

Περιβάλλον - Ιδιοκτησία: προστασία, σύγκρουση και οριοθέτηση δύο συνταγματικών δικαιωμάτων

Της κ. Αγλαΐας ΡΟΜΠΟΚΟΥ-ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ

Λέκτορας Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης
Παντείου Πανεπιστημίου Κ.Π.Ε.

Εισαγωγή

Το πρόβλημα της προστασίας του περιβάλλοντος δεν είναι νέο¹. Ο άνθρωπος από τότε που εμφανίστηκε στη γη άρχισε να επεμβαίνει στο περιβάλλον και να προκαλεί οικολογικές μεταβολές. Στόχος του ήταν πάντα η κατάκτηση της φύσης, για την ικανοποίηση των βιοτικών του αναγκών και για την άμυνά του απέναντι στους κινδύνους που τον περιέβαλαν. Όμως η συνεχής επέμβαση στο περιβάλλον, ιδιαίτερα στη σύγχρονη εποχή με την αναπτυγμένη τεχνολογική εξέλιξη, έχει αρχίσει να δημιουργεί βλαβερές επιδράσεις στο οικοσύστημα².

Η θαυμαστή ικανότητα αναζωογόνησης της γης που μπορούσε ανέκαθεν να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις της ανθρώπινης δραστηριότητας στο περιβάλλον φαίνεται να εξαντλείται σιγά-σιγά. Σήμερα οι επιβαρύνσεις στο περιβάλλον είναι τέτοιες ώστε να απειλείται άμεσα η υγεία, η ποιότητα της ζωής μας και να κινδυνεύει και αυτή η ίδια η ύπαρξή μας. Αποτελεί λοιπόν μέγιστο καθήκον της διεθνούς κοινότητας³, των επί μέρους πολιτειών αλλά και των κοινωνικών ομάδων και των ατόμων, να συνεργασθούν για να βρουν τρόπους να προστατεύσουν το μέγιστο αγαθό, που αποτελεί το περιβάλλον.

Στην Ελλάδα το πρόβλημα ξεκινά από παλιά. Η εσωτερική μετανάστευση και α-

1. Βλ. Α. Κανελλόπουλου: *Οικολογία και Οικονομική του περιβάλλοντος των αρχαίων Ελλήνων*, 1985. Ο Θεόφραστος μαθητής του Αριστοτέλη ασχολήθηκε με την Οικονομολογία και θεωρείται ο πρώτος θεμελιωτής τους.

2. «Σύμπλεγμα βιολογικών στοιχείων (ζωϊκών, φυτικών, βακτηριολογικών πληθυσμών) και μη βιολογικών στοιχείων συνδεομένων μεταξύ τους αναπόσπαστα με ενεργειακές ροές».

3. Τα Η.Ε. ίδρυσαν το έτος 1970 τον Οργανισμό για την προστασία του περιβάλλοντος (United Nations Environmental Agency) στα πλαίσια του οποίου έγινε και το διεθνές συνέδριο στο Ρίο ντε Τζανέιρο τον Ιούνιο 1992 και οι άλλοι οργανισμοί (ΟΟΣΑ, Διεθνής Τράπεζα) όπως και η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναπτύσσουν έντονη δραστηριότητα για την προστασία του περιβάλλοντος.

