητικός – πολιτικός) είναι συμμετοχικοί, διάφανοι και υπόλογοι. Πράγμα το οποίο συνεπάγεται αύξηση στη διαθεσιμότητα των πληροφοριών προς το κοινό, διαφάνεια και υπευθυνότητα στη λήψη αποφάσεων, δίκαιη μεταχείριση των κοινωνικών ανησυχιών, δίκαιη διανομή του κόστους και των ωφελειών, στρατηγικό όραμα και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η διακυβέρνηση ως πρότυπο πολιτικής, προϋποθέτει τη συμμετοχή των μη κρατικών φορέων. Με την συμμετοχή εννοείται κατά κύριο λόγο, η συμμετοχή ομάδων ή ατόμων που δεν εκλέγονται ή διορίζονται από νομικά όργανα λήψης αποφάσεων για την προετοιμασία, κατασκευή ή την εφαρμογή συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων.¹⁵⁷

Η συμμετοχή μπορεί να εκκινεί από την απλή συμμετοχή – συμμετοχή του πολίτη στα κοινά – και να επεκτείνεται σε διαδικασίες διαβούλευσης όλων των ενδιαφερομένων μερών για την παραγωγή συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων. Επιπλέον, η συμμετοχή μπορεί να περιλαμβάνει τη παραγωγή πολιτικής διαδικασίας στα χαμηλότερα πεδία και επίπεδα διακυβέρνησης (τοπικό, εθνικό), όσο και στα υψηλότερα πεδία και επίπεδα διακυβέρνησης (περιφερειακό, παγκόσμιο).

Ειδικότερα, η έννοια της συμμετοχής στο πρότυπο της διακυβέρνησης εστιάζει στην απουσία καταναγκαστικής εξουσίας και στη δημιουργία ενός συνεργατικού φόρουμ για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων και θιγόμενων πολιτικών, ομάδων, επιστημόνων, ειδικών, πολιτικών υπαλλήλων και ρυθμιστικών φορέων.

Τα τελευταία χρόνια, οι συμμετοχικές διαδικασίες και οι διαδικασίες διαβούλευσης βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών συζητήσεων και αναλύσεων. Κεντρικό ζητούμενο είναι η προώθηση συμμετοχικών μορφών δημοκρατίας, αφενός γιατί η πολυπλοκότητα του διεθνούς συστήματος συντείνει προς αυτή την κατεύθυνση και αφετέρου διότι παρατηρείται έλλειμμα δημοκρατίας αναφορικά με τις λανθασμένες

¹⁵⁶ Βλ. οπ.π. UNDP (1997), *Governance for sustainable human development*, A UNDP policy document, *Good governance and sustainable human development*.

¹⁵⁷ Βλ. Felix Rauschmayer, Jouni Paavola and Heidi Wittmer, “European Governance of Natural Resources and Participation in Multi-Level Context: An Editorial”, *Environmental Policy and Governance*, 19: 141-147, 2002.

επιλογές και χειρισμούς της κεντρικής πολιτικής, όσον αφορά την κατοχύρωση και εμπάθυνση της δημοκρατίας στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης.

Το υπόβαθρο για την προώθηση των συμμετοχικών μορφών δημοκρατίας αποτελεί προς το παρόν η περιβαλλοντική διακυβέρνηση. Καθότι, η προστασία και η βιώσιμη ανάπτυξη του περιβάλλοντος μας αφορά όλους για τη διασφάλιση της ποιότητας της ζωής, οι συμμετοχικές διαδικασίες στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση έχουν τη δυναμική να προωθήσουν σημαντικές αλλαγές σε περιβαλλοντικά ζητήματα.

Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων μπορεί να συμβάλλει στην μείωση του κόστους υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων. Σε μια ιεραρχική κλίμακα, οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται «εκ των άνω» με νομοθετικές ρυθμίσεις, δηλαδή από την κυβέρνηση και το κράτος, και τα αποτελέσματά τους διαχέονται «προς τα κάτω», δηλαδή στους πολίτες. Ωστόσο, οι ιεραρχικές δομές στη λειτουργία του κράτους έχουν ως συνέπεια να παρατηρείται χρονική υστέρηση αναφορικά με το χρόνο έγκρισης και υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων. Επιπλέον, παρατηρείται αποξένωση από το επίπεδο όπου συζητούνται και λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις, το οποίο σημαίνει μη επαρκή γνώση για τα περιβαλλοντικά τοπικά ζητήματα και σε περιπτώσεις όπου το κέντρο λήψης των αποφάσεων βρίσκεται μακριά από το κέντρο εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων. Επίσης, παρατηρούνται γραφειοκρατικές εκτροπές στη λειτουργία της διοίκησης, οι οποίες αυξάνουν τόσο το χρόνο, όσο και το κόστος υλοποίησης των αποφάσεων. Η συμμετοχή, επομένως, των μη κρατικών φορέων μπορεί να μειώσει το κόστος υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων και να οδηγήσει σε «περισσότερο» οικολογικά ορθολογικές αποφάσεις σε σχέση με την κορυφή και προς τους τρόπους διακυβέρνησης.

Ταυτόχρονα, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων οδηγεί σε βελτίωση της συμμόρφωσης με τις αποφάσεις και έτσι σε καλύτερα αποτελέσματα και επιπτώσεις για τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Όταν οι αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων σχετικά με τα περιβαλλοντικά ζητήματα βρίσκονται σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης, αναμένεται μια ισχυρότερη και με μεγαλύτερη επιρροή συμμετοχή των πολιτών, η οποία μπορεί να στηρίξει νέα ψηφίσματα στις περιβαλλοντικές προκλήσεις της διαχείρισης, αλλά και της υιοθέτησής τους που παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Ειδικότερα, σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης παρατηρείται μια τάση για ισχυρότερη και με μεγαλύτερη επιρροή συμμετοχή των πολιτών, αφενός διότι η

κλίμακα επιτρέπει την ανάπτυξη αυτή και αφετέρου διότι τα συμφέροντα και οι αντιλήψεις είναι στενά συνδεδεμένα με το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσης.

Τέλος, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων μπορεί να συμβάλλει στη διασαφήνιση της σχέσης αιτίου και σαφώς καθορισμένων στόχων. Πιο ειδικά, όταν το κέντρο λήψης αποφάσεων βρίσκεται μακριά από την περιοχή εφαρμογής έχει ως συνέπεια να παρατηρείται μια ασάφεια μεταξύ της αιτίας και των στόχων επίλυσης του περιβαλλοντικού ζητήματος. Κατά συνέπεια, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων μπορεί να συμβάλλει στο να ελεγχθούν συχνά ανυπολόγιστες καταστροφές στα φυσικά οικοσυστήματα και οι οποίες οφείλονταν στη χρονική υστέρηση και στις ασαφείς σχέσεις αιτίου και σαφώς καθορισμένων στόχων, που προκαλούνταν από την «εκ των άνω» νομοθετική παρέμβαση στους τρόπους διακυβέρνησης.¹⁵⁸

Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις οι οικολογικοί στόχοι μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικότερα σε υψηλότερες χωρικές κλίμακες και με «εκ των άνω» νομοθετικές ρυθμίσεις. Πιο ειδικά, έχει διαπιστωθεί ότι οι πολίτες που ζουν σε στενή χωρική εγγύτητα με ένα φυσικό πόρο τείνουν να ευνοούν την οικονομική του χρήση, ενώ εκείνοι που ζουν σε μεγαλύτερη απόσταση τείνουν να ευνοούν τη διατήρηση των πόρων του.¹⁵⁹ Σ' αυτές τις περιπτώσεις, οι τοπικοί φορείς χάραξης πολιτικής υπόκεινται σε υψηλότερη πίεση αναφορικά με την οικονομική χρήση του φυσικού πόρου και συγκριτικά με τα υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η τοπική διοίκηση είναι πιο ευαίσθητη στην πίεση, όταν πρόκειται για την οικονομική ανάπτυξη τοπικών συμφερόντων, ενώ οι τοπικοί συμμετέχοντες τείνουν να είναι λιγότερο υπέρ της περιβαλλοντικής δράσης.

Από την άλλη πλευρά, οι συμμετοχικές διαδικασίες σε τοπικό επίπεδο είναι περισσότερο πιθανό να οδηγήσουν σε ορθολογικά αποτελέσματα για τη περιβαλλοντική διακυβέρνηση, καθώς βασίζονται στην τοπική γνώση και στην ικανότητα των τοπικών ομάδων για την αυτο-οργάνωση και συνεπώς διασφαλίζουν καλύτερα τον κοινωνικό έλεγχο, την αποδοχή και τη συμμόρφωση. Κατά συνέπεια, οι συμμετοχικές διαδικασίες στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση σε τοπική –εθνική κλίμακα μπορεί να συσχετίζονται τόσο θετικά, όσο και αρνητικά, αναφορικά με τη χωρική κλίμακα και την περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα των αποφάσεων.

¹⁵⁸ Βλ. Jens Newig and Oliver Fritsch, “Environmental Governance: Participatory, Multi – Level – and Effective?”, *Environmental Policy and Governance*, 19: 197-214, 2009.

¹⁵⁹ Ibid.

Επομένως, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρχει συντονισμός και συνεργασία ανάμεσα στα διαφορετικά χωρικά επίπεδα της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, προκειμένου να προτιμάται η καλύτερη δυνατή διαχείριση των ωφελημάτων, που προκύπτουν από τις συμμετοχικές διαδικασίες.¹⁶⁰

Ένα επίσης κεντρικό ζήτημα των συμμετοχικών διαδικασιών στη περιβαλλοντική διακυβέρνηση είναι οι αλληλεπιδράσεις και εντάσεις μεταξύ διαφορετικών επιπέδων της κλίμακας και των διαστάσεων τους. Ειδικότερα, τα περιβαλλοντικά ζητήματα σε πολλές περιπτώσεις διαπερνούν τις εδαφικές ενότητες της διακυβέρνησης. Για παράδειγμα, η ατμοσφαιρική ρύπανση που προκαλείται σε ένα κράτος, αλλά επεκτείνεται και στα γειτονικά κράτη, έχει ως αποτέλεσμα η δικαιοδοσία για την επίλυση του προβλήματος να επεκτείνεται και στους άλλους, ενώ η συνεργασία μεταξύ τους να είναι απαραίτητη προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα. Σε τέτοιου τύπου περιπτώσεις, η προβληματική αφορά σε μεγάλο βαθμό την κοινή χρηματοδότηση των μέτρων που επιβλήθηκαν και σε ποιους επιβλήθηκαν.¹⁶¹

Ωστόσο, η γεφύρωση του χάσματος και η ασυνέχεια μεταξύ γεωγραφικών και νομοθετικών συστημάτων μπορεί να βασιστεί σε συμμετοχικές διαδικασίες και να καταλήξει σε μια πιο βιώσιμη διαχείριση. Ειδικότερα, η βελτίωση μεταξύ των κάθετων επιπέδων διακυβέρνησης προϋποθέτει τη συνεργασία των μη κρατικών φορέων σε διαφορετικές κοινωνικές και οικολογικές κλίμακες και σε πολλαπλά επίπεδα.

Σύμφωνα βέβαια με ορισμένες απόψεις, όσο περισσότερα επίπεδα και φορείς εμπλέκονται σε μια διαδικασία πολιτικής, τόσο μικρότερη είναι η αποτελεσματικότητά τους. Από την άλλη πλευρά όμως, η διαφορετικότητα των επιπέδων και των φορέων αποτελεί εκείνο το σταθεροποιητικό στοιχείο που χρειάζεται για να λειτουργήσει το σύστημα.

Ένα πλήθος οριζόντιων και κάθετων δομών, όπου τα κέντρα λήψης των αποφάσεων συνεργάζονται, μπορούν να συμβάλλουν στη διαμεσολάβηση μεταξύ της κεντρικής και αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων και ως εκ τούτου είναι σε καλύτερη θέση να προσαρμοστούν στις εξωτερικές αλλαγές και στην αβεβαιότητα, λόγω της ευελιξίας,

¹⁶⁰ Βλ. οπ.π. Jens Newig and Oliver Fritsch, “Environmental Governance: Participatory, Multi – Level – and Effective?”, pp. 197-214.

¹⁶¹ Ibid.

ιδίως σε περιπτώσεις που γίνουν πολλές αιτιώδεις αλληλεπιδράσεις μεταξύ πολλών επιπέδων λήψης των αποφάσεων.¹⁶²

Στο πλαίσιο αυτό, η συνεργασία των διαφόρων επιπέδων σε κάθετη κλίμακα, καθώς και η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων στις διαφορετικές κοινωνικές και οικολογικές κλίμακες είναι πρωταρχικής σημασίας ζητήματα για τη βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος.

6. Συμπεράσματα για τη περιβαλλοντική διακυβέρνηση

Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση αποτελεί ένα πρότυπο πολιτικής, το οποίο έχει αναδυθεί τα τελευταία χρόνια. Αναφέρεται «στις συντονισμένες δράσεις των κυβερνητικών και μη φορέων, καθώς και στις απαραίτητες διαδικασίες θεσμικές και μη, τις οποίες υιοθετούν οι εμπλεκόμενοι στην παραγωγή περιβαλλοντικών πολιτικών, προκειμένου να δράσουν συλλογικά και να αντιμετωπίσουν με αποτελεσματικότητα τα περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως αυτά μπορούν να εξειδικευτούν στα διάφορα επίπεδα λήψης των αποφάσεων».¹⁶³

Ειδικότερα, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση προβάλλει ως η κύρια θεσμική προσέγγιση που μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης. Μάλιστα, η εμφάνιση στον επιστημονικό προβληματισμό και στη συνέχεια στα διεθνή κείμενα της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης ήταν καθοριστική και για την διαμόρφωση και εξέλιξη της έννοιας της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Κι αυτό, διότι η ύπαρξη κοινών κανόνων εφαρμογής των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης, που όμως έχουν διαφορετικές κλίμακες, έχουν το μειονέκτημα της μη αποτελεσματικής εφαρμογής τους. Εδώ, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση προβάλλει ως η αναγκαία θεσμική εξέλιξη του διεθνούς συστήματος για την από κοινού συνεργασία και τον συντονισμό σε παγκόσμιο επίπεδο όλων των ενδιαφερομένων μερών (διεθνείς οργανισμοί, εθνικές κυβερνήσεις, τοπικές και περιφερειακές αρχές, μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.α.), με βασική προϋπόθεση την ενσωμάτωση των ιδιαίτερων συνιστωσών που διέπουν τις σχέσεις των διαφόρων χωρικών επιπέδων (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές).

¹⁶² Βλ. οπ.π. Jens Newig and Oliver Fritsch, “Environmental Governance: Participatory, Multi – Level – and Effective?”, pp. 197-214.

¹⁶³ Βλ. οπ.π. Ιωάννης Παντής, «Το στοίχημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης».

Στο πλαίσιο αυτό, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση γίνεται καλύτερα κατανοητή ως η επιβεβαίωση, η σύσταση ή η αλλαγή των θεσμών για την αντιμετώπιση και επίλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Κεντρικό ζητούμενο σ' αυτή τη διαδικασία είναι οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των θεσμικών συστημάτων και των οικοσυστημάτων, τόσο κάθετα, σε δρώντες που καταλαμβάνουν άλλα εδαφικά πεδία, όσο και οριζόντια, σε μη κρατικούς δρώντες.

Πιο ειδικά, είναι αναγκαίο σ' ένα πρώτο επίπεδο να υπάρξει συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών χωρικών επιπέδων (παγκόσμιο, περιφερειακό, εθνικό, τοπικό). Σε παγκόσμιο επίπεδο, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση περιλαμβάνει τόσο το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, όσο και τους διεθνείς οργανισμούς και τα όργανά τους που θεσπίζουν αλλά και συμβάλλουν στην εφαρμογή των κανόνων του. Η αναδόμηση του παγκόσμιου θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου είναι απαραίτητη προκειμένου να ενισχυθεί η «φτώχη» προς το παρόν παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

Εξίσου σημαντικό σ' αυτήν τη διαδικασία είναι η αναδόμηση να επεκταθεί και σε παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς, προκειμένου να υπάρξει συνάφεια μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία να εναρμονίζεται πλήρως με το περιεχόμενο και τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης.

Συνακόλουθα, στην περιφερειακή ευρωπαϊκή κλίμακα, βασικός στόχος είναι η διαμόρφωση ενιαίων περιβαλλοντικών πολιτικών για την αντιμετώπιση των κοινών ευρωπαϊκών προβλημάτων. Ενώ, σε εθνική κλίμακα απαραίτητη είναι η εκπόνηση εθνικών περιβαλλοντικών στρατηγικών, προσαρμοσμένων τόσο στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, όσο και στο διεθνές δίκαιο (διεθνείς συμβάσεις). Οι εθνικές αυτές στρατηγικές θα πρέπει να κατευθύνονται και στην αντιμετώπιση πολλών ομοειδών τοπικών οικολογικών προβλημάτων ως συνέπεια των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων.

Τέλος, στην τοπική κλίμακα λήψης αποφάσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα τα συχνά μεγάλης έντασης και συγκρούσεων τοπικά οικολογικά προβλήματα.¹⁶⁴ Οι προτεινόμενες τοπικές περιβαλλοντικές πολιτικές πρέπει να συνδυάζονται αφενός με την εθνική στρατηγική, αφετέρου με την τοπική οικονομία,

¹⁶⁴ Βλ. οπ.π. Ιωάννης Παντής, «Το στοίχημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης».

την τοπική γνώση, τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες και την τοπική πολιτιστική παράδοση.

Επομένως, είναι απαραίτητος ο μετασχηματισμός των υφιστάμενων περιβαλλοντικών δομών και ο εμπλουτισμός τους με την καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ, ταυτοχρόνως, είναι αναγκαία η περαιτέρω συνδρομή όλων των ενδιαφερομένων μερών. Ειδικότερα, για μια σφαιρική αντιμετώπιση και επίλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, απαιτείται αφενός η συνεργασία στα διάφορα χωρικά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, παγκόσμιο) διακυβέρνησης και αφετέρου η οριζόντια συνεργασία μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων στις διαφορετικές κοινωνικές και οικολογικές κλίμακες.

Συνακόλουθα, σε ένα δεύτερο επίπεδο, όσον αφορά τις συμμετοχικές διαδικασίες, εγείρονται αρκετά ερωτήματα οριζόντιου συντονισμού (θεσμική αλληλεπίδραση) μεταξύ των διαφόρων παραγόντων. Πιο ειδικά, η προσέγγιση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης βασίζεται στη συναίνεση και συμμετοχή και λειτουργεί «bottom up». Στη πράξη όμως, τα πράγματα είναι λιγότερο απόλυτα. Η προσέγγιση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης θέτει σοβαρά προβλήματα στις εθνικές διοικήσεις που έχουν συνηθίσει να λειτουργούν ιεραρχικά και τεχνοκρατικά. Οι προσαρμογές τους στην οριζόντια λειτουργία με την υπέρβαση των διοικητικών ορίων και την αποδοχή των συμμετοχικών διαδικασιών προϋποθέτει μια άνωθεν ισχυρή βούληση, ικανή να επιβάλει την αναγκαία φιλοσοφία, δομή και πρακτική, τόσο στις εθνικές, όσο και στις περιφερειακές ή διεθνείς διοικήσεις. Συνεπώς, η εφαρμογή διαδικασιών “bottom up” προϋποθέτει ριζικές μεταρρυθμίσεις “top-down”.

Επιπλέον, η συμμετοχή είναι προς το παρόν ατελής έννοια, καθότι «το κοινό» δεν καθορίζεται πάντοτε με ακρίβεια για να αποκτήσει νομιμοποίηση σε επίπεδο διεθνών και περιφερειακών Συμβάσεων, με εξαίρεση την Σύμβαση του Άαρχους, την οποία θα δούμε διεξοδικά στο τρίτο κεφάλαιο.

Εντούτοις, η συμμετοχή των μη κρατικών φορέων μπορεί να συμβάλλει σθεναρά στη διαδικασία της πολυεπίπεδης περιβαλλοντικής διακυβέρνησης για τη βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος. Κι αυτό, διότι ένας μεγάλος αριθμός οριζόντιων δομών διευκολύνει την ευελιξία με την όσο το δυνατόν καλύτερη προσαρμογή στις εξωτερικές αλλαγές, σε σχέση με τις ιεραρχικές δομές στη λειτουργία και στους τρόπους διακυβέρνησης. Στα σημαντικά πλεονεκτήματα συγκαταλέγεται η ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη διαχείριση των περιβαλλοντικών πόρων με

την όσο το δυνατόν ευρύτερη διασφάλιση του κοινωνικού ελέγχου, της αποδοχής και της συμμόρφωσης των αποφάσεων.

Ένα, επομένως, ισορροπημένο μείγμα πολιτικής βούλησης, ουσιαστικής συμμετοχής της κοινωνίας και συνεργασίας της αγοράς, θα συνέβαλλε σημαντικά στη διαμόρφωση ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος περιβαλλοντικής πολιτικής. Πάνω από όλα, όμως, οι οποιεσδήποτε θεσμικές αλλαγές, τόσο σε επίπεδο θεσμικών συστημάτων, όσο και σε επίπεδο προσδιορισμού του ρόλου των μη κρατικών φορέων στην πολιτική διαδικασία, είναι κατά κύριο λόγο θέμα ισχυρής πολιτικής βούλησης για την αποτελεσματικότερη διαχείριση και προστασία του περιβάλλοντος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε αυτήν την προσπάθεια εξέλιξης της ιδέας της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η νέα προσέγγιση της Λευκής Βίβλου είναι δυνατόν να θεωρηθεί «ως μια προσπάθεια για την αποτελεσματικότερη επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας με τη βοήθεια εναλλακτικών εργαλείων, αλλά και ως μέσο για τη χαλάρωση των σημερινών απαιτήσεων που ορίζονται στο πλαίσιο της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας».¹⁶⁵

Στο επόμενο κεφάλαιο θα εξεταστεί η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου. Η έννοια «τοπίο» έχει απασχολήσει σημαντικά τους μελετητές διαφόρων επιστημονικών κλάδων. Το τοπίο έχει οριστεί και επανοριστεί πολλές φορές. Ωστόσο, η εννοιολογική προσέγγιση της έννοιας «τοπίο» στη Σύμβαση της Φλωρεντίας το 2000, στην οποία γίνεται αναφορά στη συνέχεια, θα δώσει μια νέα διάσταση σε θέματα βιωσιμότητας και συμμετοχής του κοινού, αλλά και μια νέα πνοή στο περιεχόμενο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

¹⁶⁵ Βλ. οπ.π. Δ. Τσαντίλης – Κ. Χατζημπίρος, «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 657.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΟΠΙΟΥ

Εισαγωγή

Η διακυβέρνηση τοπίου είναι ένα νέο πεδίο μελέτης που άρχισε να αναπτύσσεται και να γίνεται ευρύτερα γνωστό τα τελευταία χρόνια. Σχετίζεται με τη διακυβέρνηση, ως τη νέα θεσμική προσέγγιση για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, και με το τοπίο ως το πεδίο δράσης και αλληλεπίδρασης των κοινωνικών συνθηκών που διαμορφώνονται από τον άνθρωπο, αλλά και αντίστοιχα των φυσικών διεργασιών που διαμορφώνονται από τη φύση και επηρεάζουν ανάλογα τις κοινωνικές συνθήκες διαβίωσης του ανθρώπου.

Ειδικότερα, η διακυβέρνηση τοπίου αποτελεί ένα διεπιστημονικό πεδίο μελέτης, καθώς το γνωστικό αντικείμενό της άπτεται πολλών επιστημονικών πεδίων, όπως της πολιτισμικής γεωγραφίας, της οικολογίας, του περιβαλλοντικού σχεδιασμού και της αρχιτεκτονικής, αλλά και της οικονομίας, της κοινωνιολογίας, της πολιτικής, της διοικητικής επιστήμης και του δικαίου.

Προτού, όμως, εξετάσουμε τι μπορεί να σημαίνει η διακυβέρνηση τοπίου, πρέπει πρώτα να εξετάσουμε κατά την γνώμη μας τα συνθετικά της στοιχεία. Καταρχάς είναι σημαντικό να δούμε τι σημαίνει και σε τι συνίσταται το «τοπίο». Πιο ειδικά, όπως θα διαπιστώσουμε, η έννοια «τοπίο» είναι πολυσύνθετη, πολυδιάστατη και ακαθόριστη. Επιπλέον, δεν είναι μια έννοια οικουμενική, εκλαμβανόμενη από όλους τους πολιτισμούς και τα άτομα με τον ίδιο τρόπο.¹⁶⁶ Για το λόγο αυτό, η πρώτη ενότητα του τρίτου αυτού κεφαλαίου είναι αφιερωμένη στην έννοια «τοπίο», προκειμένου να καθορίσει τα συστατικά της στοιχεία. Προσπαθώντας πρωτίστως να αναδείξει τις συνιστώσες και τις εσωτερικές του δυνάμεις, ώστε να γίνει αντιληπτό το εύρος και οι ποικίλες του όψεις. Αντίθετα δεν είναι στις προθέσεις της παρούσας εργασίας να δώσει ή να διατυπώσει έναν ακόμη ορισμό για το τοπίο.

Από την άλλη μεριά, η διακυβέρνηση, όπως είδαμε και στα προηγούμενα κεφάλαια, αναφέρεται αφενός στην άσκηση της εξουσίας, αφετέρου στους θεσμούς, στην Πολιτεία και στη Διοίκηση. Επιπλέον, η διακυβέρνηση σε περιβαλλοντικά ζητήματα

¹⁶⁶ Βλ. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 17.

σχετίζεται με τη δημιουργία, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμικών ρυθμίσεων, με αιώτερο στόχο την διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, που αφορούν την κοινωνία και το περιβάλλον. Μάλιστα, η διακυβέρνηση ως η κυρίαρχη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή και τη νομιμοποίηση της ιδέας της βιώσιμης ανάπτυξης, ιδίως ως προς την «κατάκτηση» της κοινωνικής δικαιοσύνης. Κι αυτό, διότι η ιδέα της διακυβέρνησης συντείνει προς τη συμμετοχή όλων των δρώντων της κοινωνίας (κράτος – αγορά – κοινωνία) για την επίλυση των περιβαλλοντικών ζητημάτων και την προώθηση συνεργατικών και άμεσων μορφών δημοκρατίας.

Κατά συνέπεια, η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου προσφέρει όλα τα παραπάνω πλεονεκτήματα, αλλά επιπρόσθετα της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης μπορεί να δώσει πιο ολιστικές και σφαιρικές λύσεις, καθώς προσεγγίζει τις διαφορετικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές διαστάσεις που συνθέτουν τον χαρακτήρα κάθε τόπου. Η προώθηση δηλαδή των όποιων πολιτικών οφείλει να έχει ως αφετηρία το τοπίο και εν συνεχεία να επεκτείνεται σε άλλα εδαφικά επίπεδα. Από το τοπικό στο εθνικό και από το εθνικό στο περιφερειακό και διεθνές.

Στο πλαίσιο αυτό, θα εξετάσουμε τους θεσμούς και δη το θεσμικό πλαίσιο που υφίσταται για το τοπίο. Το τοπίο ως συστατικό στοιχείο του περιβάλλοντος χρήζει εξίσου προστασίας, όπως ο αέρας ή η βιολογική ποικιλότητα. Επιπλέον, η αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο είναι κατά την γνώμη μας ιδιαίτέρως σημαντική, καθότι θέτει το υπόβαθρο για μια γενικότερη αναζήτηση και έρευνα πάνω σε ζητήματα αποτελεσματικής προστασίας του τοπίου και παράλληλα αποτελεσματικών δομών διακυβέρνησης.

Ειδικότερα, θα εξεταστεί η προστασία του τοπίου σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, δεδομένου ότι στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου η προστασία του τοπίου αποτέλεσε αντικείμενο ειδικής μέριμνας ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '70, κατέληξε δε να εκδοθεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης μια διεθνής σύμβαση αποκλειστικά αφιερωμένη σ' αυτό (Σύμβαση της Φλωρεντίας). Δεδομένου ότι το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο δεν διαθέτει ειδική ρύθμιση για το τοπίο δεν θα μας απασχολήσει ιδιαίτέρως στο παρόν κεφάλαιο. Θα δοθεί, όμως, έμφαση στο εθνικό μας δίκαιο, το οποίο περιλαμβάνει διάσπαρτες και αποσπασματικές διατάξεις για το τοπίο, όχι όμως και ένα ειδικό νόμο για το τοπίο. Σημειώνεται, βέβαια, ότι μετά την κύρωση της Σύμβασης της Φλωρεντίας από το ελληνικό κοινοβούλιο με τον

κυρωτικό νόμο 3827/2010 υφίσταται πλέον για το τοπίο ειδικό νομοθέτημα και στο επίπεδο του εθνικού δικαίου, υπό την έννοια όμως της κυρωθείσας Σύμβασης.¹⁶⁷

Στην ενότητα της θεσμικής προστασίας του τοπίου δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθότι όχι μόνον αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κείμενο για τον καθορισμό της έννοιας «τοπίο», αλλά και ένα κατευθυντήριο οδηγό για να δει κανείς πως μέσα από την προστασία του τοπίου μπορούμε να οδηγηθούμε σταδιακά σε νέους συμμετοχικούς τρόπους διακυβέρνησης.

Η τρίτη ενότητα αναφέρεται στο τοπίο και στη σχέση του με τις έννοιες της βιωσιμότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και σε τι συνίσταται η έννοια «βιώσιμο τοπίο». Έχοντας εξετάσει την έννοια «τοπίο», τη θεσμική διάσταση της προστασίας του, αλλά και το πώς συσχετίζεται και «εφαρμόζεται» η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης στο τοπίο, στην τέταρτη ενότητα θα προσεγγιστεί συνολικά η έννοια της διακυβέρνησης σε θέματα τοπίου.

Στη συνέχεια, η πέμπτη ενότητα αναφέρεται στη Σύμβαση του Άαρχους για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, καθώς και στις προκλήσεις που θέτει όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού. Τέλος, στην έκτη ενότητα θα δούμε το πώς η «διακυβέρνηση τοπίου» μπορεί να είναι αποτελεσματική, καθώς και το πώς τελικά μέσα από αυτήν τίθενται εν τέλει ζητήματα κοινωνικής απόδοσης δικαιοσύνης και δημοκρατικών θεσμών με βιώσιμη προοπτική.

1. Ο ορισμός του τοπίου: Διεπιστημονικές όψεις

Η έννοια του τοπίου με μια πρώτη ματιά φαίνεται μάλλον δύσκολο να προσδιοριστεί, αν και όλοι μας έχουμε μια εικόνα στο μυαλό μας για το τι θα πει «τοπίο». Σε τι συνίσταται όμως το τοπίο;

Παρόλο που για τον καθένα από εμάς η έννοια «τοπίο» έχει συχνά διαφορετική σημασία, εντούτοις, έχει παρατηρηθεί σε μελέτες για το τοπίο, ότι για τους περισσότερους από εμάς, όταν αναφερόμαστε στον συγκεκριμένο όρο, συνήθως εννοούμε τη φύση ή το φυσικό περιβάλλον. Ωστόσο, η συνήθης απάντηση ότι το τοπίο αποτελείται από τον φυσικό περίγυρο προφανώς δεν επαρκεί. Εξάλλου, το

¹⁶⁷ Η Ελλάδα κύρωσε με μεγάλη καθυστέρηση και σχετικά πρόσφατα την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης με το Ν. 3827/2010..

φυσικό στοιχείο είναι και δύσκολο να προσδιοριστεί, αφού η φύση, με την έννοια του ανεπηρέαστου από την ανθρώπινη παρέμβαση τοπίου, έχει προ πολλού εξαφανιστεί από κάθε περιοχή του βιομηχανοποιημένου κόσμου.¹⁶⁸

Επιπλέον, αν ανατρέξουμε στις διάφορες επιστημονικές προσεγγίσεις του όρου «τοπίο», θα παρατηρήσουμε ότι το πρόβλημα της εννοιολογικής σύγκλισης στον συγκεκριμένο όρο επεκτείνεται και λόγω έλλειψης συμφωνίας ανάμεσα στους γεωγράφους και σε άλλους επιστήμονες όσον αφορά τον ορισμό του. Εν μέρει, διότι ο όρος «τοπίο» έχει οριστεί και επανοριστεί πολλές φορές.¹⁶⁹

Από την άλλη μεριά, αν ανατρέξουμε στην εννοιολογική σύλληψη της λέξης «τοπίο» στο δυτικό κόσμο, παρατηρούμε ότι αν και οι ρίζες¹⁷⁰ των λέξεων είναι ίδιες, η χρήση τους διαφέρει από γλώσσα σε γλώσσα. Για παράδειγμα, η αγγλική λέξη “landscape” υποδηλώνει τόσο το φυσικό σκηνικό μιας περιοχής, όσο και τη γραφική αναπαράστασή του. Προέρχεται από το συνθετικό ‘land’, δηλαδή περιοχή ή έκταση και τον όρο ‘scape’, δηλαδή τη μορφή, την εικόνα ή το μοτίβο ενός αντικειμένου.¹⁷¹

Σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό, τα διάφορα λεξικά αντανakλούν αυτήν την στάση, δίνοντας κατά κανόνα έναν ορισμό του τοπίου που να συνάδει με την εννοιολογική σύλληψη της αγγλικής λέξης ‘Landscape’: «φυσική έκταση που μπορεί να γίνει ορατή με μια ματιά» ή «εικόνα που παριστάνει μια άποψη της φυσικής ενδοχώρας».¹⁷²

Σε αντίθεση, όμως, με τους Αγγλοσάξωνες και την χρήση της λέξης “Landscape” στην αγγλική γλώσσα, οι γερμανόφωνοι τείνουν να έχουν αν όχι μια περισσότερο ευρεία κατανόηση του όρου «τοπίο», μια διαφορετική πρόσληψη της χρήσης του όρου στα γερμανικά. Κι αυτό, διότι, ο γερμανικός όρος ‘Landschaft’ προσλαμβάνει την έννοια ενός τμήματος της γης με διαφορετικά χαρακτηριστικά και δομές, τα

¹⁶⁸ Βλ. Arnold Berleant, «Η αισθητική του περιβάλλοντος», Ίδρυμα Παναγιώτη και Έφης Μιχελή, Α΄ Έκδοση, Αθήνα 2004, σελ. 4.

¹⁶⁹ Βλ. σχετικά Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996, σελ. 13.

¹⁷⁰ Η αγγλική λέξη “Landscape” είναι σύνθετη από τις συστατικές λέξεις ‘land’ και ‘scape’ που προέρχονται από το αρχαίο ινδο-ευρωπαϊκό ιδίωμα από το οποίο εξελίχθηκαν όλες οι σύγχρονες ευρωπαϊκές γλώσσες. Βλ. σχετικά οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 21.

¹⁷¹ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 28.

¹⁷² Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, «Η αισθητική του περιβάλλοντος», σελ. 8.

οποία συνθέτουν μια ολότητα.¹⁷³ Το τοπίο γίνεται αντιληπτό και «ως τόπος ανθρώπινης κατοίκησης και αλληλεπίδρασης με το περιβάλλον».¹⁷⁴

Από τους παραπάνω ορισμούς παρατηρούμε καταρχάς ότι, ένα κοινό χαρακτηριστικό των εννοιών του τοπίου είναι αφενός η παρουσία ενός παρατηρητή, ο οποίος αντιλαμβάνεται τα μέρη που συνθέτουν το τοπίο ως ένα σύνολο, χρησιμοποιώντας την μνήμη, τις αισθήσεις και την αντίληψή του, αφετέρου η εστίαση στην αισθητική και οπτική απεικόνισή του.

Το τοπίο, δηλαδή, γίνεται αντιληπτό μέσω των αισθήσεων και κατά κανόνα μέσω της όρασης. Ένας τέτοιος απλοϊκός ορισμός περιλαμβάνει όλων των ειδών τις δυνατές παραδοχές, μεταξύ των οποίων ότι το τοπίο είναι κάτι ορατό, έχει όρια και απέχει από εμάς. Η εμπειρία, επομένως, του τοπίου μέσω της αισθητηριακής μας αντίληψης δεν μας προσφέρει κατ' ανάγκη μια ολοκληρωμένη άποψη για το σε τι συνίσταται το τοπίο. Κι αυτό, διότι, η αίσθηση της όρασης μπορεί να κυριαρχεί αρχικά ως προς την σύλληψη του τοπίου από εμάς, ωστόσο «ένα οποιοδήποτε τοπίο δεν απαρτίζεται μόνο από αυτό που βρίσκεται μπροστά στα μάτια μας, αλλά και από αυτό που βρίσκεται μέσα στο μυαλό μας».¹⁷⁵

Επίσης, αν ανατρέξουμε στην επιστήμη της γεωγραφίας, παρατηρούμε ότι, οι γεωγράφοι χρησιμοποιούν την έννοια «πολιτισμικό τοπίο», εννοώντας κατά κύριο λόγο το τοπίο όπως έχει διαμορφωθεί από τα αντικείμενα και τις μεταβολές που έχουν επιφέρει οι άνθρωποι πάνω στη γη, μέσα από το διαφορετικό σχήμα και τη διάταξη των αγρών, τις διαφορετικές καλλιεργητικές συνήθειες, τους διαφορετικούς αρχιτεκτονικούς ρυθμούς, και τους διαφορετικούς οικισμούς τους.¹⁷⁶

Πιο ειδικά, «το πολιτισμικό τοπίο είναι ένα χωροταξικό σύστημα της δραστηριότητας που γίνεται αντιληπτή από τον άνθρωπο ως μονάδα και προκύπτει από την αλληλεπίδραση του ανθρώπου με ότι είναι να βρεθεί στο φυσικό του

¹⁷³ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 30.

¹⁷⁴ Βλ. M. Penker, "Landscape governance for or by the local population? A property right analysis in Austria", *Land Use Policy*, No 26, 2009, p. 948.

¹⁷⁵ Donald W. Meinig (1979) – Πηγή: Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 19.

¹⁷⁶ Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, «Η αισθητική του περιβάλλοντος», σελ. 9.

περιβάλλον».¹⁷⁷ Τα πολιτισμικά τοπία μπορούν να θεωρηθούν ως στάδια σε περίπλοκες διαδικασίες. Έχουν ξεκινήσει από παράγοντες και επιδράσεις που μπορεί να είναι κοινωνικο-οικονομικοί, πολιτιστικοί ή να σχετίζονται με τους φυσικούς χώρους, αλλά οι οποίοι (παράγοντες και επιδράσεις) αποτελούν απλώς ενδιάμεσα στάδια, στο πλαίσιο μιας συνεχούς ανάπτυξης.¹⁷⁸

Από τα παραπάνω βέβαια μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η κουλτούρα ενός λαού διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στην εννοιολογική προσέγγιση της έννοιας του τοπίου. Ειδικότερα, ο αγγλικός αντίστοιχος όρος του «πολιτισμικού τοπίου», έτσι όπως αποδίδεται στην ελληνική γλώσσα,¹⁷⁹ είναι ο όρος «cultural landscape». Παρότι, ο όρος culture/κουλτούρα χρησιμοποιείται ευρέως και με ποικίλο¹⁸⁰ περιεχόμενο, μια ολοκληρωμένη ερμηνεία του με την ευρύτερη ανθρωπολογική έννοια, «περικλείει ολόκληρη την κοινωνική κληρονομιά ενός συνόλου, με άλλα λόγια, όλα όσα δημιουργεί ένα κοινωνικό σύνολο και μεταβιβάζει από γενιά σε γενιά με διαδικασίες κοινωνικές και όχι βιολογικές».¹⁸¹ Η κουλτούρα ενός συνόλου περιλαμβάνει, επομένως, «τόσο συμπεριφορά όσο και απτά ανθρώπινα δημιουργήματα»¹⁸², καθώς και μετάδοση αυτών των πολιτισμικών χαρακτηριστικών ενός λαού μέσα από τη νόηση και από γενιά σε γενιά.¹⁸³ Η κουλτούρα, εξελίσσεται δηλαδή διαρκώς και αποτελεί μια συνέχεια τόσο στο χώρο, όσο και στο χρόνο.¹⁸⁴

Όπως γίνεται αντιληπτό, η έννοια του τοπίου είναι πολύπλοκη και πολυδιάστατη. Πολυδιάστατη, εξαιτίας της μεγάλης ποικιλίας των τοπίων και των διαφορετικών

¹⁷⁷ Βλ. οπ.π. Μ. Penker, "Landscape governance for or by the local population? A property right analysis in Austria", p. 948.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ «Ο πλησιέστερος ελληνικός όρος με τον οποίο κατανοούμε αυτήν την έννοια της culture/κουλτούρας είναι ο όρος πολιτισμός ή πολιτισμικό σύστημα (εξ ου και πολιτισμικό τοπίο). Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 34.

¹⁸⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι στον ορισμό της κουλτούρας, η ανθρωπολογική σχολή σε αντίθεση με την ανθρωπιστική σχολή, περιλαμβάνει και το υλικό και ταπεινό, ακόμη και το ευτελές. Ερμηνεία, «η οποία εσφαλμένα είναι και η περισσότερο διαδεδομένη στην ελληνική πραγματικότητα». Βλ. σχετικά οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σσ. 34-35.

¹⁸¹ Διασκευή από τον Τσαούση 1983 – Πηγή: Βλ οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 34.

¹⁸² Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 36.

¹⁸³ Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 37.

¹⁸⁴ Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 39.

κοινωνικών, οικονομικών, ιστορικών, πολιτικών, πολιτισμικών και ηθικο-φιλοσοφικών διαστάσεων που αυτά επιτελούν. Πράγματι, δηλαδή, πρόκειται για μια έννοια και κατ' επέκταση για έναν τομέα όπου ο κανόνας είναι η διαφοροποίηση και η ποικιλομορφία.¹⁸⁵ Κατά συνέπεια, υπάρχει μια δυσκολία διατύπωσης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού, η οποία αμβλύνεται εξαιτίας του γεγονότος ότι, το τοπίο δεν είναι μια έννοια οικουμενική εκλαμβανόμενη από όλους τους πολιτισμούς αλλά και τις κοινωνίες και τα άτομα με τον ίδιο τρόπο.¹⁸⁶ Άρα, το τοπίο είναι μια έννοια που προσδιορίζεται δύσκολα και το περιεχόμενό της συχνά ποικίλλει ανάλογα με τους τρόπους προσέγγισης που χρησιμοποιούμε για την κατανόησή του.¹⁸⁷

Σύμφωνα, ωστόσο, με τα παραπάνω, το τοπίο ως μια απλή οπτική διάταξη διαφέρει κατά πολύ από τον τρόπο προσέγγισης του όρου όπως έχει εξελιχθεί στη γεωγραφία, δίνοντας όλο και μεγαλύτερη έμφαση στο ανθρωπογεωγραφικό περιεχόμενο μιας περιοχής, όπως αυτή διαμορφώνεται από ανθρώπινους παράγοντες ως μέλη μιας ευρύτερης πολιτισμικής κοινότητας.¹⁸⁸

Η πρόσληψη, ωστόσο, του τοπίου στην επιστήμη της γεωγραφίας, η οποία υποδηλώνει το αποτύπωμα που αφήνει η ανθρώπινη συμπεριφορά, οι αξίες, οι σημασίες, οι ιστορικές καταβολές και άλλες πολιτισμικές αλλά και προσωπικές ιδιαιτερότητες, καθώς και οι μορφές αισθητικότητας πάνω στη φυσική ανθρώπινη κατοικία, αποτέλεσε την απαρχή μιας ενοποιητικής σκέψης.

