



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

***«Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής
Κληρονομιάς»***

I. ΓΕΝΙΚΑ

1. Πριν από το Σύνταγμα του 1975 δεν υπήρχε ειδική συνταγματική πρόβλεψη για την προστασία των αρχαιοτήτων ούτε περιλαμβανόταν διάταξη σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Ωστόσο, οι διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας, ιδίως όσες αφορούσαν στην προστασία των αρχαιοτήτων, χαρακτηρίζονταν από τη νομολογία ως διατάξεις «αυστηρώς ερμηνευτέαι και εφαρμοστέαι» (ΣτΕ 1049/1959), δεδομένου ότι οι αρχαιότητες είναι «εθνικόν κεφάλαιον ... κτήμα εθνικόν όλων των Ελλήνων εν γένει ...» (άρθρο 61 ν. 10/22.5.1834, Ν.Σ.Κ 311/1960 ΕλλΔνη 1961, σελ. 238 επ.).

Το Σύνταγμα του 1975/1996/2001 καθιέρωσε για πρώτη φορά αυξημένη συνταγματική προστασία τόσο των αρχαιοτήτων όσο και του πολιτιστικού περιβάλλοντος (ΣτΕ 1239/1982), περιλαμβάνοντας ρητή πρόβλεψη για τους αρχαιολογικούς χώρους, τα μνημεία, τις παραδοσιακές περιοχές, το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον και καθιστώντας υποχρέωση του Κράτους την προστασία και διαφύλαξή τους. Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 1 Σ «Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικότερα του υπόγειου πλούτου», ενώ κατά τη ρητή πρόσβλεψη του άρθρου 24 Σ «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. (...) 6. 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».

Ειδική προστασία των μνημείων και της πολιτιστικής κληρονομιάς παρέχεται ακόμη από διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει η Ελλάδα, και ειδικότερα από την ευρωπαϊκή σύμβαση του Λονδίνου της 6.5.1969 για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (ν. 1127/1981), από τη διεθνή σύμβαση των Παρισίων του έτους 1972 για την προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, (ν. 1126/1981), καθώς και από τη διεθνή σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης (ν. 2039/1992). Η τελευταία αυτή σύμβαση στο άρθρο 3 επιβάλλει σε κάθε συμβαλλόμενο κράτος «...να εγκαταστήσει ένα νομικό καθεστώς προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και να εξασφαλίσει, μέσα σε αυτό το νομικό πλαίσιο και ανάλογα με ιδιαίτερα για κάθε κράτος ή περιφέρεια μέτρα, την προστασία των μνημείων, των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων». Επίσης, τα συμβαλλόμενα κράτη είναι υποχρεωμένα να «...ενθαρρύνουν τη χρήση των προστατευομένων ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της σύγχρονης ζωής, με απόλυτο σεβασμό του αρχιτεκτονικού και ιστορικού χαρακτήρα της πολιτιστικής κληρονομιάς».

Οι διεθνείς αυτές συμβάσεις, οι οποίες έχουν τυπική ισχύ υπέρτερη του κοινού νόμου (άρθρο 28 Σ.), σε συνδυασμό με τις παραπάνω διατάξεις του Συντάγματος αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο, το οποίο καθορίζει την έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος και θέτει το κανονιστικό πλαίσιο και τα όρια της νομικής προστασίας του (βλ. εκτενέστερα από τη θεωρία σε Ε. Δωρή, Το δίκαιον των αρχαιοτήτων, Νομοθεσία – Νομολογία – Ερμηνεία, 1985, *passim*, Μ. Δεκλερή, Ο δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως, 1996, σελ. 100 επ., 270 επ., Α. Τάχου, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 4η έκδ. 1995, σ. 19 επ., 121 επ., Ελ. Τροβά, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα του 1975/86, εκδ. Α. Σάκκουλα 1992, σ. 103 επ., Α. Μανιτάκη, Η συνταγματικότητα της ίδρυσης ανώνυμης εταιρείας του δημοσίου για την εκμετάλλευση της πολιτιστικής κληρονομιάς, Γνωμοδότηση, Νόμος & Φύση 1997 σελ. 551 επ., του ίδιου, Η συνταγματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών και η ελευθερία της λατρείας, Γνωμοδότηση, Αρμενόπουλος 1995, σελ. 1232 επ.). Από τις διατάξεις αυτές – τόσο της εσωτερικής νομοθεσίας όσο και των διεθνών συνθηκών - απορρέει δέσμευση του Κράτους αφενός να λαμβάνει μέτρα θετικής προστασίας των πολιτιστικών αγαθών και αφετέρου να απέχει από τη λήψη μέτρων που οδηγούν σε αλλοίωση, υποβάθμιση ή επιδείνωση του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και πιο πρόσφατα του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει επανειλημμένα διακηρύξει ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 Σ υποχρεώνουν το κράτος όχι μόνο να φροντίζει για τη διατήρηση, συντήρηση και αξιοποίηση του πολιτιστικού περιβάλλοντος, και ειδικά της πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά να αποκλείει και κάθε υποβάθμιση ή αλλοίωσή του (βλ. ΣτΕ 3146/1986 Ολομ., 1025/1989, 3096/1990, 2801/1992 Ολομ. 3984/1992, 1517/1993 "...Από το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 αναγνωρίζεται η σημασία της διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας και καθιερώνεται ειδικώς και για πρώτη φορά σε αυτήν την έκταση αυξημένη κρατική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος (...) η ρύθμιση αυτή έχει την έννοια ότι η Πολιτεία υποχρεούται να λαμβάνει τα ενδεικνυόμενα και προσήκοντα νομοθετικά μέτρα, ώστε να εξασφαλίζει τη διαρκή στο διηνεκές προστασία τους, για να διατηρηθεί η πολιτιστική μας ταυτότητα και η κληρονομιά..." ΣτΕ 2300/1997 Ολομ. «...με τις διατάξεις αυτές (σ.σ. άρθρο 24 παρ. 1 και 6) του Συντάγματος, ο συντακτικός νομοθέτης αναγνωρίζοντας τη σημασία της διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας, καθιέρωσε για πρώτη φορά αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, η οποία έχει ως περιεχόμενο αφενός τη διατήρηση στο διηνεκές των μνημείων και λοιπών στοιχείων κάθε είδους, που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και γενικώς την πολιτιστική κληρονομιά, και αφετέρου την δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ειδικών μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισης του χώρου που περιβάλλει τα μνημεία αυτά. Έως ότου εκδοθεί ο ειδικός νόμος που προβλέπεται από το άρθρο 24 παρ. 6 Σ εξακολουθούν να ισχύουν, βάσει του άρθρου 112 παρ. 1 Σ οι προϋφιστάμενες διατάξεις που προβλέπουν μέτρα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος εφόσον οι διατάξεις αυτές εναρμονίζονται κατά το περιεχόμενο προς την έννοια και την έκταση της προστασίας του έννομου αυτού αγαθού...» και επίσης Ε.Σ. 106/1996 πράξη του IV Τμήματος «... Από το άρθρο 98 παρ. 1 εδ. α' Σ συνάγεται ότι ο προληπτικός έλεγχος δαπανών του Κράτους από το Ε.Σ. δεν περιορίζεται μόνο στην έρευνα τήρησης από τη Διοίκηση των αυστηρώς δημοσιονομικού χαρακτήρα νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά εκτείνεται και στην έρευνα τήρησης των ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, ώστε να αποφεύγεται με τη διάθεση δημοσίου χρήματος η διακινδύνευση ή καταστροφή του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση των ορισμών του άρθρου 24 παρ. 1 Σ (...) Το Ε.Σ. μέσω του ελέγχου των οικονομικών πράξεων (...) δικαιούται να εξετάζει αν η διοικητική πράξη που στηρίζει και επηρρεάζει την δαπάνη είναι σύμφωνη με τις διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος...» (βλ. Ι.

