

Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΡΑΝΑΔΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (Μάρτιος 1999)

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Δεν υπάρχει ασφαλώς αμφιβολία ότι μία από τις σημαντικότερες εξελίξεις που παρατηρήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων ήταν η νομική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, φυσικού και ανθρωπογενούς. Το φαινόμενο αυτό έχει, μάλιστα, *οικουμενικό, σχεδόν, χαρακτήρα*: Εντοπίζεται στα σημαντικότερα συνταγματικά κείμενα^[1], αλλά και σε μία σειρά διεθνών ή διμερών συμβάσεων και συμφωνιών. Η εξέλιξη αυτή δεν είναι, βέβαια, τυχαία. Το περιβάλλον έχει καταστεί στη σύγχρονη υπεραναπτυγμένη βιομηχανική κοινωνία αναγκαίος, κυριολεκτικά, όρος για την ίδια την επιβίωση του ανθρώπου. Σε πολλές περιπτώσεις, εξάλλου, το πρόβλημα της προστασίας του περιβάλλοντος έχει αποκτήσει υπερεθνικές διαστάσεις, στο βαθμό που τα περισσότερα κράτη δεν έχουν τη δυνατότητα, ενόψει της φύσης του προβλήματος, να αντιμετωπίσουν, το καθένα ξεχωριστά, τα σχετικά με τη ρύπανση, αλλοίωση και εν γένει υποβάθμιση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ζητήματα.

Το πρόβλημα είναι, δίχως υπερβολή, εκρηκτικό. Δεν είναι, έτσι, τυχαίο ότι το περιβάλλον έχει αποκτήσει μία «*αυτόνομη ηθική υπεραξία*», η οποία το διακρίνει αξιολογικά από άλλα κοινωνικά αγαθά (λ.χ. οικονομική ανάπτυξη). Αποτέλεσμα είναι να εγγράφεται το κοινωνικό αυτό αγαθό στις υψηλότερες βαθμίδες της αξιακής ιεράρχησης που επιχειρεί η κοινωνία. Μία τέτοια εξέλιξη δεν αφήνει, βέβαια, αδιάφορη την κρατική εξουσία και, ιδιαίτερα, το νομοθέτη. Επιπλέον, δεν είναι δυνατόν να μην επηρεάζει η εξέλιξη αυτή τον ερμηνευτή και, κυρίως, τον εφαρμοστή του δικαίου, που καλείται να υποστασιοποιήσει τις αφηρημένες δικαιοτικές έννοιες σε συγκεκριμένους κανόνες ατομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς.

Η αυξημένη σημασία που έχει το περιβάλλον σήμερα για την ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και την ουσιαστική πραγμάτωση της αξιοπρεπούς διαβίωσής του γεννά την ανάγκη για αυξημένη νομική προστασία του. Ανάγκη, που

αποτυπώθηκε με απτό τρόπο στο Σύνταγμα του 1975/1986, το άρθρο 24 του οποίου διαμορφώνει ένα σχετικά *μαξιμαλιστικό* και, ως εκ τούτου ικανοποιητικό, κανονιστικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος. Είναι, μάλιστα, ιδιαίτερα σημαντικό ότι η προστασία αυτή δεν περιορίζεται αποκλειστικά στο φυσικό αλλά επεκτείνεται και στο πολιτιστικό περιβάλλον. Σύμφωνα, έτσι, με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ. «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα». Επιπλέον, στην παρ. 6 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος».

Η επιλογή αυτή του συντακτικού νομοθέτη να κατοχυρώσει την προστασία τόσο του φυσικού όσο και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, καταδεικνύει το επίπεδο της *περιβαλλοντικής ευαισθησίας* αλλά και της βούλησής του να διασφαλίσει, στον νομικά μέγιστο βαθμό, τη δυνατότητα μίας ικανοποιητικής για τα σύγχρονα δεδομένα διαβίωσης των πολιτών. Πραγματικά, η σύντονη προστασία των δύο αυτών μορφών «περιβάλλοντος» προσδίδει στο συναφές ρυθμιστικό πλαίσιο την αναγκαία πληρότητα. Και τούτο γιατί, πολύ συχνά, το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον είναι στενά συνδεδεμένα και εν πολλοίς αλληλένδετα μεταξύ τους, κατά τέτοιο, μάλιστα, τρόπο ώστε η τυχόν διαφοροποιημένη μεταχείρισή τους να εμφανίζεται εξαιρετικά προβληματική[2].

Φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον συνιστούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος: Αποτελούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Συντ.[3]. Το πρόβλημα, λοιπόν, της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να αντιμετωπίζεται με ενιαίο τρόπο, σε όλες δηλαδή τις επιμέρους όψεις του και να προκρίνονται, ανάλογα βέβαια με τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, οι καταλληλότερες λύσεις[4]. Δεν είναι, λοιπόν, καθόλου τυχαίο ότι οι αρχές της προστασίας της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς συνδέθηκαν και κατοχυρώνονται με ενιαίο νομικό κείμενο, δηλαδή τη Σύμβαση των Παρισίων της 16ης Νοεμβρίου 1972, για την προστασία της παγκόσμιας φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς (κυρωτικός νόμος 1126/1981).

Όπως ακριβώς η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποβλέπει στη διάσωση και

διαιώνιση των σπουδαιότερων φυσικών οικοσυστημάτων, έτσι και η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος στοχεύει στη διάσωση των πιο σπουδαίων ανθρωπογενών συστημάτων, δηλαδή των πολυτιμότερων μνημείων, αρχιτεκτονικών συνόλων και τόπων. Η αρχή της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς προσανατολίζεται στη διασφάλιση της ιστορικής συνέχειας του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και, μέσω αυτής, αποβλέπει στη διατήρηση της πολιτιστικής ταυτότητας του συγκεκριμένου κοινωνικού συνόλου[5].

Από το άρθρο 24 Συντ. καθώς και από μία σειρά συναφών διεθνών συμβάσεων συγκροτείται ένα αρκετά εκτεταμένο και ευρύ πλέγμα κανονιστικών ρυθμίσεων, πολλές από τις οποίες, όπως είναι φυσικό, αλληλοεπικαλύπτονται. Ειδικότερα, όσον αφορά την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς -η οποία αποτελεί όψη της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος- παρατηρείται, προϊόντος του χρόνου, μία αύξηση των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τα σχετικά με αυτήν ζητήματα. Οι κανόνες αυτοί δεν έχουν πάντοτε ούτε την ίδια σαφήνεια ούτε την ίδια νομική ισχύ και εφαρμογή. Δημιουργούνται έτσι, όπως είναι προφανές, ζητήματα κανονιστικής προτεραιότητας και ιεράρχησης μεταξύ τους.

Έκφανση του γενικότερου αυτού προβλήματος αποτελεί η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ των συναφών ορισμών του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 Συντ. και των διατάξεων της Σύμβασης για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, που υπογράφηκε από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στη Γρανάδα στις 3 Οκτωβρίου 1985 (εφεξής: «Σύμβαση της Γρανάδας»), και κυρώθηκε από τη χώρα μας με τον ν. 2039/1992 (ΦΕΚΑ΄ 61)[6]. Ας δούμε, όμως, τις βασικές ιδεολογικές και νομικές προδιαγραφές που προσδιορίζουν την εν λόγω διεθνή Σύμβαση.

II. ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

α. Ιδεολογικές συνιστώσες

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το σημαντικότερο νομικό κείμενο που έχουν υπογράψει τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν περιλαμβάνει διάταξη, η οποία να θεσπίζει κατά τρόπο ρητό και άμεσο την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, αλλά και ευρύτερα του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Κάτι τέτοιο δεν ξενίζει

ασφαλώς: Η ΕΣΔΑ εξαντλεί το κανονιστικό της περιεχόμενο στην κατοχύρωση αποκλειστικά ατομικών δικαιωμάτων. Συμπληρώνει, έτσι, το παραδοσιακό προστατευτικό πλαίσιο που περιέχουν όλα τα σύγχρονα φιλελεύθερα συνταγματικά κείμενα. Αντίθετα, αγνοεί πλήρως τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, καθώς και τα «νεωτεριστικά» δικαιώματα, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, που προέκυψαν από τις κοινωνικο-πολιτικές εξελίξεις της μεταπολεμικής περιόδου[7]. Το περιβαλλοντικό έλλειμμα που χαρακτηρίζει την ΕΣΔΑ είναι, έτσι, εμφανές[8]. Το έλλειμμα αυτό δεν είναι δυνατόν, εξάλλου, να καλυφθεί με τη διασταλτική ερμηνεία των διατάξεών της, παρά τη σχετική προσπάθεια που καταβάλλουν τα δικαιοδοτικά όργανά της[9]. Προσπάθεια, η οποία συναντά τα όριά της στη διατύπωση των διατάξεων της ΕΣΔΑ[10].

Το περιβαλλοντικό αυτό έλλειμμα επιχειρήθηκε να καλυφθεί μέσα από μία σειρά διεθνών συμβάσεων και διακηρύξεων, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Πολιτιστική Σύμβαση των Παρισίων της 19/12/1954, ο Χάρτης της Βενετίας (1964), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Λονδίνου της 6/5/1969 για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (κυρωτικός νόμος 1127/1981), η Σύμβαση των Παρισίων της 17/11/1970 για την απαγόρευση και παρεμπόδιση της παράνομης εισαγωγής και μεταβίβασης της κυριότητας των πολιτιστικών αγαθών (κυρωτικός νόμος 1103/1980), η Σύμβαση των Παρισίων της 23/11/1972 για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (κυρωτικός νόμος 1126/1981) και η Διακήρυξη του Ήμστερνταμ (1975). Στον τομέα της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, ειδικότερα, το σχετικό έλλειμμα προστασίας επιχείρησαν να περιορίσουν ο Ευρωπαϊκός Χάρτης του Στρασβούργου για την Αρχιτεκτονική Κληρονομιά, που υιοθετήθηκε από τη Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 26 Σεπτεμβρίου 1975, η Απόφαση 28, η οποία ελήφθη στις 14 Απριλίου 1976 και η οποία αφορά την προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών και κανονισμών στις απαιτήσεις της διατήρησης της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, καθώς και η Σύσταση 880 (1979) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, που αφορά τη διατήρηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Την πληρέστερη, όμως, προστασία στην αρχιτεκτονική κληρονομιά προσφέρει αναμφίβολα η Συνθήκη της Γρανάδας του 1985, η οποία συνιστά ουσιαστικά το τελικό προϊόν της έντονης ζύμωσης και επεξεργασίας της αρχής της πολιτιστικής κληρονομιάς, που προηγήθηκε σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο[11].

Στο Προοίμιο της Σύμβασης αναδεικνύονται κατά τρόπο απτό οι βασικές ιδεολογικές

συντεταγμένες που τη συνέχουν και τη νοηματοδοτούν[12]. Όπως, έτσι, αναφέρεται σ' αυτό, τα συμβαλλόμενα κράτη αναγνωρίζουν ότι η αρχιτεκτονική κληρονομιά αποτελεί: α) «μία αναντικατάστατη έκφραση του πλούτου και της ποικιλίας της πολιτιστικής κληρονομιάς της Ευρώπης». Στο σημείο αυτό τονίζεται, ασφαλώς, ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και η συμβολή της στη διαμόρφωση και το περιεχόμενο της πολιτιστικής παρακαταθήκης της Ευρώπης. Παράλληλα, υπενθυμίζεται ότι η πολιτιστική κληρονομιά της ηπείρου μας συντίθεται από περισσότερα επιμέρους πολιτιστικά στοιχεία, που έχουν να επιδείξουν οι λαοί της. Αυτό σημαίνει ότι η Ευρώπη στηρίζεται στον *πολιτιστικό πλουραλισμό* και σέβεται τις πολιτισμικές ιδιομορφίες των εθνοτήτων της. Χωρίς να χάνει την πολιτιστική της ενότητα, η ευρωπαϊκή ήπειρος διακρίνεται για την ανεκτικότητα και την ικανότητά της να συνθέτει τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, εντάσσοντάς τες σε μία ενιαία κληρονομιά[13], β) «μία ανεκτίμητη μαρτυρία του παρελθόντος μας». Η επισήμανση αυτή αποβλέπει στον τονισμό του *κοινού παρελθόντος* που ενώνει τους λαούς της Ευρώπης και θέτει τις βάσεις για τη θεμελίωση ενιαίων θεσμών και δομών συνεργασίας και συμπόρευσής τους, και γ) «ένα κοινό αγαθό για όλους τους Ευρωπαίους». Με την αναφορά αυτή, ο συμβατικός νομοθέτης υπαινίσσεται την ιδιαίτερη σημασία που έχει η αρχιτεκτονική κληρονομιά στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Πραγματικά, στους διάφορους -ιστορικά και γεωγραφικά- πολιτισμούς που έχουν αναπτυχθεί η σημασία που διαθέτουν τα επιμέρους πολιτισμικά χαρακτηριστικά στη διαμόρφωση και το περιεχόμενο της ιστορικής τους παρακαταθήκης δεν είναι η ίδια. Η αναφορά στην αρχιτεκτονική κληρονομιά ως «κοινού αγαθού για όλους τους Ευρωπαίους» αποσκοπεί ακριβώς στο να υπενθυμίσει την ιδιαίτερη αξία που διατηρεί η κληρονομιά αυτή για τη συγκρότηση του ευρωπαϊκού πολιτισμού.