στυφιλία που εμφανίστηκαν στη Χώρα μας από τη δεκαετία του 50 διογκώθηκαν δύο δεκαετίες αργότερα και πέρα από άλλες αρνητικές επιπτώσεις έγιναν η αιτία να ασκηθεί μεγάλη πίεση για αλλαγή χρήσης των δασών και δασικών εκτάσεων που βρίσκονται κυρίως στην Αττική αλλά και γύρω στα μεγάλα αστικά κέντρα, προκειμένου να εξοικονομηθεί οικοδομήσιμος χώρος για κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των μετακινουμένων από την ύπαιθρο κατοίκων. Εν τω μεταξύ από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και ενώ τα φαινόμενα αυτά βρίσκονταν σε έξαρση, εμφανίστηκε με τις ίδιες διαστάσεις η μάστιγα των δασικών πυρκαγιών. Κάθε καλοκαίρι εκατοντάδες χιλιάδες στρέμματα δάσους και δασικών εκτάσεων, παραδίδονται στις φλόγες και αφανίζονται. Δεν χωράει καμιά αμφιβολία ότι ένας μεγάλος αριθμός των πυρκαγιών αυτών οφείλεται σε εμπρησμούς με στόχο την καταστροφή του δάσους, για να διευκολυνθούν έτσι όλες οι παράνομες ενέργειες εκείνων που έχουν ως τελικό σκοπό την καταπάτηση και την παράνομη και αυθαίρετη ανοικοδόμηση⁴. Είναι φανερό ότι ο πλέον σημαντικός παράγοντας που υπεισέρχεται εδώ, είναι το οικονομικό όφελος, χάριν του οποίου τα άτομα βλάπτουν το περιβάλλον. Η σύγκρουση μεταξύ των συμφερόντων των ιδιωτών και του γενικού συμφέροντος, που αποτελεί η προστασία του περιβάλλοντος αλλά και η ίδια η ανάγκη προστασίας του πολύτιμου αυτού αγαθού, δημιούργησαν ένα σύστημα κανόνων δικαίου που ρυθμίζει τα σχετικά θέματα. Οι κανόνες αυτοί οριοθετούν την ανθρώπινη δραστηριότητα, ατομική ή συλλογική και επιδιώκουν την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ περιβάλλοντος και ανθρώπινης δράσης.

Η θέση του προβλήματος

Τίθεται το ζήτημα, εάν ο συντακτικός νομοθέτης με τις διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος που απαιτούν αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού, υπάρχει ο κίνδυνος περιορισμού άλλων δικαιωμάτων όπως της ισότητας, της οικονομικής ελευθερίας και ειδικότερα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας που απαιτεί περιορισμούς στην κρατική παρέμβαση. Είναι δυνατό το δικαίωμα στο περιβάλλον να υπερισχύσει του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και μέχρι ποιού σημείου; Μήπως κάτι τέτοιο μπορεί να οδηγήσει ακόμα και στην αμφισβήτηση της χρησιμότητας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, ενός δικαιώματος που αποτέλεσε μέχρι τώρα ισχυρότατο θεσμό κάθε κοινωνίας, θεσμό συνταγματικά κατοχυρωμένο με τεράστια δυναμική;

Το ζήτημα της σύγκρουσης των συνταγματικών δικαιωμάτων⁵ είναι ένα θέμα που μπορεί να προκύψει σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η ταυτόχρονη εφαρμογή δύο ή περισσότερων δικαιωμάτων, αφού η άσκηση του ενός μπορεί να αποκλείει εν όλω ή εν μέρει την άσκηση του άλλου. Τα κρατικά όργανα πάντως, οφείλουν σύμφωνα με το άρθρο 25 §1 του Συντάγματος σε κάθε περίπτωση να εξασφαλίσουν την ακώλυτη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι δηλ. υποχρεωμένα να αίρουν τις συγκρούσεις αυτές. Η ιεράρχηση εξάλλου των δικαιωμάτων σε γενικό επίπεδο δεν είναι νοητή⁶.

4. Βλ. Πρακτικά Βουλής (Ολομέλεια) Συνεδρίαση ΡΛΓ' Μαΐου 1993 κατά την οποία συστάθηκε Διακομματική Κοινοβουλευτική Επιτροπή, για την μελέτη σε βάθος του προβλήματος των πυρκαγιών και την υπόδειξη τρόπων οργάνωσης και μέσων για τη μακροπρόθεσμη και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, σελ. 6949-7027.

5. Βλ. Α. Ράϊκου: *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμ. Β', Τεύχ. Α', σελ. 221 επ.

6. Βλ. Α. Ράϊκου: *op.cit.* σελ. 38, 223, επίσης Γ. Βλάχου: *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, σελ. 75.

δεδομένου ότι θα μπορούσε να οδηγήσει σε υποκειμενικές κρίσεις και επομένως στη σχετικοποίησή τους. Η άρση των συγκρούσεων επομένως μπορεί να γίνει μόνο, με τη στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων και την επιλογή του επικρατέστερου σε κάθε περίπτωση⁷. Η επιλογή αυτή γίνεται βέβαια, κατά την διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου κρατικού οργάνου, ενώ η πρόκριση πρέπει να γίνεται πάντα με αντικειμενικά κριτήρια, ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή άσκηση όλων των συγκρουόμενων δικαιωμάτων⁸.