Ο πυρήνας βέβαια αυτής της ενοποιητικής σκέψης για το τοπίο εντοπίζεται και στην επιστήμη της οικολογίας, στην οποία οφείλει ένα σημαντικό μέρος των καταβολών του. Η οικολογία καταρχάς είναι «η μελέτη της προσαρμοστικής αλληλεπίδρασης των οργανισμών με το περιβάλλον τους ως όλον»¹⁸⁹. Ξεκίνησε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα και αναγνώρισε ότι «μια διαδικασία αλληλεπίδρασης υφίσταται ανάμεσα στον οργανισμό και στο πλήθος των παραγόντων που συνιστούν το περιβαλλοντικό του πλαίσιο».¹⁹⁰

¹⁸⁵ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 17.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Βλ. οπ.π. Θεανώ Σ. Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις», σελ. 17.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, «Η αισθητική του περιβάλλοντος», σελ. 6.

¹⁹⁰ Ibid.

Η οικολογική σύλληψη του περιβάλλοντος, όπως και η εξελικτική θεωρία, της οποίας αποτελεί συνέπεια, απαιτεί μια μείζονα εννοιολογική στροφή, η αποδοχή της οποίας είναι πάντοτε αργή και επώδυνη.¹⁹¹

Η οικολογική άποψη, εξακολουθεί να αναπτύσσεται και να κερδίζει συνεχώς έδαφος στις μέρες μας. Εδώ, το τοπίο παύει να είναι ένα απλό οπτικό αντικείμενο και γίνεται πεδίο της ανθρώπινης δράσης. Η είσοδος και συμμετοχή στο τοπίο απαιτεί την ενεργοποίηση όλων των αισθήσεων. Ως εμπλεκόμενοι μέτοχοι, προσεγγίζουμε το τοπίο τόσο από τα νοήματα που φέρουμε, όσο και από το γεγονός της συμπλοκής της αντίληψής μας σε αυτό.

Το τοπίο, επομένως, ερμηνεύεται ως αποτέλεσμα πραγματικών πρακτικών των σχέσεων κοινωνίας / φύσης, που διαμορφώνονται από τις τοπικές ιδιαιτερότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις κοινωνικές σχέσεις με τη φύση.¹⁹² Η διαλεκτική σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κοινωνίας και φύσης, αντανakλά την ιστορική και πολιτιστική διαδρομή των κοινωνιών στο στάδιο της εξέλιξης στο χρόνο, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί και σαφή διάκριση μεταξύ των δύο. Το τοπίο δεν αποτελεί καθορισμένο χωρικό πλαίσιο αναφοράς αλλά μεταβάλλεται διαρκώς ως αποτέλεσμα συνεχών διαλεκτικών αντιπαραθέσεων ισχύος και αντίστασης, μεταξύ της πληθώρας των παραγόντων που επηρεάζουν τον χαρακτήρα του κάθε τοπίου.¹⁹³

Το τοπίο συνίσταται δηλαδή σε μια άρρηκτη ενότητα μεταξύ οργανισμού, αντίληψης του χώρου που τον περιβάλλει και όλα αυτά διαποτισμένα με αξίες, ιστορικές καταβολές, πολιτισμικές αλλαγές και προσωπικές ιδιαιτερότητες. Το κάθε τοπίο είναι μοναδικό, ενώ οι άνθρωποι βρίσκονται τοποθετημένοι μέσα σε αυτό, αντί του ότι είναι αδιαχώριστοι από αυτό.

¹⁹¹ Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, «*Η αισθητική του περιβάλλοντος*», σελ. 7.

¹⁹² Βλ. οπ.π. M. Penker, "Landscape governance for or by the local population? A property right analysis in Austria", σελ. 948.

¹⁹³ Βλ. σχετικά Θεανώ Τερκενλή, «Το Πολιτισμικό Τοπίο στον Κόσμο των Σύγχρονων Αλλαγών και το Ζήτημα της Τοπικής Ταυτότητας», Εισήγηση σε Ημερίδα για τα γήπεδα του γκολφ, 21/5/2005, στο <http://www.ecocrete.gr>.

2. Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου

Η σχέση του ανθρώπου με τον χώρο του περιβάλλοντος σηματοδοτεί την απαρχή της σύνδεσης του τοπίου με το περιβάλλον και τον άνθρωπο. Το τοπίο γίνεται αντιληπτό ως συστατικό στοιχείο του περιβάλλοντος και χρήζει εξίσου προστασίας όπως η ολότητα περιβάλλον. Η προστασία, όμως, του τοπίου δεν αφορά μόνον τις φυσικές συνθήκες των χώρων, καθότι το τοπίο δεν αποτελείται αποκλειστικά και μόνον από τον φυσικό μας περίγυρο, αλλά αφορά και το σύνολο της ανθρώπινης δραστηριότητας, έτσι όπως αυτή παίρνει μορφή μέσω των «κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων» διαβίωσης του ατόμου και της κοινωνίας.

Σε ότι αφορά τη θεσμική προστασία του τοπίου, αυτή, καταρχάς, πραγματώνεται κατά κύριο λόγο σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η προστασία του τοπίου υπολείπεται σε θεσμικά μέτρα σε επίπεδο ευρωπαϊκού κοινοτικού ή εθνικού δικαίου. Κατά δεύτερον, εξελίχθηκε σταδιακά αναφορικά με την εννοιολογική σύλληψη του τοπίου ως συνόλου φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων. Το τοπίο, δηλαδή, έχει αποτελέσει αντικείμενο νομικής προστασίας τόσο ως προς τα επιμέρους στοιχεία του – φυσικό ή δομημένο/ανθρωπογενές – όσο και ως σύνθεση φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και των αλληλεπιδράσεων τους στη σχετικά πρόσφατη βιβλιογραφία του διεθνούς δικαίου.¹⁹⁴

Ειδικότερα, το ενδιαφέρον του διεθνούς δικαίου για την προστασία του τοπίου εντοπίζεται στις αρχές της δεκαετίας του 1970, παράλληλα με το γενικότερο ενδιαφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Σύμβαση της UNESCO το 1972 θα αποτελέσει το πρώτο νομικό κείμενο του διεθνούς δικαίου, το οποίο αναφέρεται στην προστασία του τοπίου ως στοιχείου της παγκόσμιας αξίας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Από τη Σύμβαση της UNESCO μέχρι σήμερα ακολούθησε πληθώρα άλλων Διεθνών Συμβάσεων, οι οποίες αναφέρονται στο τοπίο και την προστασία του, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, άλλοτε δεσμευτικού και άλλοτε μη αυστηρά δεσμευτικού χαρακτήρα (soft law κείμενα). Ενδεικτικά αναφέρονται η Διεθνής Σύμβαση για τη φυσική κληρονομιά στη Βέρνη, το 1979, η Διεθνής Σύμβαση για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς στη Γρανάδα, το 1985, η Διεθνής Σύμβαση για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (Λονδίνο 1969-1992), καθώς και η

¹⁹⁴ Βλ. παρακάτω *Σύμβαση για το τοπίο* (2000) του Συμβουλίου της Ευρώπης

Σύμβαση του Φάρο για την αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς στην κοινωνία (2005).¹⁹⁵

Η σημαντικότερη, ωστόσο, τομή στη διαχρονική εξέλιξη της νομικής αναγνώρισης της προστασίας του τοπίου είναι η Σύμβαση της Φλωρεντίας, η οποία υπογράφηκε στην ομώνυμη πόλη της Ιταλίας, το 2000, και είναι αποκλειστικά αφιερωμένη στο τοπίο, ενώ αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα κείμενα στο χώρο του Διεθνούς Δικαίου.

Απεναντίας, σε ότι αφορά την προστασία του τοπίου στο χώρο του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, αυτή μάλλον χαρακτηρίζεται ως ελλιπής. Κι αυτό, διότι το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει διατάξεις με αποκλειστικό μέλημα την προστασία του τοπίου. Ωστόσο, αυτή θεωρείται ότι εντάσσεται στο πλαίσιο άλλων πολιτικών, με τις οποίες συνδέεται στενά. Πιο συγκεκριμένα, ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), στην Κοινοτική Περιβαλλοντική Πολιτική και στα συνακόλουθα Κοινοτικά Προγράμματα Δράσης για το Περιβάλλον, καθώς και στην Κοινωνική Πολιτική και στην Πολιτική των Περιφερειών.¹⁹⁶

Η απουσία αυτοτελούς νομοθετικής ρύθμισης τόσο στο Πρωτογενές όσο και στο Δευτερογενές Κοινοτικό Δίκαιο¹⁹⁷, μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι, η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική διαμορφώθηκε σταδιακά κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών. Καθότι το περιβάλλον δεν περιλαμβανόταν ως αυτοτελής στόχος στην Συνθήκη της Ρώμης του 1957, κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική δεν ήταν δυνατόν να υπάρξει παρά μόνο ως εξάρτημα της πολιτικής του ανταγωνισμού.¹⁹⁸ Ακόμα όμως και μετά την ανάληψη πρωτοβουλιών για μια Κοινή

¹⁹⁵ Βλ. αναλυτικά οπ.π. Ευπραξία – Αιθρά Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σσ. 111-126.

¹⁹⁶ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία – Αιθρά Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 151.

¹⁹⁷ Το Πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο περιλαμβάνει τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Δευτερογενές Κοινοτικό Δίκαιο περιλαμβάνονται τα νομοθετικά εργαλεία που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση και είναι οι Οδηγίες που για να εκτελεστούν πρέπει πρώτα να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών, οι Κανονισμοί που ισχύουν ως έχουν σε όλα τα κράτη-μέλη, και οι Αποφάσεις που ισχύουν ως έχουν στα κράτη-μέλη για τα οποία προορίζονται.

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά οπ.π. Δήμος Τσαντίλης & Κίμων Χατζημπίρος «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 634 – 669.

Περιβαλλοντική Πολιτική¹⁹⁹ ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χρειάστηκαν αρκετά χρόνια προκειμένου να αποκρυσταλλωθεί από την πολιτική του ανταγωνισμού και να ενισχυθεί η Κοινή δράση για το Περιβάλλον.

Κατά συνέπεια, η δόμηση μιας σχέσης της Ε.Ε. με το περιβάλλον, νοούμενου ως φυσικού και ανθρωπογενούς, που να συνδέεται με την υγεία των ανθρώπων και την ποιότητα ζωής, είναι σχετικά πρόσφατη. Αυτό έχει ως συνέπεια, η Κοινοτική Περιβαλλοντική Πολιτική να είναι στενά συνδεδεμένη με την προστασία του περιβάλλοντος περισσότερο νοούμενου ως φυσικού και ανθρωπογενούς.²⁰⁰

Το γεγονός αυτό έχει ως επακόλουθο, αφενός η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ως στοιχείο του ανθρώπινου πολιτισμού, αφετέρου η προστασία του τοπίου υπό ένα ενιαίο πρίσμα (φυσικό και πολιτιστικό) να μην διαθέτει μια συμπαγή και ισοβαρή πολιτική.²⁰¹

Βέβαια τα περισσότερα κράτη-μέλη διαθέτουν εξειδικευμένα νομοθετικά πλαίσια και πολιτικές για την προστασία του τοπίου, ωστόσο υπάρχουν και οι εξαιρέσεις (π.χ. Ελλάδα) με σημαντικό έλλειμμα τόσο στην ύπαρξη ειδικών νομοθετημάτων για το τοπίο, όσο και στις σχετικές πολιτικές. Αν και επιδιώκεται η αναβάθμιση του ρόλου του τοπίου στο κοινοτικό δίκαιο μέσω διαφόρων νομοθετικών εργαλείων, η υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής θα μπορούσε να είναι επωφελής ιδίως για τα κράτη-μέλη που δεν έχουν ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο.

Τέλος, σε ότι αφορά την προστασία του τοπίου στο εθνικό μας δίκαιο, αυτή δεν υπολείπεται σε καμία περίπτωση θεσμικών μέτρων παρά την απουσία ειδικού νόμου. Θεωρείται, βέβαια, ότι αυτή πραγματώνεται μέσω οικείων διατάξεων τόσο σε επίπεδο

¹⁹⁹ Στο κοινοτικό επίπεδο η πολιτική του περιβάλλοντος ενσωματώθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στη Συνθήκη του 1987, με την οποία τροποποιήθηκε η ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης. Το περιβάλλον απέκτησε για πρώτη φορά δική του νομοθετική βάση, καθώς στο κείμενο της Συνθήκης ενσωματώθηκε ένα ειδικό τμήμα με θέμα το περιβάλλον (Τίτλος VII «Περιβάλλον»). Για περισσότερες πληροφορίες βλ. σχετικά οπ.π. Δήμος Τσαντίλης & Κίμων Χατζημπίρος «Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 634 – 669. Σημειώνεται ότι έκτοτε (1987) επακολούθησε σημαντική εξέλιξη ως προς την αναβάθμιση της θέσης του περιβάλλοντος στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Βλ. Γ. Δελλή, «Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.

²⁰⁰ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 151-152.

²⁰¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 152.

Συντάγματος, όσο και σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας. Μάλιστα, στο πλαίσιο του Ν.1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, το τοπίο εμφανίζεται ως διακριτή έννοια από αυτήν της φύσης και του οικοσυστήματος. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η προστασία του τοπίου στο εθνικό δίκαιο πραγματώνεται πλέον μέσα από τον Ν. 3827/2010, με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

2.1 Η Σύμβαση της UNESCO για την φυσική και την πολιτιστική κληρονομιά

Η Σύμβαση της UNESCO²⁰² υπογράφηκε στο Παρίσι στις 16 Νοεμβρίου του 1972 και αποτελεί το πρώτο παγκόσμιας εμβέλειας, νομικό κείμενο δεσμευτικού χαρακτήρα, που αφορά την προστασία του τοπίου.

Σκοπός της Σύμβασης είναι η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού συστήματος συλλογικής προστασίας της παγκόσμιας αξίας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς.²⁰³

Σε ό,τι αφορά το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης, αυτό οριοθετείται αυστηρά από το ανωτέρω προσδιοριστικό κριτήριο, δηλαδή την παγκόσμια φυσική ή/και πολιτιστική αξία του υπό ένταξη αγαθού, που χρήζει προστασίας. Ως μέσο επίτευξης του σκοπού της Συμβάσεως προτείνεται η απεικόνιση σε λίστα των αγαθών, που χρήζουν προστασίας, καθώς και η σύσταση Ειδικών ομάδων Εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση και διατήρηση των υπό ένταξη αγαθών.

Στο κείμενο της Σύμβασης διατυπώνονται και οι οικείοι ορισμοί, οι οποίοι προσδιορίζουν το εύρος της φυσικής ή/και πολιτιστικής αξίας. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 διατυπώνονται οι ορισμοί των μνημείων, των συνόλων των οικοδομημάτων και των τοπίων, τα οποία θεωρούνται ως «πολιτιστική κληρονομιά». Ενώ, στο άρθρο 2 διατυπώνονται οι ορισμοί των φυσικών μνημείων, των γεωλογικών και

²⁰² Η UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) είναι ο Εκπαιδευτικός, Επιστημονικός και Πολιτιστικός Οργανισμός των Η.Ε. Ιδρύθηκε στις 16 Νοεμβρίου 1945 και στόχος της είναι η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών της στους τομείς της εκπαίδευσης, της επιστήμης, του πολιτισμού και της επικοινωνίας – <http://unesco.org>

²⁰³ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 112.

φυσιογραφικών σχηματισμών και φυσικών τοπίων, τα οποία συνιστούν σύμφωνα με την Σύμβαση τη «φυσική κληρονομιά».²⁰⁴

Σύμφωνα δε με τη Σύμβαση, ως «πολιτιστική κληρονομιά» μεταξύ άλλων, θεωρούνται και τα τοπία, τα οποία είναι έργα ανθρώπου ή συνδυασμός έργων του ανθρώπου και της φύσης, καθώς και εκτάσεις συμπεριλαμβανομένων και των αρχαιολογικών χώρων, οι οποίες έχουν παγκόσμια αξία από άποψη ιστορική, αισθητική, εθνολογική και ανθρωπολογική. Επίσης, ως «φυσική κληρονομιά» θεωρούνται μεταξύ άλλων και τα φυσικά τοπία ή ακριβώς καθορισμένες φυσικές εκτάσεις παγκόσμιας αξίας από άποψη επιστήμης, ανάγκης διατήρησης ή φυσικού κάλλους.²⁰⁵

Συμπερασματικά, η Σύμβαση της UNESCO αφορά μόνο τα τοπία με αναγνωρισμένη αξία για όλη την ανθρωπότητα και αποσκοπεί στη δημιουργία μιας λίστας περιοχών ή/και τόπων με ξεχωριστή παγκόσμια αξία. Πιο συγκεκριμένα, η Σύμβαση αυτή δεν εκλαμβάνει το τοπίο ως συνθετική έννοια, δηλαδή ως χώρο-πλαίσιο ζωής του ατόμου και της κοινωνίας, αλλά ως συνιστώσα της φυσικής ή/και πολιτιστικής του αξίας.

Κατά συνέπεια, το κριτήριο της σπουδαιότητας ή παγκοσμιότητας που θέτει ως όρο η Σύμβαση για την ένταξη στη λίστα των περιοχών ή/και τόπων που χρήζουν προστασίας, έχει ως αποτέλεσμα να αφήνει εκτός προστασίας τοπία πιο καθημερινά, υποβαθμισμένα ή ακόμα και «άσχημα». Τοπία, όμως, που παρουσιάζουν ιδιαίτερη αξία για τον άνθρωπο που διαβιεί και έχει άμεση επίδραση σε αυτά και αντίστροφα αυτά σε εκείνον (π.χ. υποβαθμισμένες περιοχές, βιομηχανικές συνοικίες κ.ο.κ).

Επιπλέον, τα μέσα και εργαλεία που χρησιμοποιεί η Σύμβαση για την επίτευξη του σκοπού της ενίοτε έχουν ως αποτέλεσμα να αλλοιώνουν την εικόνα των υπό προστασία περιοχών ή/και τόπων για τους κατοίκους τους. Ειδικότερα, η σύσταση και η ανάθεση της προστασίας τους σε Ειδικές ομάδες Εμπειρογνομόνων έχει ως επακόλουθο να «ταριχεύεται» η εικόνα των υπό προστασία περιοχών ή/και τόπων για τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη τους (πολίτες, τοπικές και περιφερειακές αρχές).²⁰⁶

²⁰⁴ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 92-93.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Βλ. σχετικά Anna Staniewska & Markus Leibenath (2008), "The ELC's Requirements for Public Participation in Landscape policies in Local Level: Does it Make a Difference with Regard to Legitimacy and Awareness Raising/Landscape Consciousness? Case of UNESCO Heritage Cities"

Ωστόσο, παρά την ελλιπή εφαρμογή της στο σύνολο των εκφάνσεων των τύπων του τοπίου, η Σύμβαση είναι ιδιαιτέρως σημαντική κυρίως από χρονική άποψη, δεδομένου ότι αποτελεί την πρώτη προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού του τοπίου, καθώς και της συγκρότησης νομικού κειμένου, το οποίο αφορά άμεσα την προστασία του έστω και μόνον αναφορικά με τα τοπία που διαθέτουν παγκόσμια ακτινοβολία.

2.2 Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης (European Landscape Convention – E.C.L.)

Η Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης (E.C.L.), γνωστή και ως η Σύμβαση της Φλωρεντίας, αποτελεί μια σημαντική συμβολή στην υλοποίηση των στόχων του Συμβουλίου της Ευρώπης, δηλαδή της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, καθώς και της αναζήτησης κοινών λύσεων στα κύρια προβλήματα, που αντιμετωπίζει η ευρωπαϊκή κοινωνία σήμερα.

Είναι το πρώτο περιφερειακής εμβέλειας νομικό κείμενο στο διεθνές δίκαιο, το οποίο είναι αποκλειστικά αφιερωμένο στο τοπίο και την προστασία του. Υπογράφηκε στην Φλωρεντία στις 20-10-2000 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαρτίου 2004, μετά από επικύρωσή της από δέκα κράτη- μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως άλλωστε προβλέπει το σχετικό άρθρο 13 της Σύμβασης.²⁰⁷

[in:] <http://pl.linkedin.com>

²⁰⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 13 η Σύμβαση «[...] θα τεθεί σε ισχύ την πρώτη μέρα του μήνα που ακολουθεί τη λήξη μιας περιόδου τριών μηνών από την ημερομηνία κατά την οποία δέκα Κράτη-Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης εξέφρασαν τη συναίνεσή τους να δεσμευτούν από τη Σύμβαση καταθέτοντας τα νομοθετήματα επικύρωσης, αποδοχής ή έγκρισης στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρο 13, παρ. 1 & 2)». Ενώ, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου «[...] οποιοδήποτε υπογράφων κράτος που εκφράζει αργότερα τη συναίνεσή του να δεσμευτεί από τη Σύμβαση, η Σύμβαση θα τεθεί σε ισχύ την πρώτη ημέρα του μήνα που ακολουθεί τη λήξη μιας περιόδου τριών μηνών έπειτα από την ημερομηνία κατάθεσης του νομοθετήματος επικύρωσης, αποδοχής ή έγκρισής της». Βλ. European Landscape Convention [in:] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/176.htm>, article 13.

Συνιστά αποτέλεσμα μακρόχρονης επεξεργασίας και πιο συγκεκριμένα η χρονική αφετηρία σύνταξής της εντοπίζεται στον Απρίλιο του 1994.²⁰⁸ Ωστόσο, θα χρειαστεί μια πενταετία προκειμένου η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να αποφασίσει το 1999 τη δημιουργία μιας ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την κατάρτιση μιας Σύμβασης για το τοπίο.

Ειδικότερα, βάσει ενός αρχικού σχεδίου που είχε εκπονηθεί από το Συμβούλιο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (Congress of Local and Regional Authorities of Europe – C.L.R.A.E) και έπειτα από εξέτασή του από την Επιτροπή Πολιτιστικής Κληρονομιάς (CCPAT) και την Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα βιολογικής ποικιλότητας και ποικιλότητας τοπίου (CO-DBP), το Συμβούλιο των Υπουργών θα δώσει την έγκρισή του για τη σύσταση μιας ομάδας εμπειρογνομόνων, κατάλληλης για την κατάρτιση της Σύμβασης.

Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων με τη σειρά της θα υποβάλλει ένα νέο σχέδιο σύμβασης, το οποίο αφού εξέτασαν οι δύο Επιτροπές, υπέβαλλαν με τη σειρά τους στην Επιτροπή των Υπουργών. Η Επιτροπή των Υπουργών θα εγκρίνει το τελικό κείμενο της Σύμβασης στις 19 Ιουλίου 2000. Ενώ, η Σύμβαση θα ανοίξει τελικά προς υπογραφή στις 20 Οκτωβρίου 2000 στην Φλωρεντία της Ιταλίας και στο πλαίσιο της εκστρατείας του Συμβουλίου της Ευρώπης, «Ευρώπη, μια κοινή κληρονομιά».

Μέχρι και τον Δεκέμβριο του 2011, 35 από τα 48 κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν επικυρώσει τη Σύμβαση, ενώ τέσσερα [Ανδόρα (23/3/2011, Βοσνία – Ερζεγοβίνη – (9/4/2010), Μάλτα (20/10/2000), Ελβετία (20/10/2000)] έχουν μεν υπογράψει τη Σύμβαση, αλλά δεν έχουν προχωρήσει ακόμη σε επικύρωσή της.²⁰⁹ Η Ελλάδα είχε υπογράψει τη Σύμβαση ήδη από τις 13/12/2000, αλλά κύρωσε τη Σύμβαση μόλις στις 25/02/2010 (Ν.3827, ΦΕΚ Α' 30/25-02-2010).

Σκοπός της Σύμβασης είναι να προαγάγει την προστασία, διαχείριση και τον σχεδιασμό των ευρωπαϊκών τοπίων και παράλληλα να οργανώσει ένα ευρωπαϊκό δίκτυο συνεργασίας για τα θέματα του τοπίου (άρθρο 3). Λειτουργεί συμπληρωματικά με τη Σύμβαση της UNESCO του 1972 για τη φυσική και πολιτιστική κληρονομιά. Διαφοροποιείται, όμως, από εκείνη της UNESCO, διότι δεν αφορά μόνον τα τοπία εξαιρετικού φυσικού κάλλους και αναγνωρισμένης

²⁰⁸ Για περισσότερες πληροφορίες για την ιστορική προέλευση της Σύμβασης βλ. αναλυτικά ο.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, *«Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο»*, σελ. 127-130.

²⁰⁹ Για περισσότερα στοιχεία και το σχετικό κατάλογο βλ. [in] www.coe.int

οικουμενικής αξίας, αλλά αφορά όλα τα είδη των τοπίων οπουδήποτε «[...] στις αστικές περιοχές και στην ύπαιθρο, σε υποβαθμισμένες περιοχές, καθώς και σε περιοχές υψηλής ποιότητας, σε περιοχές αναγνωρισμένες ως εξαιρετικού φυσικού κάλλους, όπως και σε περιοχές χωρίς ιδιαιτερότητες».²¹⁰

2.2.1 Ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας

Η Σύμβαση αποτελείται από 18 άρθρα, τα οποία εμπεριέχονται σε 4 κεφάλαια, ενώ προηγείται αναλυτικό προοίμιο, το οποίο εξηγεί τους λόγους για τους οποίους χρειάζεται μια Σύμβαση για το τοπίο. Στο πρώτο κεφάλαιο και στο άρθρο 1 δίνονται οι ορισμοί των εννοιών που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση για να εξασφαλιστεί ότι αυτές ερμηνεύονται κατά τον ίδιο τρόπο.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ορισμός της έννοιας «τοπίο» προσλαμβάνει βαρύνουσα σημασία, καθότι η έννοια «τοπίο» αποτελεί και το αντικείμενο της Σύμβασης. Ειδικότερα, το τοπίο ορίζεται στη Σύμβαση «[...] ως μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών/ή και ανθρώπινων παραγόντων (άρθρο 1, παρ. α')».²¹¹

Ο ορισμός αυτός αποτελεί και το θεμέλιο λίθο της Σύμβασης, αφού με το περιεχόμενό του συναρτάται άμεσα το εύρος της και το πεδίο εφαρμογής της.²¹² Πρόκειται δηλαδή για έναν ευρύ ορισμό, ο οποίος ενσωματώνει όλες τις κατηγορίες και τους τύπους τοπίων οπουδήποτε.²¹³

Ως αφετηρία εκλαμβάνεται η συνύπαρξη του αντικειμενικού (περιοχή) με το υποκειμενικό («[...] όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της») στοιχείο. Η αντίληψη που έχουμε καταρχάς για το τοπίο σχηματίζεται με πολλούς τρόπους και σε

²¹⁰ Βλ. Προοίμιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου του Συμβουλίου της Ευρώπης.

²¹¹ Βλ. Article 1, European Landscape Convention

²¹² Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 95.

²¹³ Το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης είναι τόσο ευρύ με αποτέλεσμα να καλύπτει το τοπίο, υπό όλες τις δυνατές του εκφάνσεις. Ειδικότερα, στο άρθρο 2 της Σύμβασης ορίζεται ότι, «η παρούσα Σύμβαση εφαρμόζεται σε ολόκληρη την Επικράτεια των Συμβαλλομένων μερών και καλύπτει φυσικές, αγροτικές, αστικές και περιαστικές περιοχές. Περιλαμβάνει χερσαίες εκτάσεις, εσωτερικά ύδατα και θαλάσσιες περιοχές. Αφορά τόσο τοπία που μπορούν να θεωρηθούν εξαιρετικά, όσο και τοπία χωρίς ιδιαιτερότητα ή και υποβαθμισμένα».

πολλά διαφορετικά επίπεδα. Μπορεί να κυμαίνεται από την φευγαλέα αναγνώριση ενδείξεων που παρέχουν πρακτικές πληροφορίες, έως την εξειδικευμένη μελέτη των φυσικών και κοινωνικών φαινομένων. Περιλαμβάνει τα αντικείμενα περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος ως προς τους τομείς της αρχιτεκτονικής τοπίου, του σχεδιασμού και της οικολογίας.

Στην απλούστερη μορφή της, η αντίληψη του τοπίου είναι απλή αισθητηριακή αντίληψη. Η απλή αισθητηριακή επίγνωση του τοπίου αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για ο,τιδήποτε άλλο. Κατόπιν, μπορεί να επεκταθεί βάσει διαφορετικών στοχεύσεων, πολλοί εκ των οποίων υπερβαίνουν το καθαρά αντιληπτικό πεδίο, προσβλέποντας στην γνώση και τη δράση για πρακτικούς λόγους, την επιστημονική έρευνα, τα κοινωνικά ενδιαφέροντα, ή τους οικονομικούς σκοπούς.²¹⁴

Εδώ, η έννοια της αντίληψης δεν εξαντλείται στην απλή οπτική πρόσληψη του τοπίου. Απεναντίας αποτελεί μια εξελικτική διαδικασία που διανύει τα στάδια της ανάλυσης, της αξιολόγησης, της ερμηνείας και της σύνθεσης («αντίληψη»)²¹⁵ Η αισθητηριακή αντίληψη μέσω της οπτικής δεν εγκαταλείπεται, αλλά ο άνθρωπος συμπλέκεται με αυτήν κατά τρόπο με τον οποίο εντείνει και διευρύνει την αντίληψή του.

Εν συνεχεία, παρατηρούμε ότι, η αντίληψη που σχηματίζει ο άνθρωπος για το τοπίο αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό και τον «χαρακτήρα» του τοπίου, ο οποίος γίνεται αντιληπτός πρωτίστως μέσω των αισθήσεων. Οι αισθήσεις διαδραματίζουν ένα πολύ σημαντικό παράγοντα στην αντίληψη του τοπίου, αλλά και στην αντίληψη του «χαρακτήρα» ενός τόπου, εν τέλει δε και στην ίδια την οντότητα του ανθρώπου και των σχέσεων που διαμορφώνονται γύρω από την ατομική και κοινωνική ευημερία του.

Με μια πιο προσεκτική ματιά θα δούμε ότι με την αίσθηση της ακοής μπορούμε να αντιληφθούμε και να ξεχωρίσουμε τους ήχους που προέρχονται για παράδειγμα από τους δρόμους και την οδική κυκλοφορία ενός αστικού τοπίου και από την άλλη τους ήχους ενός τοπίου στην εξοχή.

Ανάλογα με την αφή μπορούμε να εξερευνήσουμε τα φυσικά υλικά, τα οποία μας περιβάλλουν και αποτελούν στοιχεία του τοπίου, καθώς και το πώς συνδέονται με την

²¹⁴ Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, *«Η αισθητική του περιβάλλοντος»*, σελ. 22.

²¹⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, *«Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο»*, σελ. 97.

άνεση ή μη, όσον αφορά την ποιότητα της ζωής.²¹⁶ Η αίσθηση της γεύσης συνδέεται περισσότερο με τη διατροφική αλυσίδα και τη γνώση γύρω από το τοπίο, όσον αφορά την παραγωγή τροφής για τον άνθρωπο. Επίσης, η γεύση μπορεί να συνδέεται και με την απόλαυση που προσλαμβάνουμε από την κατανάλωση της τροφής.²¹⁷

Συνακόλουθα, η αίσθηση της όσφρησης συνδέεται με τις μυρωδιές που μπορεί κάποιος να λαμβάνει από ένα συγκεκριμένο τοπίο, είτε είναι αυτές «ευχάριστες», είτε είναι «δυσάρεστες». Τέλος, η αίσθηση της όρασης συνδέεται με την οπτική πρόσληψη ενός τόπου, των σχημάτων του κ.ο.κ. Τα αποτελέσματα, όμως, αυτής της σχέσης του ανθρώπου με το τοπίο, ως προς την ατομική του ευημερία είναι δύσκολο να προσδιοριστούν. Η αίσθηση της όρασης μπορεί πάντως να συνδέεται με ενώσεις καλαισθησίας και ψυχικής και πνευματικής ευεξίας.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ των αισθήσεών μας και του τοπίου, συνδέεται άμεσα με την ατομική μας ευημερία. Συγχρόνως, κάθε τοπίο έχει συγκεκριμένα φυσικά (έδαφος, ύδατα, κλίμα, πανίδα και χλωρίδα, βιοτικοί όροι) και πολιτισμικά χαρακτηριστικά. Πιο ειδικά, ο χαρακτήρας μιας περιοχής ή ενός τόπου προσδιορίζεται τόσο από τα φυσικά χαρακτηριστικά της, όσο και από τις κοινωνικές, οικονομικές, ιστορικές, πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις της, οι οποίες διαστάσεις προσδιορίζουν τελικά – πέραν της ατομικής – και την κοινωνική ευημερία.

Το τοπίο, επομένως, είναι καθοριστικό στοιχείο για την ατομική και κοινωνική ευημερία καθότι συμβάλλει στη διαμόρφωση τοπικών παραδόσεων και αποτελεί βασικό συστατικό της Ευρωπαϊκής φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, συνεισφέροντας στην ανθρώπινη ευημερία και στον καθορισμό της ευρωπαϊκής ταυτότητας.²¹⁸

Κατά συνέπεια, το κάθε τοπίο αποτελεί μια ιδιαίτερη οντότητα με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και κουλτούρα. Η ανθρωποκεντρική χροιά στην πρόσληψη της έννοιας του τοπίου διαφαίνεται, άλλωστε, στην γραμματική διατύπωση του ορισμού και δη στη χρήση του ουσιαστικού «χαρακτήρας» προσδιοριστικού της λέξης «περιοχής».

²¹⁶ Βλ. Yves Luginbuhl, "Landscape and individual and social well-being", [in:] Council of Europe [edition], *"Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention"*, Council of Europe Publishing, July 2006, p.37.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Βλ. Προοίμιο της Σύμβασης για το τοπίο

Η αντίληψη, επομένως, του τοπίου προχωρά προς την κατανόηση των σχέσεων οι οποίες συνενώνουν τα ανθρώπινα πρόσωπα με τις φυσικές και πολιτισμικές συνθήκες ύπαρξής τους. Έναν τόπο, άλλωστε, στον οποίο ζούμε δεν τον βλέπουμε μόνο, αλλά απεναντίας «κινούμαστε» μαζί του, ενεργούμε άλλοτε με τρόπους που επηρεάζουν και άλλοτε με τρόπους που υπαγορεύονται από αυτόν.²¹⁹

Κατά αυτόν τον τρόπο, ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας αναδεικνύει τη διαλεκτική σχέση ανθρώπου – περιβάλλοντος μέσα στο χρόνο. Το τοπίο, εκλαμβάνεται αφενός ως χώρος – πλαίσιο ζωής των ατόμων και της κοινωνίας, αφετέρου ως παράγοντας της δράσης και αλληλεπίδρασης του ανθρώπου στη δομή του τοπίου, αλλά και αντιστρόφως των φυσικών εξελίξεων που μεταβάλλουν τη δομή του τοπίου με τελικό αποδέκτη τον άνθρωπο. Το τοπίο, δηλαδή, δεν εκλαμβάνεται ως απλό άθροισμα φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων αλλά ως ένα «αυτοτελές όλον»²²⁰ («[...] αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών/ή και ανθρώπινων παραγόντων»).

2.2.2 Πολιτική τοπίου και στόχος ποιότητας τοπίου

Σύμφωνα με την Σύμβαση της Φλωρεντίας και δη το άρθρο 3, στόχος της είναι να προαγάγει την προστασία, τη διαχείριση και τον σχεδιασμό των ευρωπαϊκών τοπίων και παράλληλα να οργανώσει ένα ευρωπαϊκό δίκτυο συνεργασίας για τα θέματα του τοπίου (άρθρο 3). Σε τι συνίσταται όμως το τρίπτυχο προστασία – διαχείριση – σχεδιασμός τοπίου;

Επανερχόμενοι στο άρθρο 1, παρατηρούμε ότι στις παραγράφους β' έως στ' δίνονται οι ορισμοί των εννοιών «πολιτική τοπίου», «στόχος ποιότητας τοπίου», «προστασία τοπίου», «διαχείριση τοπίου» και «σχεδιασμός τοπίου». Καταρχάς, ως «Πολιτική τοπίου» εννοείται η έκφραση των αρμόδιων δημοσίων αρχών μέσα από γενικές αρχές, στρατηγικές και κατευθυντήριες οδηγίες, που επιτρέπουν τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, τα οποία αποσκοπούν στην προστασία, διαχείριση και σχεδιασμό των τοπίων. Ενώ, η έννοια «στόχος ποιότητα τοπίου» σημαίνει, για

²¹⁹ Βλ. σχετικά οπ.π. Arnold Berleant, «*Η αισθητική του περιβάλλοντος*», σελ. 30.

²²⁰ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «*Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο*», σελ. 107.

συγκεκριμένο τοπίο, τη διατύπωση από τις αρμόδιες αρχές των προσδοκιών του κοινού σε σχέση με τα χαρακτηριστικά του τοπίου που το περιβάλλει.

Συνακόλουθα, οι ορισμοί «προστασία τοπίου», «διαχείριση τοπίου» και «σχεδιασμός τοπίου» συνιστούν το τρίπτυχο στο πλαίσιο του οποίου οφείλει να κινείται η «πολιτική τοπίου» και ο «στόχος ποιότητας τοπίου». Έτσι η «προστασία τοπίου» περιλαμβάνει ενέργειες και δράσεις για τη διατήρηση και συντήρηση των σημαντικών ή των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών ενός τοπίου, που δικαιολογούνται από την αξία του ως κληρονομιάς, η οποία προέρχεται από τη φυσική του διαμόρφωση ή/και από την ανθρώπινη δραστηριότητα. Η «διαχείριση τοπίου» περιλαμβάνει δράσεις, υπό την προοπτική της βιώσιμης ανάπτυξης, για την εξασφάλιση της συντήρησης ενός τοπίου σε τακτική βάση, ώστε να ρυθμίζονται και να εναρμονίζονται με αυτό μεταβολές που προκαλούνται από κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές διεργασίες. Ενώ ο «σχεδιασμός τοπίου» σημαίνει δυναμική δράση με μακροπρόθεσμη προοπτική για τη βελτίωση, αποκατάσταση ή δημιουργία τοπίων.

Από τους παραπάνω ορισμούς παρατηρούμε ότι, το τρίπτυχο προστασία – διαχείριση – σχεδιασμός μπορεί να παραλληλιστεί με το τρίπτυχο παρελθόν – παρόν – μέλλον.²²¹ Σκοπός, δηλαδή, της Σύμβασης είναι να σκιαγραφήσει το νομικό πλαίσιο, το οποίο θα περιλαμβάνει ενέργειες και δράσεις, οι οποίες θα στοχεύουν αφενός στην αποκατάσταση τοπίων και στην εξασφάλιση της συντήρησής τους, αφετέρου αυτού του είδους η αποκατάσταση και συντήρηση θα πρέπει να έχει ποιοτικό υπόβαθρο, ώστε να διατηρηθεί στο χρόνο.

Ειδικότερα, αν ανατρέξουμε στο Προοίμιο της Σύμβασης θα παρατηρήσουμε ότι, ως αφετηρία για τη σύνταξη της Σύμβασης εκλαμβάνεται η ανησυχία των κρατών – μελών για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, βασισμένης σε μια ισορροπημένη και αρμονική σχέση μεταξύ των κοινωνικών αναγκών, της οικονομικής δραστηριότητας και του περιβάλλοντος.²²² Επιπλέον, στο Προοίμιο επισημαίνεται ότι, το τοπίο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο δημοσίου ενδιαφέροντος στο πολιτισμικό, οικολογικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό πεδίο, ότι συνιστά πόρο που ευνοεί την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, καθώς και ότι η προστασία, η

²²¹ Βλ. M. Dejeant-Pons, *“The European Landscape Convention: Past, Present, Future”*, [in] www.coe.int

²²² Βλ. Προοίμιο της Σύμβασης για το τοπίο

διαχείριση και ο σχεδιασμός του μπορούν να συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Πιο ειδικά, το ενδιαφέρον για τη βιώσιμη ανάπτυξη, έτσι όπως εκφράστηκε στη Διακήρυξη του Ρίο, το 1992, ενσωματώνεται στην έννοια τοπίο, καθιστώντας το τοπίο ένα ουσιώδες πεδίο μελέτης για την ισορροπία ανάμεσα στη διατήρηση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς ως αντανάκλαση της Ευρωπαϊκής ταυτότητας και ποικιλότητας, και στην χρησιμοποίηση του τοπίου ως οικονομικής πηγής ικανής να συμβάλει στη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Κατά συνέπεια, οι ενέργειες και δράσεις, όσον αφορά την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου, οφείλουν να κινούνται προς την κατεύθυνση της ενσωμάτωσης της οικονομικής δραστηριότητας στην προστασία του περιβάλλοντος. Αντίστοιχα, η σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος θα πρέπει να είναι αρμονική και ισόρροπη, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ένα ποιοτικό υπόβαθρο, το οποίο με τη σειρά του θα εξασφαλίσει τη συντήρηση των τοπίων για τις επερχόμενες γενεές. Η ενσωμάτωση επομένως της περιβαλλοντικής παραμέτρου στις άλλες πολιτικές και η ως εκ τούτου ενοποιημένη έκφραση τους ως βιώσιμη ανάπτυξη βρίσκει διέξοδο και έκφραση στο τοπίο, ως αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και των ανθρωπογενών παραγόντων.

2.2.3 Ευαισθητοποίηση και συμμετοχή του κοινού στην πολιτική τοπίου

Η ευαισθητοποίηση και η συμμετοχή του κοινού στην πολιτική για το τοπίο αποτελούν μια ιδιαίτερα σημαντική διαδικασία στο πλαίσιο της επίτευξης αρμονικής και ισόρροπης ανάπτυξης μεταξύ οικονομικής δραστηριότητας και προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, η ευαισθητοποίηση και η συμμετοχή του κοινού σε θέματα τοπίου αποτελούν μια πολύ σημαντική καινοτομία της Σύμβασης της Φλωρεντίας.

Μάλιστα, η Σύμβαση της Φλωρεντίας ως μεταγενέστερη, είναι κατά κάποιο τρόπο συνέχεια της Σύμβασης του Άαρχους (1998) για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, τη δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα περιβαλλοντικά θέματα. Ειδικότερα, η Σύμβαση του Άαρχους, την οποία θα δούμε και στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, θεσπίζει γενικούς κανόνες, όσον αφορά κυρίως τη συμμετοχή του κοινού στη προστασία του περιβάλλοντος και στη βιώσιμη ανάπτυξή του. Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση της

Φλωρεντίας κινείται προς αυτή την κατεύθυνση, προβλέποντας μια σειρά ειδικών μέτρων, τα οποία καλούνται να εφαρμόσουν τα συμβαλλόμενα κράτη – μέλη, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην ενεργοποίηση της συμμετοχής του κοινού.