Τονίζεται, επιπλέον στο Προοίμιο η «σημασία που έχει η μετάδοση ενός συνόλου πολιτιστικών αναφορών στις μελλοντικές γενιές, η βελτίωση του τρόπου ζωής στην πόλη και στην ύπαιθρο και κατά συνέπεια η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη των διαφόρων κρατών και περιοχών». Κατά τον τρόπο αυτό, επιχειρείται η συμπύκνωση μέσα σε λίγες φράσεις της κεντρικής τελολογικής κατεύθυνσης που διέπει τη Σύμβαση. Αυτή στοχεύει, λοιπόν, στην προαγωγή: α) της «μετάδοσης ενός συνόλου πολιτιστικών αναφορών στις μελλοντικές γενιές». Κάτι τέτοιο πραγματώνεται με την προστασία των αρχιτεκτονικών αγαθών, ως βασικών στοιχείων-αναφορών της πολιτιστικής κληρονομιάς. Μέσα από τη διαιώνιση των

αρχιτεκτονικών αγαθών επιδιώκεται η δημιουργία ενός υλικού-συμβολικού υπόβαθρου πάνω στο οποίο δομείται η συνείδηση της κοινής πολιτιστικής ταυτότητας και της ιστορικής συνέχειας των λαών, β) της «βελτίωσης του τρόπου ζωής στην πόλη και στην ύπαιθρο». Ο στόχος αυτός προσδίδει στη Σύμβαση έναν ιδιαίτερο *ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα*. Η ωφελιμιστική τελολογία της Σύμβασης αναδεικνύει κατά τον τρόπο αυτό τον *ανθρωπιστικό προσανατολισμό* της και γ) της «οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης των διαφόρων κρατών και περιοχών». Με την αναφορά αυτή καθίσταται σαφές ότι η Σύμβαση προκρίνει μία *σύνθεση μεταξύ της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος*. Κεντρικός, δηλαδή, προσανατολισμός της είναι η «*βιώσιμη ανάπτυξη*»^[14], η οποία συνδυάζει τόσο την οικονομική ανάπτυξη όσο και την προστασία του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος^[15].

Το Προοίμιο της Σύμβασης καταλήγει με την επιβεβαίωση από μέρους των συμβαλλόμενων κρατών της σημασίας που έχει «μία συμφωνία για τις βασικές κατευθύνσεις ορισμένης κοινής πολιτικής, η οποία θα εξασφαλίσει την προστασία και αξιοποίηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς». Η χάραξη, λοιπόν, μίας «*κοινής πολιτικής*» μεταξύ των κρατών στα συναφή ζητήματα αποτελεί τη *βαθύτερη ουσία* της Σύμβασης.

Καθίσταται, εξάλλου, σαφές ότι η «προστασία» και η «αξιοποίηση» της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς δεν αποτελούν αυτοσκοπούς, αλλά *μέσα για τη διασφάλιση και την προαγωγή των στόχων* που προαναφέρθηκαν.

β. Κανονιστικές συνιστώσες

Είναι, βέβαια, προφανές ότι μία διεθνής σύμβαση έχει υποχρεωτικό κατ' αρχήν χαρακτήρα. Δημιουργεί δηλαδή νομικές υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, τα οποία, σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων αυτών, έχουν διεθνή ευθύνη και υπόκεινται στις προβλεπόμενες από το διεθνές δίκαιο κυρώσεις^[16]. Θεμελιακό στοιχείο των διεθνών συμβάσεων είναι, λοιπόν, η αρχή *pacta sunt servanda*^[17].

Προκειμένου, εξάλλου, μία διεθνής σύμβαση να αναπτύξει τα έννομα αποτελέσματά της στην εσωτερική έννομη τάξη των συμβαλλομένων κρατών και να είναι δυνατόν

να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων πρέπει όχι μόνο να ακολουθηθεί η προβλεπόμενη από την εθνική έννομη τάξη διαδικασία «κύρωσης», αλλά, επιπλέον, οι διατάξεις της Σύμβασης να έχουν *ρυθμιστική αυτοδυναμία*. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της ενταχθείσας Σύμβασης στην εθνική έννομη τάξη θα πρέπει να μην εξαρτάται από συμπληρωματικές ενέργειες της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας[18], αλλά να περιέχει διατάξεις «αυτοδύναμης εφαρμογής» (self-executing)[19], [20].

Είναι, βέβαια, πρόδηλο ότι μία διεθνής σύμβαση είναι δυνατόν να περιέχει τόσο διατάξεις αυτοδύναμης εφαρμογής όσο και διατάξεις που προϋποθέτουν τη ρυθμιστική παρέμβαση κρατικών οργάνων. Παράδειγμα μίας τέτοιας διεθνούς σύμβασης αποτελεί η Σύμβαση της Γρανάδας. Πράγματι, σ' αυτήν περιλαμβάνονται διατάξεις και των δύο νομικών κατηγοριών, με συντριπτική, ωστόσο, αριθμητική υπεροχή των διατάξεων που δεν διαθέτουν αυτοδύναμη εφαρμογή (non self-executing). Προκύπτει, έτσι, ο κατά βάση «κατευθυντήριο» για τα κρατικά όργανα χαρακτήρας της Σύμβασης. «*Κατευθυντήριοι χαρακτήρας*» που συνιστά απόρροια της βούλησης των συμβαλλόμενων κρατών να μη δεσμεύσουν κατά τρόπο άμεσο τα εθνικά κρατικά όργανα, αλλά να περιορίσουν την κανονιστική εμβέλεια της Σύμβασης στις μεταξύ τους σχέσεις. Τα κράτη δεσμεύονται βέβαια να προχωρήσουν στην υλοποίηση του περιεχομένου της. Η δεσμευτικότητα των διατάξεων της Σύμβασης είναι πάντως αρκετά περιορισμένη, στο βαθμό κυρίως που δεν προβλέπονται παρά μόνον έμμεσες πολιτικές κυρώσεις για την περίπτωση της παραβίασης των διεθνούς δικαίου υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη Σύμβαση.

1. Πεδίο εφαρμογής

Αντικείμενο προστασίας της Σύμβασης είναι, όπως άλλωστε προκύπτει από τον τίτλο της, η «αρχιτεκτονική κληρονομιά» της Ευρώπης. Στο άρθρο 1 δίνεται ο ορισμός της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς», κατά τρόπο, μάλιστα, περιοριστικό[21]: Στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται, έτσι, (α) τα «μνημεία», (β) τα «αρχιτεκτονικά σύνολα» και (γ) οι «τόποι». Ως «μνημεία» νοούνται κατά τον ορισμό που δίνει το ίδιο άρθρο «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 της». «Αρχιτεκτονικά σύνολα» νοούνται, εξάλλου, τα «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». Τέλος, ως «τόποι» νοούνται τα «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 τους ενδιαφέροντος».

Ο ορισμός της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς» που δίνεται στο άρθρο 1 της Σύμβασης είναι εξαιρετικά *ευρύς*. Στην έννοια αυτή δεν περιλαμβάνονται μόνο «αρχιτεκτονικές κατασκευές», αλλά, επιπλέον, «ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών κατασκευών», καθώς και «σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης», όσα, ασφαλώς, από αυτά θεωρούνται «σημαντικά» από επόψεως ιστορικής, αρχαιολογικής, καλλιτεχνικής, επιστημονικής, κοινωνικής ή τεχνικής[22]. Η συνδρομή των τελευταίων αυτών κριτηρίων είναι *υπαλλακτική* και όχι *σωρευτική*: αρκεί, δηλαδή, να συντρέχει ένα μόνον από αυτά για να χαρακτηριστεί κάποιο «ακίνητο αγαθό» ως μέρος της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς»[23].

2. Το κανονιστικό πλαίσιο

1. Διατάξεις χωρίς αυτοδύναμη εφαρμογή (*non self - executing*)

Τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν, κατ' αρχήν, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύμβασης, την υποχρέωση να προχωρήσουν στην καταγραφή των ανωτέρω στοιχείων της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και, σε περίπτωση που αυτά απειλούνται, να ετοιμάσουν, το συντομότερο, την κατάλληλη γι' αυτά τεκμηρίωση. Είναι, βέβαια, πρόδηλο ότι η διάταξη του άρθρου 2 δεν γεννά έννομες αξιώσεις δικαστικά αγωγίμες. Αποτελεί απλά δέσμευση του συμβαλλόμενου κράτους έναντι των υπολοίπων, η αθέτηση της οποίας εγείρει διεθνή (συμβατική) ευθύνη του κράτους.

Κατά τον ίδιο τρόπο, οι διατάξεις των άρθρων 3 και 4 της Σύμβασης δεν έχουν άμεση εφαρμογή στην εθνική έννομη τάξη. Η εφαρμογή του κανονιστικού τους περιεχομένου προϋποθέτει δηλαδή την παρέμβαση του εθνικού νομοθέτη. Σύμφωνα, έτσι, με το άρθρο 3 της Σύμβασης, κάθε συμβαλλόμενο κράτος υποχρεώνεται «να καθιερώσει ένα

νομικό καθεστώς προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς», καθώς και «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». Κατά το άρθρο 4, εξάλλου, τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να προχωρήσουν σε μία σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων αναφορικά με διαδικασίες ελέγχου και αδειών, που θα στοχεύουν στη διασφάλιση των «μνημείων», των «αρχιτεκτονικών συνόλων» και των «τόπων» που υπάρχουν σε κάθε κράτος.

Στο άρθρο 6 προβλέπεται μία σειρά υποχρεώσεων για τα συμβαλλόμενα κράτη, τα οποία θα πρέπει, *inter alia*, να προβλέψουν, «στα πλαίσια των διαθέσιμων πιστώσεων», μέτρα οικονομικής υποστήριξης των «δημόσιων υπηρεσιών» για τη συντήρηση και την αναστήλωση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς τους, καταφεύγοντας, «εν ανάγκη», σε φορολογικά μέτρα και ενθαρρύνοντας «την ιδιωτική πρωτοβουλία», για την εξυπηρέτηση αυτών των στόχων. Είναι σημαντικό ότι αναγνωρίζεται εν προκειμένω ο πρωταρχικός χαρακτήρας του κράτους στην προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς[24].

Παράλληλα, όμως, θεσπίζεται υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να ενθαρρύνουν την ιδιωτική πρωτοβουλία για τη συντήρηση και αναστήλωση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Το σύστημα, λοιπόν, προστασίας της πολιτιστικής αυτής κληρονομιάς που καθιερώνεται από τη Σύμβαση της Γρανάδας είναι «μικτό»: *Η εν λόγω προστασία μπορεί να πραγματώνεται είτε από το δημόσιο είτε από τον ιδιωτικό τομέα*[25].

Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 8 της Σύμβασης, τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να πάρουν μέτρα για την προστασία της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς», υποστηρίζοντας τη σχετική επιστημονική έρευνα και λαμβάνοντας υπόψη τα ειδικά προβλήματα της διατήρησης της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς στα πλαίσια της πολιτικής κατά της μόλυνσης. Ακόμη, στο άρθρο 9 γίνεται αναφορά στην υποχρέωση κάθε συμβαλλόμενου κράτους να εξασφαλίσει ένα ικανό νομοθετικό πλαίσιο κυρώσεων για την παραβίαση της νομοθεσίας που αφορά την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, ενώ παράλληλα αναφέρονται ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων κυρώσεων.

Οι διατάξεις των άρθρων 10-13 της Σύμβασης δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα κράτη να «υιοθετήσουν πολιτική ολοκληρωμένης προστασίας» της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, μέσα από κατάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις και προγράμματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα άρθρα 11-12 προβλέπουν την υποχρέωση των κρατών να δημιουργούν τις αναγκαίες συνθήκες για την *αξιοποίηση* της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Σύμφωνα, έτσι, με το άρθρο 11, το κράτος υποχρεώνεται να ενθαρρύνει «τη χρήση των προστατευόμενων ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της σύγχρονης ζωής», καθώς και «την προσαρμογή, όταν είναι δυνατόν, παλιών κτιρίων για νέες χρήσεις». Ακόμη, κατά το άρθρο 12 το κράτος υποχρεώνεται να διευκολύνει την επίσκεψη του κοινού στα προστατευόμενα ακίνητα, φροντίζοντας να εξασφαλίζεται η προστασία των ακινήτων αυτών από τις συνέπειες του ανοίγματος στο κοινό. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις αναδεικνύουν, δίχως αμφιβολία, την *εκσυγχρονισμένη και ρεαλιστική κατεύθυνση* που υιοθετεί η Σύμβαση για την προστασία και αξιοποίηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς.

Ο ίδιος -εκσυγχρονιστικός- χαρακτήρας που διέπει τις περισσότερες διατάξεις της Σύμβασης επιβεβαιώνεται, επίσης, στην περίπτωση του άρθρου 14, με βάση το οποίο τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεώνονται να καθιερώσουν μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ του δημοσίου, των ΟΤΑ, των πολιτιστικών ιδρυμάτων και των σωματείων, αναφορικά με την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Παράλληλα, το κράτος αναλαμβάνει την υποχρέωση να ενθαρρύνει την ανάπτυξη, για τον ίδιο σκοπό, θεσμών χορηγίας και τη δημιουργία μη κερδοσκοπικών ενώσεων. Αναδεικνύεται, έτσι, και στο σημείο αυτό η γενικότερη λογική που υιοθετεί η Σύμβαση για ένα «μικτό» σύστημα προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, που θα συνδυάζει την κρατική με την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Οι διατάξεις των άρθρων 15-16 της Σύμβασης προβλέπουν επίσης την υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για την πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση του κοινού γύρω από την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται εν προκειμένω στην εκπαιδευτική πολιτική, έτσι ώστε να υπάρξει αφύπνιση του ενδιαφέροντος της κοινωνίας απέναντι στο πρόβλημα. Τέλος, στις διατάξεις των άρθρων 17-19 της Σύμβασης θεσπίζεται η υποχρέωση των κρατών να ανταλλάσσουν μεταξύ τους πληροφορίες σχετικά με την πολιτική που εφαρμόζουν στον εν λόγω τομέα, καθώς και τα μέτρα που λαμβάνουν για την προαγωγή της αρχιτεκτονικής δημιουργίας, η οποία, σύμφωνα με την ορολογία

της Σύμβασης, «επιβεβαιώνει τη συμβολή της εποχής μας στην πολιτιστική κληρονομιά της Ευρώπης». Ακόμη, τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεώνονται να παρέχουν κάθε φορά την αναγκαία τεχνογνωσία και αμοιβαία τεχνική βοήθεια, και να ενθαρρύνουν εκπαιδευτικές και επιστημονικές ανταλλαγές.

II. Διατάξεις αυτοδύναμης εφαρμογής (self - executing)

Παρόλο που η Σύμβαση της Γρανάδας αποτελεί κατά βάση διεθνή σύμβαση μη αυτοδύναμης εφαρμογής, εντούτοις περιέχει κάποιες διατάξεις, οι οποίες, ενόψει της διατύπωσής τους, είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν κατά τρόπο άμεσο και ευθύ από τον εθνικό δικαστή. Τέτοιες διατάξεις περιλαμβάνει το άρθρο 5 της Σύμβασης, σύμφωνα δε με αυτό: «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 επανασυναρμολόγησή του σε κατάλληλο χώρο». Οι τελευταίες αυτές διατάξεις φαίνεται ότι δεσμεύουν κατά τρόπο άμεσο τον εσωτερικό εφαρμοστή του δικαίου, στο βαθμό κυρίως που δεν απαιτούν τη μεσολάβηση εθνικών οργάνων για να αποκτήσουν πλήρη κανονιστική υπόσταση στην εθνική έννομη τάξη. Για την ερμηνεία του άρθρου 5 λειτουργεί επιβοηθητικά ο συνδυασμός των διατάξεων των άρθρων 2 παρ. 2 Συντ. (που καθιερώνει τη συνταγματική αρχή της διεθνούς συνεργασίας του κράτους και της υπαγωγής του στους κανόνες του διεθνούς δικαίου)[26] και 28 παρ. 1 Συντ.[27].

3. Συμβατικό κεκτημένο

Ανεξάρτητα από το αν και κατά πόσο μία διάταξη διεθνούς σύμβασης είναι ή όχι αυτοδύναμης εφαρμογής, θα ήταν ορθό να γίνει δεκτό ότι από τη στιγμή που ο εθνικός νομοθέτης υλοποιεί το κανονιστικό περιεχόμενο της σύμβασης δεν έχει πλέον πλήρη διακριτική ευχέρεια να μεταβάλει κατά τρόπο ουσιαστικά αρνητικό τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις. Ομιλούμε τότε για ένα είδος «συμβατικού κεκτημένου», το οποίο απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 28 παρ. 1 Συντ. που θεσπίζει τη σχετικά αυξημένη (έναντι του κοινού νόμου) τυπική ισχύ της (κυρωμένης) διεθνούς σύμβασης, αλλά και από τις συνταγματικές αρχές που τυποποιεί η διάταξη του άρθρου 2 παρ.2 Συντ. Ο κοινός νομοθέτης, λοιπόν, δεν μπορεί να αναιρέσει ουσιαστικά

της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς που έχει ήδη θεσπίσει ο ίδιος κατ' εφαρμογή της Σύμβασης της Γρανάδας.

4. Έλεγχος εφαρμογής της Σύμβασης

Οι διατάξεις της Σύμβασης δεν θεσπίζουν ορισμένο μηχανισμό δικαστικού ελέγχου της εφαρμογής της από τα συμβαλλόμενα κράτη[28] ούτε περιέχουν συγκεκριμένες κυρώσεις για την περίπτωση παραβίασής της. Ωστόσο, στο άρθρο 20 προβλέπεται η σύσταση μίας Επιτροπής εμπειρογνομόνων από την Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης[29], η οποία επιφορτίζεται με την παρακολούθηση της πορείας της Σύμβασης. Ειδικότερα, η Επιτροπή αυτή: α) υποβάλλει κατά διαστήματα στη Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης έκθεση για την κατάσταση της πολιτικής προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς από τα κράτη, β) προτείνει στη Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης, και γ) υποβάλλει υποδείξεις στη Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την πρόσκληση κρατών μη μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να προσχωρήσουν σ' αυτή τη Σύμβαση[30].

Είναι, βέβαια, πρόδηλο ότι ο ρόλος της Επιτροπής αυτής έχει εξαιρετικά περιορισμένη σημασία. Η *ελεγκτική της λειτουργία* εξαντλείται στην υποβολή εκθέσεων «κατά διαστήματα» στη Σύνοδο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ η *γνωμοδοτική της λειτουργία* δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει, εξάλλου, ότι *η παραβίαση από ένα συμβαλλόμενο κράτος των υποχρεώσεών του που απορρέουν από τη Σύμβαση δεν συνεπάγεται παρά μόνον πολιτικές «κυρώσεις»*. Πολιτικές κυρώσεις, οι οποίες, εντούτοις, αποδεικνύονται σε αρκετές περιπτώσεις αποτελεσματικές. Πραγματικά, πολύ συχνά τα κράτη συμμορφώνονται με τις διατάξεις της Σύμβασης, προκειμένου να αποφύγουν αρνητικές γι' αυτά συζητήσεις στα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι οποίες θίγουν την αξιοπιστία και το κύρος τους.

5. «Ρήτρα επικουρικότητας»

Το άρθρο 21 της Σύμβασης περιέχει ερμηνευτική αναφορά, η οποία είναι γνωστή στη θεωρία του διεθνούς δικαίου ως «*ρήτρα επικουρικότητας*». Σύμφωνα, έτσι, με το

άρθρο αυτό οι διατάξεις της Σύμβασης «δεν επηρεάζουν την εφαρμογή ειδικών διατάξεων, περισσότερο ευνοϊκών για την προστασία των αρχιτεκτονικών αγαθών, οι οποίες περιέχονται είτε στη Σύμβαση για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς της 16ης Νοεμβρίου 1972 είτε στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς της 6ης Μαΐου 1969».

6. Επιφύλαξη, καταγγελία

Η Σύμβαση της Γρανάδας εμφανίζεται, σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των διατάξεών της, αρκετά «ελαστική». Κάτι τέτοιο είναι, άλλωστε, σύνηθες στις διεθνείς συμβάσεις. Καταλείπει, έτσι, στα συμβαλλόμενα κράτη ευρύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ως προς τη δέσμευσή τους από τις διατάξεις της. Είναι, για παράδειγμα, δυνατό κάθε κράτος να δηλώσει, κατά την επικύρωση, αποδοχή, έγκριση ή προσχώρηση, ότι «επιφυλάσσεται»^[31] του δικαιώματός του να μη συμμορφωθεί με το σύνολο ή μέρος των διατάξεων του άρθρου 4 παρ. 2 περίπτ. γ' και δ', όπου τυποποιείται η υποχρέωση του κράτους να εισαγάγει στη νομοθεσία του διατάξεις που να προβλέπουν τη δυνατότητα των δημόσιων υπηρεσιών να υποχρεώνουν τον ιδιοκτήτη ενός προστατευόμενου ακινήτου να πραγματοποιεί εργασίες συντήρησης ή να τον υποκαθιστούν σε περίπτωση αδυναμίας εκ μέρους του, καθώς και διατάξεις που να παρέχουν τη δυνατότητα απαλλοτρίωσης ενός προστατευόμενου ακινήτου. Οποιαδήποτε άλλη «επιφύλαξη» δεν είναι, ωστόσο, δυνατή σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 της Σύμβασης. Κατά το άρθρο 26, τέλος, αναγνωρίζεται η δυνατότητα σε κάθε συμβαλλόμενο κράτος να την καταγγείλει, χωρίς να έχει περαιτέρω συνέπειες ή να εγερθεί εις βάρος του διεθνής ευθύνη.

III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ

Όπως ήδη αναφέρθηκε^[32], το Σύνταγμα του 1975 εισάγει (άρθρο 24) ένα σχετικά μαξιμαλιστικό κανονιστικό πλαίσιο προστασίας του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος^[33]. Ειδικότερα, ως προς την αρχιτεκτονική κληρονομιά, η σχετική προστασία παρέχεται ιδίως από τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 6 Συντ., το οποίο ορίζει ότι «Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος»^[34]. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στο προστατευόμενο από τη συνταγματική αυτή διάταξη πεδίο περιλαμβάνεται μία σειρά αρχιτεκτονικών

έργων, όπως λ.χ. αυτοτελή μνημεία με τον περιβάλλοντα χώρο τους, μνημειακά συγκροτήματα, παραδοσιακοί οικισμοί κ.ο.κ.[35]. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι το *Σύνταγμα υπερκαλύπτει το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γρανάδας, παρέχοντας ικανοποιητική προστασία των αρχιτεκτονικών αγαθών.*

Κάτι τέτοιο επιβεβαιώνεται, άλλωστε, και από τη νομολογία του Σ.τ.Ε., που προσδίδει μεγάλη εννοιολογική ευρύτητα στους όρους «πολιτιστικό περιβάλλον», «μνημεία», «παραδοσιακές περιοχές», «παραδοσιακά στοιχεία», που περιέχονται στο άρθρο 24 παρ. 1, 6 Συντ.[36]. Για παράδειγμα έχει κριθεί ότι στην προστατευόμενη «πολιτιστική κληρονομιά»[37] εντάσσονται, *inter alia* «τα ανθρωπογενή μνημεία και τα στοιχεία που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και επιδεξιότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική κληρονομιά. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα κτίρια και οι εν γένει κατασκευές, οι οικισμοί ή τμήματά τους που κηρύσσονται διατηρητέα ή τους προσδίδεται η ιδιότητα του παραδοσιακού» (Σ.τ.Ε. 614/1985, 3146/1986, 811/1987, 1517/1993). Εξίσου διευρυμένο με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 παρ. 1, 6 Συντ.[38] θεωρείται από τη νομολογία του Σ.τ.Ε. και το πεδίο προστασίας του[39]: «Διά των διατάξεων αυτών του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς το πρώτον ηυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος... Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφενός μεν την εις το διηνεκές διατήρησιν των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων διά την αποφυγήν οιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου» (Σ.τ.Ε. 1517/1993)[40].

Το άρθρο 24 παρ. 1, 6 Συντ. παρουσιάζει λοιπόν, λόγω της σχετικά γενικής του διατύπωσης, μεγαλύτερα περιθώρια ερμηνευτικής διεύρυνσης του περιεχομένου της προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς σε σχέση με τη Σύμβαση της Γρανάδας[41]. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι η Σύμβαση αυτή στερείται αξίας. Αντίθετα, προσφέρει σημαντικά ερμηνευτικά ερείσματα στον εφαρμοστή του Συντάγματος, έτσι ώστε να εξειδικεύσει αυτός τους γενικούς και αόριστους ορισμούς του άρθρου 24 Συντ.[42],[43]. Επιπλέον, υπάρχουν περιπτώσεις όπου η Σύμβαση φαίνεται ότι προσφέρει μεγαλύτερη προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς σε σχέση με την αντίστοιχη προστασία του άρθρου 24 Συντ. Για παράδειγμα, είναι εξαιρετικά αμφίβολο εάν θα προστατεύονταν από το άρθρο 24 παρ. 1, 6 Συντ. οι «τόποι» (κατά την έννοια του άρθρου 1 περίπτ. 3 της Σύμβασης), ιδιαίτερα δε εκείνοι που αποτελούν έργο της φύσης, εάν δεν υπήρχε η Σύμβαση της Γρανάδας.

IV. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΓΡΑΝΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ: Οι αποφάσεις ΣτΕ 2300/1997 (Ολ.) και 3113/1998

Η νομολογία του Σ.τ.Ε. δεν ανατρέχει, συνήθως, στις διεθνείς συμβάσεις προκειμένου να επιλύσει ζητήματα σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν φαίνεται να δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα. Και τούτο γιατί το Σύνταγμα του 1975 φαίνεται, όπως είδαμε, ότι υπερκαλύπτει κατά κανόνα την προστασία που παρέχουν στο περιβάλλον οι διεθνείς αυτές συμβάσεις. Στη συντριπτική, λοιπόν, πλειονότητά τους οι αποφάσεις του Σ.τ.Ε. χρησιμοποιούν τους σχετικούς διεθνείς συμβατικούς κανόνες κατά τρόπο *επικουρικό*, ενισχύοντας έτσι τον συναφή δικανικό συλλογισμό. Ενδελεχέστερη μελέτη της σχετικής νομολογίας καταδεικνύει ωστόσο, ότι η αναγωγή του δικαστή σε παρόμοιες διεθνείς συμβάσεις στοχεύει, συνήθως, στην ανεύρεση ερμηνευτικών κριτηρίων για την εφαρμογή των ορισμών του άρθρου 24 Συντ. Πραγματικά, οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις έχουν το συγκριτικό σε σχέση με το Σύνταγμα (το οποίο είναι εξ ορισμού πανηγυρικό και ελλειπτικό κείμενο) πλεονέκτημα ότι ρυθμίζουν κατά τρόπο λεπτομερειακό και συγκεκριμένο ειδικότερες περιπτώσεις που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος. Ο δικαστής βρίσκει, έτσι, νομικά ερείσματα προκειμένου να επεκτείνει το κανονιστικό εύρος του άρθρου 24 Συντ. σε περιπτώσεις, οι οποίες δεν ρυθμίζονται άμεσα και ευθέως από αυτό. *Η σχέση, επομένως, μεταξύ των συναφών διεθνών συμβάσεων και του δικαστή είναι σχέση εμπνεύσεως*: Ο δικαστής διευκολύνεται στην άρθρωση των σχετικών συλλογισμών, αντλώντας επιχειρήματα από το κανονιστικό πεδίο των (λεπτομερειακών) διεθνών συμβατικών κανόνων.

Η πορεία του δικανικού συλλογισμού προσλαμβάνει σε γενικές γραμμές την ακόλουθη μορφή: Πραγματοποιείται, κατ' αρχήν, μία αναγωγή στις γενικές και αόριστες έννοιες (λ.χ. «φυσικό» - «πολιτιστικό περιβάλλον», «μνημεία», «παραδοσιακές περιοχές», «παραδοσιακά στοιχεία» κ.ο.κ.) που χρησιμοποιεί το Σύνταγμα στο άρθρο 24. Παρουσιάζεται, έτσι, ένα γενικό περίγραμμα της προστασίας του περιβάλλοντος που κατοχυρώνουν οι συναφείς συνταγματικές ρυθμίσεις. Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στις σχετικές προβλέψεις του (κοινού) εθνικού νομοθέτη, οι οποίες συγχρωτίζονται ερμηνευτικά με τις διατάξεις του Συντάγματος, προκειμένου να αποκτήσουν τις ευρύτερες δυνατές κανονιστικές διαστάσεις τους. Είναι ασφαλώς πρόδηλο ότι η πρόταξη αυτή του εσωτερικού δικαίου (Σύνταγμα-νόμος) πραγματοποιείται, όχι τόσο λόγω της αυξημένης τυπικής ισχύος του έναντι του

διεθνούς δικαίου (άλλωστε, ο νόμος είναι ιεραρχικά υποδεέστερος σε σχέση με την κυρωμένη διεθνή σύμβαση), όσο εξαιτίας της εξοικείωσης του δικαστή με το εθνικό δίκαιο. Τέλος, η μείζων πρόταση του δικανικού συλλογισμού ολοκληρώνεται με την παράθεση των διεθνών συμβατικών κανόνων που φαίνεται ότι ρυθμίζουν την επίδικη σχέση. Στο σημείο αυτό της πορείας του δικαστικού έργου υπολανθάνει μία προσπάθεια ερμηνευτικού συγχρωτισμού μεταξύ των γενικών συνταγματικών ορισμών και των ειδικών προβλέψεων του διεθνούς συμβατικού δικαίου. Ο δικαστής εμπνέεται από τις ειδικές ρυθμίσεις των διεθνών συμβάσεων που καλούνται σε εφαρμογή, μεταφέροντάς τες ουσιαστικά στο κανονιστικό πεδίο εφαρμογής των γενικών συνταγματικών κανόνων. Τα επιχειρήματα της δικαστικής απόφασης στηρίζονται, έτσι, σε ένα κράμα κανόνων δικαίου με διαφορετική προέλευση, φύση και τυπική ισχύ. Η σχέση που αναπτύσσεται στην περίπτωση αυτή μεταξύ του Συντάγματος και των διεθνών συμβατικών κανόνων είναι σχέση *δυναμική* αλλά και *άρρητη*: Είναι σχέση δυναμική, γιατί στηρίζεται σε αλληλοδιαπλοκή και μετάγγιση νοημάτων. Είναι, παράλληλα, σχέση άρρητη, γιατί ο σχετικός ερμηνευτικός συγχρωτισμός δεν ομολογείται κατά τρόπο ευθύ.

Όλα αυτά, βέβαια, προσλαμβάνουν συνήθως μία *λανθάνουσα μορφή*. Η παράθεση των κανόνων δικαίου που συγκροτούν τη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού πραγματοποιείται «διαφοροποιημένα». Φαινομενικά, έτσι, ο δικαστής υπάγει τα πραγματικά περιστατικά της επίδικης βιοτικής σχέσης σε κάθε κανόνα δικαίου ξεχωριστά (με τη σειρά που είδαμε ανωτέρω), αναλύοντας συγχρόνως τα αποτελέσματα της υπαγωγής αυτής. *Στην πραγματικότητα, όμως, έχει προϋπάρξει ο (δυναμικός και άρρητος) ερμηνευτικός συγχρωτισμός των συνταγματικών με τους διεθνείς κανόνες*. Στη διάρκεια του ερμηνευτικού αυτού συγχρωτισμού κρίνεται κατ' ουσίαν από το δικαστή το αποτέλεσμα της -συγκριτικής- αλληλοσυσχέτισης ανάμεσα στη μείζονα και την ελάσσονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού. Αμέσως μετά παρουσιάζεται η ειλημμένη απόφαση κατά τρόπο μεθοδολογικά συνεπή και διάφανο, έτσι ώστε να εμφανίζεται ο δικανικός συλλογισμός με αυστηρή κατάστρωση και να είναι δυνατός ο έλεγχος της σχετικής δικανικής κρίσης.

Στο σημείο, ωστόσο, της συνάντησης των συνταγματικών με τους διεθνείς συμβατικούς κανόνες είναι δυνατόν να εμφανιστούν *δύο μείζονες κίνδυνοι*: Πρώτον, να θεωρήσει ο δικαστής ότι οι ρυθμίσεις της διεθνούς σύμβασης «ενσωματώνονται» στο corpus των συνταγματικών διατάξεων, καθιστάμενοι ουσιαστικά μέρος του. Κάτι

τέτοιο οδηγεί σε ποικίλες παρεξηγήσεις, χαρακτηριστικότερη των οποίων είναι η ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων με βάση τους κανόνες της διεθνούς σύμβασης. Η τελευταία παύει, έτσι, να αποτελεί απλή πηγή έμπνευσης για τον κανονιστικό εμπλουτισμό των διατάξεων του άρθρου 24 Συντ. και καθίσταται «υπερθετικός» κανόνας δικαίου, ο οποίος κείται υπεράνω κάθε κανόνα της εθνικής έννομης τάξης που χρήζει εφαρμογής στη συγκεκριμένη σχέση. Κατά τον τρόπο αυτό, μπορεί να προχωρήσει ο δικαστής σε μία έμμεση καταστρατήγηση των συνταγματικών ορισμών, μέσω της υπέρβασης του γραμματικού και τελολογικού τους νοήματος. Κάτι τέτοιο είναι, βέβαια, μάλλον θεωρητικό: Η γενική και αφηρημένη διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 24 Συντ. καταλείπει κατά κανόνα ευρύτερα περιθώρια για την υποδοχή στο ρυθμιστικό του πεδίο πληθώρας περιπτώσεων και περιστατικών. Ο κίνδυνος, ωστόσο, είναι πάντα υπαρκτός, στο βαθμό κυρίως που οι συνταγματικές έννοιες, όσο γενικές και αόριστες κι αν είναι, διαθέτουν πάντοτε συγκεκριμένα όρια, η υπέρβαση των οποίων οδηγεί στην ανατροπή της νομικής υπεροχής του συνταγματικού κειμένου.

Δεύτερος, εξάλλου, κίνδυνος που προκύπτει από τον ερμηνευτικό συγχρωτισμό του άρθρου 24 Συντ. με τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις είναι να οδηγηθεί ο δικαστής στην εντύπωση ότι οι κανόνες που περιέχονται στην επίμαχη διεθνή σύμβαση μπορούν, ανεξάρτητα από τη διατύπωσή τους και την τελολογία τους, να εφαρμοστούν άμεσα ως πλήρεις κανόνες δικαίου. Παρουσιάζονται, έτσι, συχνά ως εφαρμοστέοι κανόνες ρυθμίσεις διεθνών συμβάσεων που ούτε από τη διατύπωσή τους ούτε από την τελολογική τους ερμηνεία προκύπτει ότι συνιστούν κανόνες δικαίου με αυτοδύναμη εφαρμογή στο εσωτερικό.

Χαρακτηριστικό δείγμα της ανωτέρω πορείας συλλογισμών που ακολουθεί η νομολογία του Σ.τ.Ε. αποτελεί η απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου 2300/1997, την οποία και παρουσιάζουμε συνοπτικά στη συνέχεια. Υπάρχουν, ωστόσο, περιπτώσεις -μάλλον σπάνιες-, στις οποίες ο δικαστής ανάγεται αποκλειστικά στις ρυθμίσεις της διεθνούς σύμβασης αποφεύγοντας κάθε αναφορά στο άρθρο 24 Συντ. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η απόφαση Σ.τ.Ε. 3113/1998, την οποία επίσης θα εξετάσουμε.

α. Σ.τ.Ε. (Ολ.) 2300/1997

Στην εξεταζόμενη απόφαση[44] κρίθηκε η νομιμότητα πράξης του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία εγκρίθηκε η ταπείνωση λόφου με ευρήματα αρχαιολογικού ενδιαφέροντος. Η μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού εκκινεί από το άρθρο 24 Συντ., με τις διατάξεις του οποίου, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, «καθιερώνεται ειδικώς, το πρώτον, αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορικήν, καλλιτεχνικήν, τεχνολογικήν και εν γένει πολιτιστικήν κληρονομίαν της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές». Στη συνέχεια, παρατίθεται η κοινή νομοθεσία που ρυθμίζει την επίδικη περίπτωση και διατυπώνεται μία πρώτη κρίση που απορρέει από τον ερμηνευτικό συνδυασμό των συνταγματικών διατάξεων με τις διατάξεις της κοινής νομοθεσίας. Προβαλλόμενη μεθοδολογική επιλογή είναι εν προκειμένω η «σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του κοινού νόμου»: «Κατά την έννοια των πιο πάνω διατάξεων, και δη των διατάξεων του αρχαιολογικού νόμου, ερμηνευόμενων ενόψει των συνταγματικών διατάξεων που ήδη παρατέθηκαν, επιβάλλεται κατ' αρχήν 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 βρέθηκαν. 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 εμβελείας αποτελεί επίσης συνταγματικώς προστατευτέα αξία (άρθρο 106 παρ. 1 Συντ.)».

Στη συνέχεια, το σκεπτικό ανάγεται στο διεθνές συμβατικό δίκαιο που αφορά την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Γίνεται, έτσι, αναφορά στη διεθνή Σύμβαση των Παρισίων για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (άρθρα 4 και 5), καθώς και στη Σύμβαση του Λονδίνου για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (άρθρο 2). Ιδιαίτερη, όμως, θέση καταλαμβάνει στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού η Σύμβαση της Γρανάδας, της οποίας παρατίθενται αυτούσια τα άρθρα 1-5 και 7. Είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικό ότι οι διατάξεις αυτές παρατίθενται χωρίς να γίνεται καμία αναφορά στο ζήτημα της νομικής δυνατότητας για αυτοδύναμη εφαρμογή τους στο εσωτερικό.

Αφήνεται, έτσι, να εννοηθεί ότι όλες αυτές οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων έχουν άμεση και ευθεία εφαρμογή στην εθνική έννομη τάξη.

Η πλειοψηφούσα άποψη καταλήγει στην κρίση ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη δεν παραβιάζει ούτε το Σύνταγμα ούτε τους ανωτέρω διεθνείς συμβατικούς κανόνες, εφόσον η Διοίκηση ορθά στάθμισε εν προκειμένω τα διακυβευόμενα αγαθά (των άρθρων 24 παρ. 1, 6 και 106 παρ. 1 Συντ.) και, εν πάση περιπτώσει, φρόντισε «για την προσήκουσα μεταφορά σε κατάλληλο χώρο» των σχετικών αρχαιολογικών ευρημάτων. Κατά τη γνώμη, ωστόσο, της ισχυρής (έξι συμβούλων) μειοψηφίας, το άρθρο 5 της Σύμβασης της Γρανάδας, το οποίο «εισάγει αμέσως εφαρμοστέο και δεσμευτικό για τις αρμόδιες αρχές των συμβαλλομένων κρατών κανόνα» απαγορεύει τη μετακίνηση παρόμοιων αρχιτεκτονικών μνημείων, «εκτός από την περίπτωση κατά την οποία η υλική προστασία του μνημείου θα το απαιτούσε επιτακτικά. Η έννοια της εξαιρέσεως αυτής είναι ότι ως προστασία του μνημείου νοείται μόνον η προφύλαξη του από τη φθορά ή από εξωτερικές επιδράσεις που δεν σχετίζονται με συγκεκριμένη ενσυνείδητη ανθρώπινη δραστηριότητα προϋποθέτουσα την κατασκευή ή μετακίνηση του μνημείου, διότι παρόμοια δραστηριότητα απαγορεύεται απολύτως».

Η τελευταία αυτή γνώμη που διατύπωσε η μειοψηφία είναι κατ' αρχήν ορθή. Παραβλέπει, ωστόσο, την ανάγκη ύπαρξης ενός μεταγενέστερου σταδίου εκτίμησης που αναφέρεται στη σχέση Συντάγματος-διεθνούς Σύμβασης. Έτσι, στην περίπτωση που κριθεί ότι η *στάθμιση συνταγματικών αγαθών* οδηγεί στον παραμερισμό ή τον μετριασμό της προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς χάριν της οικονομικής ανάπτυξης, τότε ο δικαστής είναι υποχρεωμένος να προκρίνει την εφαρμογή του Συντάγματος και να αρνηθεί τη συμμόρφωσή του στον -κατά τα άλλα αμέσως εφαρμοστέο- κανόνα του διεθνούς δικαίου. Αυτό προκύπτει από την κατά το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. υπεροχή του συνταγματικού κειμένου έναντι της διεθνούς Σύμβασης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, βέβαια, στοιχειοθετείται, κατά τα ήδη αναφερθέντα, *διεθνής ευθύνη* του κράτους. Ευθύνη, η οποία, όμως, είναι κατ' αρχήν αδιάφορη για την κρίση του δικαστή αναφορικά με την τυπική υπεροχή του Συντάγματος.

Κατά τη δεύτερη, εξάλλου, -ισχυρή (ένας σύμβουλος)- μειοψηφούσα άποψη, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος που καθιερώνει το άρθρο 24 Συντ. «περιλαμβάνει την υποχρέωση της Διοικήσεως να εξασφαλίσει την εις το διηνεκές προστασία των πολιτιστικών στοιχείων καθώς και τη δυνατότητα επιβολής

ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισής τους». Η γνώμη αυτή βρίσκεται, όπως είναι προφανές, πιο κοντά στην τάση του «περιβαλλοντικού πατριωτισμού» που διακρίνει συχνά την πρόσφατη νομολογία του Σ.τ.Ε. Τάση, η οποία αναγορεύει το περιβάλλον σε υπέρτατη αξία του συνταγματικού συστήματος και, ως εκ τούτου, θεωρεί μάταιη και περιττή οποιαδήποτε στάθμιση εννόμων αγαθών ή αξιών.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι η εξεταζόμενη απόφαση περιλαμβάνει τη γνώμη 6 συμβούλων της συνθέσεως, κατά την οποία «η διάταξη του άρθρου 5 της Σύμβασης για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις μνημείων, των οποίων η μετακίνηση είναι αναγκαία για την εκτέλεση έργου που είχε χωροθετηθεί πριν κυρωθεί η Σύμβαση αυτή και τεθεί σε ισχύ, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 22 της ίδιας, δεδομένου ότι η υποχρέωση των κρατικών οργάνων που θεσπίζεται με το παραπάνω άρθρο 5 προδήλως δεν ανατρέχει σε χρονικό διάστημα προγενέστερο του χρονικού σημείου, κατά το οποίο οι όροι της Σύμβασης κατέστησαν μέρος της εσωτερικής έννομης τάξης, και, κατά συνεκδοχή, το κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης δεν καταλαμβάνει νομικές καταστάσεις που είχαν ήδη δημιουργηθεί και δεν παρεμποδίζει τη συνέχιση εκκρεμών νομικών διαδικασιών».

Το πρόβλημα που τίθεται εν προκειμένω είναι η αναδρομικότητα εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων. Το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. ορίζει ότι οι συμβάσεις αυτές καθίστανται «αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου» και, συνακόλουθα, παράγουν τα νομικά τους αποτελέσματα «από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς». Κατά το άρθρο 22 παρ. 3 της Σύμβασης, εξάλλου, αυτή τίθεται σε ισχύ για κάθε κράτος-μέλος που εκφράζει μετά τη γενική έναρξη ισχύος της Συμβάσεως τη συγκατάθεσή του να συμβληθεί (όπως έκανε η Ελλάδα), «την πρώτη ημέρα του μήνα που ακολουθεί τη λήξη μίας τρίμηνης περιόδου από την ημερομηνία κατάθεσης των πράξεων επικύρωσης, αποδοχής ή έγκρισης».

Στη θεωρία του διεθνούς δικαίου επικρατεί η άποψη της *μη αναδρομικότητας* των διεθνών συνθηκών. Η Σύμβαση της Βιέννης, μάλιστα, περιέχει διάταξη (άρθρο 28), σύμφωνα με την οποία «εκτός από τις περιπτώσεις όπου προκύπτει μία διαφορετική πρόθεση από τη συνθήκη ή που αποδεικνύεται διαφορετικά, οι διατάξεις της συνθήκης

δεν δεσμεύουν ένα μέρος για οποιαδήποτε πράξη ή για οποιοδήποτε γεγονός το οποίο έλαβε χώρα ή για οποιαδήποτε κατάσταση η οποία έπαψε να ισχύει πριν από το χρόνο έναρξης ισχύος της συνθήκης αναφορικά με αυτό το μέρος». Η ίδια, πάντως, Σύμβαση της Βιέννης προβλέπει (άρθρο 18) την υποχρέωση των κρατών να μην παραβιάζουν με τη συμπεριφορά τους, τους κανόνες που αφορούν το αντικείμενο και το σκοπό της συνθήκης που διαπραγματεύτηκαν, ως τη στιγμή έναρξεως της ισχύος της^[45].

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι μία διεθνής σύμβαση δεν μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ στην εθνική έννομη τάξη, εκτός, βέβαια, από τις περιπτώσεις εκείνες που κάτι τέτοιο προβλέπεται ρητά από την ίδια την -κυρωμένη- διεθνή σύμβαση. Κάτι τέτοιο προκύπτει ιδίως από το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 28 παρ. 1 Συντ., που αποτελεί το νομικό έρεισμα για την εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη. Η μη αναδρομική ισχύς της διεθνούς σύμβασης δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι είναι δυνατόν να αναπαράγονται νομικές καταστάσεις ή πράξεις που αντίκεινται στο περιεχόμενο της συμβάσεως και μετά την έναρξη ισχύος της στο εσωτερικό. Από την έναρξη, λοιπόν, της ισχύος και εφαρμογής της διεθνούς σύμβασης στην εθνική έννομη τάξη όλες οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις που εξακολουθούν να παράγονται ή να αναπαράγονται -με πηγή τους το καθεστώς πριν από την έναρξη ισχύος της συνθήκης- ρυθμίζονται πια από νέες διατάξεις, αρκεί, ασφαλώς, να έχουν αυτές τον χαρακτήρα κανόνων αυτοδύναμης εφαρμογής. Στην εξεταζόμενη περίπτωση, έτσι, η διάταξη του άρθρου 5 της Σύμβασης της Γρανάδας, η οποία όπως είδαμε θεσπίζει κανόνα αυτοδύναμης εφαρμογής, καταλαμβάνει όλες εκείνες τις νομικές πράξεις, ανεξάρτητα από το αν το νομικό τους έρεισμα προϋπάρχει της έναρξης ισχύος της Σύμβασης στην εθνική έννομη τάξη. Η εν λόγω διάταξη είναι, συνεπώς, εφαρμοστέα στην κρινόμενη περίπτωση, όπου κρίνεται η νομιμότητα διοικητικής πράξης με την οποία εγκρίθηκε η ταπείνωση λόφου με ευρήματα που προστατεύονται από την ανωτέρω διεθνή σύμβαση. Η εφαρμογή της είναι, κατά τον τρόπο αυτό, ανεξάρτητη από το χρονικό σημείο χωροθέτησης του επίμαχου έργου κοινής ωφέλειας.

β. Σ.τ.Ε. 3113/1998

Η εξεταζόμενη Σ.τ.Ε. 3113/1998 αποτελεί σπάνιο μάλλον δείγμα δικαστικής απόφασης, στην οποία η μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού συγκροτείται αποκλειστικά από τους κανόνες του διεθνούς συμβατικού δικαίου. Στην περίπτωση

αυτή, το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει τη νομιμότητα πράξης έγκρισης της τροποποίησης σχεδίου πόλεως. Με την αίτηση ακυρώσεως της πράξης αυτής προβαλλόταν η αντίθεση της τελευταίας στις διατάξεις της Σύμβασης της Γρανάδας. Ειδικότερα προβαλλόταν ότι συγκεκριμένο κτίριο και ο περιβάλλον χώρος του, όπου η προσβαλλόμενη πράξη προέβλεπε την ανέγερση νέου κτιρίου, συνιστούν «αρχιτεκτονικό σύνολο», το οποίο προστατεύεται από την εν λόγω διεθνή σύμβαση, ιδιαίτερα δε από τις διατάξεις του άρθρου 7 αυτής, σύμφωνα με τις οποίες το κράτος υποχρεώνεται να λάβει μέτρα που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Το Δικαστήριο δέχθηκε να υπαγάγει το πραγματικό της υπόθεσης στις ανωτέρω διατάξεις της Σύμβασης, κρίνοντας, ωστόσο, ότι δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής τους στη συγκεκριμένη περίπτωση, εφόσον «εκ των στοιχείων του φακέλου ουδόλως προκύπτει ότι τα ανωτέρω διατηρητέα κτίρια έχουν ποτέ χαρακτηρισθεί, και δη δυνάμει πράξεώς τινός ως αρχιτεκτονικό σύνολο, εν τη εννοία της Συμβάσεως της Γρανάδας...», ενώ «το επίμαχο οικοδομικό τετράγωνο δεν είναι κοινόχρηστο άλσος, αλλά οικοδομικό τετράγωνο».

Η αιτιολογία, ωστόσο, αυτή της απόφασης δεν στερείται πάντως προβλημάτων. Και τούτο γιατί, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι διατάξεις του άρθρου 7 της Σύμβασης της Γρανάδας, που αποτέλεσαν τη μείζονα πρόταση της απόφασης, στερούνται, ενόψει της διατύπωσής τους, αυτοδύναμης εφαρμογής στην εθνική έννομη τάξη. Αυτό σημαίνει ότι ο εθνικός δικαστής δεν έχει τη δυνατότητα να εφαρμόζει τις εν λόγω διατάξεις της διεθνούς σύμβασης, στην περίπτωση δε παραβίασης των διατάξεων αυτών γεννάται μόνον διεθνής ευθύνη του κράτους.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το θεσμικό οικοδόμημα του Συμβουλίου της Ευρώπης χαρακτηρίζεται από ένα σημαντικό «περιβαλλοντικό έλλειμμα», το οποίο γίνεται διαρκώς εκρηκτικότερο λόγω της αυξημένης σημασίας που προσλαμβάνει η προστασία του περιβάλλοντος στη σύγχρονη εποχή. Το έλλειμμα αυτό καλύφθηκε, σε κάποιο βαθμό, από τη διεθνή Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Το εύρος του πεδίου εφαρμογής της Συμβάσεως είναι σημαντικό. Οι ρυθμίσεις της καταλαμβάνουν το σύνολο της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης. Οι περισσότερες από τις επιμέρους διατάξεις της, δεν έχουν ωστόσο αυτοδύναμη εφαρμογή στην εθνική έννομη τάξη, δεν δημιουργούν δηλαδή κατά τρόπο άμεσο και

ευθύ, δικαιώματα και υποχρεώσεις, οι οποίες να είναι δυνατόν να γίνουν αντικείμενο επίκλησης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Το Σύνταγμα του 1975/1986, εξάλλου, παρέχει ένα σχετικά ολοκληρωμένο και επαρκές πλαίσιο προστασίας της πολιτιστικής και, ειδικότερα, της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Λόγω του γενικού και αόριστου χαρακτήρα των ορισμών του μπορεί να καλύψει μία σειρά περιπτώσεων που αναφέρονται στην προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς. Πηγή έμπνευσης για το δικαστή αποτελούν εδώ οι διατάξεις των συναφών διεθνών συνθηκών. Ειδικότερα, η Σύμβαση της Γρανάδας προσφέρει, λόγω του σχετικά λεπτομερειακού και περιπτωσιολογικού χαρακτήρα της, ισχυρά ερμηνευτικά ερείσματα για τη συναγωγή πρόσφορων κριτηρίων αποσαφήνισης του πεδίου προστασίας του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 Συντ.

Σε κάθε περίπτωση πάντως πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Σύμβαση της Γρανάδας διατηρεί σε νομικό επίπεδο έναν μάλλον επικουρικό σε σχέση με τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις χαρακτήρα. Σε ιδεολογικό-πολιτικό επίπεδο, ωστόσο, η ακτινοβολία της είναι ιδιαίτερα σημαντική. Και τούτο, γιατί συμβάλλει στην παγίωση και ανάπτυξη του εν πολλοίς κοινού ευρωπαϊκού νομικού και πολιτικού πολιτισμού. *Νομικού και πολιτικού πολιτισμού, η ποιότητα και αξία του οποίου συναρτάται άμεσα με την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.*

Summary

The Granada Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe and the Greek Constitution

In recent years environment as a public good has taken one of the highest places in the hierarchy of social values. Art. 24 of the Greek Constitution reaffirms this commitment to increased environmental protection. Moreover, it extends the net of protection to cover not only the natural environment but the cultural heritage as well. Accordingly, the regulatory framework that gives effect to this dual protection has developed in a comprehensive way. Respectively, it includes also the protection of the architectural heritage.

At the European level, the Granada Convention constitutes a remarkable effort to

strengthen the protection of the architectural heritage in the European region and so to -partially- fill the significant environmental protection gap left by the institutional framework developed by the Council of Europe till then. The Convention is based on the recognition of Europe's cultural richness and diversity. It acknowledges implicitly the important contribution of the architectural heritage to the European culture. The Convention has an anthropocentric character and is primarily oriented towards sustainable development, i.e. integration of socio-economic development with protection of cultural heritage. The very essence of the Convention is expressed by the aim to pursue a common policy of the parties on the relevant issues. However, its function remains mostly a guiding one, as the majority of its provisions are non self-executing. Nevertheless, the definition of the «architectural heritage» (art. 1) is certainly a broad one and comprises «monuments», «groups of buildings» and «sites» as well. The Convention's provisions (e.g. art. 6) recognize the main role its parties play in the protection of the architectural heritage, although private initiatives may as well be engaged in the maintenance and restoration of this heritage as public authorities do. The protection system adopted by the Convention is, therefore, a «mixed» one. Furthermore, some self-executing provisions can also be found, for instance the one of art. 5. As regards compliance with the Convention, a breach of a party's obligations has simply political consequences. Their effect is, however, not to be underestimated. Finally, and from the point of view of effectiveness, the Convention is a rather «flexible» instrument.

As mentioned above, protection of the architectural heritage is guaranteed in art. 24 par. 1 and par. 6 of the Greek Constitution. Constitutional provisions and the related interpreting decisions of the Council of State make clear that the constitutionally provided protection goes -generally- beyond the one foreseen by the Granada Convention. The architectural heritage is, therefore, to a fairly satisfactory degree under constitutional protection. Notwithstanding, the Convention offers important assistance in interpreting and applying the constitutional provisions and helps extending the level of protection in some particular cases, e.g. in the case of «sites» normally, the Council of State makes a simply subsidiary (or: supplementary) use of international treaty rules in its decisions. Nevertheless, in certain cases the judge will seek in the detailed conventional rules for additional legal arguments in favour of an environment-friendly interpretation of the rather abstract constitutional provisions. Therefore, the international environmental treaties are also a source of inspiration for

the national judiciary. Thus it can be stated that although the Granada Convention has, from a strictly legal point of view, a subsidiary (or: supplementary) function, its interpretive and overall political impact is quite remarkable.

[1] Ιδιαίτερη βαρύτητα στην προστασία του περιβάλλοντος δίνουν, συνήθως, τα Συντάγματα εκείνα που εντάσσονται, όπως και το δικό μας, στο ευρύτερο ιστορικό ρεύμα του *κοινωνικού συνταγματισμού* που κυριάρχησε μεταπολεμικά. Τα Συντάγματα αυτά κατοχυρώνουν, συνήθως, την προστασία του περιβάλλοντος κατά τον σαφέστερο και πληρέστερο τρόπο. Αυτό είναι, ασφαλώς, ευεξήγητο: τα Συντάγματα του κοινωνικού συνταγματισμού αποβλέπουν στη σχετικοποίηση της αυστηρής διάκρισης κράτους - κοινωνίας, μέσα από την τυποποίηση κοινωνικών δικαιωμάτων, σκοπών και συμφερόντων, που αναλαμβάνει να προωθήσει η κρατική εξουσία. Αντίθετα, τα συνταγματικά κείμενα του φιλελεύθερου συνταγματισμού αποδίδουν μεγαλύτερη, αν όχι αποκλειστική, σημασία στην κατοχύρωση των παραδοσιακών ατομικών δικαιωμάτων, παραβλέποντας ή αγνοώντας τα κοινωνικά αγαθά και δικαιώματα. Ο κλασικός ατομικιστικός φιλελευθερισμός δεν μπορεί -ή πάντως δεν μπορεί ευχερώς- να συμβιβασθεί με υπερατομικά αγαθά, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, που απαιτούν (ήδη εξ ορισμού απαιτούν) τον περιορισμό της ατομικιστικής θεώρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και τη σχετικοποίηση της στεγανής διάκρισης κράτους - κοινωνίας.

[2] Βλ. *Ελ. Τροβά*, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Συντ. 1975/1986, 1992, σ. 68 επ., όπου γίνεται λόγος για «δυναμική ενότητα φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος».

[3] Για τη συνταγματική υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει τους αναγκαίους όρους για την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου των διατάξεων αυτών πρβλ. Π.Ε. 158/1992.

[4] Πρβλ. *Μ. Δεκλερής*, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιο βιωσίμου αναπτύξεως, 1996, σ. 100, όπου ο συγγραφέας σημειώνει εύστοχα ότι η φυσική και η πολιτιστική κληρονομιά είναι «όροι της δυναμικής ευστάθειας (ισορροπίας) και αλληλεξαρτήσεως οικοσυστημάτων και ανθρωπογενών συστημάτων κατά τη διηλεκτή

εξέλιξή των στο χρόνο».

[5] Βλ. *Μ. Δεκλερή*, όπ.π., (σημ.4), σ. 100.

[6] Το κείμενο του κυρωτικού νόμου (στο οποίο περιλαμβάνεται και η Σύμβαση) περιέχεται στη συλλογή διεθνών νομικών κειμένων των Στ. *Περράκη/Π. Γρηγορίου*, Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής. Περιβάλλον και Διεθνές Συμβατικό Δίκαιο, 1997, σ. 1045 επ., καθώς και σε ΚΝοΒ 1992, σ. 558 επ.

[7] Πρβλ. την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΕΑΔ) *X. Y. v. F. R. of Germany*, appl. 7407/76, της 13/5/1976, Decisions and Reports 5, σ. 161, όπου γίνεται αποδεκτό ότι η ΕΣΔΑ δεν κατοχυρώνει οιοδήποτε δικαίωμα προστασίας του περιβάλλοντος.

[8] Τη στιγμή, μάλιστα, που το ίδιο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) αναγνώρισε ότι «η σημερινή κοινωνία ενδιαφέρεται όλο και περισσότερο για την προστασία του περιβάλλοντος». Βλ. απόφαση ΕΔΑΔ της 18ης Φεβρουαρίου 1991 επί της υπόθεσης *Fredin*, Série A´ 192, σ. 16.

[9] Βλ. ιδίως την απόφαση του ΕΔΑΔ της 9ης Σεπτεμβρίου 1994, Série A´ 303-C, σ. 56, στην υπόθεση *Lopez Ostra v. España*, όπου αναγνωρίζεται ότι η παράλειψη του κράτους να λάβει συγκεκριμένα θετικά μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος συνιστά σε ορισμένες περιπτώσεις παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και της κατοικίας). Για τα σχετικά ζητήματα βλ. *Λ. Α. - Α. Σισιλιάνου*, Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η εξέλιξη της νομολογίας ως την υπόθεση *Lopez Ostra*, Νόμος και Φύση, τ. 3 (1996), σ. 33 επ., 45 επ., όπου και ανάλυση της εν λόγω απόφασης του ΕΔΑΔ.

[10] Είναι, βέβαια, γεγονός ότι το ΕΔΑΔ ερμηνεύει τις σχετικές διατάξεις της Σύμβασης κατά τρόπο εξαιρετικά δυναμικό και, σε ορισμένες περιπτώσεις, διασταλτικό. Στη γνωστή απόφασή του *Soering Case* (7/7/1989, Série A´ 161, σ. 40) το Δικαστήριο σημειώνει εμφαντικά ότι «η Σύμβαση είναι ζωντανό κείμενο», το οποίο «πρέπει να ερμηνεύεται κάτω από τις σημερινές συνθήκες». Εκκινώντας, όμως, από μία τέτοια αντίληψη, το Δικαστήριο δεν διστάζει συχνά να υπερβεί τις ερμηνευτικές

αντοχές του γράμματος των διατάξεων της Σύμβασης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σοβαρά δογματικά ζητήματα.

[11] Πρβλ. *Μ. Δεκλερής*, όπ.π., (σημ. 4), σ. 101.

[12] Όπως θα δούμε, οι ιδεολογικές αυτές αναφορές στο Προοίμιο της Σύμβασης κατευθύνουν την ερμηνεία των επιμέρους διατάξεών της, στον βαθμό κυρίως που αποκαλύπτουν τις απώτερες προδιαθέσεις και τη βούληση των συντακτών της.

[13] Η τελευταία αυτή παρατήρηση έχει σημασία κυρίως για την ερμηνεία των σχετικά γενικών και αόριστων ορισμών που περιέχει η Σύμβαση, ιδιαίτερα στο άρθρο 1, όπου επιχειρείται η αποσαφήνιση των όρων «μνημεία», «αρχιτεκτονικά σύνολα» και «τόποι». Οι όροι αυτοί δεν εξαντλούνται σε ένα συγκεκριμένο «αρχιτεκτονικό μοντέλο». Αντίθετα, είναι απαραίτητο να γίνονται αντιληπτοί με βάση τις αρχιτεκτονικές και, γενικότερα, πολιτιστικές ιδιαιτερότητες των κρατών όπου καλούνται να εφαρμοστούν οι συναφείς διατάξεις. Τα σχετικά κριτήρια πολιτισμικής αξιολόγησης των αρχιτεκτονικών αυτών κατασκευών δεν μπορεί δηλαδή να είναι ενιαία για όλες τις χώρες και τους λαούς της Ευρώπης. Έτσι, για παράδειγμα, προκειμένου να διακριβωθεί εάν και κατά πόσο μία αρχιτεκτονική κατασκευή είναι κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης «μνημείο» (άρα, «κατασκευή ιδιαίτερα σημαντική λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού της ενδιαφέροντος»), θα πρέπει τα σχετικά κριτήρια να ερμηνεύονται στα πλαίσια της πολιτιστικής παράδοσης και των πολιτισμικών αναφορών κάθε χώρας.

[14] Η έννοια της «βιώσιμης ανάπτυξης» αναφέρεται κατ' αρχήν στα φυσικά οικοσυστήματα (πρβλ. ιδίως, *Μ. Δεκλερής*, όπ.π. (σημ. 4), κυρίως σ. 25 επ., 72 επ., 141 επ.). Την ίδια όμως έννοια μπορούμε να αξιοποιήσουμε, *mutatis mutandis*, και στην περίπτωση του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

[15] Σημειώνεται ότι όλοι αυτοί οι επιμέρους στόχοι της Σύμβασης εντάσσονται στη γενικότερη τελολογία που διέπει το Συμβούλιο της Ευρώπης. Σύμφωνα, έτσι, με το Προοίμιο της Σύμβασης της Γρανάδας «σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι να επιτύχει μία στενότερη σύνδεση ανάμεσα στα μέλη του, με κύριο στόχο να διαφυλάξει και να προωθήσει τα ιδεώδη και τις αρχές, που αποτελούν την κοινή τους

κληρονομιά». Κατά συνέπεια, η προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς που παρέχεται με τη Σύμβαση της Γρανάδας αποτελεί μέρος μίας ευρύτερης στοχοθεσίας, που υπηρετεί το Συμβούλιο της Ευρώπης.

[16] Η διεθνής σύμβαση αποτελεί πηγή του διεθνούς δικαίου. Το άρθρο 38 του καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου, από το οποίο θεωρία και νομολογία συνάγουν τις πηγές του διεθνούς δικαίου, αναφέρει *inter alia* ως τέτοιες: «α) Τις διεθνείς συμβάσεις, γενικές ή ειδικές, που καθιερώνουν κανόνες ρητά αναγνωριζόμενους από τα αντίδικα (σ.σ. εν. ενώπιον του Δ.Δ.) κράτη». Πρβλ. για τα σχετικά ζητήματα, μεταξύ άλλων, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κράτος και διεθνές δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, 1999 (υπό δημοσίευση) και τις εκεί βιβλιογραφικές παραπομπές.

[17] Η αρχή αυτή περιλήφθηκε στο άρθρο 26 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, σύμφωνα με το οποίο «Κάθε ισχύουσα συνθήκη είναι δεσμευτική για τα μέρη και πρέπει να εφαρμόζεται με καλή πίστη». Για μία συνολική θεώρηση της Σύμβασης της Βιέννης βλ. πρόχειρα, *I. M. Sinclair*, *the Vienna Convention on the Law of treaties*, Manchester University Press, 1984.

[18] Για παράδειγμα, το Σ.τ.Ε. έκρινε κατ' επανάληψη ότι το άρθρο 4 της υπ' αριθμ. 98 Διεθνούς Συμβάσεως «περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργανώσεως και συλλογικής διαπραγματεύσεως», που συνάφθηκε στη Γενεύη την 1/7/49 και κυρώθηκε με το ν.δ. 4205/61, αποτελεί «απλήν κατευθυντήριο υποδείξιν διά την εσωτερικήν νομοθεσίαν»; με αυτή τη σκέψη το Δικαστήριο απέρριψε το λόγο ακυρώσεως για παράβαση της εν λόγω Σύμβασης (Σ.τ.Ε. 632/78, 1074/79. επίσης Α.Π. 626/80, 228/82). εξάλλου, κατά πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε. υπό το προΐσχύσαν του Συντάγματος του 1975 καθεστώς, εφόσον από τη διεθνή σύμβαση δεν δημιουργούνται απευθείας δικαιώματα που να είναι δικαστικά επιδιώξιμα, η αίτηση ακυρώσεως θεωρούνταν अपαράδεκτη, διότι στην περίπτωση αυτή η διεθνής σύμβαση διέπει μόνον σχέσεις μεταξύ κρατών, έχοντας, έτσι, το χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως (Σ.τ.Ε. 727/30, 796/31, 237/56)? εφόσον όμως επρόκειτο για εσωτερικό νόμο που εκδόθηκε σε εφαρμογή διεθνούς συμβάσεως τότε η αίτηση ακυρώσεως ήταν παραδεκτή (Σ.τ.Ε. 561/30, 401/53).

[19] Βλ., αντί άλλων, *E. de Aréchaga*, *Self-executing provisions of international Law*, in:

Festschrift für K. Doering, 1989 (υπό δημοσίευση) σ. 409 επ., Y. Iwasawa, The doctrine of self-executing treaties in the United States: a critical analysis, Virginia Journal of international Law 1986, σ. 627 επ., Th. Buergenthal, Self-executing treaties and non self-executing treaties in national and international Law, R.C.A.D.I. 1992. Πρβλ. επίσης, Απ. Παπακωνσταντίνου, όπ.π. (σημ. 16), Δεύτερο μέρος, κεφ. ΙΙ, iii., α., όπου και περαιτέρω παραπομπές. Το αν μία διάταξη διεθνούς συνθήκης διαθέτει ή όχι αυτοδύναμη εφαρμογή είναι, βέβαια, αντικείμενο ερμηνείας από τον εφαρμοστή της. Λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη η βούληση των συμβαλλομένων μερών καθώς και η συστηματική σχέση της διάταξης με τις λοιπές διατάξεις της συνθήκης. Σε κάθε περίπτωση πάντως, όταν υπάρχει αμφιβολία (in dubio), πρέπει να προκρίνεται η λύση της αυτοδύναμης εφαρμογής. Γενικότερα, μάλιστα, τα κριτήρια για τον εν λόγω χαρακτηρισμό μίας διάταξης πρέπει να είναι ελαστικά και να ευνοείται η εφαρμογή της. Κάτι τέτοιο προκύπτει, προκειμένου για την ελληνική έννομη τάξη, από τη συστηματική και τελολογική ερμηνεία των άρθρων 28 παρ. 1 και 2 παρ. 2 Συντ.

[20] Κλασικό παράδειγμα διεθνούς συνθήκης, οι διατάξεις της οποίας δεν έχουν αυτοδύναμη εφαρμογή είναι η Σύμβαση για την πρόληψη και καταστολή του εγκλήματος της γενοκτονίας (ν.δ. 3091/1954), στο άρθρο 5 της οποίας ορίζεται: «Τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να θεσπίσουν, σύμφωνα με τα Συντάγματά τους, τα απαιτούμενα νομοθετικά μέτρα, προς εξασφάλιση της εφαρμογής των διατάξεων της παρούσας Σύμβασης».

[21] Αυτό προκύπτει από τη διατύπωση του εδ. α΄ του εν λόγω άρθρου, κατά το οποίο «Στην παρούσα Σύμβαση σαν «αρχιτεκτονική κληρονομιά» θεωρείται ότι περιλαμβάνει τα ακόλουθα ακίνητα αγαθά: ...». Από την ίδια διάταξη προκύπτει, εξάλλου, ότι στην έννοια της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς» περιλαμβάνονται μόνον «ακίνητα αγαθά». Δεν υπάγονται, επομένως, στο προστατευτικό πεδίο της Σύμβασης τα κινητά πολιτιστικά αγαθά εκτός από εκείνα τα οποία θεωρούνται «διακοσμητικά στοιχεία, που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα» των μνημείων, κατά την έννοια του άρθρου 1 περιπτ. α΄. Τέτοια «διακοσμητικά στοιχεία» μπορεί να είναι λ.χ. τοιχογραφίες, αετώματα, κεραμικές κατασκευές μόνιμα συνδεδεμένες με την ακίνητη κατασκευή, εσωτερικοί κρουνοί ύδατος, πήλινες και γύψινες διακοσμήσεις των τοίχων κ.ο.κ. Αντίθετα, δεν υπάγονται στην έννοια αυτή, τα κινητά πράγματα που βρίσκονται στο εσωτερικό των μνημειακών κατασκευών, όπως είναι λ.χ. νομίσματα, αγγεία, έπιπλα, βιβλία κ.ο.κ. Εξαιρετικά αμφίβολο είναι, εξάλλου, εάν προστατεύονται από τη

Σύμβαση διακοσμητικές μη μόνιμες κατασκευές, όπως είναι λ.χ. τα αγάλματα, οι ζωγραφικοί πίνακες κ.λπ.

[22] Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι ο ορισμός της «πολιτιστικής κληρονομιάς» στο άρθρο 1 της Σύμβασης ακολουθεί μία κλιμάκωση από το περισσότερο συγκεκριμένο («κατασκευή ιδιαίτερα σημαντική») στο γενικότερο («ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών κατασκευών, σημαντικών...», «σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης»). Η μεγαλύτερη διαστολή του εννοιολογικού περιεχομένου της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς» πραγματοποιείται ασφαλώς στην τελευταία περίπτωση από αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 1, εκείνη δηλαδή των «σύνθετων έργων της φύσης». Είναι λοιπόν δυνατόν, ένα στοιχείο της «αρχιτεκτονικής κληρονομιάς» να μην είναι έργο του ανθρώπου αλλά της φύσης. Στο σημείο αυτό συναντάται η έννοια του «πολιτιστικού» με την έννοια του «φυσικού» περιβάλλοντος.

[23] Τα κριτήρια αυτά, πέραν της εννοιολογικής τους ευρύτητας έχουν, όπως είδαμε, *δυναμικό περιεχόμενο*: Γίνονται αντιληπτά στην ιστορική τους διάσταση, καθώς και σε συνάρτηση με τις ειδικότερες πολιτισμικές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας.

[24] Πρβλ. επίσης άρθρο 4 της διεθνούς Σύμβασης των Παρισίων του 1972 για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς, σύμφωνα με το οποίο «στο κράτος ανήκει κατά κύριο λόγο η υποχρέωση προσδιορισμού, προστασίας, συντήρησης, αξιοποίησης και μεταβίβασης στις μέλλουσες γενεές της πολιτιστικής κληρονομιάς».

[25] Κατά τον *Αντ. Μανιτάκη* (η συνταγματικότητα της ίδρυσης ανώνυμης εταιρείας του δημοσίου για την εκμετάλλευση της πολιτιστικής κληρονομιάς, Γνμδ., Νόμος και Φύση τ. 4 (1997), σ. 551 επ., ιδίως σ. 566 επ.), ωστόσο, το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. καθιερώνει την «αποκλειστικότητα» του κράτους ως προς την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Σύμφωνα, έτσι, με τον συγγραφέα «το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. καθιερώνει την κρατική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και μάλιστα με τρόπο αποκλειστικό, τόσο διότι χρησιμοποιεί ρητά και μάλιστα δύο φορές τον όρο «κράτος» όσο και διότι μόνο φορέας κρατικής εξουσίας μπορεί να επιβαρυνθεί με την υποχρέωση διαφύλαξης και λήψης προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων προστασίας» (σ. 566-567). Με μία τέτοια άποψη δεν είναι, όμως, εύκολο να συμφωνήσουμε, διότι η διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ. («Η προστασία του

φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους») δεν φαίνεται να αποκλείει την ιδιωτική πρωτοβουλία από την παροχή υπηρεσιών προστασίας του περιβάλλοντος. Το ίδιο ισχύει, εξάλλου, και για την περίπτωση των υπόλοιπων φορέων παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών (λ.χ. στον τομέα της υγείας, της κατώτερης και μέσης εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης κ.ο.κ.). Πρβλ. σχετικά *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών. Παρατηρήσεις στο Π.Ε. 38/1998, ΤοΣ, τ. 6/1998, όπου και περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

[26] Το άρθρο 2 παρ. 2 Συντ. ορίζει τα εξής: «Η Ελλάδα, ακολουθώντας τους γενικά αναγνωρισμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου, επιδιώκει την εμπέδωση της ειρήνης, της δικαιοσύνης, καθώς και την ανάπτυξη των φιλικών σχέσεων μεταξύ των λαών και των κρατών». Για την ιστορία και τη λειτουργία της συνταγματικής αυτής διάταξης βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κράτος και διεθνές δίκαιο, όπ.π. (σημ. 4), Δεύτερο Μέρος.

[27] Σημειώνεται εν προκειμένω ότι μία διεθνής σύμβαση ερμηνεύεται, όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία, με βάση τρία κυρίως κριτήρια: α) την αναζήτηση της αληθινής βούλησης των συμβαλλόμενων μερών, β) τη γραμματική ερμηνεία και γ) την τεολογική ερμηνεία. επιπλέον, δεσμευτικοί για τον εσωτερικό εφαρμοστή της Σύμβασης είναι οι ερμηνευτικοί κανόνες που περιλαμβάνονται στα άρθρα 31-33 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών. Κατά τις τελευταίες αυτές διατάξεις, μία διεθνής συνθήκη «πρέπει να ερμηνεύεται με καλή πίστη σύμφωνα με το σύνθημα που δίνεται στους όρους της συνθήκης μέσα στο γενικό τους πλαίσιο (contexte) και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της». Ακόμη, ο εθνικός δικαστής πρέπει να ερμηνεύει τις διεθνείς συμβάσεις υπό το πρίσμα της αρχής που τυποποιείται στο άρθρο 2 παρ. 2 Συντ., ιδιαίτερα δε να διασφαλίζει το «ωφέλιμο αποτέλεσμα» (effet utile) της σύμβασης. Μία παρόμοια ερμηνεία αποδέχεται, άλλωστε, και το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης (πρώην Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης): βλ. παραδειγματικά τις γνωστές υποθέσεις για το Στενό της Κέρκυρας (1949) και Αμπατιέλου (1950).

[28] Το αντίθετο συμβαίνει με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία τυποποιεί, ως γνωστόν, ένα πολύ συγκεκριμένο μηχανισμό δικαστικού ελέγχου για την εφαρμογή των διατάξεών της. Πρβλ. άρθρα 17 επ., 38 επ. ΕΣΔΑ, όπως αυτά λειτουργούν μετά την έναρξη ισχύος του 11ου Πρωτοκόλλου της

Σύμβασης.

[29] Πρβλ. άρθρο 17 κατ. του Συμβουλίου της Ευρώπης.

[30] Από τη διάταξη του άρθρου 20 της Σύμβασης προκύπτει ότι είναι δυνατή η προσχώρηση σ' αυτήν και τρίτων κρατών (τα οποία δεν συμμετέχουν, στο Συμβούλιο της Ευρώπης). αντίθετα, η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 της Σύμβασης ορίζει ότι αυτή είναι «ανοιχτή» για υπογραφή μόνον από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η προσχώρηση (*accession-adhésion*), επομένως, στη Σύμβαση είναι -υπό όρους- ανοικτή για κάθε κράτος. Στο άρθρο 23 της Σύμβασης γίνεται, μάλιστα, ειδική αναφορά για τη δυνατότητα προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας στη Σύμβαση.

[31] Πρβλ. άρθρο 2 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, κατά το οποίο «επιφύλαξη σημαίνει μία μονομερή δήλωση, οπωσδήποτε κι αν έχει διατυπωθεί ή ονομαστεί, η οποία γίνεται από ένα κράτος, όταν υπογράφει, επικυρώνει, αποδέχεται, εγκρίνει ή προσχωρεί σε μία συνθήκη, με την οποία (μονομερή δήλωση) σκοπεύει να αποκλείσει ή να μεταβάλει τα έννομα αποτελέσματα ορισμένων διατάξεων της συνθήκης στη διάρκεια της εφαρμογής της απέναντι στο κράτος αυτό». Από την πρόσφατη βιβλιογραφία βλ. τελείως ενδεικτικά, *A. Pellet, Les réserves aux traités multilatéraux, Rapports à la Commission du Droit international 1995, 1996.*

[32] Βλ. ανωτέρω υπό I.

[33] Βλ., αντί άλλων, τη σφαιρική παρουσίαση του *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1994), σ. 375 επ. Σημειώνεται ότι στην έννοια του «πολιτιστικού περιβάλλοντος» που χρησιμοποιείται στην παρ. 1 του άρθρου 24 Συντ. περιλαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 360/1976 («Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος») «τα ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά, ως ταύτα διεμορφώθησαν εκ της παρεμβάσεως και των σχέσεων του ανθρώπου μετά του φυσικού περιβάλλοντος, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων ως και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομίας της Χώρας».

[34] Βλ. σχετικά, *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (σημ. 33), σ. 389-390, *Αντ. Μανιτάκη*, ό.π. (σημ. 25), σ. 551 επ., *Ελ. Τροβά*, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα του 1975/86, 1992, σ. 51 επ., 73 επ.

[35] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (σημ. 33), σ. 390.

[36] Η νομολογιακή αυτή στάση εντάσσεται, δίχως αμφιβολία, στο γενικότερο πλαίσιο της «περιβαλλοντικής ευαισθησίας» που επιδεικνύει το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας. Πρβλ. σχετικά, *Μ. Δεκλερής*, ό.π. (σημ. 4), σ. 270 επ., *Φ. Δωρή*, Προστασία των υδροτόπων και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, σε *Γ. Παπαδημητρίου* (επιμ.), Η προστασία των υδροτόπων στην Ελλάδα. Πρακτικά Συνεδρίου, 1998, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σ. 29 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Σ.τ.Ε., *Νόμος και Φύση*, τ. 4 (1997), σ. 578 επ.

[37] Στο προσχέδιο νόμου του Υπουργείου Πολιτισμού για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, που σχολιάζει ο *Αντ. Μανιτάκης*, ό.π., (υποσ. 25) ορίζεται στο άρθρο 1 ότι «η πολιτιστική κληρονομιά της χώρας αποτελείται από κατάλοιπα του παρελθόντος, έργα, αντικείμενα και εν γένει πολιτιστικά αγαθά που αποτελούν μαρτυρίες της ζωής του ανθρώπου, του δομημένου περιβάλλοντος οπουδήποτε και αν ευρίσκονται στα όρια της ελληνικής επικράτειας».

[38] Όπως έχει νομολογηθεί στη Σ.τ.Ε. 6478/1995, το αν ένα αρχιτεκτονικό έργο έχει ιδιαίτερη αξία και προστατεύεται, συνεπώς, από το Σύνταγμα, κρίνεται από το δικαστή.

[39] Πρβλ. ιδίως *Αντ. Μανιτάκη*, ό.π. (σημ. 25), σ. 568, *του ιδίου*, Η συνταγματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών και η ελευθερία της λατρείας (Γνμδ.), *Νόμος και Φύση*, τ. 2 (1995), σ. 43 επ., *Ελ. Τροβά*, ό.π. (σημ. 34), σ. 128 επ.

[40] Πρβλ. ακόμη, Π.Ε. 703/1994, κατά το οποίο «οι παραδοσιακοί οικισμοί, προϊόντα της λαϊκής αρχιτεκτονικής, είναι ουσιώδες μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς και προστατεύονται από το άρθρο 24 του Συντάγματος. Η προστασία αυτή δεν περιορίζεται μόνον στον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης για τη 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 (Σ.τ.Ε. 4740/1995) ότι η επισκευή και αποκατάσταση κοινόχρηστων χώρων παραδοσιακού οικισμού δεν επιτρέπεται να οδηγεί σε αλλοίωση της μορφολογίας και των υλικών του. Ανάλογα κρίνει και η Σ.τ.Ε. 1191/1996.

[41] Για παράδειγμα, έχει κριθεί στην Σ.τ.Ε. (ολ.) 2801/1991 ότι «ο χαρακτηρισμός ενός οικοδομήματος ως ιστορικού είναι δυνατόν να αφορά όχι μόνο το κτίριο, καθεαυτό, αλλά και τον εσωτερικό του χώρο ως ενιαίο σύνολο που περιλαμβάνει την επίπλωση και, γενικώς, τα κινητά πράγματα που βρίσκονται στον χώρο αυτό και συνδέονται με ορισμένη χρήση του, εφόσον ο συγκεκριμένος αυτός χώρος, 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». Είναι φανερό ότι κατά την κρίση του Δικαστηρίου το άρθρο 24 Συντ. διατηρεί ευρύτερο πεδίο εφαρμογής στον τομέα της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, σε σχέση με τη Σύμβαση της Γρανάδας, στο κανονιστικό περιεχόμενο της οποίας δεν περιλαμβάνονται τα κινητά πράγματα που συνδέονται με το αρχιτεκτονικό έργο (πρβλ. υποσ. 21).

[42] Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εν προκειμένω το άρθρο 5 της Σύμβασης, που απαγορεύει τη μετακίνηση του συνόλου ή τμήματος ενός προστατευόμενου μνημείου.

[43] Δεν είναι, ωστόσο, δυνατόν να δεχθούμε ότι οι διεθνείς αυτοί κανόνες καθίστανται μέρος του Συντάγματος, όπως αντίθετα φαίνεται να δέχεται ο Αντ. Μανιτάκης, όπ.π. (σημ. 25), σ. 567, όταν σημειώνει ότι ο διεθνής κανόνας του άρθρου 4 της Σύμβασης των Παρισίων του 1972 «ενσωματώνεται ερμηνευτικά στη σχετική με το πολιτιστικό περιβάλλον διάταξη του Συντάγματος και αποτελεί απαραίτητο ερμηνευτικό στοιχείο της». Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε είτε ότι το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. ανυψώνει την τυπική ισχύ των διεθνών συμβάσεων στο επίπεδο της τυπικής ισχύος του Συντάγματος είτε ότι το Σύνταγμα θα πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Και οι δύο όμως αυτές εκδοχές είναι εξίσου λανθασμένες, στο βαθμό που δεν συμβιβάζονται ούτε με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 28 παρ. 1

Συντ., αλλά ούτε και με τη νομική φύση των συνταγματικών κανόνων ως -ιεραρχικά- υπέρτερων έναντι κάθε άλλου κανόνα δικαίου, που εφαρμόζεται στην εθνική έννομη τάξη.

[44]Βλ. Νόμος και Φύση, τ. 5 (1998), σ. 164 επ., με σχόλιο *Ειρ. Σταυρουλάκη*.

[45]Το Δ.Δ. αναγνωρίζει και εφαρμόζει κατά κανόνα την αρχή της μη αναδρομικής ισχύος των διεθνών συνθηκών: βλ. ενδεικτικά την απόφαση επί της υποθέσεως Αμπατιέλου (I.C.J. Reports 1952, σ. 45 επ.), καθώς και την απόφαση του Δ.Δ.Δ.Δ. επί της υποθέσεως Μαυρομμάτη (P.C.I.J. Séries A 1924, no 2, σ. 35). Γενικότερα για την έναρξη ισχύος (entry into force) των διεθνών συνθηκών βλ. την ενδιαφέρουσα ανάλυση του *D. Vignes*, Un enotion ambigué: La mise en application provisoire des traités, A.F.D.I. 1972, σ. 181 επ.