Σαρμά, Η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην προστασία του περιβάλλοντος, Νόμος & Φύση, 1998, σελ. 289 επ.). Ακόμη, χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι και η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 128) που δείχνει το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της Ένωσης για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών: «Η Κοινότητα συμβάλλει στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών – μελών και σέβεται την εθνική και περιφερειακή πολυμορφία τους, ενώ ταυτόχρονα προβάλλει την κοινή πολιτιστική κληρονομιά.... Η δράση της αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών και, αν αυτό είναι αναγκαίο, υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση τους στους εξής τομείς: βελτίωση της γνώσης και της διάδοσης του πολιτισμού και της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών, διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας ... ».

3. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, όλα τα αρχαία – κινητά και ακίνητα – ανήκουν στην ιδιοκτησία του Κράτους, αποτελούν δημόσια πράγματα (βλ. αντί άλλων, Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 3η έκδ., 1992, σ. 638 επ., Α. Μανιτάκη, Η συνταγματικότητα της ίδρυσης..., ό.π. σελ. 559 επ.) των οποίων η κυριότητα ανήκει εσαεί, κατ' αποκλειστικότητα, στο Κράτος και είναι αναπαλλοτρίωτη και ανεκχώρητη. Η χρήση όμως εξαρτάται από την ιδιαίτερη αρχιτεκτονική φύση και τον προορισμό του αρχαίου πράγματος, δηλαδή αν είναι ταγμένο στην εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, θρησκευτικών ή λατρευτικών, αρχαιολογικών ή πολιτιστικών σκοπών (πχ. Περίπτωση του μνημείου της Ροτόντας στη Θεσσαλονίκη, φαρμακείο «Πασχαλίνου» στην Κέρκυρα, κτίριο Ζυθοποιίας ΦΙΞ στην Αθήνα, η Αγία Σοφία και ο Άγιος Δημήτριος στη Θεσσαλονίκη, κ.λπ.) και μπορεί να ανατεθεί, με τη βούληση του Κράτους, σε ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, αρκεί να εξυπηρετείται και να μη θίγεται ο δημόσιος προορισμός του αρχαίου (αντίθετος ο Α. Μανιτάκης, ο οποίος υποστηρίζει ότι η «...ευθύνη και φροντίδα για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ανήκει κατά κύριο και αποκλειστικό λόγο στο Κράτος..», οι δε ιδιωτικοί φορείς μπορούν απλώς να το συνδράμουν στην εκτέλεση της εν λόγω δημόσιας αποστολής και πάντως όχι να το υποκαταστήσουν, βλ. γνωμοδότηση, Η συνταγματικότητα της ίδρυσης..., ό.π. σελ. 559 επ.). Γίνεται δεκτό ότι η υποχρέωση του Κράτους για προστασία των πολιτιστικών αγαθών μπορεί να υποχωρήσει στην περίπτωση που παρακωλύεται άλλο επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, (όπως πχ. το συνταγματικό δικαίωμα της άσκησης της λατρείας σε χώρο που θεωρείται σύμφωνα με το δίκαιο του οικείου θρησκευματος ιερός, εκτός αν η άσκηση του δικαιώματος στη συγκεκριμένη περίπτωση αντίκειται σε κανόνα δημόσιας τάξης, όπως είναι η

αρχαιολογική, πολεοδομική ή δασική νομοθεσία, ή προσβάλλει τα χρηστά ήθη. Ειδικότερα, για τη σχέση πολιτιστικού περιβάλλοντος και κατασκευής έργων μείζονος σημασίας για την χώρα και την εθνική οικονομία (άρθρο 106 παρ. 1 Σ) η Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφασή της 2300/1997 δέχθηκε ότι «... η προστασία αυτή περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές, αφετέρου δε την δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαιτέρων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου....» Εξ άλλου, κατά το άρθρο 50 του Κ.Ν. 5351/1932 «περί αρχαιοτήτων» (π.δ./γμα 9/24.8.1932, ΦΕΚ 275 Α΄) «απαγορεύεται άνευ αδείας του Υπουργού της Παιδείας» (ήδη Πολιτισμού) «η πλησίον αρχαίων επιχειρήσεις έργου δυναμένου να βλάβη αυτά αμέσως ή αμμέσως» (περ. 2), καθώς και «οιαδήποτε εργασία επί κτιρίων ή λειψάνων ή ερειπίων αρχαίων και αν έτι δεν επιφέρει ζημίαν τινά» (περ. 3). Κατά την έννοια των πιο πάνω διατάξεων, και δη των διατάξεων του αρχαιολογικού νόμου, ερμηνευόμενων ενόψει των συνταγματικών διατάξεων που ήδη παρατέθηκαν, κατ'αρχήν επιβάλλεται στη Διοίκηση η λήψη παντός μέτρου, κρινομένου αρμοδίως ως προσφόρου, για την προστασία των αρχαίων μνημείων, η οποία, κατά περίπτωση, και αναλόγως της φύσης των μνημείων, μπορεί να περιλαμβάνει και τη διατήρησή τους στον τόπο που ευρέθησαν. Σε περίπτωση όμως κατασκευής μεγάλων τεχνικών έργων μείζονος σημασίας για τη Χώρα και την Εθνική Οικονομία, δεν αποκλείεται να επιτραπεί από τη Διοίκηση η παριστάμενη ως απολύτως αναγκαία για την εκτέλεση του έργου μεταφορά συγκεκριμένου μνημείου σε άλλο τόπο από εκείνον στον οποίο βρέθηκε, αναλόγως του είδους και της σημασίας του μνημείου, δοθέντος ότι η κατασκευή έργων της ως άνω εμβλείας αποτελεί επίσης συνταγματικώς προστατευτέα αξία (άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος). Στην περίπτωση αυτή, όταν δηλαδή για την κατασκευή έργου μείζονος σημασίας για την Εθνική Οικονομία απαιτείται η μετακίνηση αρχαίου μνημείου, στη Διοίκηση (και ειδικότερα στον Υπουργό Πολιτισμού) απόκειται, μετά από εκτίμηση της γνώμης των αρμοδίων τεχνικών οργάνων, όπως είναι κατ' εξοχήν προκειμένου περί αρχαιοτήτων το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, να σταθμίσει την ανάγκη αφενός της κατασκευής του έργου και αφετέρου της μετακίνησης του αρχαίου μνημείου, περαιτέρω δε ενδεχομένως να αποφασίσει αιτιολογημένα και τη μεταφορά του μνημείου σε άλλο κατάλληλο χώρο, υπό όρους και προϋποθέσεις που διασφαλίζουν την αποτροπή της βλάβης του και τη διατήρησή του ως στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας. Τα πιο πάνω δεν έρχονται σε αντίθεση με τη Διεθνή Σύμβαση των Παρισίων «δια την προστασίαν της Παγκοσμίου Πολιτιστικής και Φυσικής κληρονομιάς» που κυρώθηκε