Προτού όμως εξετάσουμε τα ειδικά αυτά μέτρα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να δούμε και τα γενικά μέτρα, τα οποία προβλέπει η Σύμβαση για τα συμβαλλόμενα μέρη της και μέσω των οποίων θα πραγματοποιηθούν τα ειδικά μέτρα. Πιο ειδικά, το άρθρο 5 του δευτέρου κεφαλαίου (άρθρα 4-6) με τίτλο «Γενικά Μέτρα», καλεί τα συμβαλλόμενα μέρη να εφαρμόσουν τέσσερα γενικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο. Το πρώτο γενικό μέτρο (παρ. α') αναφέρεται στην υποχρέωση νομικής αναγνώρισης των τοπίων, που αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της ρύθμισης της ζωής των ανθρώπων, γεγονός που αντικατοπτρίζει την ποικιλομορφία της κοινής πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς τους και συνιστά θεμέλιο της ταυτότητάς τους.

Το δεύτερο γενικό μέτρο (παρ. β') θεσπίζει τον καθορισμό και την εφαρμογή πολιτικής για το τοπίο. Το τρίτο γενικό μέτρο (παρ. γ') προβλέπει τη θεσμοθέτηση διαδικασίας για τη συμμετοχή των πολιτών, των τοπικών και περιφερειακών αρχών, και άλλων ενδιαφερομένων μερών στον καθορισμό και την εφαρμογή πολιτικής για το τοπίο. Ενώ, τέλος, το τέταρτο γενικό μέτρο (παρ. δ') αναφέρεται στην ενσωμάτωση της έννοιας του τοπίου στην πολεοδομική και χωροταξική πολιτική, περιβαλλοντικές, αγροτικές, κοινωνικές και οικονομικές πολιτικές, καθώς και σε άλλους τομείς με δυνατές άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στο τοπίο.

Τα γενικά μέτρα έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς θέτουν το πλαίσιο, εντός του οποίου οφείλει να κινείται η «πολιτική τοπίου» σε εθνικό επίπεδο. Τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να εφαρμόσουν αυτά τα μέτρα, τα οποία αποτελούν το εθνικό χωρικό πλαίσιο αναφοράς για την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου. Η εφαρμογή, δηλαδή, των γενικών μέτρων θα αποτελέσει το υπόβαθρο για την περαιτέρω ενσωμάτωση των πολιτικών για το τοπίο σε ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο συνεργασίας, καθώς και την απαραίτητη προϋπόθεση για την εκπλήρωση των ειδικών μέτρων, τα οποία πραγματώνονται σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα συμβαλλόμενα μέρη καλούνται να εναρμονίσουν το περιεχόμενο της Σύμβασης με τις δικές τους πολιτικές (άρθρο 4). Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση εναποθέτει στα συμβαλλόμενα μέρη την διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν τους τρόπους και τα μέσα, που θα εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις της Σύμβασης και δη τα γενικά και ειδικά μέτρα.

Από την άλλη μεριά, τα ειδικά μέτρα, τα οποία περιλαμβάνονται στο άρθρο 6 με το γενικότερο τίτλο «Εθνικά Μέτρα», στόχο έχουν να ευαισθητοποιήσουν το κοινό σε θέματα προστασίας, διαχείρισης και σχεδιασμού του τοπίου. Πιο ειδικά, τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν, ενημέρωση – ενδυνάμωση της συνείδησης των πολιτών, εκπαίδευση – επιμόρφωση, αναγνώριση – αξιολόγηση, «στόχους ποιότητας τοπίου» και εφαρμογή (άρθρο 6).

Το ειδικό μέτρο της ενημέρωσης – ενδυνάμωσης της συνείδησης των πολιτών (παρ. α') αποσκοπεί στην αφύπνιση του κοινού για θέματα τοπίου, ώστε να δημιουργηθεί συνείδηση τοπίου. Η ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών για την ενημέρωση του κοινού και την ενεργό συμμετοχή του είναι υποχρέωση και δέσμευση των συμβαλλομένων μερών.

Το ειδικό μέτρο της εκπαίδευσης – επιμόρφωσης (παρ. β') αναφέρεται στην προαγωγή της κατάρτισης ειδικών σε θέματα αξιολόγησης του τοπίου και των τρόπων επέμβασης σε αυτό. Καθότι το τοπίο και η μελέτη του αποτελούν κατ' εξοχήν διεπιστημονικό ζήτημα, η Σύμβαση προάγει διεπιστημονικά εκπαιδευτικά προγράμματα για θέματα τοπίου για επαγγελματίες στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα καθώς και για μέλη άλλων οργανωμένων φορέων. Παράλληλα ενισχύει την εισαγωγή σχολικών και πανεπιστημιακών κύκλων μαθημάτων για την ενίσχυση της περιβαλλοντικής συνείδησης στους νέους ανθρώπους, την εξέταση των αξιών που αποδίδονται στο τοπίο, καθώς και τα θέματα που εγείρονται από την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του.

Το ειδικό μέτρο της αναγνώρισης και αξιολόγησης (παρ. γ') αναφέρεται στον εμπλουτισμό της γνώσης για τα τοπία του κάθε συμβαλλόμενου μέρους με την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών. Ειδικότερα, θέτει ως στόχους την αναγνώριση από τα συμβαλλόμενα μέρη των δικών τους τοπίων σε ολόκληρη την επικράτειά τους, την ανάλυση των χαρακτηριστικών τους και των δυνάμεων και πιέσεων που τα μεταβάλλουν, και την επισήμανση των μεταβολών αυτών. Εν συνεχεία, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να αξιολογήσουν τα τοπία που έχουν καταγραφεί με την πιο πάνω διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες αξίες που τους έχουν αποδοθεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη και τον επηρεαζόμενο πληθυσμό. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης και αξιολόγησης, προβλέπεται και η διεθνής συνεργασία με την από κοινού συμμετοχή των συμβαλλομένων μερών στην καθοδήγηση και ανταλλαγή εμπειριών και μεθοδολογίας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το ειδικό μέτρο «στόχοι ποιότητας τοπίου» (παρ. δ') αναφέρεται στην υιοθέτηση κοινών επιδιωκόμενων στόχων μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων μερών, η υιοθέτηση των οποίων οφείλει να είναι αποτέλεσμα διαδικασιών διαβούλευσης, σαφώς πριν την λήψη οποιουδήποτε μέτρου για την προστασία, διαχείριση και το σχεδιασμό τοπίου. Το δε στάδιο της εφαρμογής (παρ. ε') επαφίεται στην ελευθερία επιλογής των συμβαλλομένων μερών, δεδομένου ότι τα προτεινόμενα μέσα και εργαλεία είναι ανάλογα των ιδιαίτερων αναγκών και του νομοθετικού συστήματος κάθε κράτους.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η Σύμβαση θέτει πολλαπλές προκλήσεις, όσον αφορά τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών ως προς τη συμμετοχή του κοινού. Ιδίως το άρθρο 5 παρ. γ' («[...] τη θεσμοθέτηση διαδικασίας για τη συμμετοχή των πολιτών, των τοπικών και περιφερειακών αρχών, και άλλων ενδιαφερόμενων μερών στον καθορισμό και την εφαρμογή της πολιτικής για το τοπίο, η οποία αναφέρεται στην παράγραφο β») και το άρθρο 6 παρ. δ' («κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος αναλαμβάνει να ορίσει τους στόχους ποιότητας του τοπίου για τα τοπία που έχουν καταγραφεί και αξιολογηθεί, μετά από δημόσια διαβούλευση, σύμφωνα με την παράγραφο γ του άρθρου 5»), τα οποία είναι αποκλειστικά αφιερωμένα στη συμμετοχή του κοινού.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη συμμετοχή παρατηρούμε τα εξής: Πρώτον, ότι ο όρος «κοινό» αναφέρεται στην πολιτική κοινωνία με την ευρύτερη έννοια, αποκλείοντας τοπικές και περιφερειακές αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, στα οποία γίνεται αναφορά σε άλλα σημεία της Σύμβασης.²²³ Δεύτερον, είναι φανερό ότι η συμμετοχή του γενικού κοινού θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο στο στάδιο της θεσμοθέτησης πολιτικής για το τοπίο, όσο και στο στάδιο της εφαρμογής της ίδιας πολιτικής για το τοπίο. Αυτά, άλλωστε, είναι δύο διακριτά επίπεδα.²²⁴ Επιπλέον, το κοινό θα πρέπει να συμμετέχει και στον καθορισμό πολιτικής για το τοπίο, όσον αφορά την ποιοτική διάσταση των λειτουργιών του τοπίου, που έχουν άμεση επίπτωση στην ατομική και κοινωνική ευημερία του. Με μια πιο προσεκτική ματιά θα δούμε, άλλωστε, ότι, και ο ίδιος ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση ενσωματώνει την έννοια της συμμετοχής στη γραμματική του διατύπωση «[...] όπως γίνεται αντιληπτή από το λαό της [...] αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και

²²³ Βλ. Michel Prieur and Sylvie Dourousseau, "Landscape and public participation", [in:] Council of Europe [edition], *"Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention"*, Council of Europe Publishing, July 2006, p.165.

²²⁴ Ibid.

ανθρώπων παραγόντων», προσβλέποντας στο ότι η συμμετοχή του κοινού θα ωφελήσει την ατομική αλλά και την κοινωνική ευημερία.

Ωστόσο, σε καμία περίπτωση οι διατάξεις της Σύμβασης δεν υπαγορεύουν ότι η συμμετοχή του κοινού θα πρέπει να περιορίζεται στο ελάχιστο και ότι οι δημόσιες αρχές διαθέτουν την πλήρη αρμοδιότητα των αποφάσεων. Απεναντίας, σκοπός της Σύμβασης είναι να ενεργοποιήσει τη δημόσια συμμετοχή στο έπακρον και να θέσει το υπόβαθρο για μια δημοκρατικότερη κοινωνία, στόχος ο οποίος εναρμονίζεται και με τους γενικότερους στόχους του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου.

2.2.4 Τοπίο και ευρωπαϊκή συνεργασία

Το τρίτο κεφάλαιο της Σύμβασης (άρθρα 7 – 11) με τίτλο ευρωπαϊκή συνεργασία είναι αφιερωμένο, όπως, άλλωστε, επισημαίνει και ο τίτλος του στη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η συνεργασία των συμβαλλομένων μερών θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική, πράγμα το οποίο διαφαίνεται και από την επισήμανσή της και στο σκοπό της Σύμβασης: «[...] και παράλληλα να οργανώσει ένα ευρωπαϊκό δίκτυο συνεργασίας για τα θέματα του τοπίου (άρθρο 3)».

Ειδικότερα, διατυπώνεται η ανάγκη ενσωμάτωσης των πολιτικών για το τοπίο σε ένα διεθνές πλαίσιο συνεργασίας. Τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται «[...] να συνεργάζονται στην εξέταση της διάστασης του τοπίου σε διεθνή προγράμματα και πολιτικές και να συστήνουν, όπου αρμόζει, την περίληψη σε αυτές σχετικών προνοιών (άρθρο 7)».

Εν συνεχεία, επισημαίνεται η υποχρέωση των συμβαλλομένων μερών να συνεργάζονται για την αμοιβαία βοήθεια και ανταλλαγή πληροφοριών (άρθρο 8), να παρέχουν το ένα στο άλλο τεχνική και επιστημονική βοήθεια σε ζητήματα τοπίου με την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών και την κοινοποίηση αποτελεσμάτων ερευνητικών μελετών (άρθρο 8, παρ. α'), να προάγουν την ανταλλαγή εμπειρογνομώνων στα τοπία, κυρίως για σκοπούς εκπαίδευσης και ενημέρωσης (αρ. 8, παρ. β'), καθώς και να ανταλλάσσουν πληροφορίες σε όλα τα ζητήματα που καλύπτονται από τις διατάξεις της Σύμβασης (αρ. 8, παρ. γ').

Τόσο το άρθρο 7, όσο και το άρθρο 9 παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς υποχρεώνουν τα συμβαλλόμενα μέρη να σχεδιάσουν μια κοινή στρατηγική για το τοπίο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπλέον, υπαγορεύουν την ανάγκη ενσωμάτωσης των

πολιτικών για το τοπίο σε άλλες πολιτικές, όπως για παράδειγμα στην οικονομική και κοινωνική πολιτική και στο πλαίσιο της βιωσιμότητας των ευρωπαϊκών τοπίων. Σύμφωνα δε και με την γραμματική τους διατύπωση δεν υπαγορεύουν απλά την ενσωμάτωση του τοπίου στο ευρωπαϊκό και στο διεθνές επίπεδο, αλλά εγκαθιδρύουν γνήσια υποχρέωση απέναντι στα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη της Σύμβασης.²²⁵

Κατά συνέπεια, η Σύμβαση της Φλωρεντίας θέτει το πλαίσιο για τη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Υπό αυτήν την άποψη, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η Σύμβαση προωθεί τη διακυβέρνηση με τη μορφή της συνεργασίας σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα (εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο). Ειδικότερα, η εκπλήρωση των στόχων του άρθρου 5 και του άρθρου 6 σε εθνικό επίπεδο θα επιφέρει την ευρύτερη συνεργασία μεταξύ τοπικής και εθνικής κλίμακας σε συνάρτηση και με τη ευρύτερη συμμετοχή του κοινού στο πλαίσιο της προστασίας, της διαχείρισης και του σχεδιασμού του τοπίου. Περαιτέρω, η συνεργασία των συμβαλλομένων μελών σε διακρατικό επίπεδο θα επιφέρει ευρύτερη συνοχή στις πολιτικές για το τοπίο σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Το γεγονός αυτό θα συμβάλλει, έτσι ώστε να υπάρξει μια γενικότερη αξιολόγηση των πολιτικών για το τοπίο, η οποία με τη σειρά της θα συμβάλλει στην βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους.

Επιπλέον, στο πλαίσιο του τρίτου κεφαλαίου για την ευρωπαϊκή συνεργασία, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι διατάξεις των άρθρων 10 και 11. Ειδικότερα, το άρθρο 10 αναφέρεται στο ζήτημα παρακολούθησης της εφαρμογής της Σύμβασης σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 10, υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Σύμβασης είναι οι υπάρχουσες αρμόδιες Επιτροπές Εμπειρογνομόνων, που έχουν συσταθεί με βάση το άρθρο 17 του Καταστατικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Από αυτές τις αρμόδιες Επιτροπές Εμπειρογνομόνων θα καθορίσει η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης ποιες θα είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Συμβάσεως.

Ειδικότερα, « [...] σε συνέχεια κάθε Συνάντησης των Επιτροπών Εμπειρογνομόνων, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης θα διαβιβάζει προς την Επιτροπή Υπουργών έκθεση για το έργο που επιτελείται και τη λειτουργία της

²²⁵ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 141.

Σύμβασης (άρθρο 10, παρ. 2)». Περαιτέρω, οι Επιτροπές Εμπειρογνομόνων είναι υπεύθυνες για την πρόταση στην Επιτροπή Υπουργών των κριτηρίων επιλογής και των κανόνων, που θα διέπουν την απονομή του Βραβείου του Συμβουλίου της Ευρώπης για το τοπίο (παρ. 3).

Τέλος, το άρθρο 11 θεσμοθετεί το Βραβείο για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το Βραβείο για το τοπίο είναι ουσιαστικά μια διάκριση, η οποία μπορεί να απονέμεται σε τοπικές και περιφερειακές αρχές και στις ομάδες τους που θα έχουν θεσμοθετήσει μια πολιτική ή μέτρα για την προστασία, διαχείριση ή/και τον σχεδιασμό του τοπίου τους, τα οποία θα έχουν μακροπρόθεσμα αποδειχθεί αποτελεσματικά και ως εκ τούτου θα μπορούν να αξιοποιηθούν ως πρότυπα για άλλες περιφερειακές αρχές στην Ευρώπη (άρθρο 11, παρ. 1). Η διάκριση μπορεί να απονέμεται και σε μη κυβερνητικές οργανώσεις με αξιοσημείωτη προσφορά στην προστασία, στη διαχείριση ή στον σχεδιασμό του τοπίου.

Κατά ρητή όμως διατύπωση (άρθρο 11, παρ. 3) τα κριτήρια απονομής του εν λόγω Βραβείου θα καθοριστούν βάσει πρότασης από την επιτροπή εμπειρογνομόνων του προηγούμενου άρθρου 10. Πράγματι, η Επιτροπή Υπουργών ενέκρινε Ψήφισμα²²⁶ σχετικά με τους κανόνες που διέπουν την απονομή του βραβείου στις 20 Φεβρουαρίου 2008. Το βραβείο ξεκίνησε να παρέχεται για πρώτη φορά το 2009. Η απονομή του Βραβείου έχει ως στόχο να ενθαρρύνει τα κράτη να αναλάβουν πρωτοβουλίες, «[...] ώστε να διασφαλίζουν την βιώσιμη ανάπτυξη, διαχείριση ή/και σχεδιασμό των σχετικών τους τοπίων (άρθρο 11, παρ. 4)».

2.2.5 Τελικές Διατάξεις

Το τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο της Σύμβασης, το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 12 έως 18 και το οποίο φέρει τον τίτλο «Τελικές Διατάξεις», αναφέρεται σε διατάξεις που αφορούν τη λειτουργία και την εφαρμογή της Σύμβασης. Αξιοσημείωτο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα άρθρα 12, 14, 15 και 16. Ειδικότερα, το άρθρο 12 προβλέπει τη σχέση των διατάξεων της Σύμβασης για το τοπίο με τις αντίστοιχες άλλων εθνικών ή διεθνών νομοθετικών εργαλείων, αναγνωρίζοντας ευθέως την

²²⁶ Σύμφωνα με το Ψήφισμα τα κριτήρια για την απονομή του Βραβείου που λαμβάνονται υπόψη είναι η βιώσιμη εδαφική ανάπτυξη, η υποδειγματική αξία, η συμμετοχή του κοινού και η ευαισθητοποίηση. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την απονομή αλλά και τα κριτήρια βλ. [in] www.coe.int

υπεροχή κάθε διάταξης υφιστάμενης ή μελλοντικής, που είναι αυστηρότερη και άρα ευνοϊκότερη για το τοπίο, όπου αυτή και αν εμπεριέχεται, δηλαδή είτε σε άλλες διεθνείς συνθήκες, είτε και στο πλαίσιο των εθνικών δικαίων. Η διάταξη του άρθρου 12 παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον δεδομένου ότι, αναφέρεται και σε μέλλοντα χρόνο «[...] υφιστάμενης ή μελλοντικής».²²⁷

Στο άρθρο 14 διαφαίνεται η πρόθεση των συντακτών της Σύμβασης για την δημιουργία ενός ενιαίου νομικού πλαισίου για την προστασία του τοπίου σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, καθώς προσβλέπει και στη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «[...] αφού τεθεί σε ισχύ η Σύμβαση, η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης δύναται να καλέσει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα καθώς και όποιο κράτος μη μέλος του, να προσχωρήσει σε αυτήν».

Εν συνεχεία, το άρθρο 15 προβλέπει τη δυνατότητα υπόδειξης από τα κράτη-μέλη των περιοχών, που χρήζουν προστασίας και στις οποίες επιθυμούν να εφαρμοστεί η Σύμβαση, είτε κατά το αρχικό στάδιο υπογραφής της, είτε και μεταγενέστερα κατά το στάδιο της επικύρωσής της. Στο πλαίσιο του ίδιου άρθρου (παρ. 2) προβλέπεται η δυνατότητα επέκτασης της εδαφικής εφαρμογής της Συμβάσεως, έπειτα από σχετική δήλωση που να απευθύνεται στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ενώ, στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα ανάκλησης των δηλώσεων που γίνονται σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, κατά τον ίδιο τρόπο, δηλαδή με δήλωση ανάκλησης που να απευθύνεται στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 15 έχει άμεση σχέση με το άρθρο 2, το οποίο αφορά το πεδίο εφαρμογής της Συμβάσεως, επομένως οι διατάξεις του εφαρμόζονται σε ολόκληρη την Επικράτεια των κρατών- μελών.

Στο άρθρο 16 προβλέπεται η δυνατότητα κάθε κράτους να καταγγείλει τη Σύμβαση. Ειδικότερα, κάθε συμβαλλόμενο μέρος μπορεί, σε οποιοδήποτε χρόνο, να αποκηρύξει τη Σύμβαση με ειδοποίηση που θα απευθύνεται στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Τέλος, στο άρθρο 13 προβλέπονται οι προϋποθέσεις έναρξης, ισχύος και επικυρώσεως της Σύμβασης, στο άρθρο 17 αναγνωρίζεται το δικαίωμα κάθε συμβαλλόμενου μέρους ή και των Επιτροπών Εμπειρογνομόνων που αναφέρονται στο άρθρο 10 να προτείνουν τροποποιήσεις των διατάξεων της Σύμβασης, καθώς και

²²⁷ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σσ. 142-143.

η διαδικασία υιοθέτησης των τροποποιητικών προτάσεων (παρ. 2-4), ενώ το άρθρο 18 αναφέρεται στην υποχρέωση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης να κοινοποιεί σε όλα τα συμβαλλόμενα μέρη όλες τις σχετικές πράξεις με την Σύμβαση.

2.2.6 Συμπεράσματα για τη Σύμβαση της Φλωρεντίας

Η Σύμβαση για το τοπίο υιοθετήθηκε στη Φλωρεντία (Ιταλία) στις 20 Οκτωβρίου 2000, υπό την επίβλεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης, με σκοπό να προωθήσει την Ευρωπαϊκή προστασία του τοπίου, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του, καθώς και να δημιουργήσει ένα ευρωπαϊκό δίκτυο συνεργασίας για τα θέματα αυτά. Αντιπροσωπεύει την πρώτη Διεθνή Σύμβαση αποκλειστικά αφιερωμένη σε όλες τις διαστάσεις των ευρωπαϊκών τοπίων. Εφαρμόζεται σε ολόκληρη της επικράτεια των συμβαλλομένων μερών καλύπτοντας φυσικές, αγροτικές, αστικές και περιαστικές περιοχές. Αφορά τόσο τα τοπία εξαιρετικής ή σπάνιας ομορφιάς, όσο και τοπία καθημερινά ή υποβαθμισμένα.

Η Σύμβαση αντιπροσωπεύει μια σημαντική συνεισφορά στην προώθηση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των κανόνων δικαίου και προσβλέπει να εξετάσει κοινές λύσεις για τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή κοινωνία σήμερα. Λαμβάνοντας υπόψη το τοπίο, τις φυσικές και πολιτιστικές αξίες, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει στόχο να προωθήσει την ποιότητα της ζωής και της κοινωνίας σε μια βιώσιμη αναπτυξιακή προοπτική.

Στις σημαντικές καινοτομίες της Σύμβασης είναι ο ορισμός του τοπίου (άρθρο 1), το πεδίο εφαρμογής της (άρθρο 2) και η συμμετοχή του κοινού και όλων των ενδιαφερομένων μερών (άρθρο 5 παρ. γ και 6).

Η προσέγγιση που ακολουθεί η Σύμβαση στον ορισμό της έννοιας «τοπίο» προσδίδει μια εντελώς διαφορετική διάσταση στη μέχρι πρότινος αντιμετώπισή του. Το τοπίο υπό τη σύγχρονη έννοιά του ενσωματώνει και ταυτοχρόνως συνθέτει το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και συνιστά την έκφραση της αδιάσπαστης της ενότητάς τους και διάδρασής τους στο χρόνο.²²⁸ Στην έννοια του τοπίου συνυπάρχουν τόσο ο χώρος, με την ευρεία έννοια, όσο και ο τρόπος ζωής (ανθρώπινη δημιουργία,

²²⁸ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 185.

ιστορία) και ο χρόνος. Το τοπίο αναγνωρίζεται ως «ολότητα», ανεξάρτητα από την αξία του, καθότι όλες οι μορφές του είναι ζωτικής σημασίας για την ποιότητα της ζωής των πολιτών.

Μάλιστα, το κύριο χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το τοπίο είναι ο τρόπος με τον οποίο αυτό κατονομάζεται ως προϊόν της ιστορίας, ιδρυτής της πολιτιστικής ταυτότητας, μια κληρονομιά την οποία οφείλουμε να μοιραζόμαστε, και μια αντανάκλαση της Ευρωπαϊκής ποικιλότητας.²²⁹

Ως εκ τούτου, η ευαισθητοποίηση είναι ένα βασικό ζήτημα, για να συμμετάσχουν οι πολίτες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία επηρεάζει τη διάσταση του τοπίου στο έδαφος όπου διαμένουν. Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση περιλαμβάνει ειδικά μέτρα [...ενδυνάμωση της συνείδησης των πολιτών, εκπαίδευση – επιμόρφωση...(άρθρο 6, παρ. α' & β')], επιδιώκοντας με αυτόν τον τρόπο να συμβάλλει στη δημιουργία συνείδησης για το τοπίο και στην ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών.

Ταυτόχρονα θεσπίζει γενικά μέτρα, τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόσουν τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη της [(...νομική αναγνώριση του τοπίου...(άρθρο 5, παρ. α'), ...καθορισμός και εφαρμογή πολιτικής για το τοπίο...(άρθρο 5, παρ. β')]. Με αυτόν τον τρόπο, η Σύμβαση επιδιώκει τη συμμετοχή για την προστασία, διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου όλων των δρώντων της κοινωνίας. Απευθύνεται δηλαδή σε όλους τους παράγοντες και συντελεστές της κοινωνίας (πολίτες, κυβερνήσεις των κρατών-μελών).

Στην ουσία φιλοδοξεί άμεσα να εισαγάγει μια νέα φιλοσοφία στα ζητήματα προστασίας του τοπίου. Μια νέα φιλοσοφία, η οποία διαπνέεται α) από την αρχή του εκδημοκρατισμού της έννοιας του τοπίου (αναγνώριση κάθε τύπου τοπίου), β) την αρχή της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, γ) την αρχή της ενσωμάτωσης του τοπίου σε όλους τους τομείς της πολιτικής ζωής με άμεσες ή έμμεσες δυνατές επιπτώσεις στο τοπίο και δ) την αρχή της δυναμικής διαχείρισης του τοπίου (προώθηση μιας νέας οπτικής στη διαχείριση των τοπίων και των αλλαγών τους ενσωματώνοντας και τα «νέα» μελλοντικά τοπία).²³⁰

²²⁹ Βλ. Enrico Buergi, “Preface”, [in:] Council of Europe [edition], *“Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention”*, Council of Europe Publishing, July 2006, p. 3.

²³⁰ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, *«Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο»*, σελ. 147.

Επιπλέον, αποτελεί την πρώτη Διεθνή Σύμβαση, η οποία ενσωματώνει την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης στο κείμενό της και διατίθεται για τους σκοπούς της. Ήδη από το Προοίμιο της Σύμβασης διαφαίνεται η πρόθεση των συντακτών της να συμπεριλάβουν τις αρχές της βιωσιμότητας στην έννοια του τοπίου.

Κατά συνέπεια, η νομική προστασία του τοπίου οφείλει να κινείται προς τη δημιουργία μιας ισόρροπης σχέσης ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και στην ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας. Παράλληλα, οφείλει να εξετάζει ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης. Η συμμετοχή, άλλωστε, του κοινού φιλοδοξεί να θέσει επί τάπητος θέματα απόδοσης κοινωνικής δικαιοσύνης και δημοκρατικοποίησης, γύρω από τα οποία εγείρονται τελικά ζητήματα βιώσιμης προοπτικής της Ευρωπαϊκής κοινωνίας.

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση λειτουργεί περισσότερο ως Σύμβαση – πλαίσιο, εμπεριέχοντας γενικές διατάξεις και μέτρα που έχουν κατευθυντήριο και στρατηγικό χαρακτήρα για την εκπόνηση πολιτικών προστασίας, διαχείρισης και σχεδιασμού του τοπίου. Η εφαρμογή δε των διατάξεων επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των συμβαλλομένων μερών της, ενώ σε περιπτώσεις ελλειπών ή μη εφαρμογής δεν προβλέπονται κυρώσεις.

Βέβαια, σύμφωνα με το άρθρο 12, η Σύμβαση εισάγεται μια *minimum* ρήτρα προστασίας, ώστε να θεωρείται ότι σε περιπτώσεις που οι διατάξεις των εθνικών δικαίων προσκρούουν με αυτές της Σύμβασης να θεωρείται ότι είναι αντίθετες με αυτήν. Μάλιστα, όπως ήδη προαναφέρθηκε, η διάταξη του άρθρου 12 επιδιώκει να καλύψει την υπεροχή των διατάξεων της Συμβάσεως έναντι άλλων διεθνών συμβάσεων ή εθνικών πράξεων που θα εκπονηθούν σε μέλλοντα χρόνο και προβλέπουν λιγότερο αυστηρές για το τοπίο διατάξεις. Επομένως, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 12, τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν ήδη αναλάβει και αποδεχθεί αυτήν την ρητή υποχρέωση της υπεροχής των διατάξεων της Σύμβασης, γεγονός το οποίο καθιστά τη Σύμβαση νομικά δεσμευτική για τα συμβαλλόμενα μέρη της.²³¹

Η σημασία βέβαια της σπουδαιότητας της Σύμβασης έγκειται στη νομική αναγνώριση του τοπίου, ως αγαθού *per se* που χρήζει προστασίας, όπως η ατμόσφαιρα, το νερό ή η βιολογική ποικιλότητα. Προκρίνει μεν γενικές ρυθμίσεις που διακρίνονται για τον κατευθυντήριο χαρακτήρα τους, φιλοδοξεί δε να

²³¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σσ. 149-150.

ευαισθητοποιήσει τα κράτη που δεν έχουν σχετικό νομοθετικό πλαίσιο και να συμβάλλει μακροπρόθεσμα στην διαμόρφωση πολιτικών για το τοπίο. Συνάμα επιδιώκει να διαμορφώσει ένα διεθνές πλαίσιο συνεργασίας για τη διαφύλαξη της κοινής ευρωπαϊκής κληρονομιάς. Το σίγουρο πάντως είναι ότι αποτελεί μια καινοτόμο πρωτοβουλία σε θέματα προστασίας του τοπίου και η εφαρμογή της συνιστά πρόκληση τόσο για τις κυβερνήσεις των κρατών, όσο και για τους πολίτες τους, οι οποίοι καλούνται να συμμετάσχουν άμεσα σε αυτήν την διαδικασία.

2.3 Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου στο εθνικό δίκαιο

Η ελληνική έννομη τάξη είχε από μακρόν ανταποκριθεί στη σκοπιμότητα και αναγκαιότητα διατήρησης της φύσης, όχι μόνον υπό την έννοια του φυσικού περιβάλλοντος (πανίδα, χλωρίδα, δασική βλάστηση, γεωμορφολογικοί σχηματισμοί) αλλά και για λόγους αισθητικούς (αισθητική, ψυχική υγιεινή, απόλαυση και ανάπαυση), καθώς και για λόγους εθνικής οικονομίας (τουρισμός) και πολιτισμού.²³² Μάλιστα, η ελληνική έννομη τάξη είναι από τις πρώτες στην Δύση, που προσέδωσε συνταγματική περιωπή στην προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 24).

Το τοπίο πρωτοεμφανίστηκε στην ελληνική νομοθεσία ως έννοια σε νομοθετήματα σχετικά με την προστασία της άγριας/παρθένας φύσης, ή την προστασία των ειδών (λ.χ. ειδών χλωρίδας και πανίδας) ή των οικοτόπων (δασικά οικοσυστήματα).²³³ Κατά κύριο λόγο, οι διατάξεις που αφορούν το τοπίο και την προστασία του, βρίσκονται διάσπαρτες σε διατάξεις διάφορης ύλης, και εντάσσονται στις κατηγορίες της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και της φυσικής και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς.

Στην περίπτωση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, οι διατάξεις που αφορούν το τοπίο εντάσσονται στο πλαίσιο της δασικής νομοθεσίας. Το γεγονός ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις συνιστούν τα πιο εκτεταμένα χερσαία οικοσυστήματα, η νομική προστασία των οποίων έχει τις ρίζες της στα πρώτα χρόνια

²³² Βλ. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας», *Νόμος και Φύση*, Οκτώβριος 2010.

²³³ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 183-357.

της δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους, δικαιολογεί και εξηγεί την πρώτη χρονολογικά έστω και έμμεση αναφορά στο τοπίο.²³⁴

Το πρώτο νομοθέτημα στο πλαίσιο της δασικής νομοθεσίας που αφορά έμμεσα το τοπίο είναι ο Α.Ν. 856/1937 «Περί Εθνικών Δρυμών», με τον οποίο ιδρύονται οι πρώτοι Εθνικοί Δρυμοί. Οι κατηγορίες των προστατευόμενων περιοχών εμπλουτίζονται στη συνέχεια με την ενσωμάτωση του Α.Ν. 856/1937 στο Δασικό Κώδικα (Ν.Δ. 86/1969, άρθρα 78, 79, 80 και 81) και την μετέπειτα τροποποίησή του από το Ν.Δ. 996/1971. Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 78 του Δασικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκε από το Ν.Δ. 996/1971, αυξάνει τις κατηγορίες των προστατευόμενων περιοχών υιοθετώντας δύο νέες κατηγορίες: α) Τα «αισθητικά δάση», ήτοι τα δάση «αναψυχής, υγείας και περιπάτου ή τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους» που παρουσιάζουν ενδιαφέρον από άποψη αισθητική, υγιεινή και τουριστική και β) Τα «διατηρητέα μνημεία της φύσεως», ήτοι εκτάσεις «με ιδιαίτεραν παλαιοντολογικήν, γεωμορφολογικήν και ιστορικήν σημασίαν». Ο νομοθέτης προέβλεψε απαγορεύσεις, περιορισμούς, ρυθμίσεις για τη λειτουργία και διαχείριση, που διευρύνθηκαν και συμπληρώθηκαν μεταγενέστερα.

Η έννοια συνεπώς του «φυσικού τοπίου» και του «τοπίου ιδιαίτερου φυσικού κάλλους» υπεισέρχεται για πρώτη φορά στη δασική νομοθεσία το 1971 με ρητή αναφορά στην δεύτερη κατηγορία, εκείνη των αισθητικών δασών.²³⁵

Αντιστοίχως στην περίπτωση της προστασίας των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στις διατάξεις του Ν. 1469/1950. Ο Ν. 1469/1950 εισήγαγε την έννοια των τόπων ή έργων «χαρακτηριζόμενων ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους» και προέβλεψε γι' αυτά καθεστώς προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Ν.5351/1932 «περί αρχαιοτήτων». Οι αρμοδιότητες χαρακτηρισμού ήταν αρχικά υπαγόμενες στο υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, μεταφέρθηκαν όμως το 1986 στο τότε Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε με το Π. Δ/γμα 161/1984.

Αργότερα, το Σύνταγμα του 1975 θα δώσει μια νέα διάσταση στη μέχρι πρότινος προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη. Σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας, ο Ν.1650/1986 σαφώς επηρεασμένος από τις νέες αντιλήψεις θα

²³⁴ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 217.

²³⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

προσεγγίσει την έννοια του τοπίου όχι ως τομή, αλλά ως σύνθεση φύσης και πολιτισμού.

Περαιτέρω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον αναφορικά με το τοπίο και την προστασία του, παρουσιάζει ο Ν.3028/2002 για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και οι διατάξεις του Γ.Ο.Κ (Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός) για την προστασία των Τοπίων Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους, στο πλαίσιο της προστασίας της φυσικής και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς.

Τέλος, το τοπίο εμφανίζεται με εντελώς διαφορετικό τρόπο και υπό μια σύγχρονη οπτική τόσο στο πλαίσιο των εκπονηθέντων σχεδίων του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδιασμού, όσο και στο Ειδικό Πλαίσιο για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (Α.Π.Ε), το οποίο δημοσιεύτηκε νομίμως στο ΦΕΚ Β΄ 2464/3.12.2008.²³⁶ Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί συνοπτικά ο Ν.1650/1986, καθώς αποτελεί τη σημαντικότερη τομή σε θέματα προστασίας του τοπίου στην ελληνική νομοθεσία.

2.3.1 Η προστασία του τοπίου στο Νόμο 1650/1986

Το Σύνταγμα του 1975 εμφύσησε νέα πνοή για την προστασία του περιβάλλοντος, την οποία ανήγαγε σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία και υποχρέωση του κράτους, που πρέπει να συνεκτιμάται κατά το σχεδιασμό της κρατικής δραστηριότητας σε όλους τους τομείς.²³⁷ Σε αρμονία με τις συνταγματικές επιταγές και νέες αντιλήψεις, ο Ν.1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, «θεσπίζει θεμελιώδεις κανόνες και καθιερώνει κριτήρια και μηχανισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του (άρθρο 1, παρ. 1)».

Το περιβάλλον προσεγγίζεται ως «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες (άρθρο 2, παρ. 1)». Επιπλέον,

²³⁶ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 215.

²³⁷ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

αναγνωρίζεται η προστασία του περιβάλλοντος «ως θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής», ενώ θεσπίζεται ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για τη διατήρηση της φύσης και του τοπίου.

Αντικείμενο προστασίας αποτελούν περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου «λόγω της οικολογικής, γεωμορφολογικής, βιολογικής, επιστημονικής ή αισθητικής τους σημασίας». Το τοπίο ορίζεται ως «κάθε δυναμικό σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων και στοιχείων του περιβάλλοντος και που μεμονωμένα ή αλληλεπιδρώντας σε συγκεκριμένο χώρο συνθέτουν μια οπτική εμπειρία (άρθρο 2, παρ. 16)».

Οι σχετικές διατάξεις, εμφορούμενες από την προσέγγιση του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου, αναγνώρισαν την αμοιβαία αλληλεξάρτηση και επίδραση των στοιχείων του περιβάλλοντος και υιοθέτησαν την προστασία της φύσης και του τοπίου κατά τρόπο συνολικό, χωρίς διάκριση στα επιμέρους χαρακτηριστικά τους.²³⁸ Το τοπίο εμφανίζεται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ως διακριτή έννοια, ενώ ταυτοχρόνως προσδιορίζεται εννοιολογικά το περιεχόμενό του. Ο νόμος, με βάση «κριτήρια χαρακτηρισμού και αρχές προστασίας», κατέταξε τα αντικείμενα προστασίας και διατήρησης της φύσης και του τοπίου σε κατηγορίες (άρθρα 18-22).

Η βούληση του νομοθέτη για την προστασία και διατήρηση της φύσης και του τοπίου ενισχύθηκε με την εισαγωγή της έννοιας της βιοποικιλότητας στις διατάξεις του νόμου, αλλά και με την αντικατάσταση των άρθρων 18, 19 και 21 από τον πρόσφατο Ν. 3937/2011 για τη «διατήρηση της βιοποικιλότητας, δίκτυα Natura, πολεοδομικές ρυθμίσεις».

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 3937/2011, που αντικατέστησε το άρθρο 18 του Ν. 1650/1986, «η βιοποικιλότητα, η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να εξασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη οικοσυστημάτων, καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα ή η μοναδικότητά των συνιστωσών τους».

Από την γραμματική διατύπωση του νόμου παρατηρούμε ότι το τοπίο προσεγγίζεται ως διακριτή έννοια από τη βιοποικιλότητα και τη φύση, ενώ αυτό συνδέεται με τους φυσικούς πόρους, την ισορροπία και την εξέλιξη των οικοσυστημάτων, την ποικιλομορφία, την ιδιαιτερότητα ή τη μοναδικότητά των

²³⁸ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

συνιστωσών του. Πρόκειται, δηλαδή, για μια γενική πρόβλεψη της προστασίας του τοπίου, η οποία σκοπό έχει να συμπεριλάβει όλες τις εκφάνσεις των τύπων του τοπίου.²³⁹

Ιδιαίτερη μνεία προβλέπεται για περιοχές, στοιχεία ή σύνολα φύσης και του τοπίου, όπου η προστασία και η διατήρηση εκτείνεται σε «χερσαίες, υγροτοπικές, θαλάσσιες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, λόγω της οικολογικής, βιολογικής, γεωλογικής, γεωμορφολογικής, εν γένει επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας (παρ. 2, άρθρου 4)». Μάλιστα, οι περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα φύσης και τοπίου που προβλέπονται παραπάνω, μπορούν να χαρακτηρίζονται με βάση τα κριτήρια που θεσπίζονται στο άρθρο 5 ως: Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, περιοχές προστασίας της φύσης, φυσικά πάρκα και ειδικότερα ως: εθνικά ή περιφερειακά πάρκα, περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών και ειδικότερα ως: ειδικές ζώνες διατήρησης (Ε.Ζ.Δ.), ζώνες ειδικής προστασίας (Ζ.Ε.Π.) ή καταφύγια άγριας ζωής ή συνδυασμός αυτών, καθώς και ως προστατευόμενα τοπία και στοιχεία τοπίου ή προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί (άρθρο 4, παρ. 3).

Ειδικότερα, το άρθρο 5, που αντικατέστησε το άρθρο 19 του Ν.1650/1986, κατατάσσει τις κατηγορίες που αποτελούν αντικείμενο προστασίας, μεταξύ των οποίων «προστατευόμενα τοπία», «προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί» και «προστατευόμενα στοιχεία τοπίου». Πιο ειδικά, «ως προστατευόμενα τοπία (Protected landscapes / seascapes) χαρακτηρίζονται περιοχές μεγάλης οικολογικής, γεωλογικής, αισθητικής ή πολιτισμικής αξίας και εκτάσεις που είναι ιδιαίτερα πρόσφορες για αναψυχή του κοινού ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους. Στα προστατευόμενα τοπία μπορεί να δίνονται με βάση τα κύρια χαρακτηριστικά τους, ειδικότερες ονομασίες, όπως αισθητικό δάσος, γεωπάρκο, τοπίο άγριας φύσης, τοπίο αγροτικό, τοπίο αστικό. Ως προστατευόμενα στοιχεία τοπίου χαρακτηρίζονται τμήματα ή συστατικά στοιχεία του τοπίου που έχουν ιδιαίτερη οικολογική, αισθητική ή πολιτισμική αξία ή συμβάλλουν στην προστασία φυσικών πόρων λόγω των ιδιαίτερων φυσικών ή ανθρωπογενών χαρακτηριστικών τους, όπως αλσύλια,

²³⁹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 249-250.

παραδοσιακές καλλιέργειες, αγροικίες, μονοπάτια, πέτρινοι φράκτες, ξερολιθιές και αναβαθμίδες, κρήνες (παρ. α')».

Στις σημαντικότερες διατάξεις του Ν.3937/2011 συγκαταλέγεται και η παράγραφος 4 του άρθρου 6, στην οποία προβλέπεται ότι «με αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής εξειδικεύονται τα γενικά και ειδικά μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 5 και 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου που κυρώθηκε με το Νόμο 3827/2010 (ΦΕΚ 30 Α')». Η διάταξη της παραγράφου 4 θεωρείται ιδιαίτερος σημαντική, καθότι οι διατάξεις της Σύμβασης για το τοπίο ενσωματώνονται στην εθνική νομοθεσία αφενός προς την κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της, αφετέρου προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σε θέματα προστασίας του τοπίου.