Η έννοια και ο σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος

Το περιβάλλον, προϋποθέτει και διαμορφώνει το πλαίσιο ζωής μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η ανθρώπινη κοινωνία. Ο όρος «περιβάλλον» είναι πολυσήμαντος⁹. Ο προσδιορισμός της έννοιας «περιβάλλον» αποτελεί πρωταρχικό μέλημα κάθε μελετητή, εφόσον με βάση το περιεχόμενο του όρου αυτού, θεμελιώνεται και εξειδικεύεται οποιοδήποτε σύστημα νομικής προστασίας του. Μια αξιόλογη νομική προσέγγιση του όρου περιέχει ο ελληνικός νόμος 1650/1986¹⁰. Σύμφωνα μ' αυτόν (άρθρ. 2 §1) ως «περιβάλλον» νοείται «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». Ο ορισμός¹¹ αυτός καταγράφει, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση την γενική παραδεκτή διάκριση της έννοιας «περιβάλλον» σε φυσικό και ανθρωπογενές. Οι δύο αυτές μορφές περιβάλλοντος έχουν προσδιοριστεί τόσο σε εσωτερικό (συντάγματα - νόμοι) όσο και σε διεθνές επίπεδο¹².

Την διάκριση εξάλλου κάνει και ο συντακτικός νομοθέτης του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος 1975 που μιλά για υποχρέωση προστασίας του «φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος» από το Κράτος (άρθρ. 24). Επίσης ο νόμος 360/1976 «περί χωροταξίας και περιβάλλοντος» άρθρ. 1 §5 θεωρεί ότι ως φυσικό περιβάλλον νοείται «ο περιβάλλον τον άνθρωπο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος μαζί με την χλωρίδα, πανίδα και τους φυσικούς πόρους που τον περιβάλλουν» ενώ ως πολιτιστικό περιβάλλον (άρθρ. 1 §6) ορίζει «τα ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά, όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την παρέμβαση και τις σχέσεις του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων ως και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς της χώρας».

Πάντως η διάκριση αυτή, πρέπει να τονίσουμε ότι τείνει στις σημερινές συνθήκες να είναι ανεπαρκής. Στις περισσότερες περιπτώσεις το φυσικό περιβάλλον συνυπάρχει με ανθρωπογενείς παράγοντες και αντίστροφα, έτσι ώστε να δημιουργούνται μι-

7. Βλ. Α. Μάνεση: *Ατομικές Ελευθερίες*, Τόμ. Α', σελ. 64 επ.

8. Βλ. Κ. Hesse: *Grundzüge Des verfassungsrechts der B.R.D.*, 8η έκδ., σελ. 28, 134 επ., 1975.

9. Βλ. Γ. Καράκωσια: *Περιβάλλον και αστικό δίκαιο*, 1986, σελ. 14.

10. Φ.Ε.Κ. 160/τεύχ. Α'/16.10.1986.

11. Βλ. Α. Λάχου: *Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος*, 1987, σελ. 15-16 επ.

12. Βλ. Σύμβαση για την Προστασία της Παγκόσμιας Πολιτισμικής και Φυσικής Κληρονομιάς, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το νόμο 1126/81, Φ.Ε.Κ. 32/τεύχ. Α'/10.2.1981. Επίσης, η Διεθνής Σύμβαση της Χάγης (κυρώθηκε με το νόμο 1114/81) και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Λονδίνου (κυρώθηκε με το νόμο 1127/81).

κτής φύσεως περιβαλλοντικά αγαθά που χρήζουν ιδιαίτερης νομικής προστασίας αφού καθημερινά πλέον επιχειρείται η προσβολή τους. Ενδεικτικό είναι ο προβληματισμός για τη νομική προστασία των αστικών περιοχών πρασίνου που οργανικά ανήκουν στο φυσικό περιβάλλον, λειτουργικά όμως συνδέονται με το ανθρωπογενές, δηλ. το πολιτιστικό¹³.