με το ν. 1126/1981, ΦΕΚ 32 τ. Α' (άρθρα 4 και 5 της Σύμβασης, η οποία ειδικότερα, επιβάλλει – περ. δ' του άρθρου 5 – στα κράτη μέλη να «προσπαθήσουν εν τω μέτρω του δυνατού» «να λάβουν τα κατάλληλα νομικά, επιστημονικά, τεχνικά, διοικητικά και οικονομικά μέτρα δια τον προσδιορισμόν, προστασίαν, συντήρησιν, αξιοποίησιν και επανόρθωσιν της εν λόγω κληρονομίας»), ούτε στο άρθρο 2 της Σύμβασης του Λονδίνου «δια την προστασίαν της αρχαιολογικής κληρονομίας» που κυρώθηκε με το ν. 1127/1981 (ΦΕΚ 32 τ. Α'), το οποίο άρθρο ορίζει ότι: «Με σκοπόν της διασφάλισιν της προστασίας των μη ανακαλυφθέντων εισέτι αντικειμένων και περιοχών όπου κείνται κρυμμένα αρχαιολογικά αντικείμενα, έκαστον συμβαλλόμενον μέρος αναλαμβάνει να λάβη τοιαύτα μέτρα, καθ'όσον είναι τούτο δυνατόν, ώστε: α) να περιορίσει και να προστατεύση θέσεις και περιοχές αρχαιολογικού ενδιαφέροντος, β) να δημιουργήση εφεδρικές ζώνας, δια την διατήρησιν της υλικής μαρτυρίας, η οποία θα αποτελέση αντικείμενον ερεύνης υπό μεταγενεστέρων γενεών αρχαιολόγων». Επειδή, εξ άλλου, με τον ν. 2039/1992 κυρώθηκε η σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομίας της Ευρώπης (ΦΕΚ 61 τ. Α' - ανακοίνωση για τη θέση της σε ισχύ από 1 Σεπτεμβρίου 1992 στο ΦΕΚ 114/1.7.1992 τ. Α'). στο άρθρο 1 της Σύμβασης αυτής ορίζεται ότι: «Στην παρούσα Σύμβαση σαν αρχιτεκτονική κληρονομιά θεωρείται ότι περιλαμβάνει τα ακόλουθα ακίνητα αγαθά: Τα μνημεία: κάθε κατασκευή ιδιαίτερα σημαντική λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού της ενδιαφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων ή διακοσμητικών στοιχείων, που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους. Τα αρχιτεκτονικά σύνολα: ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών κατασκευών, σημαντικών λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος, συναφή μεταξύ τους ώστε να σχηματίζουν ενότητες, που να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά. 3. Οι τόποι: σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης, εν μέρει κτισμένα, τα οποία αποτελούν εκτάσεις τόσο χαρακτηριστικές και ομοιογενείς, ώστε να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά και τα οποία είναι σημαντικά λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού και τεχνικού ενδιαφέροντος» και στο άρθρο 3 αυτής ότι: «Κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται: 1. Να καθιερώσει ένα νομικό καθεστώς προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομίας, 2. Να εξασφαλίσει, μέσα σ' αυτό το νομικό πλαίσιο και ανάλογα με τα ιδιαίτερα για κάθε Κράτος ή περιφέρεια μέτρα, την προστασία των μνημείων, των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 της ίδιας Σύμβασης ορίζεται ότι: «Κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται: 1. Να θέσει σε εφαρμογή, με βάση τη νομική προστασία των

σχετικών ακινήτων, κατάλληλες διαδικασίες ελέγχου και αδειών, 2. Να φροντίσει ώστε τα προστατευόμενα ακίνητα να μην αλλοιωθούν, ερειπωθούν ή κατεδαφιστούν. Γι'αυτόν το σκοπό, κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται, εάν δεν το έχει ήδη κάνει, να εισαγάγει στη νομοθεσία του διατάξεις, που να προβλέπουν α'. την υποβολή προς τις αρμόδιες αρχές των σχεδίων κατεδάφισης ή μετατροπής μνημείων, που ήδη προστατεύονται, ή μνημείων για τα οποία έχει κινηθεί η διαδικασία προστασίας, όπως και κάθε σχεδίου που θίγει το περιβάλλον τους, β'. την υποβολή στις αρμόδιες αρχές των μελετών που θίγουν το σύνολο ή τμήμα ενός αρχιτεκτονικού συνόλου ή ενός τόπου και οι οποίες αφορούν εργασίες: - κατεδάφισης κτιρίων – ανέγερσης νέων κτιρίων – σημαντικών μετατροπών, οι οποίες θα αλλοίωναν το χαρακτήρα του αρχιτεκτονικού συνόλου ή του τόπου, γ'. τη δυνατότητα που παρέχεται στις δημόσιες υπηρεσίες να ζητούν από τον ιδιοκτήτη ενός προστατευόμενου ακινήτου να πραγματοποιεί εργασίες ή να τον υποκαθιστούν σε περίπτωση που υπάρχει αδυναμία εκ μέρους του, δ'. τη δυνατότητα απαλλοτρίωσης ενός προστατευόμενου ακινήτου», στο Άρθρο 5 ότι: «Κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να αποκλείσει τη μετακίνηση του συνόλου ή τμήματος ενός προστατευόμενου μνημείου, εκτός από την περίπτωση κατά την οποία η υλική προστασία του μνημείου θα το απαιτούσε επιτακτικά. Στην περίπτωση αυτή, η αρμόδια υπηρεσία θα πρέπει να πάρει τις απαραίτητες προφυλάξεις για την αποσυναρμολόγηση, τη μεταφορά και την επανασυναρμολόγηση του σε κατάλληλο χώρο» και, τέλος, στο άρθρο 7 ότι: «Στο χώρο ο οποίος περιβάλλει τα μνημεία, στο εσωτερικό των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να λάβει μέτρα, που θα αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος...» , Αρμενόπουλος, 1997 σελ. 1388 επ., βλ. επίσης την απόφαση του ΣτΕ 1118/1993 για την σχέση ελευθερίας της θρησκευτικής λατρείας και προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος σε Αρμενόπουλο, 1994 σελ. 732 επ.).

II. Επί των επιμέρους άρθρων

1. Επί των άρθρων 1 – 5 ΣχΝ

Με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του προτεινόμενου νομοσχεδίου καθορίζονται το αντικείμενο και το πλαίσιο προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας, προβλέποντας ότι στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται πολιτιστικά αγαθά από τους αρχαιότερους χρόνους μέχρι και τη σύγχρονη εποχή, καθώς και τα άυλα πολιτιστικά αγαθά, για την αποτύπωση, καταγραφή και τεκμηρίωση των οποίων γίνεται για πρώτη φορά ρητή πρόβλεψη και θεσπίζεται ευθύνη του Κράτους στο άρθρο 5 του νομοσχεδίου. Ειδικό-

τερα η κατάταξη της πολιτιστικής μας κληρονομιάς σε χρονικές περιόδους – αρχαία και νεώτερα μνημεία- οριοθετείται ως εξής στα εν λόγω άρθρα: Τα ακίνητα προ του έτους 1830 και τα κινητά τα προγενέστερα του έτους 1453 χαρακτηρίζονται αρχαία μνημεία ή αρχαία, άρα προστατευτέα από τον νόμο. Αντίθετα, ως προς τα ακίνητα τα μεταγενέστερα του έτους 1830 και τα κινητά τα μεταγενέστερα του έτους 1453 τίθεται ο κανόνας ότι αυτά θα χαρακτηρίζονται μνημεία, άρα προστατευτέα εκ του νόμου αγαθά μόνο σε περίπτωση που παρουσιάζουν ιστορική ή καλλιτεχνική ή επιστημονική σημασία, κατά τις διακρίσεις των άρθρων 6 και 20 του νομοσχεδίου.

Σε εναρμόνιση με τις σχετικές διατάξεις των διεθνών συμβάσεων που προαναφέρθηκαν και έχουν κυρωθεί με νόμο από τη χώρα μας, περιλαμβάνονται επίσης στο πεδίο προστασίας του νομοσχεδίου (άρθρο 2 εδ. δ') οι ιστορικοί τόποι, τα αρχιτεκτονικά σύνολα και οι εκτάσεις / τοπία που αποτελούν σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης (άρθρο 1 παρ. 3 της σύμβασης της Γρανάδας, άρθρο 1 της σύμβασης των Παρισίων). Επίσης προτείνεται (άρθρο 4 ΣχΝ) η ίδρυση Εθνικού Αρχείου Μνημείων, στο οποίο καταγράφονται, τεκμηριώνονται και καταχωρίζονται κατά συστηματικό τρόπο όλα τα μνημεία της χώρας, και με προεδρικό διάταγμα, ρυθμίζονται τα της οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Αρχείου Μνημείων και προσδιορίζονται ο τρόπος καταγραφής των μνημείων, ο τρόπος προστασίας των δεδομένων, οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης σε αυτά για ερευνητικούς λόγους. Με τον τρόπο αυτό, η προσπάθεια περισυλλογής και διαφύλαξης της ελληνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, επεκτείνεται με τη διεύρυνση αρχείων μνημείων της ελληνικής ιστορίας, ώστε να παρασχεθεί η δυνατότητα πλήρους προστασίας της εν λόγω κληρονομιάς.

2. Επί των άρθρων 12, 13 & 14 ΣχΝ

Με τις προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 12, 13 και 14 του νομοσχεδίου λαμβάνεται πρόνοια οριοθέτησης των αρχαιολογικών χώρων, αρχαιολογικών συνόλων και των ιστορικών τόπων και καθορισμού ζωνών προστασίας γύρω από αυτούς. Ειδικότερα, προβλέπεται η οριοθέτηση ή αναοριοθέτηση των αρχαιολογικών χώρων με βάση τα δεδομένα αρχαιολογικής έρευνας πεδίου και με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Εάν, εντός των περιοχών που πρόκειται να καλύψουν υπό εκπόνηση Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (Γ.Π.Σ.) ή Σχέδια Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) ή άλλα σχέδια χωρικών ρυθμίσεων, δεν έχουν οριοθετηθεί αρχαιολογικοί χώροι, αυτοί οριοθετούνται προσωρινά βάσει σχεδιαγράμματος που καταρτίζεται από την Υπηρεσία, με βάση επαρκή επιστημονικά στοιχεία και ιδίως ευρήματα που πιθανολογούν την ύπαρξη μνημείων και εγκρί-

νεται από τον Υπουργό Πολιτισμού. Επίσης, τίθενται περιορισμοί για την επιχείρηση διαφόρων επεμβάσεων ή εργασιών σε αρχαιολογικούς χώρους, οι οποίοι διακρίνονται σε ενάλιους και χερσαίους, σε αρχαιολογικούς χώρους που είναι εντός ή εκτός ενεργών οικισμών κ.λπ. Ακόμη, παρέχεται η δυνατότητα καθορισμού γύρω από τα μνημεία Ζώνης Προστασίας Α΄, στην οποία η δόμηση επιτρέπεται με αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού μόνο για την κατασκευή κτισμάτων ή προσθηκών που απαιτούνται για την ανάδειξη των μνημείων και την εξυπηρέτηση της χρήσης τους. Γύρω από τα μνημεία καθορίζεται επίσης Ζώνη Προστασίας Β΄, στην οποία καθορίζονται ειδικοί όροι δόμησης, χρήσεις γης και επιτρεπόμενες δραστηριότητες με κοινή απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού. Οι προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 12-14 ΣχΝ εναρμονίζονται με τις σχετικές διατάξεις της σύμβασης της Γρανάδας που προαναφέρθηκε, καθώς και τα κριτήρια που τέθηκαν από τη Δεύτερη Παγκόσμια Διάσκεψη του Ο.Η.Ε. για τους ανθρώπινους οικισμούς. Πράγματι, με βάση το άρθρο 1 εδ. 2 της σύμβασης της Γρανάδας, στην αρχιτεκτονική κληρονομιά περιλαμβάνονται και άρα χρήζουν προστασίας και ειδικής μέριμνας, μεταξύ και άλλων: «Τα αρχιτεκτονικά σύνολα: ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών κατασκευών, σημαντικών λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος, συναφή μεταξύ τους ώστε να σχηματίζουν ενότητες, που να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά. 3. Οι τόποι: σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης, εν μέρει κτισμένα, τα οποία αποτελούν εκτάσεις τόσο χαρακτηριστικές και ομοιογενείς, ώστε να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά και τα οποία είναι σημαντικά λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού και τεχνικού ενδιαφέροντος». Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 3 της ίδιας σύμβασης, : «Κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται: 1. Να καθιερώσει ένα νομικό καθεστώς προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομίας, 2. Να εξασφαλίσει, μέσα σ' αυτό το νομικό πλαίσιο και ανάλογα με τα ιδιαίτερα για κάθε Κράτος ή περιφέρεια μέτρα, την προστασία των μνημείων, των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων», και επίσης κατά το άρθρο 4 της ίδιας Σύμβασης: «Κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται: 1. Να θέσει σε εφαρμογή, με βάση τη νομική προστασία των σχετικών ακινήτων, κατάλληλες διαδικασίες ελέγχου και αδειών, 2. Να φροντίσει ώστε τα προστατευόμενα ακίνητα να μην αλλοιωθούν, ερειπωθούν ή κατεδαφιστούν. Γι' αυτόν το σκοπό, κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται, εάν δεν το έχει ήδη κάνει, να εισαγάγει στη νομοθεσία του διατάξεις, που να προβλέπουν α΄. την υποβολή προς τις αρμόδιες αρχές των σχεδίων κατεδάφισης ή μετατροπής μνημείων, που ήδη προστα-

τεύονται, ή μνημείων για τα οποία έχει κινηθεί η διαδικασία προστασίας, όπως και κάθε σχεδίου που θίγει το περιβάλλον τους, β'. την υποβολή στις αρμόδιες αρχές των μελετών που θίγουν το σύνολο ή τμήμα ενός αρχιτεκτονικού συνόλου ή ενός τόπου και οι οποίες αφορούν εργασίες: - κατεδάφισης κτιρίων – ανέγερσης νέων κτιρίων – σημαντικών μετατροπών, οι οποίες θα αλλοίωναν το χαρακτήρα του αρχιτεκτονικού συνόλου ή του τόπου...».

Είναι αξιοσημείωτο ότι ήδη τις αρχές αυτές είχε θέσει με τη νομολογία του το Ε' Τμήμα του ΣτΕ (Π.Ε. 668/1995, 151/1997, 703/1994 «...οι παραδοσιακοί οικισμοί, προϊόντα της λαϊκής αρχιτεκτονικής, είναι ουσιώδες μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς και προστατεύονται από το άρθρο 24 Σ. Η προστασία αυτή δεν περιορίζεται μόνο στον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης για την διατήρηση του χαρακτήρα των ίδιων των οικισμών αλλά εκτείνεται και στην περιμετρική ζώνη αυτών, η προστασία της οποίας είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη και ανάδειξη της φυσιογνωμίας των οικισμών, διότι άλλως, αν δηλαδή δεν ελεγχόταν η δόμηση γύρω από τους οικισμούς αυτούς, θα αναιρείτο προδήλως στην πράξη η προστασία τους...» Ακόμη, έχει κριθεί ότι η επισκευή και αποκατάσταση κοινόχρηστων χώρων παραδοσιακού οικισμού δεν επιτρέπεται να οδηγεί σε αλλοίωση της μορφολογίας και των υλικών του (ΣτΕ 4740/1995, 1191/1996), ότι στην Πάτμο – η οποία έχει χαρακτηριστεί διατηρητέο μνημειακό συγκρότημα – επιτρέπεται να ανοικοδομούνται μόνον τα προϋφιστάμενα παραδοσιακά «σπίτια», ή ότι στο σύνολό του ο οικισμός της Ύδρας έχει χαρακτήρα μνημείου της ελληνικής πολιτιστικής κληρονομιάς και είναι προστατευτέος υπό την υφιστάμενη πολεοδομική του κατάσταση, με το αυστηρό καθεστώς του αρχαιολογικού νόμου και συνεπώς η ρύθμιση των πολεοδομικών του υποθέσεων ανήκει στο Υπουργείο Πολιτισμού. Επίσης το ΣτΕ έχει δεχθεί ότι «... η επί το δυσμενέστερον μεταβολή των όρων δομήσεως, λόγω χαρακτηρισμού οικισμού τινός ως παραδοσιακού, ουδόλως προσκρούει εις την αρχή της ισότητας μη εισάγουσα ανεπίτρεπτον διάκρισιν εις βάρος των προτιθεμένων να ανεγείρουν οικοδομήν έναντι των ευμενέστερων όρων του παρελθόντος και ανεγειράντων ήδη πολυώροφα κτίρια, καθ' όσον πάσα κανονιστική ρύθμιση συνεπάγεται κατ' αρχήν τοιούτου είδους διακρίσεις, ο ειδικός δε χαρακτήρας των παραδοσιακών οικισμών δικαιολογεί πλήρως την επιχειρηθείσα μεταχείριση, μη υπερβαίνουσα τα ακραία όρια ...» (ΣτΕ 3954/1989).

Με τις προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 12 επ. ΣχΝ παρέχεται, με σειρά εξουσιοδοτικών διατάξεων, η δυνατότητα εκδόσεως σχετικών υπουργικών αποφάσεων που αναφέρονται σε περιορισμούς της ιδιοκτησίας, στις χρήσεις γης ή κτιρίων, στους όρους δόμησης ή σε επιτρεπόμενες δραστη-

ριότητες οικοδομικές και άλλες κατασκευές, κ.ο.κ. Θα μπορούσε ίσως να τεθεί το ερώτημα αν τα εν λόγω θέματα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς εμπίπτουν όντως στο πλαίσιο που θέτει η διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 Σ, ώστε να μπορούν να ρυθμιστούν με κανονιστικές πράξεις άλλες πλην του προεδρικού διατάγματος (βλ. ΣτΕ 2072/1997). Στην προκειμένη περίπτωση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο ίδιος ο νόμος που περιέχει τις εξουσιοδοτικές διατάξεις έχει θέσει και τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές και τους κανόνες ώστε οι υπουργικές αποφάσεις που θα εκδοθούν βάσει αυτού να περιορίζονται ουσιαστικά στη θέσπιση επιμέρους λεπτομερειικών θεμάτων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι διατάξεις περί προστασίας των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων, ιστορικών τόπων και παραδοσιακών οικισμών θα υπερισχύουν των κάθε είδους ειδικότερων ρυθμίσεων, σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 73 παρ. 12 ΣχΝ καθώς και με την πάγια νομολογία του ΣτΕ επί του θέματος αυτού (ΣτΕ 1191/1996, 2833/1997)

3. Επί των άρθρων 18 & 19 ΣχΝ

Με τις προτεινόμενες διατάξεις των ανωτέρω άρθρων, επιτρέπεται η ολική ή μερική απαλλοτρίωση ή η απευθείας εξαγορά ακινήτων όπου υπάρχουν μνημεία, για την προστασία τους, για τη συντήρηση μνημείων, ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών. Το ποσό της αποζημίωσης μπορεί να καταβάλλεται, εφόσον συναινεί ο ιδιοκτήτης, σε δόσεις ή σε ομόλογα ή σε είδος ή με άλλου είδους διακανονισμό, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Πολιτισμού ή ακόμη, εφόσον συναινεί ο ιδιοκτήτης, είναι δυνατή η ανταλλαγή ιδιωτικού ακινήτου με ακίνητο ίσης αξίας του Δημοσίου ή του Ο.Τ.Α. ή αποζημίωση με άλλο νόμιμο τρόπο. Επίσης, παρέχεται στον Υπουργό Πολιτισμού, η δυνατότητα επιβολής προσωρινής ή οριστικής στέρησης ή περιορισμού της χρήσης ακινήτου για την προστασία μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών. Στις περιπτώσεις ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή στέρησης της κατά προορισμό χρήσης ολοκλήρου του ακινήτου, καταβάλλεται πλήρης αποζημίωση. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Πολιτισμού καθορίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της επιτροπής, η διαδικασία κατά την οποία η Επιτροπή γνωμοδοτεί, τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη, το είδος και ο τρόπος καταβολής της σχετικής αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη. Τέλος, σε περίπτωση επιβολής ουσιωδών περιορισμών στους όρους δόμησης ακινήτου για τους οποίους δεν προβλέπεται αποζημίωση ή μεταφορά συντελεστή δόμησης, μπορεί να καταβάλλεται μη χρηματική αποζημίωση στον ιδιοκτήτη, το είδος, οι προϋποθέσεις και η

διαδικασία της οποίας θα καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Πολιτισμού (άρθρο 19 ΣχΝ).

Ιδιόμορφη περίπτωση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης προβλέπει το ισχύον άρθρο 51 του ν. 5351/1932, εφόσον ο ιδιώτης «δύνатаι να ζητήσει την απαλλοτρίωσιν του κτήματός του, εάν δε δεν γίνει αυτή μετά πάροδον διετίας ..., ... δύνатаι να διαθέση το κτήμα του κατά βούλησιν». Η ιδιόμορφη αυτή διάταξη δεν επαναλαμβάνεται στις προτεινόμενες διατάξεις, δεδομένου ότι η ευχέρεια του ιδιοκτήτη να ζητήσει από τη Διοίκηση την (αναγκαστική) απαλλοτρίωση του ακινήτου του, έχει κριθεί ότι «...αντίκειται στη συνταγματική υποχρέωση της διαρκούς προστασίας του μνημείου», διαφορετικά, η ευχέρεια αυτή θα μπορούσε να καταλήξει στην αποδέσμευση του ακινήτου (βλ. ΣτΕ 3146/1986 Ολομ.) Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τις σκέψεις της σημαντικής αυτής απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ, η οποία επαναλήφθηκε με τις αποφάσεις 2800-2801/1991 της Ολομέλειας επίσης του ΣτΕ, οι διατάξεις του άρθρου 24 Σ. παρ. 6 δημιουργούν υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη όταν δεσμεύουν ουσιασώς την ιδιοκτησία του κατά τον προορισμό της, χάριν του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα, η παρ. 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, που θέτει υπό την προστασία του κράτους ένα τμήμα του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ήτοι τα μνημεία, τις παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία, εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να ορίσει «τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών». Αυτό σημαίνει ότι ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει τη λήψη μέτρων περιοριστικών της ιδιοκτησίας, έτσι ώστε να μην τίθεται σε κίνδυνο η διατήρηση του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Τέτοιοι περιορισμοί πχ. στην εκτέλεση οικοδομικών εργασιών μπορεί να φτάσουν μέχρι το μέτρο της απαγόρευσης κατεδάφισης του παλαιού και οικοδόμησης νέου (ΣτΕ 3183/1976) ή ως προς το ύψος και την κάλυψη της οικοδομής, εφόσον η ανέγερση της οικοδομής κατά τους όρους του τελευταίου «θα βλάψει αμέσως ή εμμέσως υλικώς ή αισθητικώς αρχαία», που βρίσκονται σε κοντινή απόσταση (ΣτΕ εμμέσως το αρχαίο μνημείον...) (ΣτΕ 4331/ 1976, 2269 4327/1986).

Μάλιστα, η νομολογία του ΣτΕ έχει κρίνει ότι «... γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοικήσεως να εξασφαλίσει ... παράλληλα την αποζημίωση του πληττομένου ιδιοκτήτη, διότι πράγματι το άρθρο 24 παρ. 6 Σ καθορίζει σαφώς τόσο την ανάγκη της χωρίς χρονικούς περιορισμούς προστασίας του εννόμου αγαθού του πολιτιστικού περιβάλλοντος όσο και την αποζημίωση ως αντιστάθμισμα της επερχόμενης βλάβης στον ιδιοκτήτη κα-

ταλείποντας στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να προσδιορίσει την διοικητική διαδικασία καθορισμού της αποζημιώσεως υπό τον τελικό έλεγχο του αρμοδίου δικαστηρίου καθώς και το είδος της αποζημιώσεως ως χρηματικής ή άλλης φύσεως (...). Μέχρι της εκδόσεως του κατά το ά. 24 παρ. 6 Σ ειδικού νόμου, εξακολουθεί κατ'αρχήν να εφαρμόζεται η νομοθετική ρύθμιση του άρθρου 50 κ.ν. 5351 που παρέχει στην Διοίκηση την ευχέρεια να επιβάλλει περιορισμούς στην ανέγερση κτιρίου, όταν κρίνεται ότι βλάπτει κατά οποιοδήποτε τρόπο υλικώς ή αισθητικώς το αρχαίο μνημείο. Όταν οι περιορισμοί αυτοί είναι ουσιώδεις όπως στην περίπτωση παντελούς απαγορεύσεως ανοικοδομήσεως ακινήτου, κειμένου εντός σχεδίου πόλεως ανακλύπτει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 6 Σ υποχρέωση αποζημιώσεως του πληττομένου ιδιοκτήτη για την αποκατάσταση της ζημίας από την απαγόρευση ανοικοδομήσεως και εκμεταλλεύσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Η αποζημίωση αυτή καλύπτει τη βλάβη του θιγόμενου ιδιοκτήτη και είναι άσχετη προς την προβλεπόμενη ευχέρεια του ιδιοκτήτη να ζητήσει την απαλλοτρίωση του ακινήτου.... Η αξίωση προς αποζημίωση γεννάται κατά την έννοια του ά. 24 παρ. 6 Σ ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως από την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή του μέτρου της απαγορεύσεως ανοικοδομήσεως (άρνηση οικοδομικής αδείας) εφόσον βεβαίως ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως προς το αρμόδιο Διοικητικό Δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας κατά τα προλεχθέντα...».

Υπό το φως των ανωτέρω και προς τον σκοπό της προστασίας των μνημείων που αποτελούν αντικείμενα της πολιτιστικής κληρονομιάς, έχει κριθεί ότι παραδεκτώς επιβάλλονται περιορισμοί της ατομικής ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας γενικότερα, τόσο στα ακίνητα όσο και στα κινητά πράγματα που συνθέτουν ως ενιαίο σύνολο τον εσωτερικό χώρο ακινήτου που περιλαμβάνει ακόμη και την επίπλωση ή γενικά τα κινητά πράγματα που βρίσκονται μέσα σ'αυτόν και συνδέονται με συγκεκριμένη χρήση του «...εφόσον ο χώρος αυτός ως ενιαίο σύνολο κατά την παραπάνω έννοια συνδέεται με την πολιτική ή κοινωνική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους ή ορισμένης περιοχής και η διατήρηση της χρήσης του αυτής συμβάλλει στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης...» (ΣτΕ 2800- 2801/1991 Ολομ.). Οι περιορισμοί αυτοί αποβλέπουν «εις την εξυπηρέτησιν λόγων γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος και μπορούν να επιβληθούν οποτεδήποτε, έστω και μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου» (ΣτΕ 1863/1988), εφόσον δεν καταλήγουν σε εκμηδένιση της ιδιοκτησίας ή δεν την καθιστούν αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της (ΣτΕ 1743/1985, 695/1986) ή δεν συνεπάγονται «...ουσιώδη δέσμευση της ιδιοκτησίας τέτοια που να πλήττει τον πυρήνα

του δικαιώματος αυτού που προστατεύεται από το άρθρο 17 Σ» (ΣΤΕ 2801/1991). Εντούτοις, όπως προαναφέρθηκε, οι περιορισμοί αυτοί είναι συνταγματικοί και όταν ακόμη φθάνουν μέχρι την παντελή απαγόρευση διάθεσης ή ανοικοδόμησης, δηλ. πλήττουν τον πυρήνα του σχετικού δικαιώματος, εφόσον ο ιδιοκτήτης έχει, σε κάθε περίπτωση, την ευχέρεια να αξιώσει από το Κράτος αποζημίωση, η οποία μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικώς και ευθέως - ενόψει ανυπαρξίας σχετικών νόμων - στο άρθρο 24 § 6 Σ. (Ολ ΣΤΕ 3146/1986, 2800-2801/1991). Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί και η απόφαση της Ολομέλειας τυ Δικαστηρίου 1097/1987, η οποία έκρινε ότι «...Σύμφυτη με την έννοια της κρατικής προστασίας των μνημείων και λοιπών στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, είναι η δυνατότητα επιβολής στους ιδιοκτήτες και νομείς των όχι μόνο των πιο πάνω περιορισμών, αλλά και της υποχρέωσης να τα αποκαταστήσουν στην αρχική των μορφή, όταν έχει φθαρεί από τον χρόνο, ή από ανθρώπινες ενέργειες ή από άλλα οποιαδήποτε περιστατικά, όπως επίσης και η δυνατότητα επιβολής υποχρεώσεων να τα διατηρήσουν αναλλοίωτα. Χωρίς τη δυνατότητα αυτή, η κρατική προστασία των εν λόγω μνημείων θα έχανε την αποτελεσματικότητά, αν μη και το νόμά της, αφού ενδεχόμενη αδράνεια ή η αμέλεια του ιδιοκτήτη θα είχε σαν αποτέλεσμα να μην αντιμετωπίζεται έγκαιρα η φθορά των χαρακτηριστικών τους στοιχείων, που προκαλεί ο χρόνος, με συνέπεια την καταστροφή τους. Τις δαπάνες για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών επωμίζεται ο ιδιοκτήτης ή νομέας των εν λόγω ακινήτων, εφόσον δεν υπερβαίνουν ένα εύλογο κατά την κρίση του δικαστού όριο (...) Οσάκις όμως οι δαπάνες αυτές υπερβαίνουν το εύλογο όριο, τότε πηγάζει απ'ευθείας από το άρθρο 24 § 6 του Συντάγματος αξίωση του ιδιοκτήτη ή νομέα του ακινήτου για συμμετοχή του Δημοσίου ή του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοικήσεως στην εν λόγω δαπάνη, που το μέτρο της θα καθορισθεί από το δικαστή. Πράγματι, εφόσον η διατήρηση αναλλοίωτης της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν είναι υπόθεση που ενδιαφέρει μόνο τους ιδιοκτήτες των προστατευομένων μνημείων και κτιρίων αλλά και το κοινωνικό σύνολο, και μάλιστα τόσο την γενιά που υπάρχει όσο και τις επερχόμενες, τότε όταν η δαπάνη για την ανακατασκευή ή επισκευή τους συνεπάγεται υπέρμετρη για τον ιδιοκτήτη επιβάρυνση, ανακύπτει υποχρέωση του Δημοσίου ή των άλλων αρμοδίων φορέων για συμμετοχή σ'αυτήν, δεδομένου ότι κατά την § 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους».

4. Επί των άρθρων 25 και 34 ΣχΝ

Ως προς την εξαγωγή μνημείων από την ελληνική επικράτεια, ο κανόνας

που τίθεται από την προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 34 ΣχΝ είναι ότι αυτή τελεί υπό αυστηρό έλεγχο του Κράτους, και πάντως για τα αρχαία μνημεία κατ'αρχήν δεν επιτρέπεται (παρ. 1 σε συνδυασμό με την παρ. 3 του άρθρου αυτού). Όσον αφορά τη μεταφορά και έκθεση αρχαίων σε Μουσεία της αλλοδαπής (βλ. και άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Λονδίνου της 6.5.1969) σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς απαιτείται απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 1 ν. 654/1977), ενώ με την προτεινόμενη διάταξη προβλέπεται η έκδοση υπουργικής απόφασης μετά γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Αρχαιοτήτων και με τις ειδικότερες εγγυήσεις που αναφέρονται στην παρ. 11 του άρθρου αυτού. Σχετικά με τον δανεισμό κινητών μνημείων που προβλέπεται από το άρθρο 25, αυτός κατ'αρχήν επιτρέπεται με τους όρους και προϋποθέσεις που τίθενται από την προτεινόμενη διάταξη του άρθρου αυτού (ορισμένη χρονική διάρκεια, συγκεκριμένοι προορισμοί, κ.λπ.). Ενδεχομένως, στην τελευταία περίπτωση θα ήταν σκόπιμο, ενόψει πιθανών κινδύνων φθορών, καταστροφής ή κλοπής των αρχαίων να προβλεφθούν ειδικά προληπτικά μέτρα – σύμφωνα και με τη σχετική συνταγματική επιταγή προς το Κράτος να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά μέτρα για τη διαφύλαξη του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, τα μνημεία προστατεύονται από το Κράτος (άρθρο 24 § 1 και § 6 Σ).

III. Η εξαγωγή μνημείων από την ελληνική επικράτεια

Το άρθρο 34 παρ. 1 ΝΣ διατυπώνει την αρχή ότι «η εξαγωγή μνημείων από την ελληνική επικράτεια απαγορεύεται, με την επιφύλαξη των διατάξεων των επόμενων παραγράφων». Οι σχετικές εξαιρέσεις διατυπώνονται στις παραγράφους 2-11 του ανωτέρω άρθρου. Η εξαγωγή μνημείων επιτρέπεται μετά από άδεια εξαγωγής που παρέχεται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (παρ. 34 παρ. 7).

Πρέπει εν προκειμένω να εξετασθεί, κατά πόσον η αρχή της απαγόρευσης εξαγωγής μνημείων είναι σύμφωνη προς το Κοινοτικό Δίκαιο και, συγκεκριμένα, αν η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 34 ΝΣ εφαρμόζεται, εν όψει της αρχής της ελεύθερης διακίνησης εμπορευμάτων, σε περιπτώσεις διακίνησης μνημείων εντός των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρακτική σημασία του ανωτέρω ερωτήματος προκύπτει κυρίως σε σχέση με κινητά μνημεία που βρίσκονται στην κυριότητα ιδιωτών (βλ. σχετ. τις διακρίσεις του άρθρου 21 ΝΣ).

Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων ως προς τις εξαγωγές διατυπώνεται στο άρθρο 29 (πρώην άρθρο 34) του ενοποιημένου κειμένου της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας:

«Οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εξαγωγών, όπως και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών».

Επί της αρχής αυτής προβλέπονται εξαιρέσεις, οι οποίες προσδιορίζονται στο άρθρο 30 (πρώην 36) του ανωτέρω ενοποιημένου κειμένου ως εξής:

«Οι διατάξεις των άρθρων 28 και 29 δεν αντιτίθενται στις απαγορεύσεις ή στους περιορισμούς εισαγωγών, εξαγωγών ή διαμετακομίσεων που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας ηθικής, δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφυλάξεως των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί αυτοί δεν δύνανται πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο των κρατών μελών».

Επομένως, όσα αντικείμενα χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» υπό την έννοια του ανωτέρω άρθρου 30 εξαιρούνται από την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεν υπάρχει πάντως περαιτέρω αυθεντικός και δεσμευτικός ορισμός της έννοιας των «εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία». Σε περίπτωση που ανακύψει αμφισβήτηση, εάν η απαγόρευση εξαγωγής συγκεκριμένου αντικειμένου, που προβλέπεται από κάποια εθνική νομοθεσία, εμπίπτει στους ορισμούς του άρθρου 30, η σχετική ερμηνεία θα γίνει από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Σημειωτέον ότι ο ορισμός των «πολιτιστικών αγαθών» (Παράρτημα της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ) σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών παράνομα απομακρυσμένων από το έδαφος κράτους μέλους (ΕΕ L 74/27.03.1993) «δεν έχει σαν στόχο να καθορίσει τα αγαθά που επέχουν θέση 'εθνικών θησαυρών' κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 36, αλλά αποκλειστικά και μόνον τις κατηγορίες των αγαθών που ενδέχεται να χαρακτηρίζονται ούτως και που μπορούν, ως εκ τούτου, να αποτελέσουν αντικείμενο της διαδικασίας επιστροφής που θεσπίζει η παρούσα οδηγία» (βλ. προοίμιο της ανωτέρω Οδηγίας).

Ως «εθνικοί θησαυροί» υπό την έννοια του άρθρου 30 ΣυνθΕΚ μπορούν να χαρακτηρισθούν εκείνα τα πολιτιστικά αγαθά, τα οποία βρίσκονται σε στενή σχέση με την συγκεκριμένη χώρα. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται και έργα αλλοδαπών καλλιτεχνών, που εμφανίζουν στενή σχέση με την χώρα, ή έργα ημεδαπών καλλιτεχνών που δημιουργήθηκαν στην αλλοδαπή, ή αρχαιολογικοί θησαυροί που εμφανίζουν ιδιαίτερο σύνδεσμο με την ιστορία ή το έδαφος του συγκεκριμένου κράτους. «Εθνικό» πολιτιστικό αγαθό μπορεί να είναι και το πολιτιστικό αγαθό μιάς περιφέρειας της χώρας (βλ. σχετ. Müller-

Graf, άρθρο 36 ΣυνθΕΚ, παρ. 68, σε: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU/EG Vertrag, Nomos, Baden-Baden, 1997).

Από πλευράς δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, πρέπει να επισημανθεί ο Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 3911/92 σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών (ΕΕ L 395/31.12.1992) και η Οδηγία 93/7 του Συμβουλίου (ΕΟΚ) σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους, που αναφέρθηκε ανωτέρω.

Ο Κανονισμός 3911/1992 υιοθετήθηκε με βάση το άρθρο πρώην 113 ΣυνθΕΟΚ (σήμερα άρθρο 133 ενοποιημένου κειμένου ΣυνθΕΚ), που αφορά την κοινή εμπορική πολιτική της Κοινότητας με τρίτες χώρες. Ο Κανονισμός αφορά την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών εκτός του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας και επομένως δεν αφορά την διακίνηση των αγαθών αυτών μεταξύ των κρατών μελών. Το άρθρο 1 του Κανονισμού προβλέπει ότι το Παράρτημα ορίζει την έννοια των «πολιτιστικών αγαθών» κατά την έννοια – άρα για τις ανάγκες – του Κανονισμού αυτού. Το βασικό στοιχείο του Κανονισμού είναι η πρόβλεψη διαδικασίας άδειας εξαγωγής προκειμένου να εξαχθούν πολιτιστικά αγαθά από κράτος μέλος της Κοινότητας προς τρίτα κράτη. Ο Κανονισμός προβλέπει τα σχετικά με την παροχή της άδειας και την διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Η Οδηγία 93/7 προβλέπει τους όρους και τις διαδικασίες για την επιστροφή των πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους. Σύμφωνα με την ανωτέρω οδηγία, τα κράτη μέλη θα θέσουν σε εφαρμογή ένα σύστημα, που θα τους επιτρέπει να επιτυγχάνουν την επιστροφή στο έδαφός τους των πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως εθνικοί θησαυροί κατά το άρθρο 36 ΣυνθΕΟΚ (σήμερα άρθρο 30 ενοποιημένου κειμένου) και έχουν απομακρυνθεί από την χώρα είτε κατά παράβαση της εθνικής νομοθεσίας, είτε κατά παράβαση του ανωτέρω Κανονισμού 3911/92. Η Οδηγία ορίζει ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να ορίσει μία ή περισσότερες κεντρικές αρχές με αρμοδιότητα για τα θέματα που προβλέπονται σε αυτήν (άρθρο 3). Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν στην εθνική τους νομοθεσία αγωγή για την επιστροφή του πολιτιστικού αγαθού. Η αγωγή παραγράφεται μετά την παρέλευση έτους από την ημερομηνία κατά την οποία το αιτούν κράτος μέλος έλαβε γνώση του τόπου στον οποίο βρίσκεται το πολιτιστικό αγαθό, όπως και της ταυτότητας του νομέα ή κατόχου. Ως γενική αρχή, εξ άλλου, η αγωγή παραγράφεται πάντως μετά

την παρέλευση τριάντα ετών από την ημερομηνία κατά την οποία το αγαθό απομακρύνθηκε παράνομα από το έδαφος του κράτους μέλους (άρθρο 7).

Αθήνα, 10 Ιουνίου 2002

Οι εισηγητές επιστημονικοί συνεργάτες

Αλεξάνδρα Καρέτσου (I, II)

Αχιλλέας Σκόρδας (III)
Επίκ. Καθηγητής Νομικής
Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσουλής
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς