

Εισαγωγή

“Το δικαίωμα που δεν ασκούμε νεκρώνεται· Η ελευθερία που δεν αξιοποιούμε μαραίνεται.”¹ (Heinrich-Böll, 1983)

Για να κρατήσουμε ζωντανά τα δικαιώματα, τα οποία έχουμε σαν πολίτες με βάση το θεσμικό πλαίσιο, μας ενδιαφέρει η διερεύνησή τους. Δηλαδή μας ενδιαφέρει να τα γνωρίζουμε και να προσπαθούμε να τα ασκήσουμε. Το θεσμικό πλαίσιο που εκφράζει τα δικαιώματα των πολιτών στον ελληνικό κράτος, καθορίζεται από το Σύνταγμα και μία πληθώρα νομοθετημάτων, διαταγμάτων και αποφάσεων της Δημόσιας Διοίκησης, ερμηνευτικών εγκυκλίων και Νομολογιών. Το θεσμικό αυτό πλαίσιο διαμορφώνει τη σχέση μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης σε ένα ευρύ φάσμα από θεματικά πεδία. Ένα τέτοιο πεδίο, στο οποίο τα δικαιώματα των πολιτών έχουν δεχθεί ιδιαίτερο πλήγμα την τελευταία δεκαετία, είναι ο χωρικός σχεδιασμός. Αντί της παράθεσης κάποιου ορισμού για τον χωρικό σχεδιασμό, μπορούμε να κάνουμε την παραδοχή ότι είναι ένα άθροισμα του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Είναι μία “κοινωνική πρακτική” οργάνωσης του χώρου, η οποία αποκτά νομική ισχύ κατόπιν έγκρισης σχετικών μελετών από τη δημόσια διοίκηση και η οποία αφορά με απλά λόγια το τι επιτρέπεται να γίνει σε κάθε τόπο, ποιες ανθρώπινες δραστηριότητες είναι νόμιμες και ποιά είναι η προβλεπόμενη φυσική μορφή του χώρου. Π.χ. πού, πόσοι και τι είδους θα είναι οι χώροι πρασίνου και κοινωφελών λειτουργιών μιας περιοχής, ποιός θα είναι ο συντελεστής δόμησης, ποιές οι επιτρεπόμενες χρήσεις γης, ποιές/πού θα είναι οι μεταφορικές υποδομές κτλ. Ο χωρικός σχεδιασμός επηρεάζει κάθε ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον και, σαφώς, μέσω της λεγόμενης “χωρο-κοινωνικής διαλεκτικής”, επηρεάζει και την ίδια την κοινωνία. Κάνοντας μία σύντομη επισκόπηση των αλλαγών που υπήρξαν στο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού την τελευταία δεκαετία, εξετάζουμε τις τάσεις που υπάρχουν γύρω από το θέμα της συλλογικής συμμετοχής των πολιτών στο σχεδιασμό του χώρου (συμμετοχικό σχεδιασμό) και προσπαθούμε να εντοπίσουμε τα θεσμικά εργαλεία που θα μας βοηθήσουν να κρατήσουμε ζωντανά και να διευρύνουμε τα σχετικά δικαιώματα των πολιτών.

¹ Πηγή:

https://gr.boell.org/sites/default/files/2022-05/ΧΑΪΝΡΙΧ%20ΜΠΕΛ_ΑΝΑΜΕΣΑ%20ΣΤΙΣ%20ΓΡΑΜΜΕΣ.pdf