Η προστασία του περιβάλλοντος απαιτεί προσέγγιση της οικολογικής βλάβης από πολλούς κλάδους του δικαίου. Ο ρόλος όμως του δημοσίου δικαίου είναι πρωταρχικός, τόσο όσον αφορά το αντικείμενο της προστασίας, όσο και το νομικό πλαίσιο που θέτει ο νομοθέτης και το οποίο βρίσκεται κυρίως στη διάθεση της δημόσιας διοίκησης. Αυτό προκύπτει αμέσως από τη συνταγματική διάταξη του άρθρ. 24 §1 που μιλά για υποχρέωση του κράτους να προστατεύσει το περιβάλλον, υποχρέωση που πραγματοποιείται με τη λήψη προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων για τη διαφύλαξή του. Η υποχρέωση αυτή σημαίνει ακόμη ότι το κράτος οφείλει σε περίπτωση που δεν υπάρχει σχετική νομοθεσία ή υπάρχουν νομοθετήματα που δεν συνάδουν προς το άρθρ. 24 του Συντάγματος, να εφαρμόσει ευθέως τις συνταγματικές διατάξεις. Αυτό δέχεται και η νομολογία του Σ.τ.Ε. (3146/1986) όπου «γενννάται εκ της ως άνω συνταγματικής επιταγής και για τη διοίκηση άμεση υποχρέωση όπως... λαμβάνει υπόψιν και απόψεις για προστασία μαζί με όλους τους παράγοντες που συνθέτουν το εθνικό συμφέρον». Παράλληλα όμως δεν αγνοείται και η προστασία του ατομικού συμφέροντος, εφόσον η αξίωση προς αποζημίωση του ιδιοκτήτη ακινήτου στο οποίο έχουν επιβληθεί περιορισμοί μπορεί να στηριχθεί αποκλειστικά και ευθέως στην §6 του άρθρ. 24.

Ο συντακτικός νομοθέτης δεν μιλά ευθέως για δικαίωμα επί του περιβάλλοντος¹⁴. Όμως το άρθρ. 24 περιέχεται μέσα στο σύνταγμα στο κεφάλαιο περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Παράλληλα η προστασία του περιβάλλοντος περιέχει όλα τα στοιχεία του δικαιώματος¹⁵, αφού αποτελεί απαίτηση για ικανοποίηση που προέρχεται από την ίδια φύση του ανθρώπου και από την κοινωνική του υπόσταση. Επομένως το δικαίωμα για προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί συνταγματική επιταγή δηλ. διάταξη αυξημένης τυπικής ισχύος η οποία δεσμεύει και τις τρεις συνταγματικές λειτουργίες και δεν μπορεί να καταργηθεί με απλό νόμο ή διοικητική πράξη¹⁶. Η σχέση λοιπόν κράτους - πολιτών, σε ότι αφορά το περιβάλλον κινείται από νομική άποψη μέσα στο πλαίσιο που θέτει το άρθρο 24 του Συντάγματος.

Η έννοια και ο σκοπός της προστασίας της ιδιοκτησίας

Η ιδιοκτησία¹⁷ αποτελεί ένα από τους πλέον βασικούς θεσμούς κάθε κοινωνίας.

13. Βλ. Α. Πορτόλου-Μιχαήλ: *Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του άρθρ. 24 του Συντάγματος του 1975 στο ΤΟΣ 1986*, σελ. 666-671.

14. Βλ. Γλ. Σιούτη: *Η Συνταγματική καιοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος 1985*, σελ. 37 επ. και την εκεί βιβλιογραφία.

15. Βλ. για την έννοια του δικαιώματος: Δ. Κυριαζή-Γουβέλη, *Περί δικαιωμάτων 1979*, σελ. 60 επ. και την εκεί βιβλιογραφία. Επίσης Α. Ράϊκου, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμ. Β', Τεύχ. Α', 1983*, σελ. 11 επ.

16. Βλ. Α. Μάνεση: *Ατομικές Ελευθερίες*, σελ. 9 επ.. Επίσης Α. Ράϊκου *op.cit.*, σελ. 12 επ.

17. Βλ. Δ. Κυριαζή-Γουβέλη: *op.cit.*, σελ. 139, Π. Δαγτόγλου: *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Τόμ. Β', σελ. 886 επ.*, Π. Παραρά: *Σύνταγμα 1975 - Corpus, Τόμ. Ι., σελ. 255 επ.*, Γ. Κασσιμάτη: *Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972*.

Ο θεσμός αυτός, αποβλέπει στην ικανοποίηση αναγκών του ανθρώπου - πολίτη και συνεπώς επιδρά και υπεισέρχεται στον τρόπο λειτουργίας άλλων δικαιωμάτων.

Αποτελεί λοιπόν η ιδιοκτησία μια πολύπλοκη σχέση των ανθρώπων μεταξύ τους και των ανθρώπων προς τα πράγματα. Μια σχέση που έχει άμεση επίπτωση σε όλους τους κοινωνικούς σχηματισμούς της Πολιτείας¹⁸.

Σταθερό εννοιολογικό στοιχείο της ιδιοκτησίας είναι η κοινωνική φύση της· γι' αυτό όπως κάθε κοινωνικός θεσμός ανανεώνεται, συμπληρώνεται και προσαρμόζεται στην κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα της κάθε εποχής και ασκείται μέσα σε πλαίσιο περιορισμών, η έκταση των οποίων πάντως ποικίλλει σημαντικά. Σε αντίθετη περίπτωση η ατομική σώρευση αγαθών χωρίς περιορισμό

μπορεί ν' αποτελέσει και τυραννικό μέσο καταπίεσης των άλλων πολιτών, καθώς και αποδυνάμωση των δικαιωμάτων τους. Η σύγχρονη νομική αντίληψη θεωρεί ότι η ιδιοκτησία οφείλει να συμβαδίζει με την κοινωνική ωφέλεια, επομένως δεν μπορεί να είναι απαράγραπτη, ιερή και απαραβίαστη, αλλά αντίθετα μπορεί να περιορίζεται μέσω της νομοθετικής οδού προς όφελος του κοινωνικού συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι με τον τρόπο αυτό δεν εξαφανίζεται, ούτε αδρανοποιείται.

Η διάταξη του άρθρου 17 του ισχύοντος Συντάγματος κατοχυρώνει την ιδιοκτησία ως δικαίωμα¹⁹. Για πρώτη φορά όμως το ελληνικό Σύνταγμα αναφέρει ότι «τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν, δεν επιτρέπεται να ασκούνται εις βάρος του γενικού συμφέροντος» (§1). Το ίδιο άρθρο στις §2, 6, 7 επιτρέπει την απαλλοτρίωση για δημόσια ωφέλεια, για έργα κοινής ωφέλειας, ή γενικότερης σημασίας, για την οικονομία της χώρας. Το άρθρο 18 αναφέρεται επίσης σε ειδικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας η δε §5 προβλέπει ότι με νόμο μπορεί να γίνει και κάθε άλλη στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις.

Επειδή η ιδιοκτησία, όπως και η οικονομική ελευθερία αποτελούν τους βασικούς παράγοντες που μπορούν να βλάψουν και βλάπτουν το περιβάλλον ποικιλοτρόπως, ο

Ο.Α.Ε.Δ. - ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ Κ.Π.Ε.
ΑΘΗΝΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΟΥ ΣΤΙΣ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΑΙ Η
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΤΕΧΝΙΚΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

Επιστημονικός Υπεύθυνος
Καθηγητής ΚΩΝ. ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΘΗΝΑ 1993

18. Το δικαίωμα αυτό διακηρύσσεται ως συνταγματικός θεσμός για πρώτη φορά στα κείμενα της Γαλλικής Διακήρυξης, στο Σύνταγμα των Η.Π.Α. και στα πρώτα γαλλικά Συντάγματα. Επίσης κατοχυρώνεται και σε Διεθνή Κείμενα όπως η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρ. 17) στο πρώτο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρ. 1) και στο άρθρ. 9 της Διακήρυξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

19. Βλ. Πρακτικά των συζητήσεων της Ολομέλειας της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, σελ. 537 επ.

συντακτικός νομοθέτης φρόντισε να θέσει και εκεί ορισμένους φραγμούς. Έτσι στις παραγράφους 3, 4, 5 του άρθρου 24 περιορίζει την ιδιοκτησία· οι διατάξεις αυτές αφορούν κυρίως την προστασία οικιστικών περιοχών. Το ιδιοκτησιακό πρόβλημα των δασών και των δασικών εκτάσεων με τις πολύπλοκες μορφές κυριότητας, συγκυριότητας ή διεκδίκηση της κατοχής μεταξύ δημοσίου και τρίτων, αποτέλεσε ανασχετικό παράγοντα στην ανάπτυξη τους, ενώ συγχρόνως ενθάρρυνε την κερδοσκοπία της γης, την παράνομη αλλαγή της χρήσης της και την κατάληψη δημοσίων δασικών εκτάσεων, ιδιαίτερα στις περιαστικές και παραλιακές περιοχές. Η απρογραμμάτιστη κερδοσκοπική οικιστική ανάπτυξη και το ιδιοκτησιακό χάος, δημιούργησε αντιθέσεις μεταξύ των φορέων της δασοπονίας και των πολιτών. Γιαυτό περιορισμοί της ιδιοκτησίας τίθενται και στο άρθρο 117 §3, 4 όπου «δημόσια ή ιδιωτικά δάση ή δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν από πυρκαγιά ή με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν, δεν αποβάλλουν τον δασικό τους χαρακτήρα, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέα και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επιτρέπεται μόνο υπέρ του δημοσίου για λόγους δημοσίας ωφέλειας, διατηρουμένης πάντως αμετάβλητης της μορφής αυτών ως δασικής. Είναι αυτονόητο ότι οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας υπαγορεύονται από την πραγματικότητα της κοινωνικής συνύπαρξης όλων των δικαιωμάτων που προστατεύονται από την ισχύουσα συνταγματική τάξη²⁰.

Η νομολογία του Σ.τ.Ε

Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη προστασία του περιβάλλοντος παίζει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²¹. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί (810/1977) ότι από τις διατάξεις των παραγράφων 1, 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος απορρέουν τέλειοι κανόνες δικαίου που δεσμεύουν τα πολιτειακά όργανα. Σε περίπτωση μάλιστα απουσίας σχετικής νομοθετικής ρύθμισης η Διοίκηση οφείλει να σταθμίζει και να συνεκτιμά όλους τους παράγοντες που περιέχονται στις συνταγματικές διατάξεις και συνθέτουν το δημόσιο συμφέρον²² (Σ.τ.Ε 55/93). Και το περιβάλλον συνιστά δημόσιο συμφέρον με την πλέον απόλυτη και καθολική έννοια του όρου.

Με βάση το σκεπτικό αυτό, έχουμε από το 1975 μέχρι σήμερα πλήθος αποφάσεων που περιορίζουν την ιδιοκτησία. Οι αποφάσεις αυτές αφορούν το φυσικό περιβάλλον (δάση, δασικές εκτάσεις κ.λ.) το οικιστικό περιβάλλον (χωροταξική αναδιάρθρωση, πολεοδομική ανάπτυξη κ.λ.) και το πολιτιστικό περιβάλλον (αρχαία, διατηρητέα, παραδοσιακοί οικισμοί κ.λ.). Κατά την πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε.: 695/86, 1029/85, 2040/77, 1424-1426/90 κ.λ. η συνταγματική κατοχύρωση και προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει να επιβάλλονται με νόμο περιορισμοί στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος της κυριότητας, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί, έστω και αν εί-

20. Βλ. Γ. Κασμάτη: *Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και της διεύρυνσης αυτής*, ΕΔΔ 1974, σελ. 214-219.

21. Βλ. Θ. Παναγόπουλου: *Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος 1992*, σελ. 113 επόμενα. Επίσης, Β. Ρώτη: *Ανοίγματα της Νομολογίας για την προστασία του περιβάλλοντος 1984*.

22. Βλ. J. Rivero: *Droit administratif*, 7η έκδ. 1975, σελ. 10, σύμφωνα με το οποίο το δημόσιο συμφέρον δεν είναι το συμφέρον της κοινότητας θεωρουμένης ως μιας ξεχωριστής ενότητας από αυτούς που την αποιελούν, αλλά το σύνολο των ανθρωπίνων αναγκών.

ναι δυσμενέστεροι για τους ιδιοκτήτες από αυτούς που ίσχυαν προηγουμένως, θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν του δημοσίου συμφέροντος και δεν εξαφανίζουν ή δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία, σε σχέση με τον προορισμό της.

Σύμφωνα με την απόφαση 4220/80 του Σ.τ.Ε. η κυριότητα περιορίζεται για λόγους γενικωτέρου συμφέροντος, όπως είναι η συντήρηση, ανάπτυξη και προστασία των δασών. Η παροχή άδειας κατάτμησης δάσους είναι επιτρεπτή μόνον όταν αυτή εξυπηρετεί την δασοπονική εκμετάλλευση του δάσους, ενώ αντίθετα η χορήγηση άδειας για κατάτμηση του δάσους με σκοπό την οικοπεδοποίηση είναι αντισυνταγματική γιατί αντίκειται στα άρθρα 24 §1 και 117 §3 του Συντάγματος. Με την απόφαση 1827/79 επιτρέπεται η παραχώρηση πευκοδάσους σε ρητινοκαλλιεργητές υπό τον όρο της διατήρησης της μορφής του δάσους, χωρίς την οποία θα ήταν αδύνατη η ξύλευση και η ρητινοκαλλιέργεια.

Η κήρυξη ως αναδασωτέας ιδιωτικής δασικής εκτάσεως αποτελεί περιορισμό της ιδιοκτησίας που ενόψει του δημοσίου σκοπού στον οποίο αποβλέπει, είναι ανεκτός από το Σύνταγμα που μεριμνά για την προστασία και την ανάπτυξη του δασικού πλούτου της χώρας (Σ.τ.Ε. 3186/82, Σ.τ.Ε. 3620/87, Σ.τ.Ε. 377/88).

Η επιβολή αυστηρότερων όρων και περιορισμού δόμησης σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης που έχει χαρακτηριστεί ως ΖΟΕ (ζώνη οικιστικού ελέγχου), όπως είναι οι τόποι ωτοκίας της θαλάσσιας χελώνας *caretta-caretta*, είδους πανίδας υπό αυστηρή προστασία που απειλείται με εξαφάνιση, αποτελούν θεμιτό περιορισμό της ιδιοκτησίας. Το Σ.τ.Ε. σε παλαιότερη απόφαση (695/86) και σε μεταγενέστερες (1821/85, 4950/95) που ελήφθησαν από την Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. λόγω της σοβαρότητας των υποθέσεων τους, απέρριψε σχετικές αιτήσεις, βασιζόμενο στο άρθρ. 24 του Συντάγματος, στη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης που κυρώθηκε με το νόμο 1335/83 και στο νόμο 1650/86.

Το Σ.τ.Ε. (1536/93) απέρριψε προσφυγή που αφορούσε την κατασκευή υδατοδεξαμενής σε παραλιακή περιοχή που εντάσσεται σε Ζ.Ο.Ε. όπου ισχύουν μεταξύ των πρόσθετων περιορισμών δομήσεως και η απαγόρευση ανεγέρσεως κτισμάτων σε απόσταση μικρότερη των 100 μέτρων από τον αιγιαλό. Το σκεπτικό βασίστηκε στο άρθρ. 1 §3 εδαφ. ε' του Ν.1650/86, όπου μεταξύ των ειδικών σκοπών αναφέρεται και η προστασία των θαλασσών ως φυσικών πόρων, ως στοιχείων του οικοσυστήματος και ως στοιχείων του τοπίου. Το Σ.τ.Ε. επίσης έκρινε (3682/86) ότι περιφράξεις που εμποδίζουν στη πρόσβαση προς τη θάλασσα, πρέπει να κατεδαφίζονται. Ο περιορισμός αυτός της ιδιοκτησίας απορρέει από αυτή την ίδια την φύση του δικαιώματος επί του περιβάλλοντος ως κοινωνικού και το οποίο πρέπει όλοι διακριτως να απολαμβάνουν.

Στο πλαίσιο της χωροταξικής αναδιάρθρωσης της Χώρας η οποία υπάγεται σύμφωνα με την §2 του άρθρ.24 στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, ο κοινός νομοθέτης έχει καταρτίσει τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (Γ.Ο.Κ.). Η νομιμοποίηση αυθαιρέτων οικοδομών είναι αντίθετη στο άρθρ. 24 §2 του Συντάγματος (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1879/80). Γι' αυτό κρίθηκε ως αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρ. 1 §1 του Νόμου 720/77 που εξαιρεί από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετη κατασκευή (Σ.τ.Ε. 3732, 3836, 4348/80).

Το Σ.τ.Ε. έκρινε νόμιμη την επιβολή δυσμενών όρων δόμησης με σκοπό τη διάσωση του τοπίου και την ορθή πολεοδομική ανάπτυξη ορισμένων περιοχών (Σ.τ.Ε. 2034/78,

1907/80, 3468/89) έτσι ώστε η εισαγόμενη ρύθμιση να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων και να μην υποβαθμίζεται το υπάρχον φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Με το Νόμο 1337/83 «επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθ. 24 §3-5 του Συντάγματος υποχρέωση των ιδιοκτητών ακινήτων που εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο με βάση το Νόμο αυτό, να καταβάλουν εισφορά σε γη και εισφορά σε χρήμα (άρθ. 8-9). Το Σ.τ.Ε. σε πρόσφατη απόφασή του (1048/96) θεώρησε ότι η χωρίς αντάλλαγμα αφαίρεση τμήματος της ιδιοκτησίας που προβλέπεται με τις διατάξεις του Ν.1337/83 δεν έρχεται σε αντίθεση προς την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας (άρθ. 17 Συντάγματος) εφόσον οι διατάξεις αυτές του Νόμου στηρίζονται στις ειδικές ρυθμίσεις του άρθ. 24 του Συντάγματος, αλλά τα αφαιρούμενα Τμήματα της ιδιοκτησίας αποτελούν την εκ του Νόμου οφειλομένη εισφορά γης και είναι, κατά την κρίση της Διοικήσεως «πολεοδομικώς αξιοποιήσιμα».

Για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος το Σύνταγμα (άρθ. 24 §6) καθιερώνει αυξημένη προστασία των μνημείων και όλων εκείνων των στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική και γενικά την πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Οι περιορισμοί που περιλαμβάνονταν στο άρθ. 24 του Συντάγματος δύνανται να έχουν καταρχήν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας που περιέχονται στο άρθ. 17 του Συντάγματος, δημιουργούν υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά την §6 του άρθ. 24 του Συντάγματος, όταν δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί με τις διατάξεις αυτές τον κοινό νομοθέτη να λάβει τα αναγκαία περιοριστικά μέτρα για την υλοποίηση της συνταγματικής διάταξης· ο σχετικός Νόμος οφείλει να καθορίζει τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης που μπορεί πάντως να είναι (Σ.τ.Ε. 3610/87) διαφορετική από τη ρύθμιση του άρθ. 17 του Συντάγματος, αλλά και όταν ελλείπει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται κατ' ευθείαν από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοίκησης να εξασφαλίσει την προστασία του μνημείου και παράλληλα την αποζημίωση του πληττόμενου ιδιοκτήτη (Σ.τ.Ε. 4618/86, 2668/87, 1212/96).

Για την προστασία των διατηρητέων κτισμάτων η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. (1097/87) θεώρησε ότι είναι δυνατοί οι περιορισμοί στην ιδιοκτησία, οι οποίοι όμως δεν πρέπει να θίγουν το ελάχιστο ανεκτό όριό της· στην περίπτωση αυτή, δημιουργείται υποχρέωση αποζημίωσης του ιδιοκτήτη που καθορίζεται από τα δικαστήρια.

Συμπερασματικές σκέψεις

Ο συντακτικός νομοθέτης του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος 1975/86, θέλησε να εδραιώσει και να θωρακίσει την προστασία του περιβάλλοντος. Η προσπάθεια αυτή βρήκε απήχηση στη νομοθεσία και στη διοίκηση, αλλά κυρίως στη νομολογία του Σ.τ.Ε.

Πράγματι, διατρέχοντας τις αποφάσεις του Σ.τ.Ε. στον τομέα αυτό, διαπιστώνει κανείς ότι η εξισορρόπηση του δημοσίου που αντιμάχεται το ιδιωτικό συμφέρον, δεν γίνεται πια σε βάρος του περιβάλλοντος. Ο δικαστής ακολουθώντας τη μέθοδο της στάθμισης των συμφερόντων στις περιπτώσεις σύγκρουσης των άρθρων 24 και 17 του Συντάγματος, επιλέγει το επικρατέστερο· και αυτό είναι σχεδόν πάντα το πρώτο. Το μήνυμα είναι σαφές και αισιόδοξο για το περιβάλλον.