Μάλιστα, κατ' εφαρμογή της παραγράφου Ε' του άρθρου 6 του Ν. 3827/2010²⁴⁰, ορίζεται ότι, όταν πρόκειται για γενικούς όρους και περιορισμούς, αυτοί θεσπίζονται με προεδρικά διατάγματα ύστερα από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (άρθρο 6, παρ. 4 του Ν. 3937/2011), καθώς επίσης, ότι «για περιοχές, στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, για τα οποία αρχίζει η διαδικασία χαρακτηρισμού με προεδρικό διάταγμα και έως ότου εκδοθεί η πράξη χαρακτηρισμού, ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να καθορίζει όρους και περιορισμούς για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατόν να έχουν βλαπτική επίδραση στις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα» (άρθρο 6, παρ. 9 του Ν. 3937/2011).

Από τα παραπάνω μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο νόμος 1650/1986 όταν εκδόθηκε αποτέλεσε σημαντικό σταθμό στην ελληνική πραγματικότητα για την προστασία του τοπίου. Κι αυτό, διότι ορίζει για πρώτη φορά την προστασία των συνόλων φύσης και τοπίου, αίροντας την αυστηρή διάκριση φύσης και πολιτισμού στο εθνικό δίκαιο.

²⁴⁰ «Ε' Εφαρμογή: για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών για το τοπίο, κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος αναλαμβάνει την εισαγωγή θεσμικών εργαλείων που αποσκοπούν στην προστασία, την διαχείριση ή/και τον σχεδιασμό του τοπίου (άρθρο 6, παρ. Ε')». Βλ. European Landscape Convention ή/και Ν.3827/2010 με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση.

Επιπλέον, η ευρύτητα της διατύπωσης του ορισμού του, «ως σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων (άρθρο 2, παρ. 16)», έχει ως αποτέλεσμα να υπεισέρχονται στο προστατευτικό του πεδίο όλες οι κατηγορίες των τοπίων, από τα εξαιρετικής ή σπάνιας ομορφιάς μέχρι τα πιο καθημερινά, «άσχημα» ή και τα υποβαθμισμένα. Λογική, η οποία σαφώς και συμβαδίζει με το πνεύμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης.²⁴¹

Κατά συνέπεια, το τοπίο αντιμετωπίζεται ως ξεχωριστή έννοια, διακριτή τόσο από την έννοια του περιβάλλοντος, όσο και από την έννοια της φύσης, του φυσικού πόρου ή του οικοσυστήματος, αλλά και ως ενιαίο σύνολο φυσικού και πολιτιστικού χαρακτήρα. Ωστόσο, παρά την αρχική πρόθεση του νομοθέτη να καλύψει όλες τις μορφές των τοπίων με την ευρύτητα του ορισμού του, ο νόμος επί της ουσίας εξυπηρετούσε κατά κύριο λόγο τα τοπία που διέθεταν «μεγάλη» ή «ιδιαιτέρη» αξία. Στο πλαίσιο αυτό, έλαβε ιδιαίτερη μέριμνα για την προστασία εκείνων των τοπίων, που συνδέονται με «μεγάλη οικολογική, γεωλογική, αισθητική ή πολιτισμική αξία» και έχουν «ιδιαιτέρα φυσικά ή ανθρωπογενή χαρακτηριστικά». Τοπία, δηλαδή, που έχουν ιδιαίτερη φυσική ή/και πολιτιστική αξία και τα οποία εντάσσονται σε ξεχωριστή κατηγορία «ως προστατευόμενα τοπία».²⁴²

Σαφέστατα, η πρόσφατη αντικατάσταση των άρθρων 18, 19 και 21 του Ν.1650/86 με τα άρθρα 4, 5 και 6 του Ν.3937/2011 προσφέρει μεν ένα σχετικά διαφοροποιημένο πλαίσιο προστασίας και διατήρησης των περιοχών, στοιχείων ή συνόλων φύσης και τοπίου, τα οποία χαρακτηρίζονται «προστατευόμενα», εξακολουθεί όμως να εντάσσει το τοπίο υπό την σκέπη των προστατευόμενων περιοχών και υπ' αυτή την έννοια συνεχίζει να υπηρετεί την ίδια λογική με τον Ν.1650/1986. Περαιτέρω, η ανάγκη επέκτασης της προστασίας σε όλους τους τύπους των τοπίων μπορεί σ' ένα πρώτο επίπεδο να καλυφθεί πλέον από τον Ν.3827/2010 με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης, πλην όμως αυτό αφορά σε μια γενική προσέγγιση αφού πρέπει να θεσμοθετηθούν ειδικές διατάξεις για την εφαρμογή της Σύμβασης. Απομένει, δηλαδή το πιο ουσιαστικό σκέλος, να εξειδικευτεί το περιεχόμενο και το εύρος της προστασίας, διαχείρισης και του σχεδιασμού των τοπίων που δεν εκλαμβάνονται ως προστατευόμενες περιοχές.

²⁴¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 250.

²⁴² Ibid.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ν. 1650/1986 κατά το αρχικό στάδιο έκδοσής του αναφερόταν στο ζήτημα της ευαισθητοποίησης και ενεργοποίησης των πολιτών στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, μέσα από τη σωστή πληροφόρηση και εκπαίδευση (άρθρο 1, παρ. ζ'). Βέβαια, παρότι η ευαισθητοποίηση και η ενεργοποίηση των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος υπήρχε ως πρόθεση του νομοθέτη, τη δεδομένη χρονική στιγμή δεν ήταν ώριμες οι συνθήκες για να ανθίσει το ζήτημα της συμμετοχής του κοινού, ακριβώς διότι επισκιαζόταν από άλλες επείγουσες δομικές αλλαγές στον τρόπο, τη μορφή, τη λειτουργία, αλλά και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

2.3.2 Συμπεράσματα για το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου σε διεθνές και εθνικό επίπεδο

Το τοπίο αποτελεί περιβαλλοντικό, πολιτισμικό και κοινωνικοοικονομικό αγαθό και χρήζει προστασίας, σχεδιασμού και διατήρησης βάσει συγκεκριμένης νομοθετικής πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο είναι η πρώτη Διεθνής Σύμβαση, έκφραση της εθελούσιας συμφωνίας των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να μεριμνήσουν για την βιώσιμη διαχείριση και προστασία της ταυτότητας, αναγνωρησιμότητας και διαφορετικότητας του τοπίου στο σύνολο του Ευρωπαϊκού χώρου.²⁴³

Εννοιολογικά η προσέγγιση του τοπίου είναι ιδιαίτερα σύνθετη και πολυδιάστατη. Το Συμβούλιο της Ευρώπης τόλμησε στη Σύμβαση της Φλωρεντίας έναν ορισμό συνοπτικό και περιεκτικό²⁴⁴: «Τοπίο είναι μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό της, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών/ή και ανθρώπινων παραγόντων (άρθρο 1, παρ. α')». Συντίθεται από το φυσικό περιβάλλον και την επέμβαση του ανθρώπου σε αυτό, με έντονο το στοιχείο της ιστορικής εξέλιξης και υπερκεράζει τις τομεακές περιβαλλοντικές προσεγγίσεις, αποτελώντας ενοποιητικό κρίκο περιβαλλοντικών και

²⁴³ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

²⁴⁴ Ibid.

χωρικών συνιστωσών της περιοχής.²⁴⁵ Αναγνωρίζεται ως ουσιώδης παράγοντας της ποιότητας της ζωής των ανθρώπων, αλλά και ως καθοριστικός κρίκος για την ατομική και κοινωνική τους ευημερία, ανεξάρτητα από την φυσική ή/και πολιτιστική του αξία.

Στα συμβαλλόμενα μέρη της εναπόκειται να εφαρμόσουν τα εθνικά μέτρα, τα οποία προβλέπονται στη Σύμβαση, εντάσσοντας την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου στις « [...] περιβαλλοντικές, αγροτικές, κοινωνικές και οικονομικές πολιτικές». Όπως επίσης, να ενδυναμώσουν την συνείδηση των πολιτών τους, να εμπλουτίσουν τις γνώσεις τους για τοπία τους και να συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχής τους για την υιοθέτηση κοινών επιδιωκόμενων στόχων μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων μερών τους (κοινό, τοπικές και περιφερειακές αρχές), αλλά και να παρέχουν « [...] αμοιβαία, τεχνική στήριξη και επιστημονική βοήθεια, ανταλλάσσοντας πληροφορίες και εμπειρία» σε διακρατικό επίπεδο.

Η Ελλάδα κύρωσε τη Σύμβαση με καθυστέρηση δεκαετίας. Παρά ταύτα, η κύρωση της Σύμβασης ήρθε σε μια εποχή, όπου το ατομικό και συλλογικό ενδιαφέρον για την προστασία και διατήρηση των ελληνικών τοπίων διαρκώς αυξάνεται, εξαιτίας και της υποβάθμισης που αυτά υφίστανται. Βέβαια την ευθύνη για την υποβάθμιση των ελληνικών τοπίων δεν τη φέρει η έλλειψη νομικής προστασίας.²⁴⁶

Είναι γεγονός ότι αρχικά το αντικείμενο προστασίας περιορίστηκε μόνο στα τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (Ν.1469/1950), χωρίς μάλιστα «κατηγοριοποίηση και εξειδίκευση του βαθμού προστασίας, χωρίς κριτήρια επιλογής του χαρακτηρισμού, στοιχεία αναγκαία προκειμένου να παύσει το τοπίο και ουσιαστικά (όχι μόνον τυπικά) να αποτελεί απλώς αντικείμενο αισθητικής, έννοια αφηρημένη, φιλοσοφική και πολλούς υποκειμενική».²⁴⁷

Ανάλογη κρίνεται και η περίπτωση του Α.Ν. 856/1937 «Περί Εθνικών Δρυμών», όπως τροποποιήθηκε από το Ν.Δ. 996/1971, αυξάνοντας τις κατηγορίες των προστατευόμενων περιοχών με την υιοθέτηση δύο νέων κατηγοριών, ήτοι τα «αισθητικά δάση» και τα «διατηρητέα μνημεία της φύσεως».

²⁴⁵ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

Ακόμα, όμως και υπό αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να αναλογιστούμε ότι η αντίληψη του τοπίου ως «ολότητας», δηλαδή σύνθεση φύσης και πολιτισμού είναι σχετικά πρόσφατα αναγνωρισμένη στο διεθνές δίκαιο. Μάλιστα, η αρχική ταύτιση του τοπίου με την έννοια της φύσης, η οποία σηματοδότησε και την έντονη εξάρτησή του από την έννοια του κάλλους, αποτέλεσε αρχικά το αντικείμενο προστασίας και του διεθνούς δικαίου. Η πρώτη Σύμβαση του διεθνούς δικαίου που αναφέρεται άμεσα στο τοπίο και την προστασία του είναι η Σύμβαση της UNESCO, το 1972. Η Σύμβαση, όμως, αυτή, αναφέρεται μόνο σε τοπία ιδιαίτερης αξίας φυσικής ή/και πολιτιστικής.

Παρατηρούμε, δηλαδή, ότι, η εξελικτική πορεία του διεθνούς δικαίου για το τοπίο εμφανίζεται κατά ανάλογο τρόπο και στην ελληνική έννομη τάξη. Το τοπίο αποτέλεσε αντικείμενο προστασίας εξαιτίας των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών μιας περιοχής ή και συνόλου περιοχών με αισθητική αξία.

Με το Ν.1650/1986 οργανώθηκε πληρέστερα η προστασία του τοπίου, υπό την ευρεία έννοιά του, ως « [...] σύνολο βιοτικών και μη βιοτικών παραγόντων». Η αντιμετώπιση του τοπίου ως σύνθεση φύσης και πολιτισμού έδωσε το έναυσμα για μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας του τοπίου και των διαφορετικών του εκφάνσεων. Με το μειονέκτημα όμως της προσέγγισής του στο πλαίσιο και υπό το πρίσμα των προστατευόμενων περιοχών, αδυνατώντας ο ελληνικός Ν. 1650/1986 να ακολουθήσει την υπέρβαση του διεθνούς δικαίου και να μεριμνήσει αναλυτικά και για τα μη ενταγμένα στις προστατευόμενες περιοχές τοπία.

Εν πολλοίς, αυτή η νέα αντίληψη που διαπότισε το σύνολο των διατάξεων του Ν.1650/1986, έστω και με την επισημανθείσα παράλειψη, οφείλεται στο Σύνταγμα του 1975, το οποίο αναφέρεται στο άρθρο 24 στην προστασία του περιβάλλοντος ως «ολότητας». Ειδικότερα, το άρθρο 24 του Συντάγματος κατοχυρώνει την συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο των εκφάνσεών του: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός»²⁴⁸ (παρ. 1)».

²⁴⁸ «Το περιεχόμενο και η λειτουργία του εν λόγω δικαιώματος δεν διευκολύνει «την άνευ όρων» κατάταξή του στη γνωστή και παραδοσιακή διάκριση των δικαιωμάτων σε ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά. Κατά την ορθότερη άποψη, το δικαίωμα στο περιβάλλον συγκεντρώνει δικαιώματα ατομικού, κοινωνικού και πολιτικού δικαιώματος, και άρα θεωρείται ότι ανήκει στα δικαιώματα «τρίτης γενιάς» ή «μικτά» δικαιώματα». Βλ. σχετικά Γ. Παπαδημητρίου, «Το περιβαλλοντικό

Ειδικότερα, η εδράζουσα προστασία του περιβάλλοντος στο Σύνταγμα αφορά σε δύο εκφάνσεις του: το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον. Το φυσικό περιβάλλον περιλαμβάνει οτιδήποτε δεν προϋποθέτει παρέμβαση του ανθρώπου, λόγου χάρη την ατμόσφαιρα, τα ύδατα, το έδαφος, το υπέδαφος, τη χλωρίδα και την πανίδα. Από την άλλη μεριά, το πολιτισμικό ή ανθρωπογενές περιβάλλον περιλαμβάνει το σύνολο των δημιουργημάτων του ανθρώπου, δηλαδή τις αρχαιότητες, τα μνημεία, τα διατηρητέα κτήρια, τις παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία, καθώς και τα σύνθετα έργα ανθρώπου και φύσης.

Μάλιστα, τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία τυγχάνουν ειδικής προστασίας από το Σύνταγμα (άρθρο 24, παρ. 6).²⁴⁹ Όμως, η Συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος δεν εξαντλείται μόνο στη φυσική και πολιτιστική του έκφανση, αλλά λαμβάνεται υπόψη και η οικιστική του έκφανση (παρ. 2).²⁵⁰ Από τη συνδυαστική ερμηνεία των παραγράφων 1,2 και 6 προκύπτει ότι το περιβάλλον προστατεύεται στο σύνολο των εκφάνσεων του: φυσικό, πολιτιστικό και οικιστικό.²⁵¹

Από την άλλη μεριά, η εισαγωγή του όρου «αρχής της αειφορίας»²⁵², η οποία προστέθηκε μετά την Αναθεώρηση του 2001²⁵³, βρίσκεται αφενός προς την

σύνταγμα», στο Μ.Σ. Σκούρτος και Κ.Μ. Σοφούλης (επιμ.), *«Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα»*, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα 1998, σελ. 51.

Οι σημαντικότερες εκφάνσεις ενός μικτού δικαιώματος στο περιβάλλον είναι η ήδη αναγνωρισμένη ευρύτητα του έννομου συμφέροντος προς άσκηση ένδικων βοηθημάτων, το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης απόφασης, καθώς και πρόσβασης στην πληροφόρηση σε περιβαλλοντικά θέματα. Βλ. μεταξύ άλλων και Γλ. Σιούτη, *«Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος»*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ.σ. 48επ.

²⁴⁹ «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών», βλ. άρθρο 24, παρ. 6, Σύνταγμα της Ελλάδος.

²⁵⁰ «Η χωροταξική πολιτική της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι όροι διαβίωσης», βλ. άρθρο 24, παρ. 2, Σύνταγμα της Ελλάδος.

²⁵¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, *«Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο»*, σελ. 209.

²⁵² «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα

κατεύθυνση εκσυγχρονισμού του κειμένου βάσει και των αντίστοιχων κοινοτικών ρυθμίσεων²⁵⁴, αλλά και του διεθνούς δικαίου, αφετέρου εισάγει ένα νέο στοιχείο, αυτό της εναρμόνισης των πολιτικών της οικονομίας και του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια, η απορρέουσα συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος δεν αφορά μόνο το σύνολο των εκφάνσεών του, αλλά και την κάθε έκφανση ως ξεχωριστή ενότητα.

Λαμβάνοντας υπόψη την ερμηνεία του τοπίου στο Ν. 1650/1986, πόσο μάλλον τη θεώρηση του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας – ως στοιχείου της καθημερινής ζωής του ανθρώπου, που συνδέεται με την ποιότητα του περιβάλλοντος στο οποίο διαβίει – μπορούμε να συμπεράνουμε ότι: η συνταγματική προστασία και των τριών εκφάνσεων του ενιαίου έννομου αγαθού του περιβάλλοντος, φυσικό, πολιτιστικό και οικιστικό (άρθρο 24, παρ. 1 & 2) συνάδει με το σύγχρονο συνθετικό χαρακτήρα του τοπίου και τη θεώρησή του ως στοιχείου – ολότητας του περιβάλλοντος. Υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι η φυσική, πολιτιστική και οικιστική έκφανση του περιβάλλοντος εκλαμβάνονται ως μια λειτουργική, αλληλοεξαρτώμενη και αλληλεπιδρούσα ενότητα, που ταυτοχρόνως «εσωκλείει» και ενσωματώνει και άλλα περιβαλλοντικά στοιχεία σε αλληλεπίδραση, έτσι ώστε να αποτελούν ένα «αυτοτελές όλον».²⁵⁵

Επομένως, η προστασία του τοπίου στο ελληνικό δίκαιο ανάγεται και σε επίπεδο Συντάγματος. Συνεκτιμώντας και το σύνολο των διατάξεων στην ελληνική νομοθεσία, ιδίως δε των διατάξεων του Ν.1650/1986, καθίσταται προφανές ότι «οι ανθρώπινες επεμβάσεις στη φύση θα όφειλαν να σέβονται το τοπίο, να μην το θίγουν, να χωρούν αρμονικά σ' αυτό, να συμβιώνουν με αυτό ισότιμα και όχι ανταγωνιστικά».²⁵⁶

προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας [...]», βλ. άρθρο 24 του Συντάγματος, παρ. 1.

²⁵³ Η τελευταία αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος πραγματοποιήθηκε το 2008 και η προτελευταία το 2001. Στο διάστημα που μεσολάβησε από το Σύνταγμα του 1975, πραγματοποιήθηκε άλλη μια αναθεώρηση, η οποία έλαβε χώρα το 1986.

²⁵⁴ Βλ. ιδίως το άρθρο 2 και το άρθρο 174επ. Συνθ.Ε.Ε.

²⁵⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «*Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο*», σελ. 359.

²⁵⁶ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «*Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας*».

Ωστόσο, η όψη του τοπίου σηματοδοτεί με τον πλέον εμφανή τρόπο την υποβάθμιση του περιβάλλοντός μας. Η αλήθεια είναι πως στην πράξη οι διατάξεις αυτές για την προστασία του τοπίου ελάχιστα αξιοποιήθηκαν²⁵⁷, παρά το γεγονός ότι υπεισέρχονται άμεσα ή έμμεσα στην παραγωγική διαδικασία (λόγου χάρη, το τοπίο υπό την ευρεία έννοια της χρήσης των φυσικών πόρων) ή στις κοινωνικές δομές (λόγου χάρη, το τοπίο ως αγαθό προσφοράς κοινωνικών υπηρεσιών).

Η κύρωση της Σύμβασης για το τοπίο (Ν. 3827/2010) σαφώς θα ενισχύσει το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου στο εθνικό δίκαιο. Όμως, τα αίτια της υποβάθμισης των ελληνικών τοπίων θα πρέπει να αναζητηθούν και προς άλλες κατευθύνσεις. Καθοριστικό σημείο για την εφαρμογή των μέτρων προστασίας του τοπίου είναι τόσο το ενδιαφέρον της Πολιτείας για την εφαρμογή των μέτρων αυτών, όσο και η αφύπνιση των πολιτών σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο.

Είναι γεγονός ότι η θεσμοθέτηση ενός επαρκούς νομοθετικού πλαισίου είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προστασία όλων των εκφάνσεων των τύπων του τοπίου. Εντούτοις, τα μέτρα προστασίας του τοπίου, όπως όλα τα περιβαλλοντικά ζητήματα, αποτελούν προϊόν πολιτικών επιλογών και κοινωνικών απαιτήσεων συχνά συνδεδεμένων με διυστάμενες απόψεις και αντιλήψεις, καθώς και αντιφατικά συμφέροντα.

Κατά συνέπεια, η αναγνώριση και προστασία του τοπίου ως πολύτιμου αγαθού για το περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία δεν αποτελεί απλά κοινωνική αναγκαιότητα, αλλά ένα νέο πεδίο μελέτης της ευαισθητοποίησης και συνειδητοποίησης των δραστηριοτήτων της ανθρώπινης ύπαρξης στην έκταση και ένταση των προβλημάτων που σχετίζονται με την υποβάθμιση τόσο των ελληνικών, όσο και των ευρωπαϊκών τοπίων.

²⁵⁷ Βλ. οπ.π. Αλεξάνδρα Βλαντού, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας».

3. Τοπίο και βιώσιμη ανάπτυξη

Η αναγνώριση και η προστασία του τοπίου ως πολύτιμου πόρου για το περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία δεν έχει ακόμα «κατακτηθεί». Ίσως γιατί το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας, αλλά και ως σύνθεση φύσης και πολιτισμού, είναι σχετικά πρόσφατα αναγνωρισμένο στο Διεθνές Δίκαιο. Είναι γεγονός ότι η προστασία της φύσης είναι ο τομέας, για τον οποίο αναπτύσσεται με τρόπο πιο άμεσο και από η ευαισθητοποίηση και η συνειδητοποίηση σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο, του μη αναστρέψιμου της οικολογικής καταστροφής και της εξάντλησης των φυσικών πόρων. Κι αυτό, διότι ο φυσικός χώρος συνδεόταν ανέκαθεν με την ανθρώπινη ύπαρξη και δραστηριότητα.

Από την άλλη μεριά, ο ορισμός του τοπίου ως αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και ανθρωπογενών παραγόντων δίνει μια νέα διάσταση στην συνύπαρξη της ανθρώπινης δραστηριότητας με το φυσικό περιβάλλον.

Ειδικότερα, το τοπίο σε αντίθεση με άλλες «ανταγωνιστικές» έννοιες, όπως η φύση, προσφέρει το πλεονέκτημα της ενσωμάτωσης και σύνθεσης των διαφόρων οικολογικών (βιοποικιλότητα, έδαφος, περιεκτικότητα σε νερό, βιοτικοί όροι) και κοινωνικών (αισθητική, πολιτισμική, οικονομική) διαστάσεων.²⁵⁸ Κι αυτό, διότι η έννοια του τοπίου ως συνθετική έκφραση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και των αλληλεπιδράσεών τους, υποδηλώνει την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών, οικονομικών, κοινωνικο-πολιτισμικών ιδιοτήτων σε ένα φυσικό υπόβαθρο, σε ένα οργανικό σύνολο στο χωροχρονικό πλαίσιο του τοπίου.²⁵⁹ Έτσι, το τοπίο ως ένα δυναμικό σύνολο περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και οικονομικών στοιχείων και σχέσεων ταυτίζεται νοηματικά με τη βιώσιμη ανάπτυξη, υπό την έννοια των εμπεριεχομένων σε αυτήν αντίστοιχων πυλώνων (περιβάλλον, οικονομία, κοινωνία).²⁶⁰

Κατά συνέπεια η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης εφαρμόζεται και στην περίπτωση του τοπίου υπό την ευρεία έννοια της ενοποίησης των φυσικών και των κοινωνικών

²⁵⁸ Βλ. Christoph Gorz, «The “Politics of Scale” and the “natural” conditions of places», *Geoforum* 38, 2007, pp 954-966.

²⁵⁹ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 198.

²⁶⁰ Ibid.

χώρων, των αλληλεπιδράσεων τους και της δυναμικής τους πορείας στο χρόνο. Πιο ειδικά, η βιώσιμη ανάπτυξη του τοπίου περιλαμβάνει το τρίπτυχο προστασία – διαχείριση – σχεδιασμός.

Πέρα όμως από την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης και τα κοινά της χαρακτηριστικά με την έννοια του τοπίου, υπάρχει και η έννοια της βιωσιμότητας, εκείνης των οικοσυστημάτων και κατ' επέκταση και των τοπίων. Ιδιαίτερο δε ενδιαφέρον έχει η σύμπλευση ή και διασταύρωση της «βιωσιμότητας» του τοπίου και της «βιώσιμης ανάπτυξης» του τοπίου. Το όλο ζήτημα και η συζήτηση περί «βιώσιμου τοπίου», «βιωσιμότητας του τοπίου» ή «βιώσιμης ανάπτυξης του τοπίου» έχει ποικίλες συνιστώσες και αποτελεί ένα ζήτημα σημαντικού επιστημονικού προβληματισμού και διαλόγου, το οποίο είναι σε εξέλιξη. Θεωρείται μάλιστα ένα ζήτημα ακανθώδες και νεφελώδες ταυτόχρονα, το οποίο δεν έχει ακόμη ξεκάθαρα χαρακτηριστικά ή και οριστικές απαντήσεις. Με δεδομένη αυτή την κατάσταση κατατίθενται κάποιες σκέψεις που αφορούν τη σχέση του τοπίου με τη «βιωσιμότητα» ή την «βιώσιμη ανάπτυξη».

Η βιωσιμότητα ως έννοια αναφορικά με το τοπίο, εμπλέκεται περισσότερο με την διαχείριση, παρά με τον σχεδιασμό και πόσο μάλλον με την προστασία. Κι αυτό, διότι, η προστασία αναφέρεται κυρίως σε παρελθόντα χρόνο και σκοπό έχει την αποκατάσταση τοπίων. Δεν περιλαμβάνει, δηλαδή, στους κόλπους της την έννοια της «ανάπτυξης», καθότι η οποιαδήποτε ανάπτυξη «παγώνει» έως ότου ολοκληρωθεί η αποκατάσταση. Από την άλλη μεριά, ο σχεδιασμός ενέχει εν μέρει το στοιχείο της ανάπτυξης, καθότι αναφέρεται κυρίως σε μέλλοντα χρόνο, ακόμα όμως και εδώ η οποιαδήποτε μελλοντική ανάπτυξη με βιώσιμη προοπτική «περνάει» από το στάδιο της διαχείρισης, η οποία σαφώς θα πρέπει να προσδιορίζεται από τα κριτήρια της βιωσιμότητας. Η έννοια, δηλαδή, της διαχείρισης έχει άμεση συνάφεια με το παρόν, από το οποίο αφενός διαμορφώνεται και το μέλλον, αφετέρου προσεγγίζονται με κριτική σκέψη οι δράσεις του παρελθόντος.

Στο πλαίσιο αυτό, η βιωσιμότητα του τοπίου εξαρτάται από τη διασταύρωση του περιβάλλοντος, της οικονομίας και της κοινωνίας υπό ένα ενιαίο πρίσμα και με κριτήρια βιώσιμης διαχείρισης. Ειδικότερα, διακρίνονται τέσσερις διαστάσεις τις οποίες επιτελούν τα τοπία γι' αυτόν τον σκοπό: η περιβαλλοντική, η οικονομική, η κοινωνική και η πολιτική.

Για κάποιους βέβαια συγγραφείς, όπως ο Paul Selman, η αισθητική διάσταση μπορεί να συμπεριληφθεί στις διαστάσεις, που θα μπορούσαν να αφορούν τη

βιωσιμότητα του τοπίου. Η αισθητική διάσταση σχετίζεται με την οπτική. Σε συνδυασμό με την διαίσθηση μπορεί να περιγράψει ενώσεις οπτικής αρμονίας, οικολογικής ακεραιότητας, ανθρώπινης ευημερίας και ταυτότητας ενός τόπου.²⁶¹ Μάλιστα, η αισθητική του τοπίου προτείνει μια διαφορετική θεωρία για μια διαφορετική αισθητικότητα. Ανακαλύπτει το αισθητικό στοιχείο μέσα στο τοπίο, άλλοτε ως κυρίαρχο κι άλλοτε ως δευτερεύον, αλλά πάντοτε παρόν στην εμπειρία.²⁶² Ειδικότερα, με το να αναγνωρίζει την συμπλοκή των αισθήσεών μας, η οποία μας εντάσσει στο τοπίο και μας συνδέει με το περιβάλλον μας, η μελέτη της αισθητικής του τοπίου προσφέρει ευρύτερη κατανόηση και πρακτική καθοδήγηση ως προς τη ζωή μας μέσα στο τοπίο²⁶³, υποδεικνύοντας κατά αυτόν τον τρόπο τους παράγοντες που συντείνουν στην ατομική και κοινωνική μας ευημερία.

Επανερχόμενοι στο βασικό κορμό των διαστάσεων που επιτελούν τα τοπία και το συσχετισμό τους με την έννοια της βιωσιμότητας, παρατηρούμε ότι η περιβαλλοντική βιωσιμότητα του τοπίου έχει επηρεαστεί έντονα από την οικολογία του τοπίου, που ασχολείται με τις χωρικές δομές και διαδικασίες. Στην οικολογική προοπτική, «βιώσιμο τοπίο θα είναι εκείνο στο οποίο η πράσινη υποδομή, δηλαδή η βιοποικιλότητα και οι οικοτόποι είναι επαρκούς μεγέθους, ποιότητας και συνεκτικότητας για την διευκόλυνση της ζωής και τους κύκλους των ειδών και τη διατήρηση υγιών και βιώσιμων πληθυσμών²⁶⁴».

Πιο ειδικά, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα του τοπίου έχει να κάνει με τον κατακερματισμό των οικοτόπων από την εντατικοποίηση της χρήσης της γης, των επιπτώσεων από την εξόρυξη των φυσικών πόρων και τη βιομηχανία, την αστικοποίηση, ενώ έχει επίσης σχέση και με άλλους φυσικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες, όπως με τη διατήρηση της υγρασίας του εδάφους και την διατροφική κατάσταση, την ακεραιότητα της ποιότητας και ποσότητας των υδάτων σε επιφανειακά και υπόγεια υδρολογικά συστήματα, καθώς και την επίδραση της βλάστησης στην ισομετρία του μικροκλίματος και των επιπέδων ατμοσφαιρικής ρύπανσης του άνθρακα. Η περιβαλλοντική βιωσιμότητα του τοπίου συνδέεται άμεσα με την διαχρονική διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου.

²⁶¹ Βλ. Shelman Paul, “What do we mean by sustainable landscape”, *Sustainability: Science, Practice & Policy*, Autumn – Winter 2008, Vol. 4 (2).

²⁶² Βλ. οπ.π. Arnold Berleant, «*Η αισθητική του περιβάλλοντος*», Πρόλογος ιδ’.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Βλ. οπ.π. Shelman Paul, “What do we mean by sustainable landscape”.

Από την άλλη μεριά, η οικονομική βιωσιμότητα του τοπίου σχετίζεται με την αγορά υπό την ευρεία έννοια. Έχει δηλαδή σχέση με τον τουρισμό και την αναψυχή και τις λειτουργίες που επιτελούν τα τοπία για ψυχαγωγία, χαλάρωση και αναψυχή. Επιπλέον, σχετίζεται με την ιδιωτικοποίηση και την απόδοση οικονομικών αξιών στα τοπία, καθώς και με τη χρήση του τοπίου ως οικονομικού πόρου, που δημιουργεί θέσεις εργασίας.

Ειδικότερα, η στενότερη συνεργασία με την αγορά είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την από κοινού ορθολογική διαχείριση ιδίως των φυσικών συνθηκών των χώρων (διαχείριση των φυσικών πόρων, του πόσιμου νερού, των καυσίμων κ.α.), αλλά και των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων (θέσεις απασχόλησης, τουρισμός κ.α.). Πέραν, όμως, της οικονομικής διαχείρισης, η αγορά συμπλέκεται και με την ιδιωτική ιδιοκτησία. Η ιδιοκτησία ή η κατοχή φυσικών πόρων αναγκαίων για την ομαλή συνέχιση της ανθρώπινης (λόγου χάρη το νερό), αλλά και της κοινωνικής ζωής (λόγου χάρη το πετρέλαιο), αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κεφάλαιο για μια βιώσιμη διαχείριση. Επιπλέον, η αγορά συνδέεται σε πολύ μεγάλο βαθμό και με την παροχή χρηματοδότησης, δημιουργίας εσόδων και διαχείρισής τους, καθώς και με την έρευνα στην τεχνολογία, αλλά και την οικονομική ανάπτυξη. Είναι σημαντικό, επομένως, να εξετάζονται επί τάπητος τέτοια ζητήματα στην ημερήσια agenda των δημοσίων αρχών, ενώ σε περιπτώσεις που εμπλέκεται και η ιδιωτική ιδιοκτησία, θα πρέπει οι ιδιώτες κάτοχοι της γης να μπορούν να συνεισφέρουν στην διαφύλαξη του τοπίου τους.

Υπό μια άλλη οπτική θα μπορούσαμε να μιλήσουμε και για τη σύνδεση του τοπίου με την αγορά, όχι ως εμπόρευμα με αυστηρούς όρους της αγοράς, αλλά ως αντικείμενο κεφαλαιοποίησης συναισθηματικών, οπτικών, φαντασιακών και πολιτισμικών στοιχείων. Πιο ειδικά, ανεξαρτήτως ιδιοκτησιακού καθεστώτος τα τοπία προσφέρουν αναψυχή και απόλαυση σε όλους τους εν δυνάμει χρήστες τους και υπό μια έννοια όλοι προσπορίζονται ένα ιδιότυπο όφελος, που μπορεί να μην αποτιμάται με ποσοτικά ή αυστηρά αισθητικά κριτήρια αλλά να έχει συναισθηματικό περιεχόμενο. Υπ' αυτή την έννοια το τοπίο μπορεί να ειπωθεί και ως ένας τουριστικός πόρος, που να αναδεικνύει όμως αυτά τα εσωτερικευμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά, καθώς και την ποικιλότητα και διαφορετικότητα των πολιτισμών.

Η κοινωνική βιωσιμότητα του τοπίου έχει σχέση με την πρόσβαση και τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για το τοπίο. Αρκετές πρακτικές έχουν εξευρεθεί για την αφύπνιση της κοινωνίας των πολιτών και την ενεργό συμμετοχή της στη

διατήρηση, διαφύλαξη και στο σχεδιασμό του τοπίου. Αν και αυτές οι πρακτικές είναι απαραίτητες, ωστόσο δεν είναι επαρκείς. Εντούτοις, αρκετές πτυχές της τρέχουσας έρευνας για το σχεδιασμό κοινωνικά βιώσιμων τοπίων έχουν πρακτικό ενδιαφέρον. Πρώτον, η συμπερίληψη των δημόσιων προτιμήσεων από σχετικά καλά αναπτυγμένες μεθόδους συμμετοχικού σχεδιασμού και αξιολόγησης του τοπίου.²⁶⁵ Δεύτερον, οι δυνατότητες που παρέχουν τα τοπία για «κοινωνική» μάθηση. Ιδίως σε καταστάσεις που οι άνθρωποι έχουν αποσυνδεθεί από την καθημερινή επαφή με τη γη, τα ποτάμια, η εκ νέου ανακάλυψη του περιβάλλοντος με τη μεσολάβηση του τοπίου μπορεί να διευκολύνει την αναθέρμανση των σχέσεων και την εκτίμηση των αισθητικών αξιών που ενσωματώνονται στη φύση.²⁶⁶ Τρίτον, είναι αξιοσημείωτο ότι οι άνθρωποι στο πλαίσιο της κοινότητας στην οποία ζουν, περιγράφουν το τοπίο όχι με οικονομικούς όρους αλλά με βάση συνειρμικούς όρους που σχετίζονται με την συγγένεια, τη φιλία και την απασχόληση.²⁶⁷ Οι καθημερινές παραστάσεις που αποκομίζουν από το τοπίο μέσα στο οποίο διαβιούν, έχουν σχηματοποιήσει την αντίληψη, που έχει ο καθένας από εμάς για το τοπίο. Οι εν λόγω οικείες αντιλήψεις είναι κομβικής σημασίας για την κοινωνική βιωσιμότητα, όμως ελάχιστα έχουν διευρυνθεί. Τέλος, οι μελέτες που αφορούν τη σχέση του τοπίου με την υγεία, τη φυσική κατάσταση και την ευημερία αυξάνουν με ταχείς ρυθμούς. Αρκετές μελέτες έχουν προσπαθήσει να συσχετίσουν λόγου χάρη τη βλάστηση με την ψυχική και σωματική ευεξία και αποκατάσταση, αλλά ακόμη και σε αυτό το περιορισμένο πλαίσιο, η λεπτότητα και η πολυπλοκότητα των δεσμών καθιστά τον σχεδιασμό της έρευνας δυσεπίλυτο.²⁶⁸

Η τέταρτη διάσταση αφορά στην πολιτική βιωσιμότητα του τοπίου. Η πολιτική βιωσιμότητα απαιτεί αποτελεσματικές δομές διακυβέρνησης, τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Ειδικότερα, στο σύγχρονο πολιτιστικό τοπίο, οι ρόλοι του κράτους και της «εταιρίας» είναι τόσο στενά συνυφασμένες, που είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς την διαφύλαξη και διατήρηση των τοπίων ή ακόμα και το σχεδιασμό τους χωρίς κρατική παρέμβαση.²⁶⁹ Από την παροχή χρηματοδότησης

²⁶⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Shelman Paul, “What do we mean by sustainable landscape”.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

μέχρι τις διαδοχικές πρωτοβουλίες διαχείρισης για το τοπίο, η κρατική παρέμβαση είναι απαραίτητη.

Ως προς τη σχέση της βιωσιμότητας με το χώρο, το οικιστικό περιβάλλον και τις πόλεις στη σύγχρονη πολεοδομία, χωροταξία και ανάπτυξη έχουν προκύψει νέα ζητήματα αιχμής. Τα ζητήματα αυτά αφορούν τις χωρικές επιπτώσεις της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τη χρήση των νέων τεχνολογιών στην ανάλυση και στο σχεδιασμό του χώρου (ηλεκτρονική αναπαράσταση του χώρου στη διαδικασία ανάλυσης και ηλεκτρονικός σχεδιασμός), την ενίσχυση της σχέσης μεταξύ των μαθημάτων προγραμματισμού του χώρου (spatial planning) και των μαθημάτων φυσικού σχεδιασμού του χώρου (urban planning – urban design), καθώς και την ενθάρρυνση και ενσωμάτωση στη διδασκαλία νέων διεθνών σχολών σκέψης και των νέων θεωρητικών και μεθοδολογικών εργαλείων και τρόπου σχεδιασμού. Ειδικότερα, η δομή της σύγχρονης πόλης είναι απρόβλεπτη και πολυσύνθετη, δεδομένης και της διαρκούς ανάμιξης πολιτισμών που επιφέρει νέα στοιχεία στην ήδη σύνθετη ταυτότητα των τόπων, διασπώντας, αναμιγνύοντας και ανασυνθέτοντας την πολυπλοκότητα της αστικής ζωής.²⁷⁰ Για τον λόγο αυτό, ο βιώσιμος μετασχηματισμός και η δόμηση των πόλεων απαιτεί νέους τρόπους και νέες μεθοδολογίες, καθώς και ευέλικτα και διαδραστικά εργαλεία ικανά να υποστηρίξουν τον βιώσιμο μετασχηματισμό. Η συνεκτίμηση του περιβάλλοντος και του τοπίου στις αποφάσεις σχεδιασμού και χρήσης γης²⁷¹, καθώς και η ευρεία χρήση γραφικού και οπτικού υλικού στο χωροταξικό σχεδιασμό²⁷² είναι ένα πρώτο βήμα για το βιώσιμο μετασχηματισμό και τη δόμηση των πόλεων.

Κατά συνέπεια, η μελλοντική βιωσιμότητα των τοπίων θα βασίζεται σε μηχανισμούς ενσωμάτωσης σκέψεων για το τοπίο, σε σχέδια, πολιτικές και προγράμματα που σχετίζονται με βασικούς «παράγοντες αλλαγής».²⁷³ Ήδη, η

²⁷⁰ Βλ. Sepe Marichela, «Το αστικό τοπίο, η ταυτότητα του τόπου και τα βασικά στοιχεία τους: Δημιουργώντας ένα νέο πρόγραμμα Η/Υ – εργαλείο για τον βιώσιμο σχεδιασμό του αστικού χώρου», *Αειχώρος: Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης – Ψηφιακή Έκδοση*, Τεύχος 6 (1).

²⁷¹ Βλ. οπ.π. Anna Staniewska & Markus Leibenath (2008), “The ELC’s Requirements for Public Participation in Landscape policies in Local Level: Does it Make a Difference with Regard to Legitimacy and Awareness Raising/Landscape Consciousness? Case of UNESCO Heritage Cities”.

²⁷² Ibid.

²⁷³ Βλ. οπ.π. Shelman Paul, “What do we mean by sustainable landscape”.

Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης, άνοιξε το δρόμο για μια σειρά μηχανισμών στο πλαίσιο της διαρκούς ενσωμάτωσης του τοπίου στις δημόσιες και ιδιωτικές αποφάσεις. Εδώ, η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί, πλέον, ύψιστης σημασίας ζήτημα.

4. Διακυβέρνηση Τοπίου

Η διακυβέρνηση τοπίου αναφέρεται στο σύνολο των κανόνων, μηχανισμών, διαδικασιών και θεσμών που παρέχουν και εξασφαλίζουν μια συνεχή ροή προς το τοπίο μέσω (α) της επιστήμης και (β) μέσω συντονισμένων δράσεων και πολιτικών για την περιβαλλοντική, οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητά του.²⁷⁴

Ειδικότερα, η διακυβέρνηση είναι η κυρίαρχη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία σχετίζεται στενά με τη βιώσιμη ανάπτυξη και μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή και την νομιμοποίησή της. Όμως, η βιώσιμη ανάπτυξη δεν αναφέρεται σε οντολογικά δεδομένο χώρο. Αφορά το σύνολο της ανθρώπινης δραστηριότητας και των αποτελεσμάτων της στο φυσικό περιβάλλον. Κατά συνέπεια, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση περιλαμβάνει την (πολιτική) διαδικασία λήψης αποφάσεων σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό, διεθνές), συνδέοντας το χώρο και το χρόνο με την εφαρμογή των κατά περίπτωση ανάλογων θεσμικών ρυθμίσεων που προάγουν τη βιωσιμότητα.

Επιπλέον, αναφέρεται στη σύσταση, επιβεβαίωση ή αλλαγή των θεσμών και σχετίζεται κατά κανόνα με παράγοντες αλλαγής των ήδη υφιστάμενων δομών. Ωστόσο, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση προκαλεί προβλήματα στη συγκρότηση των διαφόρων χωρικών επιπέδων και των σχέσεων μεταξύ τους, καθώς τίθενται επί τάπητος ζητήματα συντονισμού και συνεργασίας. Κι αυτό, διότι αφενός το θεσμικό σύστημα, όπως είδαμε στο δεύτερο κεφάλαιο, δεν προσφέρεται για ένα τέτοιο εγχείρημα, αφετέρου οι γεωγραφικές κλίμακες διακρίνονται από διαφορετικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές δομές που καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά περίπτωση.

Κατά συνέπεια, ο όρος “*landscape governance*”, ο οποίος αποδίδεται στα ελληνικά με τον όρο «διακυβέρνηση τοπίου» εισάγεται για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προκαλούνται στη συγκρότηση των διαφόρων χωρικών επιπέδων θέτοντας επί

²⁷⁴ Βλ. οπ.π. Shelman Paul, “What do we mean by sustainable landscape”.

τάπητος το ζήτημα των βιοφυσικών όρων, χωρίς όμως να αναφέρεται σε οντολογικά δεδομένο χώρο.²⁷⁵ Κι αυτό, διότι, ασχολείται με το ζήτημα διασύνδεσης μεταξύ των «φυσικών» συνθηκών των χώρων και των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων, αντιπροσωπεύοντας τουλάχιστον ένα σημείο εκκίνησης για μια επιτυχή περιβαλλοντική διακυβέρνηση.²⁷⁶

Μάλιστα, λειτουργώντας σ' ένα επόμενο επίπεδο από την περιβαλλοντική διακυβέρνηση, η διακυβέρνηση τοπίου προσφέρει το πρόσθετο πλεονέκτημα της αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκαλούνται από την ανθρώπινη δραστηριότητα, εξετάζοντας ζητήματα διασύνδεσης μεταξύ των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων που επηρεάζουν την οικολογική βιωσιμότητα του κάθε τόπου.

Επίσης, η διακυβέρνηση τοπίου αναφέρεται σε ζητήματα ενσωμάτωσης μελλοντικών σκέψεων για το τοπίο, σε σχέδια, πολιτικές και προγράμματα. Είναι γεγονός ότι η εφαρμογή των μέτρων προστασίας για το τοπίο επαφίεται στην κρατική μέριμνα και παρέμβαση. Συνάμα, η αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων θα πρέπει να βασίζεται σε μηχανισμούς κατάλληλους για την προαγωγή της προστασίας, της διαχείρισης και του σχεδιασμού του τοπίου. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις η έλλειψη πολιτικής βούλησης και αποτελεσματικών μηχανισμών της Διοίκησης δυσχεραίνει την εφαρμογή των μέτρων αυτών.

Συγχρόνως, η λήψη αποφάσεων πολλές φορές μακριά από το κέντρο εφαρμογής τους, δημιουργεί προβλήματα ως προς την ορθολογικότητα των αποφάσεων και συνάμα ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Κατά συνέπεια, η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου απευθύνεται στην αποτελεσματικότητα και εφαρμογή των κατάλληλων πολιτικών για το τοπίο, λαμβάνοντας υπόψη τις διασυνδέσεις που υφίστανται μεταξύ των φυσικών συνθηκών των χώρων και των κοινωνικά «κατασκευασμένων» χώρων σε κάθε τόπο, ενώ παράλληλα ενσωματώνει την έννοια της συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων μερών για την προαγωγή αυτών των πολιτικών, αλλά και για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την μη αποτελεσματικότητα των κρατικών μηχανισμών.

²⁷⁵ Βλ. οπ.π. Christoph Gorz, «The “Politics of Scale” and the “natural” conditions of places», pp 954-966.

²⁷⁶ Ibid.

Υπό μια ευρεία έννοια, η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου δείχνει τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η «εξουσία» από το σύνολο της κοινωνίας, εξασφαλίζοντας τη δημοκρατικότερη αποδοχή και νομιμοποίηση των αποφάσεων. Κι αυτό, διότι το κάθε τοπίο στο οποίο διαβιεί το κάθε άτομο δημιουργεί μια άρρηκτη ενότητα με το σύνολο της κοινωνίας, αλλά και με το φυσικό του περιβάλλον. Επιπλέον, η θεματική του τοπίου αφορά άμεσα την οντότητα του ανθρώπου, καθώς καθορίζει τα όρια της ανθρώπινης ύπαρξής του.

Επομένως, η εξασφάλιση της διατήρησης της «εξουσίας» του ανθρώπου πάνω στους κοινωνικά «κατασκευασμένους» και φυσικούς χώρους της ύπαρξής του εξασφαλίζει και την ίδια τη διατήρηση και συντήρησή του στο χρόνο. Η διακυβέρνηση, επομένως, υφίσταται ως η μορφή της οργάνωσης της κοινωνίας, η οποία οργάνωση περιλαμβάνει αφενός τους θεσμούς, τις δομές, αλλά και το ίδιο το σύστημα το οποίο αναπαράγει αυτές τις μορφές κοινωνικής οργάνωσης και αφετέρου θα πρέπει για να είναι βιώσιμη να λαμβάνει υπόψη της τις φυσικές διεργασίες του χώρου, εντός του οποίου διαμορφώνει τις κοινωνικές συνθήκες διαβίωσής του το άτομο και η κοινωνία.

Ειδικότερα, το νέο στοιχείο που εισάγει η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου είναι αφενός η συμμετοχή του κοινού και αφετέρου η αμεσότητα που υπεισέρχεται στην υιοθέτηση και εφαρμογή των θεσμικών ρυθμίσεων για το τοπίο, εξαιτίας της άμεσης σύνδεσής τους με την ατομική και κοινωνική ευημερία του ανθρώπου. Όπως έχουμε δει μέχρι τώρα, παρά τις νομοθετικές ρυθμίσεις που προωθούνται για την προστασία του τοπίου, αλλά και επί του συνόλου της προστασίας του περιβάλλοντος, αυτές συναντούν αρκετές δυσκολίες στην εφαρμογή τους. Η διακυβέρνηση υποδεικνύει ότι για την εφαρμογή των θεσμικών ρυθμίσεων δεν επαρκεί η νομοθετική παρέμβαση από «πάνω προς τα κάτω», αλλά χρειάζεται και ενίσχυση «από κάτω προς τα πάνω».

Για το λόγο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό να προωθηθεί η συμμετοχή του κοινού, καθώς και η ενεργοποίηση όλων των δρώντων της κοινωνίας προς την κατεύθυνση της προστασίας του τοπίου. Μάλιστα, η συμμετοχή θα εξασφαλίσει ευρύτερη συναίνεση και αποδοχή των αποφάσεων στις πολιτικές που αφορούν το τοπίο και το περιβάλλον.

Βέβαια, η ευαισθητοποίηση και η ενεργοποίηση της συμμετοχής του κοινού προϋποθέτει τη διαμόρφωση ενός κατάλληλου θεσμικού πλαισίου από τις δημόσιες αρχές. Η στήριξη και η αλληλοτροφοδότηση και αλληλεπίδραση όλων των δρώντων του συστήματος είναι το ζητούμενο και όχι η μεμονωμένη παρέμβαση είτε «εκ των

άνω» είτε «εκ των κάτω». Η ευρεία δηλαδή συμμετοχή όλων των δρώντων της κοινωνίας θα επιφέρει την ευρύτερη ολοκλήρωση των πολιτικών της βιώσιμης ανάπτυξης και διαχείρισης των τοπίων, οι οποίες πολιτικές εξασφαλίζουν υπό μια ευρεία έννοια και όταν είναι αποτελεσματικές, την οικονομική και κοινωνική ευημερία του τοπίου καθώς και του ατόμου, που διαβιεί στο τοπίο και δέχεται άλλοτε τις θετικές και άλλοτε τις αρνητικές συνέπειες από την κατά περίπτωση παρέμβαση σε αυτό.

Για τους λόγους αυτούς, στη συνέχεια θα εξεταστεί η Σύμβαση του Άαρχους, καθώς θέτει το θεσμικό πλαίσιο για την από κοινού συνεργασία των αρμόδιων αρχών με τους πολίτες σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και του τοπίου ως συστατικού του στοιχείου. Επιπλέον, η Σύμβαση αυτή αποτελεί το πρώτο νομικό κείμενο δεσμευτικού χαρακτήρα του διεθνούς δικαίου αποκλειστικά αφιερωμένου στην κατοχύρωση του δικαιώματος στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, στη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη στην περίπτωση που θίγονται τα παραπάνω δικαιώματα.

5. Η Συμμετοχή του κοινού και η Σύμβαση του Άαρχους.

Στο πεδίο του περιβάλλοντος, «η ευρύτερη πρόσβαση σε πληροφορίες και συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων βελτιώνει την ποιότητα και την εφαρμογή των αποφάσεων, συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση του κοινού για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, δίνει στο κοινό την ευκαιρία να εκφράσει τις ανησυχίες του και επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις ανησυχίες αυτές».²⁷⁷

Η έννοια της συμμετοχής του κοινού οφείλεται εν πολλοίς στην ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων, η οποία συνδέθηκε άμεσα με την εμφάνιση του οικολογικού κινήματος την δεκαετία του 1970. Τις δεκαετίες που ακολούθησαν η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση και συνειδητοποίηση των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο οδήγησε σε μια έντονη συζήτηση γύρω από τα όρια της συμμετοχής του κοινού στη λήψη των περιβαλλοντικών αποφάσεων σε διεθνές επίπεδο.

²⁷⁷ Βλ. Προοίμιο της Σύμβασης του Άαρχους.

Η πρώτη πανευρωπαϊκή Διάσκεψη των ανεξάρτητων περιβαλλοντικών και οικολογικών οργανώσεων, που θα λάβει χώρα τον Μάρτιο του 1990, θα διαπιστώσει το έλλειμμα της συμμετοχής των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος. Οι ιδέες που διατυπώθηκαν στην Διάσκεψη συνοψίστηκαν τελικά στους ακόλουθους τρεις τομείς: την περιβαλλοντική πληροφόρηση, τη συμμετοχή των πολιτών σε αποφάσεις που αφορούν το περιβάλλον και την πρόσβασή τους στη Δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα. Εν συνεχεία, συντάχθηκε ένα γραπτό κείμενο το οποίο παρουσιάστηκε στην Οικονομική Επιτροπή, που την ίδια εποχή συνεδρίαζε στο Bergen της Νορβηγίας με σκοπό την προπαρασκευή κειμένων για την Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον στο Ρίο ντε Τζανέιρο (1992).

Στο γραπτό κείμενό της περιλαμβανόταν το αίτημα να συμπεριληφθεί στο Ρίο ένας Χάρτης Δικαιωμάτων στο Περιβάλλον. Ωστόσο, στη Συνδιάσκεψη του Ρίο δεν πραγματοποιήθηκε κάτι τέτοιο, προέκυψε, όμως, μια γενική ρήτρα (10^η Αρχή)²⁷⁸ για τη συμμετοχή των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος, καθώς και στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν.

Έτσι, άνοιξε ο δρόμος για τη θέσπιση ενός νομικά δεσμευτικού κειμένου, το οποίο θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ενεργητική συμμετοχή του κοινού στην προστασία του περιβάλλοντος.

Η Σύμβαση του Άρχους, η οποία υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 1998 στην ομώνυμη πόλη της Δανίας από τριάντα πέντε κράτη, θα αποτελέσει το πρώτο νομικά δεσμευτικό κείμενο, το οποίο κατοχυρώνει τη συμμετοχή του κοινού σε περιβαλλοντικά ζητήματα.

Η προώθηση της Σύμβασης έγινε από την Οικονομική Επιτροπή του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη, ενώ μεταξύ των κρατών που την έχουν υπογράψει συγκαταλέγεται η Ελλάδα (κυρώθηκε από την Ελλάδα το Δεκέμβριο του 2005 με το Ν.3422/2005 – ΦΕΚ Α' 303), τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και η ίδια η ΕΕ ως οντότητα), οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και το Ισραήλ. Η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ στις

²⁷⁸ Σύμφωνα με την Αρχή 1 της Διακήρυξης του Ρίο, οι άνθρωποι τοποθετούνται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος για τη βιώσιμη ανάπτυξη, ενώ στην Αρχή 10 διατυπώνεται ότι: τα περιβαλλοντικά ζητήματα αντιμετωπίζονται καλύτερα με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πολιτών, στο σχετικό επίπεδο.

30 Οκτωβρίου του 2001, αφού την είχαν ήδη κυρώσει περισσότερες από δεκαέξι χώρες, σύμφωνα με την οικεία διάταξή της.²⁷⁹

Μέχρι και τον Αύγουστο του 2011, σαράντα κράτη έχουν υπογράψει τη Σύμβαση.²⁸⁰ Η Σύμβαση αυτή αποτελεί καταρχάς συνέχεια της Συνδιάσκεψης του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη και ενσωματώνει τις βασικές αρχές της για τη βιώσιμη ανάπτυξη στο κείμενό της. Μάλιστα, στο Προοίμιό της αναφέρεται ρητά ότι, «τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν μεταξύ άλλων την αρχή 10 της Δήλωσης του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη και επιβεβαιώνουν την ανάγκη να προστατευτεί, να διατηρηθεί και να βελτιωθεί η κατάσταση του περιβάλλοντος και να εξασφαλιστεί βιώσιμη και περιβαλλοντικώς υγιής ανάπτυξη».

Επισημαίνεται ότι, «η κατάλληλη προστασία του περιβάλλοντος είναι ουσιώδης για την ανθρώπινη ευημερία και την απόλαυση βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου στην ίδια τη ζωή». Το κάθε άτομο έχει το δικαίωμα να ζει σε ένα περιβάλλον κατάλληλο για την υγεία και την ευημερία του, καθώς και το καθήκον, τόσο μεμονωμένα, όσο και σε συνεργασία με άλλους, να προστατεύει και να βελτιώνει το περιβάλλον για να ωφελούνται οι παρούσες και μέλλουσες γενεές.

Προκειμένου, όμως, να ασκήσουν αυτό το καθήκον, οι πολίτες θα πρέπει να διαθέτουν πρόσβαση σε πληροφορίες να δικαιούνται να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και να έχουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση αποσκοπεί να προωθήσει την υπευθυνότητα και τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και να ενισχύσει την υποστήριξη του κοινού για αποφάσεις σχετικά με το περιβάλλον. Ειδικότερα, αναγνωρίζει ότι, είναι επιθυμητό να υπάρχει διαφάνεια σε όλους τους κλάδους της κυβέρνησης, καλώντας τα νομοθετικά σώματα να εφαρμόσουν τις αρχές της.

Επιπλέον, αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα της πλήρους ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών πλευρών στη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων και την επακόλουθη ανάγκη να κατέχουν οι δημόσιες αρχές επακριβείς, περιεκτικές και ενημερωμένες περιβαλλοντικές πληροφορίες.

²⁷⁹ «Η παρούσα σύμβαση τίθεται σε ισχύ την ενενηκοστή ημέρα από την ημερομηνία κατάθεσης του δέκατου έκτου εγγράφου κύρωσης, αποδοχής, έγκρισης ή προσχώρησης». Βλ. Σύμβαση του Άρχους, άρθρο 20.

²⁸⁰ Για το σχετικό κατάλογο των χωρών που έχουν υπογράψει τη Σύμβαση, αλλά και αυτών που είναι υπό ένταξη βλ. στο <http://live.unece.org> ή <http://treaties.un.org>

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι να προωθηθεί η περιβαλλοντική εκπαίδευση, έτσι ώστε να προαχθεί η κατανόηση του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η χρήση των μέσων ενημέρωσης και ηλεκτρονικών ή άλλων μελλοντικών μορφών επικοινωνίας για την προώθηση των σκοπών της Σύμβασης.

Πρόθεση της Σύμβασης είναι να κατοχυρώσει τα δικαιώματα στο περιβάλλον και της σύνδεσής τους με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, τα ατομικά δικαιώματα και την αρχή της διαφάνειας, καθώς και να ενισχύσει τη Δημοκρατία.

5.1 Η Δομή της Σύμβασης

Η Σύμβαση αποτελείται από 22 άρθρα και χωρίζεται σε τρία σκέλη, έκαστο των οποίων εκχωρεί διαφορετικά δικαιώματα: το πρώτο σκέλος προβλέπει την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες (άρθρο 4 και 5), το δεύτερο τη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (άρθρο 6, 7 και 8) και το τρίτο την πρόσβαση στη δικαιοσύνη (άρθρο 9). Τα άρθρα 10-22 περιλαμβάνουν γενικές διατάξεις σχετικά με την έναρξη ισχύος, επικυρώσεως και εφαρμογής της Συμβάσεως, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα άρθρα 1, 2 και 3, τα οποία αναφέρονται στο στόχο, στους ορισμούς των εννοιών που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση και στις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών αντίστοιχα.

Ειδικότερα, το άρθρο 1 είναι αφιερωμένο στο στόχο της Σύμβασης, ο οποίος είναι «να συμβάλλει στην προστασία του δικαιώματος κάθε ατόμου από τις παρούσες και μελλοντικές γενεές να ζει σε περιβάλλον κατάλληλο για την υγεία και την ευημερία του, καθώς και στο να υποχρεώνει κάθε συμβαλλόμενο μέρος να συμβάλλει στα δικαιώματα της πρόσβασης σε πληροφορίες, της συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (άρθρο 1)».

Ήδη από το Προοίμιο της Σύμβασης διαφαίνεται η πρόθεση των συντακτών της να ενσωματώσουν την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης στο δικαίωμα στο περιβάλλον. Η ενσωμάτωση της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή προσδιορίζεται στην

Έκθεση Bruntland²⁸¹, καθίσταται εμφανής και στη γραμματική διατύπωση του στόχου της Σύμβασης: «να συμβάλλει στην προστασία του δικαιώματος κάθε ατόμου από τις παρούσες και μελλοντικές γενεές».

Πιο ειδικά, το δικαίωμα για ένα βιώσιμο περιβάλλον αποτελεί βασική προτεραιότητα της Σύμβασης και για το λόγο αυτό θεωρείται ότι η αποτελεσματική συμμετοχή του κοινού στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων θα συμβάλλει στην κατοχύρωση αυτού του δικαιώματος.

Στο πλαίσιο αυτό, αναγνωρίζεται ότι πρέπει να εξασφαλιστεί αμφίδρομη ροή της περιβαλλοντικής πληροφορίας για την κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον. Με τη Σύμβαση δεν κατοχυρώνεται μόνο η παθητική ενημέρωση, δηλαδή η υποχρέωση χορήγησης των πληροφοριών, τις οποίες αναζητά κάθε φορά ο πολίτης, αλλά επιβάλλεται ενημέρωση ενεργητική, δηλαδή η υποχρέωση των αρμοδίων αρχών να διαδίδουν με δική τους πρωτοβουλία τις κρίσιμες περιβαλλοντικές πληροφορίες, να διευκολύνουν το κοινό στην αναζήτησή τους και να ενημερώνουν τους πολίτες σχετικά με τα δικαιώματά τους για ενημέρωση και συμμετοχή.²⁸²

Το άρθρο 2 είναι αφιερωμένο στους ορισμούς των εννοιών που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση αφενός για να εξασφαλιστεί ότι ερμηνεύονται κατά τον ίδιο τρόπο, αφετέρου για να προσδιοριστούν βασικές έννοιες, όπως του «κοινού» και του «ενδιαφερόμενου κοινού», οι οποίες υπαγορεύονταν από ασάφειες αναφορικά με την χρήση τους και το περιεχόμενό τους. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι ο προσδιορισμός των εννοιών αυτών αποτελεί και το βασικό υπόβαθρο και για μετέπειτα Συμβάσεις, οι οποίες αναφέρονται στις παρακάτω έννοιες. Λόγου χάρη, η Σύμβαση της Φλωρεντίας, ως μεταγενέστερη Σύμβαση (2001) αναφέρεται μεν στην έννοια του κοινού, αφετέρου δε δεν καθορίζει επακριβώς το περιεχόμενό της. Κατά συνέπεια, η αναδρομή στη Σύμβαση του Άαρχους προσφέρει το πλεονέκτημα της ευρύτερης κατανόησης του περιεχομένου της Σύμβασης για το τοπίο και των οικείων διατάξεών της.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 2, η έννοια της «Δημόσιας αρχής» αναφέρεται στις ακόλουθες περιπτώσεις: (α) στην κυβέρνηση σε εθνικό, περιφερειακό ή άλλο

²⁸¹ Η βιώσιμη ανάπτυξη στη Έκθεση Bruntland προσδιορίζεται ως «η ανάπτυξη που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλουσών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες».

²⁸² Βλ. Κώστας Μενουδάκος, «Η Σύμβαση του Άαρχους και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών», *Νόμος και Φύση*, Νοέμβριος 2007.

επίπεδο, (β) σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσιο διοικητικό λειτούργημα δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σε σχέση με το περιβάλλον, (γ) οποιοδήποτε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έχει δημόσιες αρμοδιότητες ή ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή παρέχει δημόσιες υπηρεσίες, σε σχέση με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο φορέα ή ατόμου που εμπίπτει στους ορισμούς των ανωτέρω στοιχείων (α) και (β), και (δ) τα θεσμικά όργανα οποιουδήποτε περιφερειακού οργανισμού οικονομικής ολοκλήρωσης που μνημονεύεται στο άρθρο 17, ο οποίος είναι μέρος της Σύμβασης. Διευκρινίζεται δε ότι, ο παρών ορισμός δεν περιλαμβάνει φορείς ή θεσμικά όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα.

Οι «περιβαλλοντικές πληροφορίες» αναφέρονται σε κάθε πληροφορία υπό γραπτή, παραστατική, προφορική, ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη υλική μορφή σχετικά με: (α) την κατάσταση στοιχείων του περιβάλλοντος, όπως είναι ο αέρας και η ατμόσφαιρα, τα ύδατα, το έδαφος, η γη, το τοπίο και οι φυσικές τοποθεσίες, η βιοποικιλότητα και οι συνιστώσες της, συμπεριλαμβανομένων των γενετικών τροποποιημένων οργανισμών, καθώς και την αλληλοδιάδραση μεταξύ των στοιχείων αυτών, (β) παράγοντες, όπως ουσίες, ενέργεια, θόρυβο και ακτινοβολίες, και δραστηριότητες ή μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών μέτρων, περιβαλλοντικών συμφωνιών, πολιτικών, νομοθεσίας, σχεδίων και προγραμμάτων που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν στοιχεία του περιβάλλοντος που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ανώτερου στοιχείου (α), καθώς και αναλύσεις κόστους – ωφέλειας και άλλες οικονομικές αναλύσεις και υποθέσεις που χρησιμοποιούνται στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον και (γ) την κατάσταση της ανθρώπινης υγείας και ασφάλειας, των συνθηκών της ανθρώπινης ζωής, των πολιτιστικών χώρων και των κτηριακών κατασκευών, στον βαθμό που επηρεάζονται ή μπορεί να επηρεασθούν από την κατάσταση των στοιχείων του περιβάλλοντος ή, μέσω των στοιχείων αυτών, από τους παράγοντες, δραστηριότητες ή μέτρα που αναφέρονται στο ανωτέρω στοιχείο (β).

«Το κοινό», αποτελείται από ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, οι ενώσεις, οργανισμοί ή ομάδες τους. Ενώ, τέλος, «το ενδιαφερόμενο κοινό», είναι το κοινό που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από τη λήψη των αποφάσεων για το περιβάλλον, ή έχει συμφέρον από αυτές – για τους σκοπούς του παρόντος ορισμού, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που

προωθούν την περιβαλλοντική προστασία και πληρούν τις οποιεσδήποτε προϋποθέσεις κατά το εθνικό δίκαιο θεωρείται ότι έχουν συμφέρον (άρθρο 2, παρ. 5).

Στο άρθρο 3 περιλαμβάνονται γενικές διατάξεις, όσον αφορά την υποχρέωση κάθε μέρους να λαμβάνει τα αναγκαία νομοθετικά, κανονιστικά και λοιπά μέτρα για την επίτευξη συμβατότητας μεταξύ των διατάξεων, καθώς και τα κατάλληλα μέτρα επιβολής, προκειμένου να θεσπίσει και να διατηρήσει ένα σαφές, διαφανές και συνεπές πλαίσιο για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης (άρθρο 3, παρ. 1).

Πιο ειδικά, κάθε μέρος προσπαθεί να εξασφαλίσει ότι οι υπάλληλοι και οι αρχές συνδράμουν και παρέχουν πληροφορίες στο κοινό (άρθρο 3, παρ. 2) και ότι προωθούν την περιβαλλοντική εκπαίδευση και την περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση του κοινού, ιδίως τον τρόπο επίτευξης πρόσβασης σε πληροφορίες, συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και κατά την επιδίωξη πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (άρθρο 3, παρ. 3). Επίσης, κάθε μέρος προβλέπει ενδεδειγμένη αναγνώριση και υποστήριξη των ενώσεων, οργανισμών ή ομάδων που προωθούν την περιβαλλοντική προστασία και εξασφαλίζει τη συνέπεια του εθνικού νομικού του συστήματος με την υποχρέωση αυτήν.

Επιπλέον, προβλέπεται ότι οι διατάξεις της Σύμβασης δεν θίγουν το δικαίωμα των μερών να διατηρούν ή να εισαγάγουν μέτρα που προβλέπουν ευρύτερη πρόσβαση σε πληροφορίες, εκτενέστερη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και ευρύτερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα από εκείνες που απαιτούνται κατά το περιεχόμενο της Σύμβασης (άρθρο 3, παρ. 5) και ότι η Σύμβαση δεν απαιτεί καμία παρέκκλιση από υφιστάμενα δικαιώματα πρόσβασης σε πληροφορίες για τα περιβαλλοντικά θέματα (άρθρο 3, παρ. 6).

Τέλος, προωθείται η εφαρμογή των αρχών της Σύμβασης σε διεθνείς διαδικασίες λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον και εντός του πλαισίου διεθνών οργανισμών για θέματα που σχετίζονται με το περιβάλλον (άρθρο 3, παρ. 7) και η εξασφάλιση κάθε μέρους ότι τα άτομα που ασκούν τα δικαιώματά τους, σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης, δεν υφίστανται κυρώσεις, ούτε διώκονται, ούτε παρενοχλούνται κατά οποιονδήποτε τρόπο για την ανάμιξή τους (άρθρο 3, παρ. 8).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάταξη της παραγράφου 9, η οποία ορίζει ότι το κοινό διαθέτει πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, στη λήψη αποφάσεων και έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη, χωρίς διάκριση λόγω υπηκοότητας, ιθαγένειας ή τόπου διαμονής και, στην περίπτωση νομικού προσώπου, χωρίς διάκριση ανάλογα με

τον τόπο της καταχωρημένης έδρας του ή πραγματικού κέντρων των δραστηριοτήτων του.

Κατά συνέπεια, τίθενται οι προϋποθέσεις για ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στο δικαίωμα στο περιβάλλον, ανεξαρτήτου υπηκοότητας, ιθαγένειας ή τόπου διαμονής. Πρόκειται, δηλαδή για μια καθολική παραχώρηση του δικαιώματος στο περιβάλλον, το οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να σέβονται και να συνδράμουν στην δημοκρατική ανάπτυξή του.

5.2 Η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες

Η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες είναι μια πολύ σημαντική διαδικασία στην οποία καλούνται να συνδράμουν τα συμβαλλόμενα μέρη για την κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον. Μάλιστα, χωρίς πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι καθίσταται αδύνατο να κατοχυρωθεί δικαίωμα του κοινού στο περιβάλλον. Είναι σημαντικό το κοινό να είναι ενημερωμένο για να προβεί στις κατάλληλες ενέργειες. Μάλιστα, ένα σωστά ενημερωμένο κοινό έχει πολύ περισσότερες πιθανότητες να προβεί σε σωστούς ισχυρισμούς, από ότι ένα κοινό, το οποίο δεν έχει ενημερωθεί κατάλληλα.

Για το λόγο αυτό, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι το κοινό διαθέτει πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και παράλληλα ότι οι δημόσιες αρχές είναι σε θέση να του εξασφαλίσουν αυτήν την πρόσβαση.

Στο πλαίσιο αυτό, κάθε συμβαλλόμενο μέρος εξασφαλίζει ότι, οι δημόσιες αρχές, ανταποκρινόμενες σε αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες, διαθέτουν τις εν λόγω πληροφορίες στο κοινό, εντός του πλαισίου της εθνικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων, εφόσον ζητούνται αντιγράφων των πραγματικών εγγράφων που περιέχουν ή περιλαμβάνουν τις πληροφορίες αυτές: (α) χωρίς να πρέπει να δηλωθεί η ύπαρξη έννομου συμφέροντος, (β) υπό την ζητούμενη μορφή, εκτός εάν (i) είναι εύλογο να τα διαθέσει η δημόσια αρχή υπό άλλη μορφή, στην οποία πρέπει να δικαιολογηθεί η διάθεσή τους υπό αυτή τη μορφή ή (ii) οι πληροφορίες είναι ήδη διαθέσιμες για το κοινό υπό άλλη μορφή (άρθρο 4, παρ. 1).

Οι περιβαλλοντικές πληροφορίες θα πρέπει να διατίθενται το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο εντός μηνός από την υποβολή του αιτήματος, εκτός αν ο όγκος και η συνθετότητα των πληροφοριών δικαιολογούν παράταση αυτού του χρονικού διαστήματος έως δύο μήνες από την υποβολή του αιτήματος. Σε αυτήν την

περίπτωση, ο αιτών έχει το δικαίωμα να ενημερώνεται για τυχόν παράταση και για την αιτιολόγησή της (άρθρο 4, παρ. 2).

Ωστόσο, αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορριφθεί στις ακόλουθες τρεις περιπτώσεις: (α) Η δημόσια αρχή, στην οποία απευθύνεται το αίτημα, να μην διαθέτει τις ζητούμενες περιβαλλοντικές πληροφορίες, (β) το αίτημα να είναι καταφανώς αδικαιολόγητο ή διατυπωμένο με υπέρ το δέον γενικό τρόπο, (γ) το αίτημα αφορά υλικό υπό ολοκλήρωση ή αφορά εσωτερικές επικοινωνίες των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που η εν λόγω εξαίρεση προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο ή την εθνική πρακτική, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη γνωστοποίηση (άρθρο 4, παρ. 3).

Επιπλέον, αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορριφθεί, εάν η γνωστοποίηση θα έχει δυσμενείς επιπτώσεις: (α) στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εργασιών των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, (β) στις διεθνείς σχέσεις, στην εθνική άμυνα ή στη δημόσια ασφάλεια, (γ) στην πορεία της δικαιοσύνης, στη δυνατότητα ενός ατόμου να τυγχάνει δίκαιης κρίσης ή στη δυνατότητα μιας δημόσιας αρχής να διεξάγει έρευνα ποινικού ή πειθαρχικού χαρακτήρα, (δ) στον εμπιστευτικό χαρακτήρα εμπορικών και βιομηχανικών πληροφοριών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προστατεύεται βάσει του νόμου, προκειμένου να προστατεύεται νομικό οικονομικό συμφέρον,²⁸³ (ε) σε δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, (στ) στον εμπιστευτικό χαρακτήρα προσωπικών δεδομένων ή/και φακέλων που σχετίζονται με φυσικό πρόσωπο, σε περίπτωση που το εν λόγω πρόσωπο δεν έχει συγκατατεθεί στη γνωστοποίηση των πληροφοριών στο κοινό, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, (ζ) στα συμφέροντα τρίτου μέρους, το οποίο έχει παράσχει τις ζητούμενες πληροφορίες, χωρίς το εν λόγω μέρος να υπέχει ή να δύναται να υπόκειται σε νομική αναγνώριση να το πράξει, και σε περίπτωση που το εν λόγω μέρος δεν συγκατατίθεται στην ανακοίνωση το υλικού, ή, τέλος (η) στο περιβάλλον το οποίο αφορούν οι πληροφορίες, όπως τους χώρους αναπαραγωγής σπάνιων ειδών (άρθρο 4, παρ. 4).

²⁸³ Εντός του πλαισίου αυτού, γνωστοποιούνται πληροφορίες σχετικά με εκπομπές οι οποίες είναι σημαντικές για την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 4, παρ. 4(δ), Σύμβαση του Άαρχους).

Σύμφωνα με τη Σύμβαση, οι προαναφερόμενοι λόγοι ερμηνεύονται υπό στενή έννοια, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη γνωστοποίηση και του κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον. Σε περιπτώσεις που μια δημόσια αρχή δεν διαθέτει τις ζητούμενες πληροφορίες, θα πρέπει να ενημερώσει τον αιτούντα το ταχύτερο δυνατόν, πληροφορώντας τον ποια πιστεύει ότι είναι η δημόσια αρχή στην οποία είναι δυνατόν να υποβάλλει το αίτημά του ή διαβιβάζει το αίτημα στην αρχή αυτή και ενημερώνει τον αιτούντα (άρθρο 4, παρ. 5).

Επίσης προβλέπεται ότι το κάθε μέρος μπορεί να διαθέτει το υπόλοιπο των περιβαλλοντικών πληροφοριών που έχουν ζητηθεί, διαχωρίζοντας τις πληροφορίες που εξαιρούνται από γνωστοποίηση βάσει των ανωτέρω παραγράφων 3 στοιχείο (γ) και 4, χωρίς να θιγεί ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των εξαιρούμενων πληροφοριών (παρ. 6).

Στη συνέχεια, το άρθρο 5 προβλέπει τη διαδικασία συλλογής και διάδοσης των πληροφοριών. Ειδικότερα, κάθε μέρος θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι, οι δημόσιες αρχές κατέχουν και προσαρμόζουν στα νέα δεδομένα περιβαλλοντικές πληροφορίες που είναι σχετικές με το λειτούργημά τους (παρ. α), καθιερώνουν υποχρεωτικά συστήματα ούτως ώστε να υπάρξει κατάλληλη ροή πληροφοριών προς τις δημόσιες αρχές σχετικά με προτεινόμενες και υφιστάμενες δραστηριότητες οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά το περιβάλλον (παρ. β), ενώ σε περίπτωση τυχόν επικείμενης απειλής για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον, είτε προκαλείται από ανθρώπινη δραστηριότητα, είτε οφείλεται σε φυσικά αίτια, διαβιβάζονται αμέσως και αμελλητί στο κοινό που ενδέχεται να επηρεασθεί, όλες οι πληροφορίες οι οποίες μπορούν να επιτρέψουν στο κοινό να λάβει μέτρα για την πρόληψη ή την άμβλυνση της ζημίας που προκύπτει από την απειλή και διαθέτει η δημόσια αρχή (παρ. γ).

Παράλληλα, κάθε μέρος θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας, οι δημόσιες αρχές διαθέτουν περιβαλλοντικές πληροφορίες στο κοινό κατά διαφανή τρόπο και ότι οι περιβαλλοντικές πληροφορίες είναι πράγματι ευπρόσιτες, μεταξύ άλλων, με την: (α) παροχή επαρκών πληροφοριών στο κοινό σχετικά με τον τύπο και την έκταση των περιβαλλοντικών πληροφοριών τις οποίες κατέχουν οι σχετικές δημόσιες αρχές, τους βασικούς όρους και προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι διαθέσιμες και προσιτές οι πληροφορίες αυτές, καθώς και σχετικά με τη διαδικασία με την οποία μπορούν να ληφθούν, (β) την καθιέρωση και διατήρηση ρυθμίσεων, όπως: (i) καταλόγων, μητρώων ή φακέλων προσιτών στο κοινό, (ii)

απαίτησης να υποστηρίζουν οι υπάλληλοι το κοινό κατά την επιδίωξη πρόσβασης σε πληροφορίες βάσει της σύμβασης και (iii) την επισήμανση ταμείων επαφής. Τέλος (γ) κάθε μέρος εξασφαλίζει την παροχή πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες τις οποίες περιέχουν κατάλογοι, μητρώα ή φάκελοι, όπως αναφέρονται στο στοιχείο (β) (i), ατελώς.

Επιπλέον, κάθε συμβαλλόμενο μέρος οφείλει να εξασφαλίζει την προοδευτική διάθεση περιβαλλοντικών πληροφοριών σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, οι οποίες να είναι ευπρόσιτες στο κοινό μέσω τηλεπικοινωνιακών δικτύων. Στο πλαίσιο αυτό, οι πληροφορίες που είναι προσιτές υπό τη μορφή αυτή πρέπει να περιλαμβάνουν: (α) εκθέσεις για την κατάσταση του περιβάλλοντος, (β) νομοθετικά κείμενα για το περιβάλλον ή σχετικά με αυτό, (γ) πολιτικές, σχέδια, προγράμματα για το περιβάλλον ή σχετικά με αυτό, καθώς και περιβαλλοντικές συμφωνίες και (δ) άλλες πληροφορίες, στον βαθμό που η διαθεσιμότητα των εν λόγω πληροφοριών υπό τη μορφή αυτή θα διευκόλυνε την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, και υπό τον όρο ότι οι εν λόγω πληροφορίες είναι ήδη διαθέσιμες υπό ηλεκτρονική μορφή (παρ. 3).

Επίσης, κάθε συμβαλλόμενο μέρος θα πρέπει να δημοσιεύει και να διαβιβάζει εθνική έκθεση για την κατάσταση του περιβάλλοντος συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών για την ποιότητα του περιβάλλοντος, αλλά και για τις πιέσεις που ασκούνται σε αυτό, σε τακτά χρονικά διαστήματα που όμως να μην υπερβαίνουν τα τρία ή τέσσερα έτη (παρ. 4). Συγχρόνως, θα πρέπει να λαμβάνει μέτρα, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, με σκοπό τη διάδοση, μεταξύ άλλων: (α) εγγράφων νομοθεσίας και πολιτικής, όπως εγγράφων για στρατηγικές, πολιτικές, προγράμματα και σχέδια δράσης σχετικά με το περιβάλλον, καθώς και εκθέσεις προόδου σχετικά με την εφαρμογή τους, που προπαρασκευάζονται σε διάφορα κυβερνητικά επίπεδα, (β) διεθνών συνθηκών, συμβάσεων και συμφωνιών για περιβαλλοντικά ζητήματα και (γ) άλλων σημαντικών εγγράφων για περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως ενδείκνυται.

Στις σημαντικές διατάξεις του άρθρου 5 για την διαδικασία συλλογής και διάδοσης των πληροφοριών συγκαταλέγεται και η παράγραφος 6 για την ενθάρρυνση των οικονομικών παραγόντων από τα συμβαλλόμενα μέρη, να ενημερώνουν τακτικά το κοινό σχετικά με τις δραστηριότητες τους και τα προϊόντα τους, που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, καθώς και η παράγραφος 7 για την υποχρέωση των συμβαλλομένων μερών (α) να δημοσιεύουν σημαντικά στοιχεία και τις αναλύσεις τους για τη διατύπωση σοβαρών προτάσεων περιβαλλοντικής πολιτικής, (β) να δημοσιεύουν επεξηγηματικό υλικό και (γ) να παρέχουν, υπό

ενδεδειγμένη μορφή, πληροφορίες σχετικά με την άσκηση δημοσίων λειτουργημάτων ή την παροχή δημοσίων υπηρεσιών σχετικών με το περιβάλλον, από την κυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα.

Τέλος, κάθε συμβαλλόμενο μέρος οφείλει να αναπτύσσει μηχανισμούς με σκοπό να εξασφαλίσει ότι διατίθενται στο κοινό επαρκείς πληροφορίες για προϊόντα, ούτως ώστε οι καταναλωτές να είναι σε θέση να κάνουν περιβαλλοντικές επιλογές εν γνώσει του θέματος (παρ. 8), καθώς και να προβαίνει σε ενέργειες προκειμένου να καθιερώσει προοδευτικά, λαμβάνοντας υπόψη διεθνείς διαδικασίες όπου ενδείκνυται, ένα συνεπές σύστημα καταλόγων ή μητρώων ρύπανσης, εθνικής κλίμακας, σε μια διαρθρωμένη, μηχανογραφημένη και προσιτή στο κοινό βάση δεδομένων, συντεταγμένης μέσω τυποποιημένης υποβολής εκθέσεων.

5.3 Συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων

Στις σημαντικότερες διατάξεις της Σύμβασης συγκαταλέγεται το άρθρο 6 για τη συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Μάλιστα, η Σύμβαση προβλέπει με εκτενή αναφορά στο άρθρο 6 τη διαδικασία, την οποία οφείλουν να ακολουθούν τα συμβαλλόμενα μέρη της για την ένταξη του «ενδιαφερόμενου κοινού» στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για περιβαλλοντικά ζητήματα και για προτεινόμενες δραστηριότητες, που απαριθμούνται στο Παράρτημα I της Σύμβασης.

Ειδικότερα, το κάθε συμβαλλόμενο μέρος οφείλει να ενημερώνει το «ενδιαφερόμενο κοινό» είτε με δημόσια ανακοίνωση, είτε μεμονωμένα, όπως ενδείκνυται, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων και κατά κατάλληλο, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο, μεταξύ άλλων, σχετικά με: (α) την προτεινόμενη δραστηριότητα και την εφαρμογή για την οποία θα ληφθεί απόφαση, (β) το χαρακτήρα πιθανών αποφάσεων ή του σχεδίου απόφασης, (γ) τη δημόσια αρχή που είναι υπεύθυνη για τη λήψη της απόφασης, (δ) την προβλεπόμενη διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων όπως και όταν μπορούν να παρασχεθούν οι πληροφορίες: (i) την έναρξη της διαδικασίας, (ii) των ευκαιριών συμμετοχής του κοινού, (iii) του χρόνου και του χώρου οποιασδήποτε προβλεπόμενης δημόσιας ακρόασης, (iv) ένδειξη της δημόσιας αρχής από την οποία μπορούν να ληφθούν σχετικές πληροφορίες και όπου έχουν κατατεθεί οι σχετικές πληροφορίες προς εξέταση από το κοινό, (v) ένδειξη της σχετικής δημόσιας αρχής ή οποιουδήποτε άλλου επίσημου φορέα στον οποίο μπορούν να υποβληθούν για σχόλια, ερωτήσεις,

καθώς και του χρονοδιαγράμματος για διαβίβαση σχολίων ή ερωτήσεων και (νι) ένδειξη των διαθέσιμων περιβαλλοντικών πληροφοριών σχετικά με την προτεινόμενη δραστηριότητα, τέλος (ε) το γεγονός ότι η δραστηριότητα υπόκειται σε εθνική ή διασυνοριακή συνεργασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (άρθρο 6, παρ. 2).

Μάλιστα, το πρώιμο στάδιο της διαδικασίας συμμετοχής καθίσταται και το πιο σημαντικό, καθότι στο σημείο αυτό είναι ανοικτές όλες οι επιλογές και μπορεί να λάβει χώρα πραγματική συμμετοχή του κοινού (παρ. 4). Στο πλαίσιο αυτό, οι διαδικασίες συμμετοχής του κοινού θα πρέπει να περιλαμβάνουν εύλογα χρονοδιαγράμματα για τις διάφορες φάσεις, προσφέροντας επαρκή χρόνο για την πραγματική ενημέρωση του κοινού (παρ. 3). Επιπλέον, προτρέπει το κάθε συμβαλλόμενο μέρος να ενθαρρύνει τους μελλοντικούς αιτούντες ώστε να επισημαίνουν το «ενδιαφερόμενο κοινό», να προβαίνουν σε συζητήσεις και να παρέχουν πληροφορίες όσον αφορά τους στόχους τις αίτησής τους, πριν υποβάλουν αίτηση για άδεια (παρ. 5).

Επίσης, η Σύμβαση υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη της να απαιτούν από τις δημόσιες αρχές να παρέχουν στο «ενδιαφερόμενο κοινό» πρόσβαση για εξέταση, κατόπιν αιτήματος σε περίπτωση που απαιτείται βάσει του εθνικού δικαίου, ατελώς και μόλις καθίστανται διαθέσιμες, σε όλες τις πληροφορίες σχετικά με τη λήψη αποφάσεων, οι οποίες είναι διαθέσιμες κατά τη στιγμή της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού, υπό την επιφύλαξη σαφώς των περιπτώσεων των διατάξεων του άρθρου 4, παρ. 3 (μη διάθεση περιβαλλοντικών πληροφοριών για του λόγους που αναφέρονται στην οικεία διάταξη).

Οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον: (α) περιγραφή χώρου και των φυσικών και τεχνικών χαρακτηριστικών της προτεινόμενης δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένης εκτίμησης των αναμενόμενων καταλοίπων και εκπομπών, (β) περιγραφή των σημαντικών επιπτώσεων της προτεινόμενης δραστηριότητας στο περιβάλλον, (γ) περιγραφή των μέτρων που προβλέπονται για την πρόληψη ή/και μείωση των επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των εκπομπών, (δ) μη τεχνική πρόβλεψη των ανωτέρω, (ε) σκιαγράφηση των κυριότερων εναλλακτικών λύσεων που μελετήθηκαν από τον αιτούντα και (στ) σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, τις κυριότερες εκθέσεις και συμβουλές που υποβάλλονται στη δημόσια αρχή κατά τη στιγμή που το ενδιαφερόμενο κοινό ενημερώνεται στο πρώιμο στάδιο της διαδικασίας συμμετοχής (παρ. 6).

Παρατηρούμε, επομένως, ότι η Σύμβαση δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο με τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη της θα ενσωματώσουν στους διοικητικούς μηχανισμούς τους την διαδικασία συμμετοχής του κοινού, το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλουν να κινούνται οι διαδικασίες συμμετοχής, καθώς και το τι πρέπει τουλάχιστον να περιλαμβάνουν τα στάδια της διαδικασίας, προκειμένου να υφίσταται πραγματική συμμετοχή του κοινού.

Το πρώιμο στάδιο της διαδικασίας συμμετοχής θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς αποτελεί το πρώτο στάδιο για την ευαισθητοποίηση και συνειδητοποίηση της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης των περιβαλλοντικών αποφάσεων. Ωστόσο, η διαδικασία συμμετοχής του κοινού δεν εξαντλείται μόνο στο πρώιμο στάδιο της εφαρμογής της διαδικασίας. Απεναντίας, οι διατάξεις της Σύμβασης δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα και στην ολοκλήρωση της διαδικασίας, κατά την οποία τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται αφενός να παρέχουν στο κοινό το δικαίωμα να υποβάλει εγγράφως ή, όπως ενδείκνυται, σε δημόσια ακρόαση ή έρευνα με τον αιτούντα τυχόν σχόλια, πληροφορίες, αναλύσεις ή γνώμες τις οποίες θεωρεί συναφείς με την προτεινόμενη δραστηριότητα (παρ. 7) και αφετέρου να εξασφαλίζουν ότι λαμβάνεται δεόντως υπόψη το αποτέλεσμα της συμμετοχής του κοινού (παρ. 8), καθώς και ότι καθίσταται προσιτό στο κοινό το κείμενο της τελικής απόφασης, μαζί με την αιτιολόγηση και το σκεπτικό επί των οποίων βασίζεται η απόφαση (παρ. 9).

Κατά συνέπεια, η συμμετοχή του κοινού και του ενδιαφερόμενου κοινού πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη από τις δημόσιες αρχές, αλλά και από ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι υποβάλουν αίτηση για άδεια από δημόσια αρχή για έργο ή μελέτη, η οποία ενδέχεται να έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον. Κεντρικό ζητούμενο στη διαδικασία της συμμετοχής είναι οι δημόσιες αρχές να δημιουργήσουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις εντός ενός δημοκρατικού και διαφανούς πλαισίου για την ενεργό συμμετοχή του κοινού.

Μάλιστα, σε περιπτώσεις όπου η συμμετοχή μπορεί να καταστεί πραγματική, η Σύμβαση προβλέπει στο άρθρο 7 την προέκτασή της κατά την προπαρασκευή σχεδίων και προγραμμάτων σχετικά με το περιβάλλον. Στην περίπτωση αυτή, το κοινό καθορίζεται από τη σχετική δημόσια αρχή, ενώ κάθε συμβαλλόμενο μέρος θα πρέπει να καταβάλλει προσπάθειες προκειμένου να προσφέρει ευκαιρίες για συμμετοχή του κοινού κατά την προπαρασκευή πολιτικών σχετικά με το περιβάλλον.

Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται και το άρθρο 8, όπου κάθε συμβαλλόμενο μέρος προσπαθεί να προωθήσει πραγματική συμμετοχή του κοινού σε ενδεδειγμένο

στάδιο, και ενώ είναι ακόμη ανοικτές οι επιλογές, κατά την προπαρασκευή από τις δημόσιες αρχές εκτελεστικών κανονισμών και άλλων νομικών δεσμευτικών κανόνων γενικής εφαρμογής που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Για τους σκοπούς του άρθρου 8 θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα μέτρα: (α) πρέπει να καθορίζονται επαρκή χρονοδιαγράμματα για πραγματική συμμετοχή, (β) πρέπει να δημοσιεύονται ή να τίθενται με άλλον τρόπο στη διάθεση του κοινού σχέδια κανόνων και (γ) πρέπει να δίδεται η ευκαιρία στο κοινό να διατυπώνει σχόλια, άμεσα ή μέσω αντιπροσωπευτικών συμβουλευτικών φορέων.

Η συμμετοχή του κοινού, υπό την προϋπόθεση ότι είναι πραγματική, μπορεί να επεκταθεί και σε διαδικασίες προπαρασκευής νομικά δεσμευτικών κειμένων ή πολιτικών αποφάσεων. Πρόκειται, δηλαδή, για διατάξεις οι οποίες θέτουν το εύρος για περαιτέρω συμμετοχή, καθώς υπεισέρχονται σε μορφές άμεσης δημοκρατίας, το οποίο είναι και το κεντρικό ζητούμενο αυτής της διαδικασίας.

5.4 Πρόσβαση στη δικαιοσύνη

Η Σύμβαση του Άαρχους κατοχυρώνει και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Σύμφωνα με το άρθρο 9, προβλέπεται ότι «κάθε μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι οποιοδήποτε άτομο θεωρεί ότι το αίτημά του για πληροφορίες κατά το άρθρο 4 (πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες) έχει αγνοηθεί, απορριφθεί αδίκως είτε εν μέρει, είτε εξ ολοκλήρου, έχει απαντηθεί ανεπαρκώς ή κατά τα άλλα δεν έχει αντιμετωπισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου (άρθρο 9, παρ. 1)».

Παράλληλα, εξασφαλίζεται ότι το εν λόγω άτομο που προσφεύγει στη δικαιοσύνη διαθέτει επίσης πρόσβαση σε ταχεία διαδικασία που καθορίζεται δια νόμου, για την οποία δεν καταβάλλονται τέλη ή δεν είναι δαπανηρή, για αναθεώρηση από δημόσια αρχή ή επανεξέταση από άλλον ανεξάρτητο και αμερόληπτο φορέα πλην του δικαστηρίου.

Επίσης, κάθε συμβαλλόμενο μέρος θα πρέπει να εξασφαλίζει στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας ότι, το ενδιαφερόμενο κοινό που έχει (α) επαρκές συμφέρον ή, εναλλακτικά, (β) που ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος, σε περίπτωση που η διοικητική δικονομία ενός μέρους το απαιτεί ως προϋπόθεση, να διαθέτει πρόσβαση

σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου, προκειμένου να προσβάλει ουσιαστική και τυπική νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης, πράξης ή παράλειψης που υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6 για τη συμμετοχή του κοινού στις περιβαλλοντικές αποφάσεις (παρ. 2).

Το τι συνιστά επαρκές συμφέρον και προσβολή δικαιώματος προσδιορίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εθνικού δικαίου. Ωστόσο, το συμφέρον οποιουδήποτε μη κυβερνητικού οργανισμού, ο οποίος πληροί τις απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, παρ. 5, θεωρείται ότι κρίνεται επαρκές για τον σκοπό του ανωτέρω στοιχείου (α). Οι εν λόγω οργανισμοί θεωρείται επίσης ότι έχουν δικαιώματα που μπορούν να προσβληθούν για το σκοπό του ανωτέρω στοιχείου (β).

Επιπλέον, κάθε συμβαλλόμενο μέρος εξασφαλίζει ότι, σε περίπτωση που πληροί τα κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό δίκαιο, το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν και παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον (παρ. 3).

Οι διαδικασίες προσφυγής ή επανεξέτασης θα πρέπει να προβλέπουν κατάλληλη και αποτελεσματική επανόρθωση, συμπεριλαμβανομένων προσωρινών μέτρων, όπως ενδείκνυται και να είναι αμερόληπτες, δίκαιες, έγκαιρες και μη απαγορευτικά δαπανηρές. Το κοινό πρέπει να έχει πρόσβαση στις αποφάσεις των δικαστηρίων, οι οποίες θα πρέπει είτε να δίνονται εγγράφως, είτε να καταγράφονται, και όποτε είναι δυνατόν να διαθέτει πρόσβαση και στις αποφάσεις άλλων φορέων (παρ. 4). Τέλος, κάθε συμβαλλόμενο μέρος οφείλει να εξασφαλίζει την παροχή πληροφοριών στο κοινό σχετικά με την πρόσβαση σε διαδικασίες διοικητικής ή δικαστικής επανεξέτασης και να μελετά την καθιέρωση ενδεδειγμένων μηχανισμών αρωγής για την άρση ή τη μείωση οικονομικών και άλλων εμποδίων στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη (παρ. 5).

5.5 Συμπεράσματα για τη Σύμβαση του Άρχους

Με τη Διεθνή Σύμβαση του Άρχους κατοχυρώνονται συγκεκριμένα δικαιώματα στον τομέα του περιβάλλοντος, και, ειδικότερα, τα δικαιώματα: α) της πρόσβασης σε πληροφορίες για θέματα περιβάλλοντος, τις οποίες κατέχουν οι δημόσιες αρχές, (β)

της συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τα θέματα αυτά, και (γ) της δικαστικής προστασίας σε περίπτωση παραβίασης των παραπάνω δικαιωμάτων.

Η υποχρέωση των αρχών να παρέχουν στους πολίτες πληροφορίες σε θέματα περιβάλλοντος και το δικαίωμα των τελευταίων να συμμετάσχουν, με τη διατύπωση απόψεων και προτάσεων, στις διαδικασίες αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων που ενδέχεται να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις δεν θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τη Σύμβαση του Άαρχους. Στο χώρο του Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου σχετικές ρυθμίσεις είχαν περιληφθεί σε προγενέστερα νομοθετήματα, κυρίως στις Οδηγίες 90/313/ ΕΟΚ για την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος και 85/337/ ΕΟΚ για την Εκτίμηση των Επιπτώσεων στο Περιβάλλον που συμπληρώθηκε με την Οδηγία 97/11 ΕΚ και οι οποίες είχαν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο της χώρας μας.

Η Σύμβαση, όμως, του Άαρχους διευρύνει τον γεωγραφικό χώρο στον οποίο κατοχυρώνονται τα παραπάνω δικαιώματα, καθώς στα συμβαλλόμενα μέρη της συγκαταλέγονται και μη κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και ενισχύει σε σημαντικό βαθμό τα δικαιώματα αυτά. Κι αυτό, διότι εξειδικεύει και συγκεκριμενοποιεί τα δικαιώματα αυτά, ενώ παράλληλα θεσπίζει διαδικαστικές εγγυήσεις σε περιπτώσεις προσβολής των δικαιωμάτων αυτών.²⁸⁴

Επιπλέον, εν αντιθέσει με προγενέστερα νομοθετήματα, όπως οι παραπάνω οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διατάξεις της Σύμβασης του Άαρχους θεμελιώνουν μια διαφορετική θεωρητική αντίληψη. Ήδη από το Προοίμιο της Σύμβασης διαφαίνεται η πρόθεση των συντακτών της να κατοχυρώσουν τα παραπάνω δικαιώματα στο τομέα του περιβάλλοντος, αφετέρου να συνδεθούν αυτά τα δικαιώματα με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, τα ατομικά δικαιώματα, την αρχή της διαφάνειας, αλλά και την ενίσχυση της δημοκρατίας.

Αυτή η νέα θεωρητική αντίληψη, η οποία διαπότισε και το σύνολο των διατάξεων της Σύμβασης συνιστά μια σημαντική εξέλιξη στην κατεύθυνση ενίσχυσης των δικαιωμάτων στο περιβάλλον, καθώς και των δημοκρατικών θεσμών. Ειδικότερα, στις σημαντικότερες καινοτομίες της, συγκαταλέγεται (α) η κατοχύρωση της παθητικής ενημέρωσης, δηλαδή η υποχρέωση χορήγησης των πληροφοριών τις οποίες αναζητεί κάθε φορά ο πολίτης, αλλά και της ενεργητικής ενημέρωσης, δηλαδή

²⁸⁴ Βλ. σχετικά οπ.π. Κώστας Μενουδάκος, «Η Σύμβαση του Άαρχους και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών».

η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να διαδίδουν τις κρίσιμες περιβαλλοντικές πληροφορίες, να ενημερώνουν τους πολίτες σχετικά με τα δικαιώματά τους για ενημέρωση και συμμετοχή, καθώς και να διευκολύνουν το κοινό στην πρόσβασή τους και (β) Η κατοχύρωση του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας κατά την άρνηση των δημοσίων υπηρεσιών να παράσχουν περιβαλλοντική πληροφόρηση και κατά των πράξεων ή παραλείψεων τους, οι οποίες έχουν ως συνέπεια την παρεμπόδιση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για περιβαλλοντικά ζητήματα.

Γενικώς, η Σύμβαση περιέχει ρυθμίσεις ευρύτερες και περισσότερο συστηματικές για την ενίσχυση του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων από τις αρχές. Ειδικότερα, το δικαίωμα της συμμετοχής του κοινού εμφανίστηκε στο δίκαιο του περιβάλλοντος ήδη από τη Διακήρυξη του Ρίο και τείνει να αναγνωριστεί ως βασικό ατομικό δικαίωμα στο σύγχρονο συνταγματικό δίκαιο.²⁸⁵

Κατά συνέπεια, οι αρχές της Σύμβασης του Άρχους αποτελούν εκφάνσεις ενός γενικότερου δικαιώματος στο περιβάλλον, που ανήκει στα λεγόμενα δικαιώματα τρίτης γενιάς, δηλαδή εκείνα, τα οποία αναγνωρίζονται πλέον σε διεθνή νομικά κείμενα και από εθνικούς συνταγματικούς χάρτες ως αυτοτελή δικαιώματα και τα οποία τις περισσότερες φορές αποτελούν ειδικότερες εκφράσεις της αξίας του ανθρώπου ή πολλών από τα κλασικά, γνωστά από τον 18^ο αιώνα, ατομικά δικαιώματα.²⁸⁶

Οι βασικοί κανόνες της Σύμβασης έχουν ως πηγή έμπνευσης τις προαναφερόμενες κοινοτικές Οδηγίες, για τις οποίες βέβαια η Σύμβαση με τη σειρά της, κατέστησε αναγκαία τη συμπλήρωσή τους με πρόσθετες και ειδικότερες ρυθμίσεις. Μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ξεχωριστή και θεσμική οντότητα, ήταν μεταξύ των συμβαλλομένων μερών που υπέγραψαν τη Σύμβαση του Άρχους, το 1998. Ωστόσο, προσχώρησε στη Σύμβαση τον Φεβρουάριο του 2005, παρά το γεγονός ότι οι υφιστάμενες κοινοτικές ρυθμίσεις για τα προαναφερθέντα δικαιώματα στον τομέα του περιβάλλοντος, αλληλοτροφοδοτούνται και αλληλοεπηρεάζονται με αυτές της Σύμβασης.

²⁸⁵ Βλ. σχετικά οπ.π. Κώστας Μενουδάκος, «Η Σύμβαση του Άρχους και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών».

²⁸⁶ Ibid.

Ειδικότερα, οι υφιστάμενες κοινοτικές ρυθμίσεις αφορούν τόσο τους δύο από τους τρεις πυλώνες της Σύμβασης, δηλαδή τα θέματα πληροφόρησης και συμμετοχής του κοινού, για τα οποία είχαν μεν θεσπιστεί κοινοτικοί κανόνες με τις προγενέστερες Οδηγίες, όσο και τον τρίτο πυλώνα, δηλαδή το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, για το οποίο δεν υφίστατο προηγούμενο νομοθέτημα. Για το λόγο αυτό εκδόθηκαν δύο Οδηγίες το έτος 2003, οι οποίες περιλαμβάνουν νέες ρυθμίσεις και διατάξεις στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου: Η Οδηγία 2003/35/ΕΕ με την οποία τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν οι Οδηγίες 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ (σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης) και η Οδηγία 2003/4/ΕΕ που αντικατέστησε την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ. Έτσι, στην Οδηγία 2003/35/ΕΕ σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον, στην έννοια του όρου δημόσια αρχή περιλαμβάνονται και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, που ασκούν έργο δημόσιας υπηρεσίας κατά παραχώρηση, ενώ στην Οδηγία 2003/4/ΕΕ η έννοια της σχετικής προς το περιβάλλον υπηρεσίας έχει εναρμονιστεί με τον ορισμό που δίνεται στη Σύμβαση. Μάλιστα, στην Οδηγία 2003/4/ΕΕ, η έννοια της σχετικής με το περιβάλλον πληροφορίας έχει διευρυνθεί, και περιλαμβάνει και τα σχετικά με το περιβάλλον στοιχεία οικονομικής φύσεως, όπως για το κόστος – όφελος.

Η χώρα μας υπήρξε παρούσα κατά την υπογραφή της Σύμβασης. Μετά την ενσωμάτωση των παραπάνω Οδηγιών και την κύρωση της Σύμβασης το Δεκέμβριο του 2005 με το Ν. 3422/2005 (ΦΕΚ Α' 303), αναγνωρίζεται και κατοχυρώνεται από το δίκαιό μας, κατά τρόπο σαφή και ειδικό, το δικαίωμα μεμονωμένων προσώπων και συλλογικών φορέων, στους οποίους σαφώς συμπεριλαμβάνονται οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές και αφορούν περιβαλλοντικά ζητήματα, καθώς και να συμμετάσχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τα θέματα αυτά.

Μάλιστα, το δικαίωμα της συμμετοχής των πολιτών στην Ελληνική νομοθεσία βρίσκει έρεισμα και στη διάταξη του άρθρου 25, παράγραφος 1 του Συντάγματος του 2001 για την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου και υπό την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.²⁸⁷ Σε συνδυασμό και με τις παραγράφους 1, 2 του

²⁸⁷ «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα

άρθρου 24 του Συντάγματος του 2001 και στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, η συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις της Διοίκησης που αφορούν το περιβάλλον, βρίσκει νομιμοποιητικό έρεισμα: (α) στην ουσιαστική πραγμάτωση της Δημοκρατίας, (β) στην ύπαρξη του κοινωνικού δικαιώματος του ατόμου επί του περιβάλλοντος και της προστασίας του και (γ) στην ολοένα και πιο έντονα συνειδητοποιημένη ανάγκη ενός ισόρροπου «μοιράσματος» της ρύθμισης, αλλά και της αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών ανάμεσα στη δημόσια εξουσία και τη κοινωνία πολιτών, ως ενιαίου και δυναμικού συνόλου με ρυθμιστική ικανότητα.

Όσον αφορά το δικαίωμα της συμμετοχής των πολιτών στην ελληνική νομοθεσία αυτό πραγματώνεται και στο Ν. 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος, όπου, όπως ήδη προαναφέρθηκε, ανάμεσα στους βασικούς στόχους του είναι η ευαισθητοποίηση και η ενεργοποίηση των πολιτών σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος μέσα από τη σωστή πληροφόρηση και εκπαίδευση. Η πρόσφατη βέβαια αντικατάσταση²⁸⁸ του άρθρου 5 – στο οποίο καθοριζόταν το αναγκαίο περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και προβλεπόταν διαδικασία συμμετοχής των πολιτών πριν την λήψη της τελικής απόφασης – από το άρθρο 19 του Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ Α 209/21.09.2011) δίνει εκ πρώτης όψεως σαφώς μια νέα διάσταση στο περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την απόφαση έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ). Ειδικότερα, ο πρόσφατος Ν. 4014/21.9.2011 επαναρρυθμίζει τον τρόπο περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων, καθώς και το σύστημα περιβαλλοντικών ελέγχων, με στόχο να υπάρξει ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος με ταυτόχρονη μείωση του απαιτούμενου χρόνου της διαδικασίας και του αριθμού των έργων που απαιτούν περιβαλλοντική αδειοδότηση. Στις θετικές ρυθμίσεις του νόμου αυτού θα μπορούσαμε να πούμε ότι κρίνονται οι ρυθμίσεις για την ηλεκτρονική διαχείριση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης και το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού

υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας», άρθρο 25, παράγραφος 1, Σύνταγμα της Ελλάδος, 2001.

²⁸⁸ Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 5, είχαν αντικατασταθεί από το άρθρο 3 του Ν. 3010/2002, (ΦΕΚ Α 91/25.4.2002).

σε αυτήν. Επίσης θετικό είναι και το πλαίσιο των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, πάντα όμως με σοβαρές επιφυλάξεις για την τήρησή του, δεδομένου ότι και το ισχύον πλαίσιο δεν εφαρμόστηκε παρά μόνο αποσπασματικά.

Αναφορικά, βέβαια, πάντα με την πρόσβαση του κοινού στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης θα μπορούσαμε να επισημάνουμε ότι στις θετικές ρυθμίσεις του άρθρου 19 του Ν.4014/2011 κρίνονται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της έγκαιρης ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου κοινού και η διασφάλιση της συμμετοχής του στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω της διατύπωσης γνώμης (παρ. 5), ο ορισμός της έννοιας του «κοινού» (παρ. 2) και του «ενδιαφερόμενου κοινού» (παρ. 3), καθώς και η δυνατότητα κατάθεσης γνώμης του κοινού, τόσο μέσω του οικείου Περιφερειακού ή και Δημοτικού Συμβουλίου όσο και απευθείας, εγγράφως ή ηλεκτρονικά, στην αρμόδια περιβαλλοντική αρχή πριν από το στάδιο της τελικής απόφασης (παρ. 7). Ωστόσο, παρά τις κατά περίπτωση κρινόμενες θετικές διατάξεις για την πρόσβαση του κοινού στην ΑΕΠΟ, υπάρχουν κατά την γνώμη μας σημεία τα οποία χρειάζονται περαιτέρω ρύθμιση και εξειδίκευση. Τα σημεία αυτά αφορούν κυρίως την πρόσβαση στην πληροφόρηση, καθώς παρέχεται στο κοινό το δικαίωμα της ηλεκτρονικής πληροφόρησης, υπό την αιτιολογία της μείωσης του γραφειοκρατικού προϋπολογισμού. Αν μη τι άλλο, όμως, ούτε όλοι οι πολίτες είναι εξοικειωμένοι με τις νέες τεχνολογίες, ούτε βέβαια έχουν όλοι πρόσβαση σε αυτές. Απομένει, επομένως, να δούμε κατά πόσο η απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών, που θα εκδοθεί εντός έξι μηνών από τη δημοσίευση του Ν. 4014/2001 (ΦΕΚ Α' 209/21.9.2011), εξειδικεύει περαιτέρω τη διαδικασία γνωμοδοτήσεων και τον τρόπο ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού στη δημόσια διαβούλευση, κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων. Η έκδοση της παραπάνω υπουργικής απόφασεως αναμένεται και είναι επιβεβλημένη, ιδίως σε μια περίοδο, όπου η παρούσα δυσμενής οικονομική συγκυρία μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για μια συνολική «στροφή» προς περιβαλλοντικά και κοινωνικά βιώσιμες και αναπτυξιακές προοπτικές.

Τέλος, όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού στην ελληνική νομοθεσία αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ν.1650/86 θεσπίζει την ίδρυση του Ενιαίου Φορέα Περιβάλλοντος, ανάμεσα στις αρμοδιότητες του οποίου είναι η εκπόνηση προγραμμάτων περιβαλλοντικής ενημέρωσης των πολιτών και ιδιαίτερα των μαθητών και σπουδαστών όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης. Ενώ, η Υπουργική Απόφαση

7792/1440 του 1995, παρέχει ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον και αποτελούσε την εναρμόνιση με την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος, η οποία όπως έχει ειπωθεί παραπάνω αντικαταστάθηκε από την Οδηγία 2003/4/ΕΕ.

Ωστόσο, η ικανότητα για συμμετοχή φαίνεται προς το παρόν περιορισμένη όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη συνέχεια θα εξεταστούν οι λόγοι για τους οποίους η συμμετοχή καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική διαδικασία στο πλαίσιο των νέων τρόπων διακυβέρνησης για την προστασία του τοπίου και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την προστασία του περιβάλλοντος.

6. Περιβαλλοντική εκπαίδευση και συμμετοχή

Ένα από τα σύγχρονα αιτήματα των δυτικά αναπτυγμένων κοινωνιών είναι η συμμετοχή πολιτών στις αποφάσεις που λαμβάνει η Διοίκηση και οι οποίες συνδέονται με κοινωνικά ζητήματα και καθορίζουν το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσης του ατόμου και της κοινωνίας. Παράλληλα, η σύνδεση των αποφάσεων που λαμβάνονται από την Πολιτεία και καθορίζουν τις συνθήκες διαβίωσης των ατόμων, αποδεικνύουν την έντονη επιθυμία των πολιτών να συμμετέχουν στις αποφάσεις που επηρεάζουν άμεσα τη ζωή τους.

Η πολυπλοκότητα και ιδιαιτερότητα των περιβαλλοντικών προβλημάτων έχουν αναδείξει τις διαδικασίες και τις μεθόδους συμμετοχής των πολιτών ως σημαντικά εργαλεία επίλυσης των προβλημάτων αυτών.

Η συμμετοχή αναφέρεται καταρχάς στην εμπλοκή ατόμων που βρίσκονται έξω από τον επίσημο κυβερνητικό μηχανισμό στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ως συμμετοχή νοείται οποιαδήποτε παρέμβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων από τη Διοίκηση, από δικαστικές υποθέσεις μέχρι επιστολές διαμαρτυρίας στους αρμόδιους φορείς, καθώς και οι κινητοποιήσεις οργανωμένων ομάδων συμφερόντων ή η άμεση δράση πολιτών.²⁸⁹

Υπό μια ευρεία έννοια, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η συμμετοχή αφορά κάθε δραστηριότητα μεμονωμένου ατόμου ή μια ομάδα ατόμων ή μια οργάνωση, η οποία

²⁸⁹ Βλ. Κ. Σκανάβη, Β. Πετρενίτη και Μ. Σακελλάρη, «Επιθυμία για Εκπαίδευση των Περιβαλλοντικών Εκπαιδευτών», [in:] <http://library.tee.gr>

(δραστηριότητα) δεν έχει καμία σχέση με τους αιρετούς αντιπροσώπους του λαού ή τους αρμόδιους κρατικούς υπαλλήλους ή τους οργανισμούς του Δημοσίου, με σκοπό άμεσα ή έμμεσα να συμμετάσχει στις υποθέσεις και αποφάσεις της Διοίκησης ή ακόμη και στις πολιτικές αποφάσεις της κυβέρνησης, ή έστω να τις επηρεάσει.

Η συμμετοχή αποτελείται από τρία σκέλη: την πρόσβαση σε πληροφορίες, την έκφραση της άποψης του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη για νομικές ενέργειες σε περιπτώσεις διαφωνιών με τη Διοίκηση. Επίσης, η συμμετοχή μπορεί να διακριθεί σε δύο μορφές: την επιλεκτική συμμετοχή και τη δημοκρατική συμμετοχή. Ο όρος επιλεκτική συμμετοχή περιλαμβάνει μεμονωμένα άτομα ή ομάδες συμφερόντων, οι οποίες διακρίνονται για την επιστημονική ή επαγγελματική και τεχνική ειδίκευσή τους, η οποία είναι σχετική με το αντικείμενο της απόφασης (επιστημονική εγκυρότητα). Η δημοκρατική συμμετοχή θεωρείται ότι περιλαμβάνει το σύνολο της κοινωνίας στη διαδικασία υιοθέτησης και λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, η συμμετοχή περιλαμβάνει δύο διαστάσεις: μια θεσμική – πολιτική διάσταση και μια πολιτιστική – προσωπική του ιδίου του πολίτη.

Τα βασικά ερωτήματα που εγείρονται γύρω από την έννοια της συμμετοχής είναι: (α) ποιοι συμμετέχουν στην όλη διαδικασία, (β) για ποιους λόγους θα συμμετέχουν (γ) σε ποιες αποφάσεις θα συμμετέχουν, (δ) με ποιο τρόπο θα συμμετέχουν. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα – το ποιοι συμμετέχουν στην όλη διαδικασία – το δίλημμα έγκειται στο αν θα συμμετέχει μια επίλεκτη ομάδα ή μια ευρύτερη ομάδα πολιτών. Συνήθως στη βιβλιογραφία όταν αναφερόμαστε στη συμμετοχή θεωρείται ότι αυτή αφορά το κοινό υπό μια ευρεία έννοια. Όταν χρησιμοποιούμε την έννοια κοινό εννοούμε κυρίως τους πολίτες, χωρίς οργανωμένες, συστημένες ομάδες, τα δημόσια πρόσωπα που μπορούν να επηρεάσουν την κοινή γνώμη, τα εκλεγμένα συμβούλια, αντιπροσωπείες και τοπικές διοικήσεις, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και ορισμένες τοπικές, δημοτικές ή κοινοτικές ομάδες, που ενδέχεται να εκπροσωπήσουν τους πολίτες. Εντούτοις, τα τελευταία χρόνια συχνά απαντάται στη διεθνή βιβλιογραφία ο όρος «actors» ή «stakeholders», που αποδίδονται στην ελληνική γλώσσα ως εμπλεκόμενοι φορείς ή ομάδες συμφερόντων.

Οι ομάδες συμφερόντων φαίνεται πάντως να γνωρίζουν καλύτερα απ' τον καθένα τη φύση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και τις πιθανές λύσεις, καθώς συνδέονται άμεσα με το περιβάλλον τους, ενώ η ευρύτερη συμμετοχή καθιστά πιο πιθανή την εξεύρεση λύσεων για τα θέματα αυτά.

Βέβαια, ο προσδιορισμός των προσώπων που μπορούν να αποτελέσουν φορείς συμμετοχής εμπεριέχει αρκετές δυσκολίες. Όμως, σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος μπορούμε να διακρίνουμε τα εξής επίπεδα συμμετοχής: (α) σε καθαρά ατομικό επίπεδο. Ο καθένας από εμάς μπορεί μεμονωμένα να συμβάλλει στην προστασία του τόπου του, ενώ η ενέργεια του αυτή θα έχει άμεσα θετικά αποτελέσματα σε επίπεδο ατομικής ευημερίας. (β) Σε επίπεδο ατόμων χωρίς αναγνωρισμένο νομικό καθεστώς, οι οποίοι αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για τα θέματα αυτά και (γ) σε επίπεδο οργανώσεων με αναγνωρισμένο νομικό καθεστώς, λόγου χάρη μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίες μπορούν να ασκήσουν ένδικα το δικαίωμά τους σε περιπτώσεις που θίγεται το περιβάλλον.

6.1 Λόγοι που καθιστούν απαραίτητη τη συμμετοχή

Έρευνες έχουν δείξει ότι, όταν οι πολίτες δεσμεύονται σε μια σειρά δράσεων με δική τους πρωτοβουλία, έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίες και μακρόχρονων αποτελεσμάτων και δράσεων. Η συμμετοχή του κοινού νομιμοποιεί τις αποφάσεις που λαμβάνονται, στηρίζει πολιτικές επιλογές, καθώς και εξασφαλίζει ότι τα όποια προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή συγκεκριμένης πολιτικής θα προσδιοριστούν με κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και τεχνολογικούς όρους.

Επιπλέον, η συμμετοχή ενός πληροφορημένου και ενημερωμένου κοινού αυξάνει τις δυνατότητες των τοπικών κοινωνιών να διεκπεραιώνουν τρέχοντα και μελλοντικά προβλήματα.

Στα σημαντικά πλεονεκτήματα της συμμετοχής του κοινού συγκαταλέγεται η σχέση των πολιτών με τον τόπο τους, τις ιδιαίτερες γνώσεις τους για τα «τοπικά» ζητήματα που απασχολούν την κοινότητά τους, καθώς και η βαρύτητα των όποιων συναισθημάτων. Επιπλέον, όταν μιλάμε για συμμετοχή του κοινού, αυξάνονται οι πιθανότητες να ακουστούν περισσότερες απόψεις και εναλλακτικές λύσεις, προκειμένου να βρεθεί η πλέον αποτελεσματική λύση για τα θέματα προστασίας του τοπίου.

Παράλληλα, όταν οι πολίτες νιώθουν ότι συμμετέχουν και ότι η κοινότητα τους σέβεται, αυτό βοηθά στην καλύτερη έκφραση των απόψεών τους, πιο σωστά και πιο ολοκληρωμένα, καθώς και στην ενεργή συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των περιβαλλοντικών αποφάσεων.

Από την άλλη μεριά, «οι πολλές φωνές» μπορούν να μετατραπούν το ίδιο εύκολα σε χαοτικές συγκεντρώσεις και ανούσιες συναντήσεις. Η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί επίσης να αποδειχθεί χρονοβόρα και αντιοικονομική, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις το κοινό μπορεί να οδηγηθεί σε μια απόφαση με βάση το συναίσθημα ή για λόγους οικονομικούς, η οποία να είναι λανθασμένη και να έχει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Παρόλα αυτά, όμως, η δυνατότητα μιας δημόσιας διεύρυνσης των αποφάσεων φαίνεται να είναι η πιο ισχυρή εγγύηση για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου που διέπουν κάθε περίπτωση, από τους λήπτες των αποφάσεων. Κι αυτό, διότι, όταν το κοινό συμμετέχει στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, μπορεί να εξασφαλιστεί καλύτερη εφαρμογή των περιβαλλοντικών αποφάσεων, καθώς αποτρέπονται οι μελλοντικές αντιρρήσεις και τα προβλήματα που συνήθως ανακύπτουν κατά το στάδιο της εφαρμογής. Μάλιστα, με αυτόν τον τρόπο αποτρέπεται και οποιαδήποτε πιθανότητα να δημιουργηθούν εμπόδια από τους πολίτες στο έργο των δημοσίων αρχών, επειδή δεν είχαν την ευκαιρία να συμμετάσχουν.

Κατά συνέπεια, τα πλεονεκτήματα που ανακύπτουν από τη συμμετοχή του κοινού είναι σαφώς πολύ περισσότερα από τα όποια μειονεκτήματα που θα προκύψουν. Ωστόσο, ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος στη συμμετοχή του κοινού είναι να εξεταστεί το πώς μπορεί η συμμετοχή να ενσωματωθεί στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και να είναι αποτελεσματική.

6.2 Παράγοντες που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή

Για να είναι αποτελεσματική η συμμετοχή του κοινού θα πρέπει καταρχάς να είναι ενσωματωμένη σε όλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Δηλαδή, πριν τη λήψη της απόφασης μέσα από την ενημέρωση, συζήτηση, ανταλλαγή απόψεων, καθορισμό και κατανόηση των αναγκών, καθώς και διατύπωση νέων προτάσεων και εναλλακτικών λύσεων, αλλά και μετά τη λήψη της απόφασης μέσα από την ενημέρωση του κοινού για τις αποφάσεις που ελήφθησαν, τους λόγους που οδήγησαν σε αυτήν την απόφαση και τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαίο να υπάρξει μια λεπτομερής μελέτη για τους τρόπους με τους οποίους θα επιτευχθεί ευρεία συμμετοχή του κοινού. Καταρχάς, το πρώτο στάδιο για την ευρεία συμμετοχή του κοινού είναι το στάδιο της ενημέρωσης. Το κοινό θα πρέπει να ενημερώνεται από τις δημόσιες αρχές για την έναρξη της

διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η ενημέρωση περιλαμβάνει την κοινοποίηση των πληροφοριών σχετικά με τον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό για τα θέματα προστασίας του τοπίου στους πολίτες. Η πληροφόρηση των πολιτών μπορεί να παρέχεται είτε με επίσημους (δημοσίευση στον πίνακα ανακοινώσεων του Δημαρχείου ή στην τοπική εφημερίδα), είτε με άτυπους τρόπους (μέσω διαδικτύου-on line πληροφόρηση ή/και μέσω των μέσων ενημέρωσης ή/και με την διοργάνωση εκστρατειών από εμπειρογνώμονες για την πληροφόρηση του κοινού.²⁹⁰

Για να εξασφαλιστεί όμως η ροή και η ανταλλαγή των πληροφοριών, η οποία θα ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών, θα πρέπει η Διοίκηση: (α) να είναι πρόθυμη να παρέχει τις κατάλληλες πληροφορίες στο κοινό, (β) οι μέθοδοι και η τεχνολογία, οι οποίες χρησιμοποιούνται για τη διάδοση των πληροφοριών, να διασφαλίζουν την επιτυχή μετάδοσή της, (γ) να καθιστά εύκολη την πρόσβαση στις πηγές πληροφόρησης για όλους τους πολίτες, καθώς και (δ) να εξασφαλίζει ότι όλοι οι πολίτες είναι ενήμεροι για τις πηγές πληροφόρησης.

Έπειτα, θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι οι πολίτες μπορούν να συμμετάσχουν σε δημόσιες συζητήσεις ή ακροάσεις, οι οποίες καθορίζονται από τις κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές, προκειμένου να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Στο στάδιο αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι μπορούν να συμμετάσχουν ισοδύναμα όλες οι κοινωνικές ομάδες. Ειδικότερα, έχει αποδειχθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις αποκλείονται από το στάδιο της δημόσιας συζήτησης ή ακρόασης λιγότερο «ευνοούμενες» κοινωνικές ομάδες, όπως είναι για παράδειγμα οι μετανάστες, οι οποίοι όμως ασκούν επίδραση στο τοπίο όπου διαβιούν, αλλά και δέχονται τις όποιες φυσικές ή κοινωνικές αλλαγές στο περιβάλλον τους. Επομένως, θα πρέπει να δίνεται η δυνατότητα εκπροσώπησης όλων των κοινωνικών ομάδων, που έχουν άμεσο συμφέρον από αυτήν την διαδικασία.

Ένας εξίσου σημαντικός παράγοντας και μάλιστα πολύ ισχυρός είναι τα διαθέσιμα κεφάλαια και η χρηματοδότηση. Οι διαδικασίες συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων για τα ζητήματα του τοπίου είναι σαφώς η δημοκρατικότερη επιλογή. Ωστόσο στην πράξη έχει αποδειχθεί ότι η έλλειψη πόρων, αλλά και χρόνου καθιστούν την αποκλειστική αρμοδιότητα της διοίκησης ως την ασφαλέστερη

²⁹⁰ Βλ. σχετικά οπ.π. Anna Staniewska & Markus Leibenath (2008), “The ELC’s Requirements for Public Participation in Landscape policies in Local Level: Does it Make a Difference with Regard to Legitimacy and Awareness Raising/Landscape Consciousness? Case of UNESCO Heritage Cities”.

επιλογή. Ενίοτε, βέβαια, η έλλειψη πόρων, χρόνου και αποτελεσματικότητας οφείλεται και σε κακούς χειρισμούς της Διοίκησης. Για το λόγο αυτό, η διαδικασία συμμετοχής οφείλει να εξασφαλίζει ότι επιλέγεται ο μηχανισμός με το λιγότερο κόστος σε χρήμα, χρόνο, αποδοτικότητα και με τη μεγαλύτερη αντιπροσωπευτικότητα και ισότιμη συμμετοχή των πολιτών.

Κατά συνέπεια, η αναμόρφωση των διοικητικών δομών και διαδικασιών θα πρέπει να περιλαμβάνει αλλαγές στον κανονισμό της λειτουργίας της Διοίκησης, με εισαγωγή της συμμετοχής ως καθοριστικού παράγοντα στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι οποίες επηρεάζουν την ατομική και κοινωνική τους ευημερία, αλλά και στους ίδιους τους διοικητικούς αξιωματούχους, οι οποίοι οφείλουν να ενεργούν περισσότερο ως συμμετέχοντες και λιγότερο ως όργανα εξουσίας, τουλάχιστον κατά το αρχικό στάδιο της αναμορφωτικής διαδικασίας. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι η συμμετοχή να λαμβάνει χώρα κατά τα πρώτα στάδια της διαδικασίας.

Εξίσου κρίσιμοι παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν στη βελτίωση των διαδικασιών συμμετοχής σε θέματα προστασίας του τοπίου είναι και οι εξής: (α) η ευαισθητοποίηση, αλλά και η εκπαίδευση και ενημέρωση του κοινού για τα θέματα αυτά, (β) η ενσωμάτωση των αξιών των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, (γ) η βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων και (δ) η ενίσχυση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς.

Διαφορετικές επιστήμες που κυμαίνονται από την ψυχολογία, τη νευρολογία, τη γλωσσολογία έως και την βιολογική ψυχολογία δίνουν διαφορετικούς ορισμούς της έννοιας ευαισθητοποίηση/συνείδηση τοπίου. Μια κοινή εξήγηση του όρου θα ήταν η εξής: να γνωρίζω ότι κάτι υπάρχει και είναι σημαντικό και αξίζει το ενδιαφέρον.²⁹¹

Στο πλαίσιο των απαιτήσεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το τοπίο, η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση σε θέματα τοπίου προάγει την εξής δήλωση: ότι είναι σημαντική η διαφύλαξη και η διατήρηση του τοπίου και πόσο μάλλον η ενεργή συμμετοχή των πολιτών στην βιώσιμη ανάπτυξη του με στόχο μια καλύτερη ποιότητα ζωής.²⁹²

Ειδικότερα, η ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα προστασίας του τοπίου «κατακτάται» κατά κύριο λόγο μέσω της εκπαίδευσης. Εκπαιδεύοντας τους πολίτες, αυτοί αποκτούν σταδιακά εμπιστοσύνη στον εαυτό τους, αισθάνονται ενημερωμένοι,

²⁹¹ Βλ. σχετικά οπ.π. Anna Staniewska & Markus Leibenath (2008), "The ELC's Requirements for Public Participation in Landscape policies in Local Level: Does it Make a Difference with Regard to Legitimacy and Awareness Raising/Landscape Consciousness? Case of UNESCO Heritage Cities".

²⁹² Ibid.

μπορούν να καθοδηγήσουν τις προσπάθειες τους σε επιθυμητά και αποδοτικά αποτελέσματα, αντί να παραμένουν απαθείς, αλλά και να εκφράζουν συνεχώς παράπονα για τα προβλήματα που τους απασχολούν.

Από την άλλη μεριά η ενσωμάτωση των στάσεων, του τρόπου ζωής και των αξιών των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να αποδειχτεί μια πολύ σημαντική πρωτοβουλία. Όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο ένας από τους λόγους που η περιβαλλοντική διακυβέρνηση, αλλά και η βιώσιμη ανάπτυξη δεν μπορούν να προάγουν αποτελεσματικές λύσεις είναι ακριβώς η προώθηση ενιαίων περιβαλλοντικών στόχων για ανόμοιες γεωγραφικές κλίμακες. Μάλιστα, θα μπορούσαμε να παρομοιάσουμε τις πολιτικές για την περιβαλλοντική διακυβέρνηση και τη βιώσιμη ανάπτυξη λίγο έως πολύ με τις κούκλες *babushka*.²⁹³ Δηλαδή, οι πολιτικές περιβαλλοντικής και βιώσιμης διακυβέρνησης δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να είναι όμοιες, καθώς οι ίδιες οι συνθήκες από τις οποίες προσδιορίζονται είναι διαφορετικές.

Απεναντίας, η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου περιλαμβάνει την ενσωμάτωση των στάσεων, αξιών και του τρόπου ζωής των πολιτών, καθώς η έννοια τοπίο, όπως ήδη έχει ειπωθεί, αναφέρεται στη διαδικασία δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και κοινωνικών χώρων υπό ένα ενιαίο πρίσμα. Στο πλαίσιο αυτό, οι διαδικασίες συμμετοχής και λήψης των περιβαλλοντικών αποφάσεων θα πρέπει να ενσωματώνουν τις εκάστοτε τοπικές ιδιαιτερότητες, καθώς οι τοπικές κοινωνίες διαφέρουν ως προς τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές αξίες, στάσεις και συμπεριφορές των μελών τους.

Η βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων εξαρτάται αφενός από την εκπαίδευση και επιμόρφωση των πολιτών, καθώς και την ενσωμάτωση των αξιών των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αφετέρου από την λειτουργία της Διοίκησης και των κρατικών μηχανισμών.

Μάλιστα, τις τελευταίες δεκαετίες, όσον αφορά την αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, παρατηρείται μια έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους κρατικούς θεσμούς. Η ενίσχυση σαφώς της εμπιστοσύνης στους θεσμούς είναι ένας κρίσιμος και αναγκαίος παράγοντας για την συμμετοχή των πολιτών. Είναι σημαντικό η επιμόρφωση και εκπαίδευση για τα θέματα προστασίας του τοπίου, αλλά και για τα θέματα της

²⁹³ Βλ. οπ.π. Jouni Paavola, «Explaining Multi-Level Enviromental Governance», pp. 6-7

συμμετοχής να επεκτείνεται και στους διοικητικούς αξιωματούχους. Οι διοικητικοί αξιωματούχοι θα πρέπει να εκπαιδευτούν στις διαδικασίες της επικοινωνίας, της ομαδικής δράσης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων μαζί με τους πολίτες. Με αυτόν τον τρόπο θα ελαττωθούν οι συγκρούσεις και ο ανταγωνισμός.

Η διαδικασία της συμμετοχής οφείλει δηλαδή να βοηθήσει όλους τους εμπλεκόμενους να κατανοήσουν τους στόχους και τις προοπτικές που υποστηρίζει η κάθε πλευρά, να «καλλιεργηθεί» η επικοινωνία και να αναπτυχθούν σχέσεις μεταξύ τους, οι οποίες θα ωφελήσουν στο να βρεθούν οι πλέον κατάλληλες και αποτελεσματικές λύσεις για την προστασία του τοπίου και κατά συνέπεια του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι διαδικασίες συμμετοχής «αγκαλιάζουν» όλους τους δρώντες της κοινωνίας, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην ίση συμμετοχή και έκφραση αυτών που συμμετέχουν, ενώ σταδιακά μπορούν να οδηγήσουν σε συμμετοχικές μορφές δημοκρατίας, οι οποίες εξετάζονται στη συνέχεια.

6.3 Συμμετοχική δημοκρατία

Η συμμετοχική δημοκρατία είναι ένας τύπος πολιτεύματος, που δίνει έμφαση στην ευρεία εμπλοκή των πολιτών στην διεύθυνση και διαχείριση των πολιτικών υποθέσεων. Αν και η ετυμολογία της δημοκρατίας υπονοεί ότι όλα τα πολιτεύματα που αξίζουν την ονομασία της στηρίζονται στη συμμετοχή των πολιτών, ωστόσο οι παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες τείνουν να περιορίζουν τη συμμετοχή αυτή στην ανάδειξη αντιπροσώπων, οι οποίοι αποφασίζουν για όλα τα ζητήματα, εγκαταλείποντας με αυτόν τον τρόπο τη διακυβέρνηση σε μια «επαγγελματική ολιγαρχία».

Η συμμετοχική δημοκρατία επιχειρεί να εισάγει σε αυτό το σύστημα κάποια χαρακτηριστικά άμεσης δημοκρατίας, ώστε όχι μόνο να διευρύνει το πλήθος των ατόμων που έχουν πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αλλά και να εμβαθύνει την πρόσβαση αυτή.

Ήδη από τη δεκαετία του 1960, η άμεση συμμετοχή των πολιτών αποτελούσε μείζον ζήτημα των κοινωνιολογικών ερευνών, αλλά και της πολιτικής διαδικασίας εντός του αντιπροσωπευτικού μοντέλου δημοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο

του Αμερικανού κοινωνιολόγου Arnstein Sherry R.²⁹⁴, το 1969, με τίτλο «Η σκάλα της συμμετοχής των πολιτών», αποτέλεσε μια σημαντική έρευνα για τις δομές εξουσίας στην κοινωνία και στο πώς αλληλεπιδρούν μεταξύ τους. Συγκεκριμένα είναι ένας οδηγός για να δούμε ποιος έχει την εξουσία, όταν πρόκειται για σημαντικές αποφάσεις.

Ο Arnstein διακρίνει οκτώ επίπεδα της σκάλας στα πλαίσια της συμμετοχής και της μη συμμετοχής των πολιτών. Τα δύο πρώτα σκαλοπάτια (από κάτω προς τα πάνω), δηλαδή της χειραγώγησης (1) και της θεραπείας (2), περιγράφουν τα επίπεδα της «μη συμμετοχής». Στόχος δεν είναι να μπορέσουν οι πολίτες να συμμετάσχουν στο σχεδιασμό ή στη λήψη αποφάσεων, αλλά να επιτρέψει στους έχοντες την εξουσία να «εκπαιδεύσουν» ή να «θεραπεύσουν» τους συμμετέχοντες για να μπορέσουν να συμμετάσχουν. Στα αμέσως επόμενα επίπεδα, ενημέρωση (3) και διαβούλευση (4), στόχος είναι οι πολίτες να ακούσουν και να ακουστούν. Ωστόσο σ' αυτό το στάδιο οι πολίτες στερούνται τη δυνατότητα να διασφαλίσουν ότι οι απόψεις τους θα ακουστούν από τους ισχυρούς. Όταν η συμμετοχή περιορίζεται σε αυτά τα επίπεδα δεν είναι δυνατή η αλλαγή του status quo. Η ειρήνευση (5) είναι απλώς ένα υψηλότερο επίπεδο για καθαρά προσχηματικούς λόγους, στο οποίο οι πολίτες συμβουλεύουν, αλλά οι έχοντες την εξουσία διατηρούν το δικαίωμα να αποφασίζουν για τις πολιτικές και οικονομικές αποφάσεις. Πιο ψηλά στην κλίμακα οι πολίτες μπορούν να συνάψουν εταιρική σχέση (6), η οποία τους επιτρέπει να διαπραγματεύονται και να συμμετέχουν στην εξουσία. Τη σημαντικότερη δύναμη, οι πολίτες την έχουν στα επίπεδα (7) εξουσιοδότηση και (8) έλεγχος πολιτών, όπου είτε λαμβάνουν την πλειονότητα των αποφάσεων, είτε την πλήρη διαχειριστική εξουσία.

Αν και τα επίπεδα της σκάλας αποτελούν μια απλούστευση των δομών εξουσίας και της αλληλεπίδρασής τους με την κοινωνία των πολιτών, εντούτοις βοηθούν στο να καταδείξουν το σημείο που τόσοι πολλοί έχουν χάσει – ότι δηλαδή υπάρχουν αξιοσημείωτες διαβαθμίσεις της συμμετοχής των πολιτών. Κι αυτό, διότι η συμμετοχή των πολιτών είναι η δύναμη των πολιτών, που θα επιτρέψει μέσω της ανακατανομής της εξουσίας τη συμμετοχή σε πολιτικές και οικονομικές διαδικασίες για τη μεταβολή των κοινωνικο-πολιτικών δομών. Αξίζει να σημειωθεί ότι ένας τύπος συμμετοχικής δημοκρατίας ασκείται στην Ελβετία, όπου, παράλληλα με τις συνήθειες

²⁹⁴ Βλ. Arnstein Sherry R., “A Ladder of Citizen Participation”, [in:] *JAIP*, Vol. 35, No 4, July 1969, pp. 216-224.

πολιτικές διαδικασίες στις οποίες εμπλέκονται οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πολιτών, λαμβάνουν χώρα τακτικά δημοψηφίσματα για διάφορα ζητήματα. Στα δημοψηφίσματα αυτά έχει το δικαίωμα να συμμετάσχει το σύνολο των πολιτών.

6.4 Περιβαλλοντική εκπαίδευση και υποβοήθηση των ανθρώπων να αλλάζουν συμπεριφορά

Η υποβοήθηση των ανθρώπων να αλλάζουν συμπεριφορά και να συνεισφέρουν σε θέματα προστασίας, διατήρησης και σχεδιασμού του τοπίου τους, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην συνειδητοποίηση και στην επιμόρφωσή τους για τα θέματα αυτά. Η εκπαίδευσή των πολιτών διαδραματίζει σαφώς ένα πολύ ισχυρό παράγοντα αλλαγής, καθώς τους δίνει την απαραίτητη ώθηση και αυτοπεποίθηση που χρειάζεται για να μπορέσουν να συμμετάσχουν σε δημόσιες συζητήσεις. Σε αυτήν την περίπτωση, το μεγαλύτερο κομμάτι της ευθύνης έχουν οι δημόσιες αρχές. Η Πολιτεία οφείλει να εξασφαλίζει όχι μόνον την πρόσβαση στην εκπαίδευση, αλλά και την ποιότητα και το είδος της εκπαίδευσης. Επιπλέον, οφείλει να δίνει κίνητρα για έρευνα, προκειμένου να εξακριβώνεται η πρόοδος η οποία συντελείται.

Όσον αφορά την έρευνα, ένα πολύ σημαντικό κομμάτι της στις μέρες μας αποτελούν τα “case studies”. Τα “case studies” αφορούν κατά περίπτωση μελέτες και μπορούν να δώσουν πολύ σημαντικές πληροφορίες. Εν προκειμένω, σε θέματα τοπίου μπορούμε να αντλήσουμε πληροφορίες αναφορικά με τους περιβαλλοντικούς στόχους, τις κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες, τις πιέσεις, τις προϋποθέσεις και τις προσπάθειες για την επίτευξη σοβαρών στόχων της βιωσιμότητας του τοπίου. Ταυτόχρονα, μας δίνονται πληροφορίες αξιολόγησης και αποτίμησης των μέχρι στιγμής αποτελεσμάτων, καθώς διαπιστώνονται οι θετικοί και οι αρνητικοί παράγοντες, που μπορούν να επηρεάσουν το τοπίο. Για παράδειγμα, θα μπορούσαμε να συγκρίνουμε την αποτελεσματικότητα ενός νομοθετικού - ρυθμιστικού μέτρου, το οποίο επιβάλλεται σε ένα προστατευόμενο τοπίο, σε σχέση με τις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες του τοπικού πληθυσμού. Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι στο κομμάτι της έρευνας, ήδη γίνονται αξιόλογες προσπάθειες. Λόγου χάρη, το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Ηνωμένο Βασίλειο²⁹⁵, εστιάζουν σε μελέτες, οι

²⁹⁵ Ειδικότερα, το Ηνωμένο Βασίλειο έχει αγωνιστεί και αναπτύξει κατάλληλες πολιτικές προστασίας, διαχείρισης και σχεδιασμού του τοπίου στην πράξη και πριν την υιοθέτηση των αρχών της Σύμβασης

οποίες εξακριβώνουν ποιες μέθοδοι διακυβέρνησης στηρίζουν καλύτερα τη διαφύλαξη και την διατήρηση του τοπίου.

Τέλος, ως προς την ενδυνάμωση των ανθρώπων ως πολιτών, αξίζει να επισημανθεί ότι στα πολύ σημαντικά εργαλεία που διατίθενται γι' αυτόν τον σκοπό συγκαταλέγεται η ηλεκτρονική συμμετοχή και ο εικονικός σχεδιασμός. Ειδικότερα, η χρήση ηλεκτρονικών μορφών επικοινωνίας, εννοώντας κατά κανόνα το διαδίκτυο, αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς και αν προς το παρόν αυτή απευθύνεται σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες (λόγου χάρη νεαρά άτομα ή άτομα εξοικειωμένα με τις νέες τεχνολογίες) στο προσεχές μέλλον θα αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των ατόμων που έχουν πρόσβαση στο διαδίκτυο. Το γεγονός αυτό θα ωφελήσει στην προώθηση ηλεκτρονικών μορφών διακυβέρνησης με κύρια χαρακτηριστικά την άμεση πρόσβαση, την «απελευθέρωση» σημαντικού όγκου και δαπανών του γραφειοκρατικού προϋπολογισμού, ενώ σε βάθος χρόνου οι ηλεκτρονικές μορφές διακυβέρνησης έχουν την δυναμική να βελτιώσουν τη δημοκρατική συμμετοχή και να υπερκεράσουν την πολιτική αποστασιοποίηση. Ενώ, η ορθή παροχή και χρήση της πληροφορίας που διακινείται στο διαδίκτυο μπορεί να λειτουργήσει και ως παράγοντας επιμόρφωσης και ενδυνάμωσης της συνείδησης για τα περιβαλλοντικά ζητήματα.

Ωστόσο, το διαδίκτυο, όπως και όλες οι μορφές ηλεκτρονικής επικοινωνίας δεν θα πρέπει να αντικαταστήσουν την πραγματική επικοινωνία μεταξύ των ανθρώπων. Ανάλογα και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση θα πρέπει να έχει ως σκοπό την διευκόλυνση της επικοινωνίας με τις δημόσιες αρχές, καθώς και την πρόσβαση σε πληροφορίες και δεν θα πρέπει να αντικαταστήσει πλήρως τη συμμετοχή των πολιτών σε τοπιακή κλίμακα μέσω π.χ. των τοπιακών συνελεύσεων. Θα πρέπει δηλαδή να λειτουργεί παράλληλα και συμπληρωματικά ή ενισχυτικά. Κι αυτό, διότι η ηλεκτρονική δημοκρατία – που, όμως, είναι απρόσωπη – σε ευαίσθητα θέματα, όπως

της Φλωρεντίας (υπογραφή 24 Φεβρουαρίου 2006, κύρωση 21 Νοεμβρίου 2006, ενώ κατέστη δεσμευτική από την 1^η Μαρτίου 2007). Μάλιστα, μέσα από την έρευνα και μελέτη των διαφορετικών πολιτισμικών επιρροών και της οικολογικής ποικιλότητας, προχώρησε στην υιοθέτηση του μεικτού Χαρακτήρα Χάρτη περιοχών της Αγγλίας (Joint Character Area Map of England), καθώς, επίσης, και στην καθιερωμένη πρακτική χρησιμοποίησης του Χαρακτήρα Εκτίμησης του τοπίου (Landscape Character Assessment) στο πλαίσιο ενημέρωσης των τοπικών αρχών για την χάραξη πολιτικής για το τοπίο. Βλ. Landscape Character Network, “European Landscape Convention” [in:] <http://landscapecharacter.org.uk>.

το τοπίο που συμμετέχουν όλες οι αισθήσεις του ανθρώπου μπορεί να λειτουργήσει ψυχρά και τεχνοκρατικά και να εξαφανίσει την όποια «πνοή» ή «ψυχή» διαθέτει το κάθε τοπίο.

6.5 Συμπεράσματα για τη συμμετοχή του κοινού

Η συμμετοχή του κοινού αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα για την προώθηση πολιτικών για το τοπίο και το περιβάλλον, αλλά και για την προώθηση συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας. Η σπουδαιότητα της συμμετοχής του κοινού έγκειται στην πολυπλοκότητα και διαρκώς μεταβαλλόμενη φύση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, στο γεγονός ότι το ευρύ κοινό και οι ειδικοί διαθέτουν διαφορετικές αντιλήψεις, όσον αφορά την εκτίμηση του κινδύνου, καθώς και στη δύναμη των πολιτών να εμποδίζουν με τη δράση τους την υλοποίηση περιβαλλοντικών αποφάσεων.

Η συμμετοχή του κοινού σε περιβαλλοντικά ζητήματα είναι αναγνωρισμένη στο Διεθνές Δίκαιο, ενώ αυτή συνδέεται άμεσα με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, των ατομικών δικαιωμάτων, της διαφάνειας και του κράτους δικαίου, καθώς και της Δημοκρατίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη Διάσκεψη του Ρίο για την ανάπτυξη και το περιβάλλον (1992), «τα περιβαλλοντικά θέματα έχουν πιο σωστές, αποδοτικές και πλήρως ολοκληρωμένες λύσεις όταν η συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πολιτών εξασκείται στο ανάλογο επίπεδο. Στο εθνικό επίπεδο, το κάθε άτομο πρέπει να έχει κατάλληλη πρόσβαση σε πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον, το οποίο διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές [...]».²⁹⁶ «Οι χώρες πρέπει να διευκολύνουν και να προωθούν τη δημόσια ενημέρωση και συμμετοχή, ώστε να δύναται ο κάθε πολίτης να έχει εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες»²⁹⁷

Μάλιστα, σύμφωνα με την Αρχή 1 της Διακήρυξης του Ρίο, «οι άνθρωποι τοποθετούνται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος για τη βιώσιμη ανάπτυξη». Ο άνθρωπος συμπλέκεται άμεσα με το περιβάλλον στο οποίο διαβιεί, για το λόγο αυτό η διατήρηση του περιβάλλοντος του σε βιώσιμο επίπεδο θα πρέπει να τον αφορά άμεσα. Τα περιβαλλοντικά ζητήματα, δηλαδή, αντιμετωπίζονται καλύτερα με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πολιτών, στο σχετικό επίπεδο.

²⁹⁶ Βλ. στο Κείμενο της τελικής Διακήρυξης της Διάσκεψης του Ρίο.

²⁹⁷ Ibid.

Στο κεφάλαιο 36 της Agenda 21 επισημαίνεται γι' αυτό το σκοπό, «ο κρίσιμος ρόλος της τυπικής και μη τυπικής εκπαίδευσης [...] για την αποτελεσματική συμμετοχή του κοινού στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων», καθώς και η υποχρέωση των χωρών να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή του κοινού σε συζητήσεις σχετικές με τις περιβαλλοντικές πολιτικές και εκτιμήσεις. Επίσης, σημειώνεται η υποχρέωση των χωρών να ενθαρρύνουν την ανάμειξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στην επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και των προβλημάτων της ανάπτυξης μέσα από κοινές ενημερωτικές πρωτοβουλίες και μέσα από αναβαθμισμένη αλληλεπίδραση με άλλους θεσμούς της κοινωνίας.

Στο κεφάλαιο 36 της Agenda 21 σημειώνεται επίσης η ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας των χωρών και του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών με τους γηγενείς πληθυσμούς, ώστε να συμμετέχουν με κατάλληλους τρόπους στη διαχείριση, το σχεδιασμό και την ανάπτυξη του τοπικού τους περιβάλλοντος, καθώς και η ανάγκη ενθάρρυνσης της διάχυσης της παραδοσιακής και κοινωνικής γνώσης, μέσα από τα τοπικά θέματα, ιδιαίτερα στις αγροτικές περιοχές, συνδυάζοντας τις προσπάθειες αυτές με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων μαζικής επικοινωνίας (Μ.Μ.Ε.), όποτε χρειάζεται.

Η ενσωμάτωση της συμμετοχής του κοινού σε περιβαλλοντικά ζητήματα θα ενισχυθεί σε σημαντικό βαθμό με τη Σύμβαση του Άαρχους, το 1998. Η Σύμβαση αυτή εξειδικεύει και συγκεκριμενοποιεί για πρώτη φορά, τα δικαιώματα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, στη συμμετοχή του κοινού στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων και στην θέσπιση διαδικαστικών εγγυήσεων σε περιπτώσεις προσβολής των δικαιωμάτων αυτών.

Στη Σύνοδο κορυφής των Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ, το 2002, δίνεται σημαντική έμφαση στη συμμετοχή των πολιτών, αναγνωρίζοντας ότι «η βιώσιμη ανάπτυξη απαιτεί μακροπρόθεσμη προοπτική και μια ευρείας βάσεως συμμετοχή στη διαμόρφωση πολιτικής, στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή τους σε όλα τα επίπεδα (άρθρο 26)».

Σε κοινοτικό επίπεδο η ενημέρωση και η συμμετοχή του κοινού περιλαμβάνεται στην Οδηγία 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην Οδηγία 96/61/ΕΚ σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, στην Οδηγία 2003/4/ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για τη κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος, στην Οδηγία 2003/35/ΕΕ σχετικά

με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και τη πρόσβαση στη δικαιοσύνη των Οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου και στην Οδηγία 2001/45/ΕΚ για την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση.

Με την ενσωμάτωση των παραπάνω Οδηγιών και τη κύρωση της Σύμβασης του Άρχους αναγνωρίζεται και στη χώρα μας το δικαίωμα συμμετοχής του κοινού. Το δικαίωμα βέβαια αυτό αναγνωριζόταν και στους βασικούς στόχους του Ν.1650/1986.

Σαφέστατα, το σημαντικότερο νομικό κείμενο για τη συμμετοχή του κοινού είναι η Σύμβαση του Άρχους. Η Σύμβαση αυτή συγκροτεί αναμφισβήτητα ένα ικανοποιητικό θεσμικό πλαίσιο για τη συμμετοχή του κοινού τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις όμως δεν αρκούν. Τα κυριότερα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι πολίτες ως προς τη συμμετοχή τους σε περιβαλλοντικές αποφάσεις είναι η πρόσβαση στη πληροφορία, η ενημέρωση για τους λόγους για τους οποίους λαμβάνεται μια περιβαλλοντική απόφαση και το δικαίωμα προσφυγής ενάντια σε λανθασμένες αποφάσεις και χειρισμούς της Διοίκησης.

Ειδικότερα, η αποτελεσματική εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που σχετίζονται με το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του, τη νοοτροπία των πολιτών και των στελεχών και υπαλλήλων που ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες στα διάφορα επίπεδα εξουσίας και την υποδομή του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης.²⁹⁸

Από την άλλη μεριά, η καλή οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης, η πολιτική κουλτούρα και η διοικητική πρακτική αποδεσμευμένη από μυστικοπάθειες και από εμμονές στις έννοιες του απορρήτου και του εμπιστευτικού, και, αντιστοίχως, η νοοτροπία των διοικούμενων απαλλαγμένη από την καχυποψία έναντι των Αρχών²⁹⁹, θα μπορούσαν να συμβάλλουν σημαντικά στην συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας της συμμετοχής του κοινού σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Κι αυτό, διότι, η συνειδητοποίηση από τους πολίτες, τα στελέχη της Διοίκησης και τους δικαστικούς λειτουργούς της σημασίας που έχει για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και

²⁹⁸ Βλ. οπ.π. Κώστας Μενουδάκος, «Η Σύμβαση του Άρχους και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών».

²⁹⁹ Ibid.

για την εμφάνιση του περιεχομένου της δημοκρατίας, η ενεργή συμμετοχή των πολιτών, θα συνέβαλλε στην προώθηση μέτρων ορθής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η συνειδητοποίηση της συμμετοχής σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος εξαρτάται επομένως από το σύνολο της κοινωνίας. Ήδη, τα πρώτα βήματα προς αυτή την κατεύθυνση έχουν γίνει μέσα από τη σύσταση Συμβάσεων σε διεθνές επίπεδο, Οδηγιών σε κοινοτικό και ανάλογων νομικών ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, η εφαρμογή τους προϋποθέτει δομικές αλλαγές στον τρόπο και στη λειτουργία της Διοίκησης, αλλά και στον τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας. Επιπλέον, η έννοια της διακυβέρνησης, έτσι όπως αυτή ενσαρκώνεται στα νομικά κείμενα, όπως η Σύμβαση του Άρχους και κατά κύριο λόγο ο τρόπος που ενσωματώνεται η συμμετοχή του κοινού δεν μπορεί να δώσει μια ώθηση προς μια ουσιαστική συμμετοχή υπό όρους συναπόφασης και άρα δεν μπορεί να συμβάλλει στην εξέλιξη της έννοιας της διακυβέρνησης και στον εμπλουτισμό ή στην ενδυνάμωσή της. Μια διαφοροποιημένη και ουσιαστική προσέγγιση προϋποθέτει την αλλαγή φιλοσοφίας σε πολλά πεδία, αλλά και σε αντιλήψεις.

Ένα τέτοιο εγχείρημα φαντάζει ιδιαίτερα δύσκολο. Τα πρώτα όμως βήματα για μια επιτυχή περιβαλλοντική διακυβέρνηση μπορούν να γίνουν πραγματικότητα μέσω του τοπίου. Έχει παρατηρηθεί ότι οι άνθρωποι έχουν ισχυρή προσήλωση σε ένα τόπο, ο οποίος μπορεί να συνδέεται είτε με τον τόπο καταγωγής τους, είτε με τον τόπο της διαμονής τους, όταν δεν συμπίπτει με τον τόπο από τον οποίο κατάγονται. Αντιλαμβάνονται τα στοιχεία που τον συνθέτουν ανάλογα με τις προσωπικές τους εμπειρίες, τις αντιλήψεις τους και την αισθητική τους. Επιπλέον, ο τόπος στον οποίο διαβιώνουν συνδέεται άμεσα με το κοινωνικό πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνουν χώρα οι δραστηριότητες του ανθρώπου, οι οποίες του εξασφαλίζουν τη συνέχιση της ανθρώπινης ύπαρξής του. Ο άνθρωπος συνδέει το τοπίο με βάση συνειρμικούς όρους που σχετίζονται με την συγγένεια και τη φιλία, με οικονομικούς όρους που σχετίζονται με την απασχόληση και την εξασφάλιση τροφής και πόσιμου νερού, τον τουρισμό και την αναψυχή, αλλά και με περιβαλλοντικούς όρους, που σχετίζονται με αλλοιώσεις ή καταστροφές που έχουν υποστεί τα τοπία από φυσικές αιτίες, αλλά κατά κύριο λόγο από την ανθρώπινη παρέμβαση στο πέρασμα του χρόνου και οι οποίες έχουν άμεσες συνέπειες στην ατομική του ευημερία.

Παρατηρούμε, δηλαδή, ότι οι τρεις πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης, περιβάλλον, οικονομία και κοινωνία, διαπλέκονται με τις αντίστοιχες πολλαπλές διαστάσεις του τοπίου και αλληλοεπηρεάζονται.

Για παράδειγμα, έντονες βροχοπτώσεις ή υπερχειλίση ποταμών είτε αυτό οφείλεται σε φυσικά αίτια, είτε στο σύνολο της ανθρώπινης δραστηριότητας που έχει επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο παγκόσμιο κλίμα, θα οδηγήσουν σε καταστροφή της σοδειάς των αγροτών, η οποία θα είναι επιζήμια για την οικονομική και κοινωνική τους ευημερία, ενώ αν λάβουν τεράστιες διαστάσεις μπορούν να οδηγήσουν και σε ξεριζωμό ολόκληρων κοινοτήτων. Μια οικολογική καταστροφή θα έχει άμεσες αρνητικές συνέπειες στην οικονομική δραστηριότητα του ανθρώπου (απασχόληση, εξασφάλιση τροφής και πόσιμου νερού, κοκ) αλλά και στις κοινωνικές σχέσεις που λάμβαναν χώρα στο πλαίσιο αυτής (π.χ. κοινωνικές σχέσεις φιλίας) και επομένως και στο τοπίο ως πλαίσιο της ζωής του. Άλλωστε το τοπίο ως ένα δυναμικό σύνολο περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και οικονομικών στοιχείων και σχέσεων ταυτίζεται νοηματικά τόσο με τη βιώσιμη ανάπτυξη, υπό την έννοια των εμπεριεχομένων σε αυτήν προαναφερθέντων πυλώνων, καθώς και με τη διάσταση της βιωσιμότητας των οικοσυστημάτων, στην οποία ταυτοχρόνως παραπέμπει. Το τοπίο εκλαμβάνόμενο ως ζωντανός οργανισμός, στην ουσία αντικατοπτρίζει τις σχέσεις διάδρασης μεταξύ των φυσικών και οικολογικών στοιχείων με το κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό γίνεσθαι και μάλιστα υπό το φως της μελλοντικής δράσης του και επ' ωφελεία των μελλοντικών γενεών.³⁰⁰

Οι άνθρωποι είναι δηλαδή τοποθετημένοι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος για τη βιώσιμη ανάπτυξη του τοπίου, καθώς συμπλέκονται άμεσα με το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής τους. Υπό αυτήν την έννοια, οι άνθρωποι έχουν άμεση αντίληψη, όταν έρχονται αντιμέτωποι με θέματα διαχείρισης και σχεδιασμού των τοπίων. Όπως είδαμε και στη Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης, «το τοπίο είναι μια περιοχή, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το λαό, της οποίας ο χαρακτήρας είναι αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και ανθρωπογενών παραγόντων». Κατά συνέπεια, οι σχέσεις αλληλεξάρτησης που δημιουργούν οι άνθρωποι με το τοπίο και το άμεσο περιβάλλον τους, είναι καθοριστικής σημασίας για την προστασία του τοπίου και του περιβάλλοντος.

Παράλληλα, αυτές οι σχέσεις αλληλεξάρτησης προσδιορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την ποικιλία των παραδόσεων και πολιτισμών, καθώς και από τις διαφορετικές κλίμακες και ανησυχίες σε αγροτικό και σε αστικό επίπεδο. Πράγμα, το οποίο

³⁰⁰ Βλ. οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο», σελ. 199.

καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την υιοθέτηση των κατά περίπτωση ορθών περιβαλλοντικών πολιτικών από τις Δημόσιες Αρχές. Κι αυτό, διότι η κατανόηση και η αντίληψη που διαμορφώνουν τα κέντρα λήψης αποφάσεων, για το τι είναι σωστό για την προστασία, διαχείριση και το σχεδιασμό του κάθε τοπίου, δεν μπορεί να είναι η ίδια, ούτε να εκκινεί από το ίδιο ενδιαφέρον, σε σχέση με την αντίληψη που έχουν οι ίδιοι οι κάτοικοι για το τοπίο τους, ή ακόμη και οι επισκέπτες και όλοι εν γένει οι εν δυνάμει χρήστες του τοπίου στο οποίο διαβιούν και δημιουργούν σχέσεις αλληλεπίδρασης.

Ο άνθρωπος, ο οποίος διαβιεί σε ένα τοπίο και επωφελείται από αυτό, οφείλει για να συνεχίσει να ζει και αυτός και τα παιδιά του από αυτό, να μεριμνεί και να φροντίζει για τη βιώσιμη ανάπτυξή του. Για να γίνει, όμως αυτό, θα πρέπει σταδιακά, η Πολιτεία να παράσχει δικαιώματα στο περιβάλλον για τους πολίτες της.

Ωστόσο, σε πολλές των περιπτώσεων, κυρίαρχη είναι η άποψη ότι οι πολίτες δεν είναι σε θέση να λάβουν σωστές αποφάσεις μιας και δεν διαθέτουν την απαιτούμενη εκπαίδευση ή την εξειδικευμένη γνώση που χρειάζεται για να συζητήσουν και να κατανοήσουν τα τεχνικά θέματα και έτσι η εκτίμηση του κινδύνου να είναι διαφορετική ανάμεσα σε κοινό και επιστήμονες. Αποτέλεσμα είναι, μειονότητες και πολίτες από φτωχές περιοχές, άνθρωποι δηλαδή με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, συχνά να αποκλείονται από τις διαδικασίες της συμμετοχής. Η μη ισότιμη και η μη δεσμευτική φύση της συμμετοχής του κοινού στις αποφάσεις της Διοίκησης, επιδρά στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, με αποτέλεσμα οι πολίτες πολύ συχνά να αρνούνται να εφαρμόσουν τις τελικές αποφάσεις.

Κατά συνέπεια, θα πρέπει να διαμορφωθεί ένα κατάλληλο δομικό πλαίσιο στο οποίο να μπορούν να συμμετέχουν οι πολίτες σε περιβαλλοντικές αποφάσεις, που σε τελική ανάλυση επηρεάζουν την ίδια την ατομική και κοινωνική τους υπόσταση. Όπως έχει πολλάκις αναφερθεί η Σύμβαση του Άαρχους έθεσε τα θεμέλια σε θεσμικό επίπεδο για την «κατάκτηση» του δικαιώματος στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού στις περιβαλλοντικές αποφάσεις και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Επιπλέον, οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κοινοτικό επίπεδο, καθότι έχουν αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των εθνικών ρυθμίσεων, διαμορφώνουν ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο για το δικαίωμα στο περιβάλλον στην Ευρώπη. Ο πολίτης σε περιπτώσεις προσβολής του δικαιώματος αυτού, μπορεί να στραφεί στους μηχανισμούς επίλυσης διαφορών της Κοινότητας για τα κράτη-μέλη της, ενώ σε

περιπτώσεις που αφορούν μη μέλος της ΕΕ, μπορεί να στραφεί σε διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς, που προστατεύουν το δικαίωμα αυτό.

Βέβαια, ζητούμενο είναι η συνειδητοποίηση του δικαιώματος αυτού από το σύνολο της κοινωνίας, ώστε να διαμορφωθεί το κατάλληλο πλαίσιο, το οποίο θα δίνει ευκαιρίες για ισότιμη συμμετοχή σε θέματα προστασίας του τοπίου και του περιβάλλοντος. Επειδή, οι προσπάθειες σε εθνική κλίμακα είναι μάλλον δύσκολο να έχουν επιτυχία, αυτές θα πρέπει να στραφούν σε τοπική κλίμακα, όπου συναντώνται όλες οι παράμετροι της δυσκολίας υιοθέτησης και εφαρμογής των περιβαλλοντικών αποφάσεων. Εδώ, η προσφορά για συμμετοχή είναι αυξημένη, καθώς οι πολίτες έχουν λόγο να συμμετέχουν σε συζητήσεις που αφορούν το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής τους, ενώ παράγοντες όπως το μορφωτικό επίπεδο και η κοινωνική τάξη, όχι μόνο δεν μειώνουν το αποτέλεσμα της συμμετοχής, αλλά απεναντίας δεν πρέπει να στερούν το δικαίωμα αυτό, καθώς η αντίληψη που έχει κάποιος για τον τόπο που διαβιεί δεν διαμορφώνεται αποκλειστικά και μόνο από αυτό. Διαμορφώνεται περισσότερο από τις κοινωνικές σχέσεις του ανθρώπου με τη φύση.

Βέβαια, η περιβαλλοντική εκπαίδευση και επιμόρφωση θα μπορούσαν να είναι πολύ επωφελείς, ιδίως ως προς την ανάπτυξη εμπιστοσύνης στο άτομο, έτσι ώστε να μπορέσει να διατυπώσει τις προτάσεις του και του στόχους του. Η ανάπτυξη εμπιστοσύνης στο άτομο εξαρτάται, όπως έχουμε πει και από τις Αρχές, ενώ μπορεί να ωφελήσει και το ίδιο το σύστημα, καθώς η δυνατότητα συμμετοχής διευκολύνει την αποδοχή και νομιμοποίηση των αποφάσεων. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να εξευρεθούν κατάλληλοι τρόποι και μέθοδοι προώθησης της συνεργασίας των πολιτών με τη Διοίκηση και την Πολιτεία, αφενός για την βιώσιμη ανάπτυξη του τοπίου, αφετέρου για την προώθηση πιο σφαιρικών περιβαλλοντικών λύσεων σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα, από το τοπικό στο εθνικό, και από το εθνικό στο κοινοτικό και διεθνές επίπεδο, εν ολίγοις δηλαδή, η κλίμακα στην οποία λαμβάνονται οι περιβαλλοντικές αποφάσεις, «αποφασίζει» και για το σύνολο της αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

7. Συμπερασματικές σκέψεις για τη διακυβέρνηση τοπίου

Η διακυβέρνηση τοπίου αποτελεί ένα νέο πεδίο μελέτης, το οποίο άρχισε να αναπτύσσεται και να γίνεται ευρύτερα γνωστό τα τελευταία χρόνια. Η έννοια αυτή δεν αναφέρεται σε οντολογικά δεδομένο χώρο, αλλά απεναντίας σκοπό έχει να

υποδείξει το «σημείο τομής» στο οποίο συναντώνται η κοινωνία, η οικονομία και το κράτος για την προώθηση βιώσιμων πολιτικών σε θέματα τοπίου.

Υπό μια ευρεία έννοια, η διακυβέρνηση σε θέματα τοπίου αναφέρεται στην επιβεβαίωση της αποτελεσματικότητας ήδη υφιστάμενων θεσμικών ρυθμίσεων, στην αλλαγή θεσμικών ρυθμίσεων που κρίνονται ανεπαρκείς και στην δημιουργία νέων που θα ανταποκρίνονται καλύτερα στην προστασία, την διαχείριση και τον σχεδιασμό του τοπίου.

Ειδικότερα, η διακυβέρνηση τοπίου συμπλέκεται αφενός με το τοπίο ως το πεδίο δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων ή ως τον τόπο ανθρώπινης κατοίκησης και αλληλεπίδρασης με το περιβάλλον και αφετέρου με την διακυβέρνηση ως την κύρια θεσμική προσέγγιση που μπορεί να εγγυηθεί την αποδοχή της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά και την διατήρηση της ανθρώπινης ύπαρξης στον χρόνο. Ασχολείται με το ζήτημα διασύνδεσης μεταξύ των «φυσικών» συνθηκών των χώρων και των κοινωνικά κατασκευασμένων χώρων, αντιπροσωπεύοντας τουλάχιστον ένα σημείο εκκίνησης για μια επιτυχή περιβαλλοντική διακυβέρνηση.³⁰¹

Προκειμένου όμως να γίνει καλύτερα κατανοητή η έννοια αυτή, το περιεχόμενο και ο απώτερος σκοπός της, θα πρέπει να εξετάζονται πρωτίστως τα επιμέρους συστατικά της. Εν προκειμένω, τόσο η έννοια της «διακυβέρνησης», όσο και η έννοια του «τοπίου», παρ' όλο που όλοι μας λίγο ή πολύ έχουμε μια ιδέα για το τι μπορεί να σημαίνουν, εντούτοις στην πράξη διαφαίνεται ότι όχι μόνο δεν υφίσταται μόνον μια άποψη, αλλά είναι δύσκολο να προσδιοριστεί και το περιεχόμενό τους.

Σε ότι αφορά το τοπίο, αυτό έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης πολλών και διαφορετικών επιστημονικών κλάδων με αποτέλεσμα να έχει οριστεί και επανοριστεί πολλές φορές.

Ωστόσο, οι σύγχρονες τάσεις προσέγγισης της έννοιας «τοπίο» καταδεικνύουν την διαλεκτική σχέση που διαμορφώνεται ανάμεσα στο άτομο και τις φυσικές συνθήκες της ύπαρξής του και οι οποίες διαμορφώνουν το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής του. Το τοπίο παύει να είναι ένα απλό οπτικό αντικείμενο και γίνεται αντιληπτό ως μια ολότητα, στην οποία συνυπάρχουν τόσο ο φυσικός χώρος υπό την ευρεία έννοια της φύσης και του φυσικού περιβάλλοντος, όσο και ο κοινωνικός χώρος, όπως

³⁰¹ Βλ. οπ.π. Christoph Gorz, «The “Politics of Scale” and the “natural” conditions of places», pp 954-966.

διαμορφώνεται από ανθρώπινους παράγοντες σαν μέλη μιας ευρύτερης πολιτισμικής κοινότητας, και όλα αυτά διαποτισμένα με αξίες, ιστορικές καταβολές, πολιτισμικές αλλαγές και προσωπικές ιδιαιτερότητες. Το τοπίο γίνεται, δηλαδή, αντιληπτό τόσο ως το φυσικό περιβάλλον στο οποίο ζούμε, όσο και ως το δομημένο – ανθρωπογενές περιβάλλον, το οποίο περιγράφει τις επιδράσεις και επιρροές των ενεργειών μας, καθώς και των παρεμβάσεων μας στην υποδομή του τόπου που μας περιβάλλει.

Σαφέστατα, μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της έννοιας «τοπίο» δίνεται στην Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης (Φλωρεντία, 2000), η οποία είναι αποκλειστικά αφιερωμένη στο τοπίο και την προστασία του και στην οποία καθορίζεται επαρκώς το περιεχόμενό του. Εδώ, το τοπίο προσδιορίζεται «[...] ως μια περιοχή όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τον λαό της αποτελέσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης φυσικών ή/και ανθρωπογενών παραγόντων».

Ο ορισμός αυτός δίνει μια νέα διάσταση αλλά και πνοή σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης. Κι αυτό, διότι, η ερμηνεία του τοπίου στη Σύμβαση ως σύνολο φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων υποδηλώνει την ενσωμάτωση οικονομικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικό-πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων σε ένα φυσικό υπόβαθρο, σε ένα οργανικό σύνολο στο χωροχρονικό πλαίσιο του τοπίου.³⁰² Το τοπίο ως ένα δυναμικό σύνολο περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και οικονομικών στοιχείων και σχέσεων ταυτίζεται κατά αυτόν τον τρόπο νοηματικά με τη βιώσιμη ανάπτυξη, υπό την έννοια των εμπεριεχομένων σε αυτήν αντίστοιχων πυλώνων (περιβάλλον, οικονομία, κοινωνία).³⁰³

Ταυτόχρονα, η μετατροπή του τοπίου σε μια συνθετική έννοια, η οποία αντικατοπτρίζει τη σχέση μεταξύ των φυσικών και οικολογικών στοιχείων με τους κοινωνικά κατασκευασμένους χώρους και τις σχέσεις που τους διέπουν αναφορικά με την οργάνωση της κοινωνίας, της οικονομίας και του πολιτισμού, έχει ως συνέπεια την ανάδειξη του τοπίου ως στοιχείου-κλειδί αφενός για την ατομική και την κοινωνική ευημερία του ανθρώπου, αφετέρου για την βελτίωση της ποιότητας της ζωής. Το τοπίο προβάλλει, δηλαδή, ως καθοριστικός παράγοντας για την ευημερία του ατόμου και της κοινωνίας, καθώς συνδέεται με τη δημιουργία θέσεων

³⁰² Βλ. σχετικά οπ.π. Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, «*Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο*», σελ. 198.

³⁰³ Ibid.

απασχόλησης, σχέσεων συγγένειας και φιλίας, αλλά και την αναψυχή και τον τουρισμό ή ακόμα με την φυσική και πνευματική ευεξία. Ενώ, όλες οι μορφές του θεωρούνται ζωτικής σημασίας, ανεξαιρέτως φυσικού ή/και πολιτιστικού κάλλους.

Κατά συνέπεια, το τοπίο είναι όχι μόνον ένας ζωντανός οργανισμός που συνεχώς εξελίσσεται και διαμορφώνεται μέσα στο χώρο και στο χρόνο, αλλά και μια ολότητα που συνδέεται με την ιστορία, την κληρονομιά του ανθρώπινου πολιτισμού, την κουλτούρα ενός λαού και τις τοπικές του παραδόσεις και ιδιαιτερότητες. Το κάθε τοπίο είναι μοναδικό και η μελέτη του θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τις ιδιαίτερες συνιστώσες του κάθε τόπου, καθώς και τις ιδιαιτερότητες του λαού του.

Επιπλέον, η προστασία του τοπίου είναι όχι μόνον βασική προϋπόθεση για την διατήρηση της ζωής στον χρόνο, αλλά και ένα αναγκαίο βήμα για την προώθηση της ιδέας της βιώσιμης ανάπτυξης και του δικαιώματος του ανθρώπου να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον.

Ως εκ τούτου, η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας είναι η αφετηρία για την σύνδεση του τοπίου με την βιώσιμη ανάπτυξη και με τις ανθρώπινες ενέργειες και δράσεις που θα εξασφαλίσουν την αέναη διατήρησή του στο χρόνο. Υπό αυτήν την έννοια, «βιώσιμο τοπίο» είναι αυτό το οποίο θα μπορεί να εξασφαλίζει μια υψηλού επιπέδου ποιότητα ζωής αναφορικά με τις φυσικές συνθήκες των χώρων, αλλά και με βάση τις κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται από τον άνθρωπο πάνω στους φυσικούς χώρους και συνθέτουν το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσης του. Ενώ, η βιωσιμότητα του τοπίου εξασφαλίζεται κατά κύριο λόγο μέσω της διαχείρισης και αφορά το παρόν, εντούτοις τα αποτελέσματά της επεκτείνονται τόσο στο μέλλον υπό την προοπτική του σχεδιασμού, όσο και στο παρελθόν στο πλαίσιο της αποκατάστασης του τοπίου.

Σκοπός, επομένως, της Σύμβασης είναι η προστασία, η διαχείριση και ο σχεδιασμός του τοπίου, ανεξαιρέτως φυσικής ή πολιτιστικής αξίας – καθότι όλα τα τοπία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην ευημερία του ατόμου και της κοινωνίας – και υπό το πρίσμα μιας βιώσιμης προοπτικής για τη συνέχιση του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Για το λόγο αυτό, η από κοινού προσπάθεια όλων των δρώντων της κοινωνίας για τη διαφύλαξη και τη διατήρηση του τοπίου στο οποίο διαβιούν και δημιουργούν σχέσεις αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης μαζί του, προβάλλει ως βασική προϋπόθεση για την εκπλήρωση των σκοπών της Σύμβασης.

Και παρόλο, βέβαια, που δεν γίνεται ρητή αναφορά στην έννοια της «διακυβέρνησης» στη Σύμβαση, αυτή ενυπάρχει κατά τρόπον τινά στο ίδιο το

περιεχόμενο των διατάξεων και των σκοπών της. Λόγου χάρη, στόχοι όπως η εκπαίδευση και η επιμόρφωση, καθώς και η ενεργοποίηση της συμμετοχής του κοινού σε θέματα προστασίας του τοπίου όχι μόνον αποτελούν βασικούς στόχους της Σύμβασης, αλλά εμπίπτουν και στους γενικότερους στόχους του Συμβουλίου της Ευρώπης για μια δημοκρατική κοινωνία και ένα κράτος δικαίου, στο οποίο οι πολίτες αναμορφώνουν το σύστημα προς την κατεύθυνση του σεβασμού των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους, καθώς και του δικαιώματος να ζουν σε ένα υγιές περιβάλλον και εν τέλει στην ίδια την ιδέα της διακυβέρνησης, που θέτει το πλαίσιο για τη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Ειδικότερα, αν εξετάσουμε την έννοια της «διακυβέρνησης» (governance), θα δούμε ότι μέσα από την μελέτη της μπορούμε σταδιακά να κατανοήσουμε τον βαθμό στον οποίο αλληλεπιδρούν οι παράγοντες της κοινωνίας και αναμορφώνουν το σύστημα στην προκειμένη περίπτωση για την προστασία, τη διαχείριση και το σχεδιασμό του τοπίου.

Εντούτοις, η έννοια αυτή δεν συνδέθηκε αρχικά με το τοπίο, αλλά προέκυψε μεταγενέστερα. Η διακυβέρνηση προέρχεται από το ρήμα κυβερνώ (governing) και δηλώνει τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία από την κοινωνία. Η έννοια αυτή, όπως είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο, συνδέθηκε με την άσκηση της εξουσίας από το κράτος και την κυβέρνηση και την απαίτηση για συμμετοχή της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών στις δημόσιες αποφάσεις.

Πιο ειδικά, η συζήτηση γύρω από τον δημοκρατικό τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας έχει απασχολήσει σημαντικά τους μελετητές των κοινωνικών και ανθρωπιστικών επιστημών τις τελευταίες δεκαετίες εξαιτίας των αλλαγών που έχουν συντελεστεί σε οικονομικό, κοινωνικό, πολιτισμικό και τεχνολογικό επίπεδο παγκοσμίως. Η έλλειψη εμπιστοσύνης στα κόμματα και στους δημοκρατικούς θεσμούς, αλλά και η διάχυση της οικονομικής σφαίρας στη δημόσια ζωή, έφεραν στο προσκήνιο ζητήματα αλλαγής του τρόπου με τον οποίο ασκείται η εξουσία.

Ο όρος «διακυβέρνηση» χρησιμοποιείται τις τελευταίες δεκαετίες για να υποδηλώσει αλλαγές ως προς τον δημοκρατικό τρόπο οργάνωσης των αναπτυγμένων δυτικών κοινωνιών. Το νέο στοιχείο που εισάγει είναι η συμμετοχή του κοινού τόσο στο στάδιο της υιοθέτησης, όσο και στο στάδιο της εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων. Στα σημαντικά πλεονεκτήματα της θεωρητικής σύλληψης περί της συμμετοχής του κοινού κατατάσσονται η ευρεία συναίνεση και νομιμοποίηση της αποδοχής των πολιτικών αποφάσεων. Ταυτόχρονα, «ανοίγει» νέους δρόμους για την

αναμόρφωση του δημοκρατικού συστήματος προς την κατεύθυνση άμεσων μορφών δημοκρατίας.

Αρκεί να αναλογιστούμε ότι η δημοκρατία έτσι όπως τη γνωρίζουμε στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες, έχει μέχρι στιγμής διάρκεια ζωής μισό αιώνα. Είναι εύλογο λοιπόν το δημοκρατικό σύστημα να εξελίσσεται συνεχώς και να αναμορφώνεται. Δηλαδή, δεν αρκεί όταν τίθεται το ερώτημα της δημοκρατίας, όπου σήμερα αναφέρεται πάντα στην αντιπροσωπευτική, είτε να την εγκωμιάσουμε είτε να την επικρίνουμε, οφείλουμε να προχωρήσουμε περισσότερο και να εμβαθύνουμε στη συμμετοχή.

Ωστόσο, η συμμετοχή του κοινού στους νέους τρόπους διακυβέρνησης αναφορικά με την λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, συναντά ποικίλες δυσκολίες, οι οποίες ως επί το πλείστον οφείλονται στην λειτουργία και στον γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης του δημοσίου τομέα, στην παθητικοποίηση του πολίτη και την αποξένωσή του από τις συλλογικές πολιτικές διαδικασίες, καθώς και στο γεγονός ότι από πλευράς θεσμικής κατοχύρωσης, η συμμετοχή του κοινού στις περισσότερες περιπτώσεις λειτουργεί περισσότερο συμβουλευτικά και όχι αποφασιστικά. Λειτουργεί, δηλαδή, απλώς ως πληροφόρηση και συμμετοχή σε κάποιες αποφάσεις που λαμβάνονται από τα κυβερνητικά όργανα. Παράγοντες, βέβαια, που άλλοτε εμφανίζονται σε μεγάλο βαθμό και άλλοτε σε μικρότερο, αλλά σε κάθε περίπτωση «προσβάλλουν» όλες τις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες.

Παρά, όμως, το παραπάνω έλλειμμα, ο τομέας που φάνηκε ότι μπορεί να αμβλύνει αυτές τις δυσκολίες ως προς τη συμμετοχή του κοινού στις πολιτικές αποφάσεις και να υλοποιήσει την ιδέα της διακυβέρνησης, είναι ο τομέας του περιβάλλοντος. Το περιβάλλον αποτελούσε ανέκαθεν ένα προνομιακό χώρο ανάδειξης συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης, όπως άλλωστε έχει δείξει και η πληθώρα των μη κυβερνητικών οργανώσεων που ενεργοποιούνται στο χώρο του περιβάλλοντος. Επιπλέον, είναι ένας τομέας που μας απασχολεί όλους, ανεξαιρέτως οικονομικού, κοινωνικού ή μορφωτικού επιπέδου, καθώς επηρεάζει άμεσα την ανθρώπινη ύπαρξη μας. Εδώ, η διακυβέρνηση προβάλλει ως η κύρια θεσμική προσέγγιση που μπορεί να εγγραφεί και την επιτυχία της βιώσιμης ανάπτυξης.

Ακόμα, όμως και εδώ η εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης συναντά εμπόδια. Η υιοθέτηση κοινών στόχων για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη προσκρούει σε ανυπέρβλητες δυσκολίες που έχουν να κάνουν με την άνιση οικονομική ανάπτυξη, τις διαφορετικές πολιτισμικές, ιστορικές, γεωγραφικές και κλιματολογικές συνθήκες,

καθώς και όλους εκείνους τους παράγοντες που διαμορφώνουν τον χαρακτήρα ενός τόπου και ενός λαού.

Στο πλαίσιο αυτό, (α) η υιοθέτηση κοινών στόχων για διαφορετικές πολιτισμικές και γεωγραφικές κλίμακες, (β) η αποξένωση από το επίπεδο όπου συζητούνται και αποφασίζονται οι πολιτικές αποφάσεις, το οποίο σημαίνει μη επαρκή γνώση για τα περιβαλλοντικά τοπικά ζητήματα, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις το κέντρο λήψης των αποφάσεων βρίσκεται μακριά από το κέντρο εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων, και (γ) το μειονέκτημα της απλής έκφρασης γνώμης των μη κυβερνητικών δρώντων και όχι της συμμετοχικής γνώμης τόσο ως προς την υιοθέτηση των πολιτικών αποφάσεων, όσο και της εφαρμογής τους σε περιβαλλοντικά ζητήματα, θέτουν φραγμούς στην προσπάθεια για τη λύση των περιβαλλοντικών ζητημάτων υπό μια βιώσιμη προοπτική.

Πάρα, όμως, τις παραπάνω δυσκολίες, η εμφύτευση της ιδέας της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και η εξέλιξή της φαίνεται να βρίσκει σημαντικό έρεισμα στο τοπίο. Κι αυτό, διότι, το τοπίο, ως συστατικό στοιχείο του περιβάλλοντος, φαίνεται να προβάλλει ως ο συνδετικός κρίκος ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη, καθώς ενσωματώνει όλα εκείνα τα στοιχεία που συνθέτουν τον χαρακτήρα ενός τόπου, ενώ προσφέρει το στοιχείο της αμεσότητας που υπεισέρχεται στις κοινωνικές σχέσεις του ανθρώπου με τη φύση, οι οποίες διαμορφώνουν και το κοινωνικό πλαίσιο διαβίωσής του. Ενώ, η από κοινού διαχείριση του τοπίου φαίνεται να μπορεί να φέρει εις πέρας την ιδέα της διακυβέρνησης, μέσω της ουσιαστικής συμμετοχής του κοινού. Υπό αυτήν την οπτική, μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση βιώσιμων στόχων θα πρέπει, επομένως, να έχει ως αφετηρία το τοπίο. Κι αυτό διότι, μέσω της προστασίας του τοπίου είναι δυνατή η εφαρμογή βιώσιμων περιβαλλοντικών πολιτικών προστασίας και διαχείρισης σε όλα τα επίπεδα (τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές).

Για να είναι όμως εφικτή η βιώσιμη προστασία και διαχείριση του τοπίου, ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η διακυβέρνηση θα πρέπει να είναι διαφορετικός. Η συμμετοχή του κοινού και όλων των ενδιαφερομένων μερών είναι το κλειδί για μια επιτυχή διακυβέρνηση σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Το γεγονός αυτό διαφαίνεται από θεσμικής απόψεως στην ίδια τη Σύμβαση για το τοπίο, στην οποία προκύπτει η ουσιαστική συμμετοχή του κοινού στην υιοθέτηση των στόχων ποιότητας τοπίου. Η διατύπωση, δηλαδή, των προσδοκιών του κοινού από τις δημόσιες αρχές σε σχέση με τα χαρακτηριστικά του τοπίου που το περιβάλλει, προβάλλει ως αναγκαία

προϋπόθεση για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σε θέματα τοπίου. Πιο ειδικά, αν ανατρέξουμε και στον ίδιο τον ορισμό του τοπίου στη Σύμβαση θα δούμε ότι η αγγλική λέξη «perceived» αντανακλά την ιδιαίτερη αυτή σχέση που διαμορφώνεται και εξελίσσεται μεταξύ του ανθρώπου και του τοπίου ως ολότητας. Κατά αυτήν την διατύπωση αν μην τι άλλο η Σύμβαση αφιερώνει ένα σημαντικό μέρος των διατάξεών της στο πώς μέσα από τα κατάλληλα θεσμικά μέτρα, θα ενεργοποιηθεί όχι μόνον το ενδιαφέρον του κοινού για το τοπίο, αλλά και η επιθυμία του να συμμετάσχει στις αποφάσεις που επηρεάζουν το τοπίο του και συνακόλουθα τη ζωή του.

Στο ίδιο πλαίσιο αυτό, σημαντική είναι η συμβολή της Σύμβασης του Άαρχους, καθώς σε αυτήν σκιαγραφείται το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και η συμμετοχή του κοινού στις περιβαλλοντικές αποφάσεις, κατοχυρώνονται ως αναπόσπαστο κεκτημένο του δικαιώματος στο περιβάλλον. Παράλληλα, με τη Σύμβαση αυτή κατοχυρώνεται και η πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιπτώσεις που θίγονται τα παραπάνω δικαιώματα.

Η σημασία της Σύμβασης του Άαρχους έγκειται κυρίως στο ότι δημιουργεί τις κατάλληλες προϋποθέσεις για να συμμετάσχουν ενεργά οι πολίτες στην πολιτική διαδικασία μέσα από την υιοθέτηση και εφαρμογή των περιβαλλοντικών αποφάσεων. Μάλιστα, η συνδρομή της Σύμβασης είναι ιδιαίτερος σημαντική, καθώς ως προγενέστερη λειτουργεί όχι μόνο συμπληρωματικά με την Σύμβαση της Φλωρεντίας για το τοπίο, αλλά παρέχει και επαρκείς ορισμούς αναφορικά με έννοιες που χρησιμοποιούνται στη Σύμβαση της Φλωρεντίας, λόγου χάρη η έννοια του «κοινού», και των οποίων το περιεχόμενο δεν προσδιορίζεται επαρκώς.

Οι διατάξεις του Άαρχους τροφοδοτούν τις διατάξεις της Σύμβασης για το τοπίο με τέτοιο τρόπο, που θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία. Αν μη τι άλλο η Σύμβαση του Άαρχους δίνει το έναυσμα στις δημόσιες αρχές να αναπτύξουν κατάλληλους κρατικούς μηχανισμούς, απαλλαγμένους από μυστικοπάθειες, με έμφαση στη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε αυτούς, ενώ η Σύμβαση της Φλωρεντίας, ιδιαίτερα με τη διάταξη για τους στόχους ποιότητας τοπίου «ανοίγει» τον δρόμο για μια πιο ουσιαστική θεώρηση της διαχείρισης και οργάνωσης του τοπίου και η οποία θα οφείλεται σε μια διαφοροποιημένη προσέγγιση συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη τους (πολίτες, τοπική αυτοδιοίκηση, οικονομικές και κοινωνικές οργανώσεις κ.α.).

Κατά συνέπεια, ζητούμενο είναι η εφαρμογή των Συμβάσεων για την απαρχή μιας ουσιαστικής και διαφοροποιημένης ως προς τις προϋποθέσεις και το περιεχόμενο συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών. Σαφώς το νομοθετικό πλαίσιο και οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις δεν επαρκούν για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, αποτελούν όμως ένα αφετηριακό σημείο για τη μελέτη και την έρευνα των αναγκαίων κανόνων που θα συνδράμουν στην υιοθέτηση και εφαρμογή κοινών στόχων για τη βιωσιμότητα του ατόμου και της κοινωνίας. Το γεγονός αυτό, διαφαίνεται ιδίως στη Σύμβαση του Άαρχους, η οποία αναγνωρίζει ότι οι δημόσιες αρχές, αλλά ιδίως οι πολίτες χρειάζονται συνδρομή για να ασκήσουν τα δικαιώματά αυτά. Το έναυσμα, επομένως, για μια διαφοροποιημένη περιβαλλοντική διακυβέρνηση υπάρχει ήδη στις υφιστάμενες Συμβάσεις του διεθνούς δικαίου, οι οποίες δίνουν κατευθυντήριες γραμμές για το πώς θα πρέπει να κινηθούν τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη τους, έτσι ώστε να στραφούν σε πιο βιώσιμες πολιτικές.

Ωστόσο, ακόμα και σε αυτήν την περίπτωση είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι οι υφιστάμενοι νομοθετικοί κανόνες δείχνουν τον δρόμο περισσότερο και μια ιδέα του τρόπου που θα πρέπει να είναι ενσωματωμένη η συμμετοχή στη λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων σε θέματα τοπίου και περιβάλλοντος. Κι αυτό, διότι η έννοια της διακυβέρνησης, έτσι όπως αυτή ενσαρκώνεται στα νομικά κείμενα, όπως η Σύμβαση του Άαρχους και κατά κύριο λόγο ο τρόπος που ενσωματώνεται η συμμετοχή του κοινού δεν μπορεί να δώσει μια ώθηση προς μια ουσιαστική συμμετοχή υπό όρους συναπόφασης και άρα δεν μπορεί να συμβάλλει στην εξέλιξη της έννοιας της διακυβέρνησης και στον εμπλουτισμό ή στην ενδυνάμωσή της. Χρειάζεται και μια γενικότερη αλλαγή φιλοσοφίας που να διαπνέει το σύνολο της κοινωνίας.

Από το αφετηριακό, όμως, σημείο της υιοθέτησης νομοθετικών παρεμβάσεων και ρυθμιστικών κανόνων, σταδιακά μπορούμε να προσεγγίσουμε δομικές αλλαγές, που υπεισέρχονται περισσότερο στον πυρήνα της διακυβέρνησης και οι οποίες σχετίζονται με τη λειτουργία των δημοσίων αρχών, την εκπαίδευση, επιμόρφωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα τοπίου, τη συμμετοχή του κοινού και των ενδιαφερομένων μερών, καθώς και ζητήματα από κοινού διαχείρισης και σχεδιασμού των κοινωνικών χώρων διαβίωσης για μια διαφοροποιημένη, αλλά πιο ουσιαστική προσέγγιση της διακυβέρνησης σε θέματα τοπίου.

Επί της ουσίας, αυτό το οποίο «αναδύεται» μέσα από την μελέτη της διακυβέρνησης σε θέματα τοπίου είναι η συμμετοχή όλων των δρώντων της

κοινωνίας για την από κοινού υιοθέτηση εργαλείων και πολιτικών, καθώς και για τη διαχείριση της εξουσίας σε θέματα βιωσιμότητας του τοπίου.

Δεν αρκεί, όμως, να επαναλαμβάνουμε συμμετοχή, συμμετοχή. Το ερώτημα είναι γιατί δεν συμμετέχουν οι πολίτες. Είναι επειδή δεν τους ζητείται να συμμετέχουν ή επειδή οι περισσότεροι πιστεύουν ότι δεν είναι ελεύθεροι γι' αυτό, να λάβουν, δηλαδή, μέρος στη λήψη πραγματικών αποφάσεων που επηρεάζουν την ζωή τους. Ή μήπως επειδή αμφισβητούν τις προθέσεις ή και το αποτέλεσμα της συμμετοχής, αφού η γνώμη τους δεν αποτελεί στοιχείο συναπόφασης, αλλά απλής διαβούλευσης. Και άραγε ποιο θα πρέπει να είναι το περιεχόμενο μιας ουσιαστικής συμμετοχής και ποιοι οι επιμέρους όροι της;

Κατά την γνώμη μας, η συμμετοχή πρέπει να ριζώσει πρώτα σε χώρους, όπου οι άνθρωποι είτε το θέλουν, είτε όχι, αναγκαστικά θα συνδεθούν. Τέτοιοι χώροι υπάρχουν τυπικά, όπως οι κοινότητες και οι συνοικίες των μεγάλων πόλεων. Χώροι, οι οποίοι ενέχουν το στοιχείο της τοπικότητας και συνενώνουν όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που περιλαμβάνονται στην έννοια «τοπίο». Κατά συνέπεια, μέσω του τοπίου υπάρχει η δυναμική για μια βαθύτερη αλλαγή στην φιλοσοφία και στην ουσία της συμμετοχής και πόσο μάλλον η σύνδεση με μια θεματική ενότητα, η οποία συνενώνει παρά απομακρύνει τους κοινούς στόχους της βιωσιμότητας του ανθρώπου.

Προς το παρόν, η ουσιαστική συμμετοχή του κοινού φαίνεται ως ένας μακρόπνοος στόχος σε μια διαδικασία μετάβασης και αλλαγής φιλοσοφίας των ηθικών, κοινωνικών και οικονομικών αξιών της ανθρωπότητας. Το περιβάλλον προσφέρεται για να δούμε τα πράγματα υπό μια άλλη οπτική, καθώς είναι ένας χώρος που μας ενώνει όλους. Εντούτοις, το τοπίο προσφέρεται ακόμα περισσότερο, όχι μόνο γιατί σε αυτό ενυπάρχει το στοιχείο της αμεσότητας που μας ενώνει με τις φυσικές και κοινωνικές συνθήκες της ύπαρξής μας και άρα υπάρχει η δυνατότητα να αναδυθεί μια ουσιαστική συμμετοχή, αλλά ακριβώς γιατί μπορούμε να διαχειριστούμε καλύτερα ένα πρόβλημα, αν το χωρίσουμε σε μικρότερα κομμάτια.

Εντούτοις, εάν δεν αλλάξουν διαρθρωτικές δομές που συμπαρασύρουν και αλλαγή οικονομικού μοντέλου αλλά και στάση ζωής, φαίνεται δύσκολο να μπορεί να γίνει λόγος για ουσιαστική διακυβέρνηση, αλλά και μια υπέρβαση του όρου με εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο. Και παρόλο που η όλη σύλληψη φαντάζει λίγο ουτοπική, αυτό βεβαίως δεν αναιρεί το γεγονός ότι πρέπει να ασκούνται συνεχώς πιέσεις για την τροποποίηση και αναθεώρηση του περιεχομένου της διακυβέρνησης μιας και οι αλλαγές σε θεσμικό τουλάχιστον πλαίσιο είναι μακρόχρονες.

Και αν και προς το παρόν, τόσο η ιδέα της διακυβέρνησης, όσο και η εφαρμογή της ιδέας αυτής σε θέματα τοπίου βρίσκονται σε διαδικασία μετάβασης, η ανάγκη για αλλαγή φιλοσοφίας και επαναπροσδιορισμού των ηθικών αξιών του ανθρώπου απέναντι στο τοπίο και στο περιβάλλον του διαφαίνεται στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες ως απαραίτητη προϋπόθεση για αλλαγή του τρόπου ζωής και μάλιστα βραχυπρόθεσμα.

Στο πλαίσιο αυτό, για την μελέτη και την εξέλιξη της διακυβέρνησης τοπίου θα πρέπει να εξετάζονται κατά περίπτωση παράγοντες θεσμικοί, οικονομικοί κοινωνικοί, πολιτισμικοί και γεωγραφικοί, προκειμένου να κατανοούνται οι αλληλεπιδράσεις που υφίστανται μεταξύ όλων των παραπάνω παραγόντων και διαμορφώνουν τον χαρακτήρα ενός τόπου. Επιπλέον, η έρευνα και η μελέτη όλων των παραπάνω παραγόντων είναι μια παρά πολύ σημαντική παράμετρος ιδίως σε μια εποχή όπου το κύριο χαρακτηριστικό της είναι η αύξηση της αλληλεξάρτησης σε διεθνές επίπεδο, αλλά και η πολυπλοκότητα που προσιδιάζει στις κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις. Ένα επιπλέον, ωστόσο, πολύ σημαντικό χαρακτηριστικό της εποχής μας, είναι ότι η ανθρωπότητα έχει μεταχειριστεί το περιβάλλον με τέτοιο τρόπο, που πλέον καθίστανται εμφανή τα συμπτώματα της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η ανάγκη για αλλαγή πλεύσης σε πιο βιώσιμες λύσεις φαίνεται πιο επιτακτική από ποτέ άλλοτε. Μια διαφοροποιημένη και εμπνευσμένη διαχείριση του τοπίου μας μέσα στο οποίο αναπνέουμε και διαβιούμε, θα αποτελέσει το απαραίτητο βήμα για την περαιτέρω εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης σε παγκόσμιο επίπεδο. Όλοι, επομένως, μπορούν να συνεισφέρουν μέσω του τοπίου τους, καθώς συνδέονται στενά και άμεσα με αυτό. Η προώθηση, λοιπόν, βιώσιμων πολιτικών θα πρέπει να έχει ως αφετηρία το τοπίο και να επεκτείνεται εν συνεχεία στα υπόλοιπα επίπεδα της κλίμακας (εθνικό, περιφερειακό, διεθνές). Όταν ο καθένας από εμάς μπορεί να συμβάλλει για την προστασία, διαφύλαξη και διατήρηση του τόπου του, τότε όλοι μας θα έχουμε κερδίσει κάτι. Αν συνειδητοποιήσουμε ότι είμαστε στο ίδιο καράβι, όταν βουλιάζει η μια πλευρά δεν γίνεται να επιπλέει η άλλη. Η βουλιάζουμε ή επιπλέουμε μαζί.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Αράπη Δ.-Μ., 2010, «Διεθνής περιβαλλοντική διακυβέρνηση: Ουτοπία ή αναγκαιότητα», *Νόμος και Φύση*, Δεκέμβριος 2010.
- Ball Al. & Peters G., 2001, «*Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση – Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Βασιλόπουλος Περ., 2010, «Διακυβέρνηση και Κοινωνία των Πολιτών Δύο έννοιες με μέλλον στον 21^ο αιώνα», *άρθρο στο Περιοδικό Κοινωνία Πολιτών*, στο: www.paremvasi.gr.
- Berleant A., 2004, «*Η αισθητική του περιβάλλοντος*», Ίδρυμα Παναγιώτη και Έφης Μιχελή, α' έκδοση, Αθήνα.
- Βλαντού Α., 2010, «Το τοπίο ως αντικείμενο νομικής προστασίας: Σχέσεις και αντιφάσεις μεταξύ κανόνων δικαίου και πραγματικότητας», *Νόμος και Φύση*, Οκτώβριος 2010.
- Chevallier J., 1993, «*Διοικητική Επιστήμη*», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Δελλή Γ., 1998, «Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας Του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Hall S., Held D. & Mc Grew A., 2003, «*Η νεωτερικότητα σήμερα, οικονομία, κοινωνία, πολιτική, πολιτισμός*», εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα.
- Ιωακειμίδης Π. Κ., 1995, «*Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση*», εκδόσεις Θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα.
- Καραγεώργου Β., 2002, «Η Παγκόσμια Διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη», *Νόμος και Φύση*, Μάρτιος 2002 (Έτος 6^ο), σσ. 495-505.
- Καραγεώργου Β., 2004, «Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: Τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της», *Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2004.

- Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., 2007, «Οι κοινοτικές αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος», στο: Συλλογικό έργο *«Δίκαιο του Περιβάλλοντος»*, επιμέλεια Ευαγγελία Κουτούπα – Ρεγκάκου, 2^η έκδοση επαυξημένη, Αθήνα, σσ. 74-79.
- Λαδή Στ., 2009, «Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση», στο: *«Πολιτικές αλλαγής για την Ελλάδα του αύριο»*, επιμέλεια Δημήτρης Κ. Ξενάκης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 293-305.
- Μακρυδημήτρης Αντ, 2004, «Σε αναζήτηση της άνοιξης της κοινωνίας πολιτών και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης», *Κοινωνία Πολιτών*, τεύχος 10, [in:] <http://www.pspa.uoa.gr>
- Μακρυδημήτρης Αντ., 2004, «Η θολή άνοιξη της κοινωνίας των πολιτών», *Φιλελεύθερη Έμφαση*, τεύχος 18.
- Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., 1999, «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδόσεις Θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα.
- Μαριά Ε.-Α., 2009, *«Η νομική προστασία του τοπίου στο διεθνές, κοινοτικό και εθνικό δίκαιο»*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μενουδάκος Κ., 2007, «Η Σύμβαση του Άρχους και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας για την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών», *Νόμος και Φύση*, Νοέμβριος 2007.
- Μοδινός Μ., 2002, «Προς μια νέα Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση», *Δίκαιο και Περιβάλλον*, τεύχος 3/2002 (Έτος 6^ο), σσ.474-494.
- Μπαμπανάσης Στ., 2005, «Προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της παγκοσμιοποίησης, στο: *«Διεθνής Πολιτική Οικονομία – Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας»*, επιμέλεια Αντώνης Κόντης – Χαράλαμπος Τσαρδανίδης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 65-89.
- Μπεριάτος Η., 2006, «Νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Εδαφική Συμμετοχή και Βιώσιμη Ανάπτυξη στην Ευρώπη», *Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2006.
- Παντής Ι., 2009, «Το στοίχημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης», *Νόμος και Φύση*, Ιούνιος 2009.
- Παπαδημητρίου Γ., 1998, «Το περιβαλλοντικό σύνταγμα», στο: *«Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα»*, επιμέλεια Μ.Σ. Σκούρτος και Κ.Μ Σοφούλης, εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Rosamond B., 2004, *«Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»*, εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα.
- Sepe M., 2007, «Το αστικό τοπίο, η ταυτότητα του τόπου και τα βασικά στοιχεία

- τους: Δημιουργώντας ένα νέο πρόγραμμα Η/Υ – εργαλείο για τον βιώσιμο σχεδιασμό του αστικού χώρου», *Αειχώρας: Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης – Ψηφιακή Έκδοση*, Τεύχος 6 (1), Μάιος 2007.
- Σιούτη Γλ., 1985, «*Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος*», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σιούτη Γ.Π., 1998, «Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος», στο: «*Η Περιβαλλοντική Πολιτική στην Ελλάδα*», επιμέλεια Μ.Σ. Σκούρτος και Κ.Μ. Σοφούλης, εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα, σσ.73-85.
- Σκανάβη Κ., Πετρενίτη Β. και Σακελλάρη Μ., 2005, «*Επιθυμία για Εκπαίδευση των Περιβαλλοντικών Εκπαιδευτών*», [in:] <http://library.tee.gr>
- Στεφάνου Κ. Α. – Γκόρτσος Χ. Βλ., 2005, «*Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Τερκενλή Θ. Σ., 1996, «*Το Πολιτισμικό Τοπίο: Γεωγραφικές Προσεγγίσεις*», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Τερκενλή Θ., 2005, «Το Πολιτισμικό Τοπίο στον Κόσμο των Σύγχρονων Αλλαγών και το Ζήτημα της Τοπικής Ταυτότητας», Εισήγηση σε Ημερίδα για τα γήπεδα του γκολφ, 21/5/2005.
- Τσαντίλης Δ. – Χατζημήτρος Κ., 2007, «*Η Περιβαλλοντική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», στο: Συλλογικό έργο «*Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση –Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*», επιμέλεια Ναπολέον Μαραβέγιας, Μιχάλης Τσινισιζέλης, εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, σσ. 634-669.
- Ύφαιστος Π., 2005, «*Διακρατικές κανονιστικές δομές, διεθνικοί δρώντες και διεθνής διακυβέρνηση*», Πρακτικά Συνεδρίου: Περιβάλλον, Πολιτισμός και Ειρήνη, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 14-10-2005.
- Χρυσόχου Δ. Ν., Τσινισιζέλης Μ. Ι., Υφαντής Κ., Σταυρίδης Σ. & Ξενάκης Δ. Κ., 2009, «*Ευρωπαϊκή Πολιτεία*», εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

- Arnstein S.R., 1969, “A Ladder of Citizen Participation”, [in:] *JAIP*, Vol. 35, No 4, July 1969, pp. 216-224.
- Buergi E., 2006, “Preface”, [in:] Council of Europe [edition], “*Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*”,

- Council of Europe Publishing, July 2006.
- Conrad E., Christie M., Fazey I., 2010, "Understanding public perceptions of landscape: A case study from Gozo, Malta", *Applied Geography*, xxx, pp. 1- 17.
- Dejeant-Pons M., 2010, "*The European Landscape Convention: Past, Present, Future*", [:in] www.coe.int
- European Commission, "Governance – what is governance?", [:in] <http://ec.europa.eu>.
- European Landscape Convention, "Landscape and driving forces", 8th meeting of the Council of Europe – workshops for the implementation of the European Landscape Convention, Malmo Sweden, 8-9 October 2009.
- Foster N., «*Blackstone's EC Legislation*», Oxford University Press, 13th edition, 2002-2003.
- Gorz C., 2007, «The "Politics of Scale" and the "natural" conditions of places», *Geoforum*, 38, pp 954-966.
- Jones M., 2010, "The art of effective participation: a scientific assessment", LIVING LANDSCAPE – The European Landscape Convention in research perspective, Florence, 18–19 October 2010.
- Lowndes V. and Skelcher C., 1998, "The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance", *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998, pp. 313-333.
- Luginbuhl Y., 2006, "Landscape and individual and social well-being", [in:] Council of Europe [edition], "*Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*", Council of Europe Publishing, July 2006.
- Marks G. & Hooghe L., 2001, "*Multi-level governance and European Integration*", Rowman & Littlefield Publishers Inc., United States of America 2001.
- Newig J. and Fritsch O., 2009, "Environmental Governance: Participatory, Multi – Level – and Effective?", *Environmental Policy and Governance*, 19: 197-214.
- Paavola J., 2008, «Explaining Multi-Level Environmental Governance», April 2008, No. 10, SRI PAPERS.
- Paavola J., 2007, «Institutions and environmental governance: A reconceptualization», *Ecological Economics*, 63, pp.93-103.
- Penker M., 2009, "Landscape governance for or by the local population? A property right analysis in Austria", *Land Use Policy*, No 26.
- Peters G., 2002, "Governance: A Garbage Can Perspective", *Political Science Series*.

- Peters B. G. & John P., 1998, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Issue 2, pp 223-243.
- Pollock R. M., 2006, "Landscape governance for Stewardship and Sustainability", [in:] <http://environment.uwaterloo.ca>
- Prieur M. and Durousseau S., 2006, "Landscape and public participation", [in:] Council of Europe [edition], *"Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention"*, Council of Europe Publishing, July 2006.
- Rauschmayer F., Paavola J. and Wittmer H., 2002, "European Governance of Natural Resources and Participation in Multi-Level Context: An Editorial", *Environmental Policy and Governance*, 19: 141-147.
- Renn O. and Schweizer P. J., 2009, "Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making", *Environmental Policy and Governance*, 19, pp. 174-185.
- Rhodes R.A.W., 1996, "The New Governance: Governing without Governance", *Political Studies*, XLIV, pp 625-667.
- Scott A., Shannon P., 2007, "Local landscape designations in Scotland: Opportunity or barrier to effective landscape management?", *Landscape and Urban Planning*, 81, pp. 257-269.
- Shelman P., 2008, "What do we mean by sustainable landscape", *Sustainability: Science, Practice & Policy*, Autumn – Winter 2008, Vol. 4 (2).
- Shelman P., 2009, "Conservations designations – Are they fit for purpose in the 21st century?", *Land Use Policy*, 26S, pp. S142-S153.
- Staniewska A. & Leibenath M., 2008, "The ELC's Requirements for Public Participation in Landscape policies in Local Level: Does it Make a Difference with Regard to Legitimacy and Awareness Raising/Landscape Consciousness? Case of UNESCO Heritage Cities", [in:] <http://pl.linkedin.com>
- Tress G., Tress B., Fry G. & Antrop M., 2006, "Trends in Landscape research and Landscape planning", [in:] B. Tress, G. Tress, G. Fry and P. Opdam (edited by), *"From Landscape research to Landscape planning: aspects of Integration, Education and Application"*, Springer 2006.
- UNDP, 1997, "Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, Good governance and sustainable human development".
- Valencia-Sandoval C., Flanders N. D., Kozak A. R., 2010, "Participatory landscape

planning and sustainable community development: Methodological observations from a case study in rural Mexico”, *Landscape and Urban Planning*, 94, pp. 63-70.

ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	5
ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η Διακυβέρνηση

Εισαγωγή.....	14
1. Η έννοια της διακυβέρνησης.....	15
2. Η εξέλιξη της ιδέας της διακυβέρνησης.....	16
3. Μορφές διακυβέρνησης.....	19
4. Ιεραρχική οργάνωση, δίκτυα πολιτικής, συμμετοχή και διαδικασίες διαβούλευσης.....	23
5. Η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις.....	28
6. Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	31
6.1 Η Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (multi-level governance).....	35
6.2 Η θεωρία της υπερεθνικής διακυβέρνησης.....	38
7. Συμπεράσματα για την διακυβέρνηση.....	39

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση

Εισαγωγή.....	45
1. Ο ορισμός της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.....	46
2. Τα χωρικά επίπεδα της κλίμακας στην πολυεπίπεδη περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	48
3. Παγκόσμια περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	50
3.1 Το θεσμικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.....	52
3.2 Οικουμενικοί περιβαλλοντικοί θεσμοί.....	56
3.2.1 Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP – United Nations Environment Programme).....	56
3.2.2 Η Επιτροπή για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (Commission for Sustainable Development – CSD).....	59

3.2.3 Το Παγκόσμιο Περιβαλλοντικό Ταμείο (Global Environmental Facility – GEF).....	61
3.2.4 Το Πρόγραμμα Άνθρωπος και Βιόσφαιρα (Man And Biosphere Programme-MAB).....	62
3.2.5 Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC).....	65
3.2.6 Το κανονιστικό πλαίσιο: Οι Πολυμερείς Περιβαλλοντικές Συμφωνίες.....	66
3.3 Η σχέση της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης με τους παγκόσμιους οικονομικούς θεσμούς.....	69
3.3.1 Οι Θεσμοί του Μπρέττον Γουντς και η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας.....	69
3.3.2 Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ).....	71
3.4 Συμπερασματικές παρατηρήσεις για το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και της σχέσης της με τους θεσμούς και τους κανόνες της παγκόσμιας οικονομικής διακυβέρνησης.....	74
4. Η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	78
5. Ζητήματα συλλογικής και εθελοντικής δράσης στην περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	85
6. Συμπεράσματα για τη περιβαλλοντική διακυβέρνηση.....	92

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ **Διακυβέρνηση Τοπίου**

Εισαγωγή.....	96
1. Ο ορισμός του τοπίου: Διεπιστημονικές όψεις.....	98
2. Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου.....	104
2.1 Η Σύμβαση της UNESCO για την φυσική και την πολιτιστική κληρονομιά... ..	107
2.2 Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το τοπίο του Συμβουλίου της Ευρώπης (European Landscape Convention – E.C.L.).....	109
2.2.1 Ο ορισμός του τοπίου στη Σύμβαση της Φλωρεντίας.....	111
2.2.2 Πολιτική τοπίου και στόχος ποιότητας τοπίου.....	114
2.2.3 Ευαισθητοποίηση και συμμετοχή του κοινού στην πολιτική τοπίου.....	116
2.2.4 Τοπίο και ευρωπαϊκή συνεργασία.....	120
2.2.5 Τελικές Διατάξεις.....	122
2.2.6 Συμπεράσματα για τη Σύμβαση της Φλωρεντίας.....	124

2.3 Το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου στο εθνικό δίκαιο.....	127
2.3.1 Η προστασία του τοπίου στο Νόμο 1650/1986.....	129
2.3.2 Συμπεράσματα για το θεσμικό πλαίσιο της προστασίας του τοπίου σε διεθνές και εθνικό επίπεδο.....	134
3. Τοπίο και βιώσιμη ανάπτυξη.....	140
4. Διακυβέρνηση Τοπίου.....	146
5. Η Συμμετοχή του κοινού και η Σύμβαση του Άαρχους.....	149
5.1 Η Δομή της Σύμβασης.....	152
5.2 Η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.....	156
5.3 Συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.....	160
5.4 Πρόσβαση στη δικαιοσύνη.....	163
5.5 Συμπεράσματα για τη Σύμβαση του Άαρχους.....	164
6. Περιβαλλοντική εκπαίδευση και συμμετοχή.....	170
6.1 Λόγοι που καθιστούν απαραίτητη τη συμμετοχή.....	172
6.2 Παράγοντες που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή.....	173
6.3 Συμμετοχική δημοκρατία.....	177
6.4 Περιβαλλοντική εκπαίδευση και υποβοήθηση των ανθρώπων να αλλάξουν συμπεριφορά.....	179
6.5 Συμπεράσματα για τη συμμετοχή του κοινού.....	181
7. Συμπερασματικές σκέψεις για τη διακυβέρνηση τοπίου.....	187
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	199
ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	205