Το σύγχρονο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού

Το σύγχρονο πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού επηρεάζεται από τη συρρίκνωση του ρόλου του κράτους, τη φιλελευθεροποίηση της αγοράς και τις νέες σχέσεις συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα². Οι τάσεις αυτές συνεχίστηκαν και ενισχύθηκαν με την παγκόσμια οικονομική κρίση (2008) και την κρίση χρέους του ελληνικού κράτους (2010). Η επίδραση της κρίσης στο θεσμικό πλαίσιο του σχεδιασμού είχε κατά βάση να κάνει με την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων³. Οι διαδικασίες σχεδιασμού έγιναν πιο «ευνοϊκές» για τις επενδύσεις και τις ανάγκες της αγοράς και κατευθύνθηκαν προς μια πιο ευέλικτη και νεοφιλελεύθερη προσέγγιση⁴. Συγκεκριμένα, η χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση ήρθε στο προσκήνιο της επικαιρότητας με την ένταξή της στον Ν. 4024/2012 ο οποίος, μεταξύ άλλων, ενέκρινε το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality), το γνωστό και ως δεύτερο μνημόνιο. Στο μνημόνιο αυτό και συγκεκριμένα στο υποκεφάλαιο 4.2 με τίτλο «Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος και Ενίσχυση του Ανταγωνισμού στις Ανοικτές Αγορές» συμπεριλήφθηκε και η δράση υπό τον τίτλο «Πολεοδομική Μεταρρύθμιση (Planning Reform), σύμφωνα με την οποία η ελληνική κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση να επανεξετάσει και αναθεωρήσει τη γενική νομοθεσία περί χωροταξίας και πολεοδομίας, ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη ευελιξία στην αξιοποίηση ακινήτων για ιδιωτικές επενδύσεις και να απλουστεύσει και να επιταχύνει τα χωροταξικά σχέδια»⁵. Έτσι, η πρακτική του σχεδιασμού και το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα επικεντρώθηκαν στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων, μέσω ιδιωτικοποίησης μεγάλων εκτάσεων δημόσιας περιουσίας. Στην ιστοσελίδα του Ταμείου Ανάπτυξης Περιουσιακών Στοιχείων της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΤΑΠΠΕΔ)⁶ η δημόσια περιουσία διαφόρων μεγεθών, τοποθεσιών και χρήσεων, που ποικίλλουν από ένα κτίριο έως μια ολόκληρη παραλία, λιμάνι ή αεροδρόμιο, πωλείται με αιτιολόγηση την ανάπτυξή της.

² Ανδρικοπούλου, Ε., Γιαννακού, Α., Καυκαλάς, Γ., Πιτσιάβα Μ. (2007), Πόλη και Πολεοδομικές Πρακτικές, Θεσσαλονίκη: Εκδ. Κριτική

³ Συνεντεύξεις Οικονόμου, Δ. και Λαλένη, Κ. (2014), «Για τις παραδόσεις σχεδιασμού και τον ρόλο των ειδικών». Διαθέσιμες στο:

<http://gkafkala.webpages.auth.gr/site/%cf%80%ce%bf%ce%bb%ce%b7%ce%ba%cf%81%ce%b9%cf%83%ce%b7/conversations/>

⁴ Papageorgiou, Marilena. 2017. “Spatial Planning in Transition in Greece: A Critical Overview.” *European Planning Studies* 25 (10): 1818–33.

⁵ Γιαννακούρου Α. και Καυκαλάς Γ. (2014) Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρίσης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης. Διαθέσιμο στο:

<https://stage.hba.gr/5Ekdotis/UplPDFs/sylltomos14/511-522%20Giannakourou-Kafkalas%202014.pdf> (σελ. 518)

⁶ <https://hradf.com/axiopiisi-chartofilakiou/epikimena-erga/>

Είναι αξιοσημείωτο, ότι, η μεταρρύθμιση του χωρικού σχεδιασμού ως μνημονιακή υποχρέωση δεν αποτελεί ίδιον του ελληνικού κράτους, αλλά εμφανίζεται σχεδόν ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. “Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί χρησιμοποίησαν, εν μέσω κρίσης και λιτότητας, τους όρους δανειοδότησης που συνδέονται με τα πακέτα διάσωσης ως μέσο πίεσης για να αναθεωρηθούν τα θεσμικά πλαίσια χωρικού σχεδιασμού στην Πορτογαλία, την Ισπανία, την Ιταλία και την Ελλάδα” με τα αποτελέσματα να αναπτυχθεί μία “άτυπη πολιτική χωρικού σχεδιασμού του Ευρωπαϊκού Νότου”⁷. Αυτή η πολιτική περιλάμβανε τη δοκιμή και την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων χωρικού σχεδιασμού που εμβαθύνουν τη νεοφιλελεύθερη διακυβέρνηση. Οι νέοι νόμοι έχουν ως κοινό την απλοποίηση των διαδικασιών για αλλαγή χρήσης γης, τις παρεμβάσεις κατ’ εξαίρεση των κανονισμών, καθώς και την επιτάχυνση των διαδικασιών για τα δημόσια έργα. Ως αποτέλεσμα αυτών των πολιτικών, ο χωρικός σχεδιασμός στις χώρες της Νότιας Ευρώπης έγινε ένα πεδίο για την ανάπτυξη πολιτικών συγκρούσεων και διεκδικήσεων από τα κάτω⁸. Αυτά τα ευρήματα είναι περισσότερο εμφανή στην περίπτωση των δημόσιων χώρων. Έρευνα για τις πολιτικές σχετικά με τον δημόσιο χώρο σε ένα ευρύ φάσμα ευρωπαϊκών πόλεων, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η δημοκρατική διακυβέρνηση για τον δημόσιο χώρο «είναι μια δυνατότητα, αλλά προφανώς μόνο μετά την καταφυγή σε αντίσταση, διαμαρτυρία και σύγκρουση, που ανάγκασε τους άλλους να ακούσουν και να λάβουν υπόψη τους τις φωνές που δεν ακούγονταν»⁹. Με άλλα λόγια, ο δημόσιος χώρος αμφισβητείται και χρειάζεται αγώνα γι’ αυτόν¹⁰.

Σε εφαρμογή της παραπάνω κατεύθυνσης της “πολεοδομικής μεταρρύθμισης” του δεύτερου μνημονίου, τρία διαφορετικά θεσμικά πλαίσια χωρικού σχεδιασμού (Ν. 4269/2014, 4447/2016 και 4759/2020) ψηφίστηκαν σε χρονικό διάστημα 6 ετών. Παρακάτω εξετάζεται το κύριο θεσμικό εργαλείο με το οποίο έγινε η προσπάθεια μεταρρύθμισης, δηλαδή το νέο πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού (Ν. 4759/2020). Σε ότι αφορά τα άλλα δύο πλαίσια, το πρώτο καταργήθηκε από το δεύτερο και το δεύτερο τροποποιήθηκε από το τρίτο. Το σημαντικότερο ίσως στοιχείο που αξίζει να επισημανθεί για αυτά, είναι ότι σε κανένα από αυτά τα πλαίσια δεν γίνεται η παραμικρή αναφορά για συμμετοχικό σχεδιασμό, με εξαίρεση τις διαδικασίες διαβούλευσης.

Ένα δεύτερο στοιχείο αυτών των πλαισίων που αξίζει να αναφερθεί, είναι η εισαγωγή ενός νέου σχεδιαστικού εργαλείου, του «Ειδικού Χωρικού Σχεδίου» που πλέον έχει μετονομαστεί σε «Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο» (ΕΠΣ, άρθρο 11 του Ν. 4759/2020). Το εργαλείο αυτό αποσκοπεί στο να εξυπηρετηθούν τα “έργα και προγράμματα υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας” προκειμένου να γίνει για αυτά “ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και

⁷ Tulumello, S., Cotella, G., & Othengrafen, F. (2020). Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. *International planning studies*, 25(1), 72-87.

⁸ Tulumello, S., Cotella, G., & Othengrafen, F. (2020). Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. *International planning studies*, 25(1), 72-87.

⁹ Madanipour, A., Knierbein, S., & Degros, A. (2014). Politics for public space in European cities. *Gestion y Ambiente (Online)*, 17(1), 115-137

¹⁰ Athanassiou, E. (2017). The hybrid landscape of public space in Thessaloniki in the context of crisis. *Landscape research*, 42(7), 782-794.

των λοιπών όρων ανάπτυξης”. Τα κριτήρια για το τι συντελεί «υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας» σχέδιο, έργο ή πρόγραμμα δεν καθορίζονται, και καθίσταται ασαφές σε ποιές περιπτώσεις συντρέχει ή όχι λόγος εκπόνησης ΕΠΣ. Η ερμηνεία αυτών των όρων επαφίεται στην κρίση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, που έχει την αρμοδιότητα έγκρισης των μελετών ΕΠΣ. Ωστόσο, από τη διατύπωση του νόμου, είναι προφανές ότι εξαιρούνται του δικαιώματος εκπόνησης ΕΠΣ οι μικρές επιχειρήσεις¹¹, αλλά το δικαιούνται οι εταιρείες με μεγάλο κύκλο εργασιών, που πρακτικά σημαίνει έλλειψη ισονομίας στο δικαίωμα εκκίνησης της διαδικασίας. Οι όροι δόμησης και οι χρήσεις γης που καθορίζονται με τα ΕΠΣ μπορούν να μην υπακούν στον σχεδιασμό χρήσεων γης της ευρύτερης περιοχής που γίνεται σε επίπεδο Δήμου¹². Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι εάν μια περιοχή έχει αναπτυξιακούς περιορισμούς από τα ισχύοντα σχέδια (όσον αφορά τις χρήσεις γης, τον συντελεστή δόμησης, την αρτιότητα οικοπέδων, τα μέγιστα ύψη δόμησης κ.λπ.) αυτοί οι περιορισμοί μπορούν νόμιμα να καταργηθούν.

Σε ότι αφορά τις συμμετοχικές διαδικασίες των μελετών ΕΠΣ, στο άρθρο 8 παρ. 3 του ίδιου νόμου αναφέρεται: “Αν ο φορέας κίνησης της διαδικασίας του Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου είναι κύριος της προς πολεοδόμηση έκτασης, η διαδικασία δημοσιότητας της περ. β΄ της παρ. 4 του άρθρου 10 παραλείπεται”. Η διαδικασία δημοσιότητας που αναφέρεται στην παραπάνω διάταξη αφορά στην υποχρέωση της διοίκησης να ενημερώσει τους πολίτες για τη διαδικασία πολεοδόμησης μιας περιοχής και στο δικαίωμα των πολιτών να υποβάλλουν ένσταση κατά τη διαδικασία (βλ. παρακάτω ενότητα). Με την παραπάνω διάταξη, οι πολίτες και οι κάθε τύπου φορείς στερούνται το δικαίωμα ενημέρωσης και ένστασης, εάν ο ενδιαφερόμενος (δηλαδή ο επιχειρηματίας) είναι ιδιοκτήτης της προς πολεοδόμηση έκτασης. Παραμένει η υποχρέωση της διοίκησης για ενημέρωση του κοινού στα πλαίσια διαβούλευσης των περιβαλλοντικών μελετών, αλλά όπως θα δούμε παρακάτω, η διαφορά μεταξύ διαβούλευσης και ένστασης είναι ουσιώδης.

Ένα τρίτο στοιχείο του σύγχρονου θεσμικού πλαισίου χωρικού σχεδιασμού που αξίζει να αναφερθεί, είναι η προσπάθεια “ιδιωτικοποίησης” των δημόσιων υπηρεσιών που τον παρέχουν. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας δημιουργεί το «Μητρώο Πιστοποιημένων Χωρικών Αξιολογητών»¹³. Οι αξιολογητές αυτοί είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα (π.χ. εταιρίες), στους οποίους το Υπουργείο θα μπορεί να αναθέσει το σύνολο των εργασιών που αφορούν σε πολεοδομικές και χωροταξικές μελέτες, ενώ τις εργασίες αυτές αναλάμβανε μέχρι πρότινος ο δημόσιος τομέας. Συγκεκριμένα, η εργασία τους “...μπορεί να αφορά στη σύνταξη φακέλων διαγωνισμού, στην αξιολόγηση προσφορών, στον έλεγχο πληρότητας και ουσιαστικό έλεγχο των παραδοτέων της χωρικής μελέτης, στην αποστολή της στους αρμόδιους δημόσιους φορείς ή υπηρεσίες προς γνωμοδότηση, στην ανάρτησή της σε δημόσια διαβούλευση, στην προκαταρκτική αξιολόγηση των γνωμοδοτήσεων αυτών, στη

¹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 4α του Ν. 4759/2020 η κίνηση της διαδικασίας για τη σύνταξη των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων μπορεί να γίνει από το φορέα υλοποίησης του σχεδίου, έργου ή προγράμματος, στον οποίο περιλαμβάνονται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις.

¹² Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται με τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια/ ΣΧΟΟΑΠ και τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (πλέον Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια).

¹³ Άρθρο 95 παρ. 1 του Ν. 4759/2020, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 153 του Ν. 4951/2022, βλ. <https://gsri.gov.gr/mitroo-pistopoiimenon-axiologiton/>

σύνταξη σχεδίου της πράξης απόφασης έγκρισης της χωρικής μελέτης ή, αντίστοιχα, σχεδίου απόφασης απόρριψης, καθώς και σε ό,τι άλλο απαιτείται για την άρτια κατά νόμο προώθηση της μελέτης.” (Ν. 4759/2020 άρθρο 95, παρ. 3). Οι διατάξεις αυτές αφορούν οποιαδήποτε μελέτη χωρικού σχεδιασμού και ισχύουν ανεξαρτήτως του φορέα που κινεί τη διαδικασία εκπόνησης της μελέτης. Πρόκειται για μία ρύθμιση η οποία de facto αυτοπεριορίζει τον ρόλο του κράτους στον χωρικό σχεδιασμό. Εφόσον το κράτος απέχει από όλες τις παραπάνω εργασίες, οι δυνατότητά του να λειτουργήσει ως παράγοντας διεκδίκησης του δημοσίου συμφέροντος εξασθενεί. Η διεκδίκηση αυτή, επαφίεται πλέον στο ευρύ κοινό και σε οργανωμένες ομάδες πολιτών.

Θεσμικά εργαλεία συμμετοχικού χωρικού σχεδιασμού

Λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες κλίμακες συμμετοχικότητας, που υπάρχουν στη βιβλιογραφία, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ο θεσμικός συμμετοχικός (χωρικός) σχεδιασμός στην Ελλάδα βρίσκεται στα κατώτατα επίπεδα¹⁴. Καταρχάς, υπάρχει η υποχρέωση της πολιτείας για ενημέρωση - πληροφόρηση του κοινού. Αυτή προστατεύεται από το Σύνταγμα, άρθρο 5 Α, σύμφωνα με το οποίο “καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι” και συμπληρώνεται με τον κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) σύμφωνα με τον οποίο κάθε ενδιαφερόμενος πολίτης έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που παράγουν οι δημόσιες υπηρεσίες (ακόμα και αν δεν έχει έννομο συμφέρον). Η ενημέρωση - πληροφόρηση του κοινού από τη διοίκηση είναι υποχρεωτική για κάθε περίπτωση καθορισμού ή μεταβολής της ρυμοτομίας μίας περιοχής (δηλ. μελέτες που αφορούν την ένταξη μίας περιοχής στο σχέδιο πόλης, την αναθεώρηση σχεδίου πόλης και την για οποιοδήποτε λόγο τροποποίηση ρυμοτομίας). Η ενημέρωση αυτή αναφέρεται στη νομοθεσία ως “διαδικασία δημοσιότητας” (βλ. παρακάτω ενότητα) και γίνεται προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι πολίτες να ασκήσουν το δικαίωμά τους για υποβολή ένστασης κατά της μελέτης.

Το δικαίωμα της ένστασης, αν και δεν καταγράφεται στη βιβλιογραφία ως συμμετοχική διαδικασία, αποτελεί έναν συχνό, αποτελεσματικό και παγιωμένο τρόπο συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Κλείνει έναν αιώνα ζωής, καθώς προβλέπεται, μαζί με τη διαδικασία δημοσιότητας, από το Νομοθετικό Διάταγμα της 17/07/1923 “Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών”. Σκοπός της διαδικασίας είναι να προστατεύεται το έννομο συμφέρον των ενδιαφερομένων, το οποίο ενδεχομένως θίγεται από τις προτεινόμενες πολεοδομικές ρυθμίσεις. Η ένσταση είναι διαδικασία που υπάρχει μόνο κατά τον καθορισμό ή την τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου και όχι στα ανώτερα επίπεδα χωρικού σχεδιασμού.

¹⁴ Η εκτίμηση αυτή, όπως και η παράθεση των εργαλείων που ακολουθεί γίνεται λαμβάνοντας υπόψη την κλίμακα της Arnstein και παραλλαγές της. Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224, και Σταθακόπουλος, 1988 Συμμετοχικές Διαδικασίες και Πολεοδομία – Μορφές και Βαθμοί Συμμετοχής, Θεσσαλονίκη: Δελούσης.

Αποτελεί αντίρρηση και όχι πρόταση των ενδιαφερομένων επί του περιεχομένου της μελέτης προς τον φορέα επίβλεψής της και απαιτεί τεκμηριωμένη νομικά απάντηση από τον φορέα.

Με τη διαβούλευση οι ενδιαφερόμενοι καταθέτουν προτάσεις ή εκφράζουν την άποψή τους προς τους δημόσιους φορείς επίβλεψης ή έγκρισης της μελέτης. Σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στην ένσταση, οι φορείς αυτοί δεν είναι υποχρεωμένοι να απαντήσουν τεκμηριωμένα στις προτάσεις/ απόψεις των ενδιαφερομένων. Οι προτάσεις αυτές θεωρητικά λαμβάνονται υπόψη από τους δημόσιους φορείς επίβλεψης/έγκρισης, αλλά η ουσία τους μπορεί να αγνοηθεί χωρίς καμία έννομη συνέπεια για τους φορείς. Η διαβούλευση στις μελέτες χωρικού σχεδιασμού (όπως Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και Χωροταξικά Πλαίσια) γίνεται συνήθως στα πλαίσια εκπόνησης των Στρατηγικών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που συνοδεύουν τις μελέτες αυτές και είναι υποχρεωτική λόγω σχετικών Ευρωπαϊκών Οδηγιών¹⁵ που προσαρμόστηκαν στην ελληνική νομοθεσία.

Όπως αναφέρεται στην προηγούμενη ενότητα, ο τελευταίος νόμος - πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού (Ν. 4759/2020) δεν περιλαμβάνει κανένα θεσμικό εργαλείο για τη συμμετοχή των πολιτών. Ανατρέχοντας σε προηγούμενα νομοθετήματα της πολεοδομίας, το σημαντικότερο σε ισχύ εργαλείο που υπάρχει είναι η Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς (άρθρο 30 του Ν. 1337/1983 και ΚΥΑ Γ.621/59/1984). Οι διαδικασίες ανάδειξης της καθορίζονται από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο, με γνώμονα την πληρέστερη εκπροσώπηση των κατοίκων. Ο ρόλος της είναι γνωμοδοτικός και δεν δεσμεύει τις αποφάσεις της διοίκησης. Η Επιτροπή αυτή έχει αρμοδιότητες:

- να παρακολουθεί τις μελέτες χωρικού σχεδιασμού μιας περιοχής και να εκφέρει τη γνώμη της για αυτές στο Δημοτικό Συμβούλιο.
- “να φροντίζει για την με κάθε τρόπο, ουσιαστική συμμετοχή των κατοίκων ιδιαίτερα με λαϊκές συνελεύσεις, στα πολεοδομικά προβλήματα της γειτονιάς” (ΚΥΑ Γ.621/59/1984)
- να διατυπώνει, προς το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο γνώμη και προτάσεις σχετικά με όλα τα προβλήματα της πολεοδομικής ενότητας που αφορούν σε χρήσεις γης, χωροθέτηση κτιρίων κοινωφελών χρήσεων, συντήρηση και χρήση παραδοσιακών κτιρίων, απομάκρυνση ή την απαγόρευση χρήσεων που δημιουργούν προβλήματα περιβάλλοντος κλπ.

Τα θεσμικά πλαίσια πολεοδομικού σχεδιασμού που ακολούθησαν μετά τη θεσμοθέτηση της Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς, δεν έκαναν καμία αναφορά σε αυτήν, αλλά ούτε την κατήγγησαν. Υπάρχουν προφορικές μαρτυρίες για τη συγκρότηση τετοιων Επιτροπών τη δεκαετία του ‘80, ωστόσο με τις διαθέσιμες πληροφορίες που υπάρχουν δημόσια από διάφορες πηγές (π.χ. αναζήτηση στο διαδίκτυο με μηχανές αναζήτησης και αναζήτηση στις διοικητικές πράξεις του αρχείου του προγράμματος Διαύγεια) είναι πρακτικά αδύνατο να βρεθεί η θεσμοθέτηση κάποιας Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς. Ο λόγος που δεν

¹⁵ 2003/35/ΕΚ και 2011/92/ΕΕ Βλ.:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>

διαδόθηκε ο θεσμός της Πολεοδομικής Επιτροπής Γειτονιάς δεν έχει γίνει αντικείμενο εξειδικευμένης έρευνας αλλά έχουν γίνει κάποιες υποθέσεις, π.χ.:

“Σημαντικότερη ίσως αιτία μπορεί να θεωρήσει κανείς το γεγονός ότι αποτελούσε ένα όργανο γνωμοδότησης και παρουσίασης προτάσεων σε ένα άλλο επίσης γνωμοδοτικό όργανο (συνοικιακό συμβούλιο) χωρίς ουσιαστική δυνατότητα παρέμβασης. Βέβαια, παρά το γεγονός αυτό, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει την καινοτομία και αναγκαιότητα ενός τέτοιου συλλογικού οργάνου στην ελληνική πολεοδομική πραγματικότητα, και είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι ο μηχανισμός αυτός εξακολουθεί να ισχύει και μετά την ψήφιση του Ν. 2508/97.”¹⁶

“...ίσως δεν δόθηκε ποτέ η απαραίτητη σημασία από την τοπική η κεντρική διοίκηση αλλά και από την πλευρά των πολιτών ενδεχομένως υπήρχε άγνοια η έλλειψη διάθεσης για δραστηριοποίηση”¹⁷.

Η συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες χωρικές σχεδιασμού, είναι εφικτή και μέσα από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, εργαλεία συμμετοχής του κοινού που θεσμοθετήθηκαν την τελευταία δεκαετία είναι:

1. Τα Τοπικά και Δημοτικά/ Περιφερειακά Δημοψηφίσματα. (Δεν είναι πλέον σε ισχύ).

Τα τοπικά δημοψηφίσματα προβλέφθηκαν αρχικά από το άρθρο 216 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων Ν. 3463/2006 (ΦΕΚΑ΄ 11). Η διεξαγωγή τους προβλεπόταν μετά από απόφαση του οικείου συμβουλίου, που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3). Μόνο για περιπτώσεις συνένωσης Δήμων ή προσάρτησης τοπικού διαμερίσματος σε άλλο Δήμο, μπορούσαν να ξεκινήσουν και από τους πολίτες, μετά από αίτηση του ενός τρίτου (1/3) των δημοτών. Με το πρόγραμμα μεταρρύθμισης “Κλεισθένης” τα τοπικά δημοψηφίσματα καταργούνται. (παρ. 2 του άρθρου 151 του Ν. 4555/2018, ΦΕΚΑ΄ 133/19.7.2018). Ωστόσο, δόθηκε σημαντική ώθηση στον θεσμό, καθώς ένα ολόκληρο κεφάλαιο του “Κλεισθένη” (άρθρα 131-151) αφορά σε Δημοτικά και Περιφερειακά δημοψηφίσματα, τα οποία μάλιστα μπορούν να διεξάγονται και με πρωτοβουλία της βάσης - μετά από αίτηση του (10%) τουλάχιστον των εγγεγραμμένων εκλογέων του οικείου δήμου ή περιφέρειας. Ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος ως αποφασιστικού ή συμβουλευτικού καθορίζεται στην απόφαση προκήρυξης του από τον οικείο φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο θεσμός των δημοτικών/περιφερειακών δημοψηφισμάτων, αναστάλθηκε προσωρινά, μόλις δύο χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους. Συγκεκριμένα,

¹⁶ Τασσπούλου Αναστασία (2011) “Αστική διακυβέρνηση: πολεοδομική πολιτική και διαχείριση του χώρου με εφαρμογή στα ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ στην Ελλάδα” Διαθέσιμο στο: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/28905>

¹⁷ Χρηστάκη Α. (2011) Η συμμετοχή στο σχεδιασμό: Θεωρητικές προσεγγίσεις και πρακτικές. Ερευνητική Εργασία. Διαθέσιμη στο: <http://ikee.lib.auth.gr/record/133390/files/XRISTAKlee.pdf>, σελ. 36.

σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 11 του Ν. 4674/2020, «Η ισχύς των άρθρων 133 έως 151 του ν.4555/2018 αναστέλλεται καθ' όλη τη διάρκεια της τρέχουσας δημοτικής και περιφερειακής περιόδου.»

2. Η Συνέλευση Κατοίκων Κοινότητας

Προβλέπεται από το άρθρο 85 του “Καλλικράτη” (Ν. 3852/2010) όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 87 του “Κλεισθένη” (Ν. 4555/2018). Ο νόμος αναφέρει ότι με ευθύνη του προέδρου ή του συμβουλίου κοινότητας σε συνεργασία με τον τυχόν ορισμένο κατά τόπο αρμόδιο αντιδήμαρχο, καλούνται οι κάτοικοι και οι φορείς της κοινότητας, τουλάχιστον μια φορά κατ’ έτος σε συνέλευση και προτείνουν στα αρμόδια όργανα του Δήμου, ανάλογα με το χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της κοινότητας και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει ο Δήμος.

3. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

Προβλέπεται από το άρθρο 76 του “Καλλικράτη” (Ν. 3852/2010), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 78 του “Κλεισθένη” (Ν. 4555/2018) και είναι όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες που συγκροτείται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας και μπορούν να συμμετέχουν δημότες οι οποίοι ορίζονται μετά από κλήρωση, σε αριθμό ίσο με το ένα τρίτο (1/3) του αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων.

Το 2016, συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών μία επιτροπή για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸ (σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 4368/2016). Η τελική πρόταση αυτής της επιτροπής¹⁹ και ιδιαίτερα το Κεφάλαιο “Ε. Θεσμική κοινωνικής συμμετοχής και ελέγχου” αποτελεί μία έγκυρη πηγή για την αξιολόγηση των θεσμών κοινωνικής συμμετοχής, όπως τα εργαλεία που αναφέρθηκαν παραπάνω. Η επιτροπή είχε τρία σχετικά συμπεράσματα:

- Υπερβολικά τυπική και γραφειοκρατική συγκρότηση και αντιμετώπιση των συγκεκριμένων θεσμών με αποτέλεσμα να μην δίνεται στις τοπικές κοινωνίες η ευκαιρία να τους χρησιμοποιήσουν προκειμένου να παρέμβουν για ζητήματα αιχμής.

¹⁸ Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου: Έργο της Επιτροπής είναι η καταγραφή και αξιολόγηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και θεσμική και οικονομική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνολικά και τις σχέσεις της με την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και η επεξεργασία και εισήγηση προς τον αρμόδιο Υπουργό πρότασης για την αναμόρφωσή του, καθώς και η επεξεργασία και εισήγηση προς τον αρμόδιο Υπουργό πρότασης για την αναμόρφωσή του, περιλαμβανόμενης και της κατάρτισης σχετικού σχεδίου νόμου.

¹⁹ Διαθέσιμη στο:

<https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpitrAnatheorisis-030317.pdf>

- «Οριζόντιοι» θεσμοί (λ.χ. Επιτροπές Διαβούλευσης), με γενικό αντικείμενο, αντί της δημιουργίας θεσμών συμμετοχής για επιμέρους θέματα, στους οποίους θα μπορούσαν να ενεργοποιούνται οι κατά περίπτωση ενδιαφερόμενοι πολίτες.
- Περιορισμένη αποτελεσματικότητα, καθώς ο ρόλος τους προβλέφθηκε ως συμβουλευτικός, ενώ η παράλειψη των Δημοτικών Αρχών να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους σε σχέση με τέτοιου είδους συμμετοχικές διαδικασίες συχνά δεν έχει καμία έννομη συνέπεια.

Στα συμπεράσματα αυτά, συναινεί πρόσφατη σχετική έρευνα²⁰ που δείχνει τη χαμηλή συμμετοχή των μελών στις συνεδριάσεις των Δημοτικών Επιτροπών Διαβούλευσης, τη μη σύγκλιση των Επιτροπών σε μικρούς πληθυσμιακά Δήμους, την αδυναμία υποστήριξης των Επιτροπών λόγω υποστελέχωσης των Δήμων και μία σειρά ακόμα από παραμέτρους, που τελικά καθιστούν την όλη λειτουργία τους αναποτελεσματική.

Προσπάθεια για τη δημιουργία ενός νέου θεσμού

Είναι αξιοσημείωτο και ιδιαίτερα ελπιδοφόρο, ότι σχεδόν ταυτόχρονα με τη μεταρρύθμιση των πλαισίων χωρικού σχεδιασμού προς μία πιο νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση, και ενδεχομένως ως απόρροια τέτοιου τύπου πολιτικών, αναδύθηκε στα κράτη του Ευρωπαϊκού Νότου η τάση για στενή συνεργασία μεταξύ κινήσεων πολιτών και τοπικής αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το φαινόμενο του Νέου Δημοτισμού στην Ισπανία και ο Κανονισμός Αστικών Κοινών της Μπολόνια²¹, που υιοθετήθηκε από δεκάδες Δήμους στην Ιταλία. Τέτοιες περιπτώσεις δείχνουν πόσο σημαντικός μπορεί να γίνει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης όταν επιλέγει την πολιτική της συνεργασίας με οργανωμένες ομάδες πολιτών ή κινήματα. Η συνεργασία αυτή υλοποιήθηκε θεσμικά με αποφάσεις σε επίπεδο Δήμων και όχι κεντρικού κράτους, και με νομοθετικές “πατέντες” πάνω στο θεσμικό πλαίσιο (π.χ. χρησιμοποιώντας ανενεργή νομοθεσία του παρελθόντος ή χρησιμοποιώντας διατάξεις του Συντάγματος αντί για νόμους).

Ένα πρόσφορο έδαφος για να εδραιωθεί μία τέτοιου τύπου συνεργασία στην Ελλάδα, αποτελεί το πρώην στρατόπεδο Καρατάσιου. Πρόκειται για ένα παράδειγμα επιτυχημένης διεκδίκησης κοινόχρηστου χώρου με τη συνεργασία πολιτών και Δήμου²². Το Εργαστήριο Μελέτης Συλλογικών Πρακτικών για το Χώρο και την Ανάπτυξη (Co-SPACE) του Τμήματος

²⁰ Αγρίου Σταυρούλα (2022). «Η διαβούλευση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι εφικτή η αλλαγή παραδείγματος;» Παρουσίαση στο Συνέδριο 22 Χρόνια Γεωγραφίες: Κρίσεις - Αντιστάσεις - Προοπτικές, 24-26 Νοεμβρίου 2022, Αθήνα

²¹ Πρόκειται για ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο επιτρέπει σε ομάδες πολιτών και τοπική αυτοδιοίκηση να συν-διαχειριστούν, τους δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους της πόλης καθώς και τους πόρους της γενικότερα. Διαθέσιμος στο:

<http://www.comune.bologna.it/media/files/bolognaregulation.pdf>

²² Π.χ. βλ.:

<https://www.theopinion.gr/reportaz/fakelos-karatasioy-i-dikaiosi-ton-agonon-to-diakyveyma-tis-epomenis-meras/>

Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης του ΑΠΘ, διερευνά τους τρόπους με τους οποίους αυτή η συνεργασία μπορεί να γίνει θεσμός. Η προσπάθεια αυτή γίνεται μαζί με τους συλλόγους και συλλογικότητες που δραστηριοποιούνται στο χώρο και με την υποστήριξη του Αντιδημάρχου Περιβάλλοντος Πρασίνου και Εθελοντισμού του Δήμου Παύλου Μελά, Σάκη Λαζαρίδη. Η πρόθεση είναι οι σύλλογοι και οι συλλογικότητες να αναγνωριστούν μόνιμα και επίσημα ως σύμβουλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στα θέματα διεκδίκησης, σχεδιασμού και διαχείρισης του χώρου. Το καταλληλότερο θεσμικό εργαλείο για να υποστηρίξει για ένα τέτοιο εγχείρημα είναι η Πολεοδομική Επιτροπή Γειτονιάς, η οποία μπορεί να συσταθεί με Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου. Επιδιώκουμε μία Απόφαση, που θα μεταφέρει στο σημερινό πλαίσιο μία τέτοιου τύπου επιτροπή και θα παράγει καινοτομία στα θέματα της διαχείρισης του χώρου και της συνεργασίας μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτών.