

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ (Ιούλιος 2003)

Συγγραφέας: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ

Ι. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

1. Εδώ και ικανό χρόνο απασχολεί το συντακτικό και τον κοινό νομοθέτη, την επιστήμη και τη νομολογία των δικαστηρίων η προστασία των αρχαιοτήτων και ενγένει της πολιτιστικής κληρονομιάς.

2. Η ιδιαίτερη σημασία του υπό εξέταση ζητήματος καταδεικνύεται από τη συμπερίληψη στο κείμενο του Συντάγματος δύο σχετικών διατάξεων, δηλαδή αυτών των άρθρων 18 παρ. 1 και 24 παρ. 6 Συντ[1]. Οι ενλόγω διατάξεις συγκροτούν το θεμέλιο της συνταγματικής ρύθμισης, παρέχοντας τη δυνατότητα για την ερμηνευτική κάλυψη των κενών ή των ασαφειών που σε ορισμένες περιπτώσεις χαρακτήριζαν την ισχύουσα έως το 2002 νομοθεσία[2].

Είναι γεγονός ότι τα δύο κύρια νομοθετικά κείμενα, τα οποία συγκροτούσαν τον πυρήνα της νομοθετικής ρύθμισης του υπό εξέταση ζητήματος, δεν διακρίνονταν για την πληρότητά τους. Παρ' όλα αυτά, τόσο ο κ.ν. 5351/1932 «Περί αρχαιοτήτων» (ΕτΚ Α' 275) όσο και ο ν. 1469/1950 «Περί προστασίας ειδικής κατηγορίας οικοδομημάτων και έργων τέχνης» (ΕτΚ Α' 169) συνέβαλαν αποφασιστικά στη διαφύλαξη ικανού μέρους της πολιτιστικής κληρονομιάς του τόπου μας[3]. Από την άλλη πλευρά, όμως, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι τα νομοθετήματα αυτά πρέπει να προσεγγίζονται ως προϊόν των συνθηκών και των αναγκών της εποχής τους. Οι τελευταίες προσδιορίζονταν με βάση τους κανόνες της επιστήμης αλλά και την πρόοδο της έρευνας της περιόδου εκείνης. Είναι φανερό ότι επρόκειτο για περιστάσεις διαφορετικές από τις σημερινές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από αξιοσημείωτη τεχνολογική, επιστημονική και ερευνητική εξέλιξη.

Οι προαναφερθείσες βασικές νομοθετικές πράξεις συμπληρώθηκαν και από μεταγενέστερες ρυθμιστικές προσθήκες με τη μορφή είτε συγκεκριμένων εθνικών κανόνων[4] είτε διεθνών συμβάσεων για την προστασία των αρχαιοτήτων και ενγένει του πολιτιστικού περιβάλλοντος[5]. Αλλά και πάλι η ρύθμιση του ζητήματος φαινόταν να μην είναι απαλλαγμένη από αμφιβολίες, χρήζοντας ερμηνευτικής συμπλήρωσης[6].

3. Τα κενά, τα οποία ανέκυψαν κατά καιρούς, ανέλαβε να τα καλύψει η νομολογία. Με κύριο μοχλό τα άρθρα 24 παρ. 6 και 18 παρ. 5 Συντ. καθώς και 50 και 52 του ν.

5351/1932 και 91 του ν. 1892/1990 το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέβαλε έντονη προσπάθεια να διαγράψει έναν ευρύ κύκλο αρμοδιότητας των κρατικών οργάνων, προκειμένου να περιλάβει και περιπτώσεις, τις οποίες δεν φαίνεται ότι ο νομοθέτης είχε επιλέξει, τουλάχιστον ρητώς, στο εύρος των επιλογών του. Πράγματι, η σχετική με το ζήτημα νομολογία επέδρασε στο νομικό καθεστώς δραστικά είτε με διορθωτική ερμηνεία των οικείων διατάξεων[7] είτε με ερμηνευτική επέκταση του περιεχομένου τους προς την κατεύθυνση της διευρυμένης υπαγωγής και άλλων κατηγοριών προστατευτών πολιτιστικών αγαθών. Υπό την έννοια αυτή, δεν μπορεί να γίνει λόγος για έλλειμμα προστασίας των πολιτιστικών αγαθών στον τόπο μας.

Είναι χαρακτηριστική η προσπάθεια, την οποία κατέβαλε έως σήμερα η νομολογία για να προστατεύσει τις αρχαιότητες και το πολιτιστικό περιβάλλον[8]. Έτσι με τη ΣτΕ 2182/1994 έγινε δεκτό ότι καθορισμός της Ζώνης Α΄ και Β΄ στην περιοχή των Δελφών είναι έγκυρος, έστω και αν το διάταγμα καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) στην περιοχή, στο οποίο παρέπεμπε, είχε τύχει δικαστικής ακύρωσης. Μάλιστα στη Ζώνη Β΄ η απαγόρευση οικοδομικών εργασιών μπορεί να φθάσει σε απόλυτο βαθμό (ΣτΕ 727/2002). Επίσης με τις ΣτΕ 1471/1996, 2072/1997, 356-359/1998, 1712/1998 έγινε δεκτό ότι η οριοθέτηση παραδοσιακού ή παράκτιου οικισμού μπορεί να γίνει μόνο με προεδρικό διάταγμα για λόγους μείζονος προστασίας που, εκτός των άλλων, συνδέονται και με την άσκηση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, ενώ η κατασκευή μαρίνας ή η έγκριση οικοδομικών εργασιών μπορεί να αποκλειστεί, αν δεν λάβει υπόψη τον παραδοσιακό χαρακτήρα μίας περιοχής (ΣτΕ 637/1998, 3347/1998). Εξάλλου, η εφαρμογή της νομοθεσίας περί αυθαιρέτων κατασκευών επεκτάθηκε και σε ακίνητα προγενέστερα του ΓΟΚ 1955, προκειμένου να διασφαλιστούν αρχαία προ του 1830 (ΣτΕ 2881/2000). Επίσης με τη ΣτΕ 3892/1986 επεκτάθηκε η έννοια του ιστορικού μνημείου, περιλαμβάνοντας κτίρια που συνδέονται όχι μόνον με την πολιτική, αλλά και με την πολιτιστική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους. Ομοίως, με τη ΣτΕ 2801/1991 Ολομ. επεκτάθηκε ερμηνευτικά η προστασία των ιστορικών μνημείων εκτός από το κτίριο και στον εσωτερικό χώρο, ενώ με τη ΣτΕ 1474/1996 διευκρινίστηκε ότι στο πλαίσιο του αρχαιολογικού χώρου προστατεύεται και η ακτογραμμή. Επίσης με τη ΣτΕ 2164/1994 υπήχθησαν στη συνταγματική προστασία του άρθρου 24 Συντ. περιοχές, των οποίων τα ιδιαίτερης αισθητικής αξίας οικοσυστήματα συνδυάζονται με πολιτιστικά ανθρωπογενή χαρακτηριστικά, εξαιρούμενα από την πολεοδόμηση. Τέλος, με τη ΣτΕ Ολομ. 3146/1986 καθιερώθηκε *ex constitutione* η υποχρέωση αποζημίωσης του ιδιοκτήτη για τη στέρηση της χρήσης ή και της ιδιοκτησίας του, προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία και ανάδειξη των αρχαιολογικών μνημείων[9]. Τα ενδεικτικά αυτά νομολογιακά παραδείγματα αναδεικνύουν το πνεύμα που διαπνέει τη νομολογία έναντι του ζητήματος.

4. Παρ' όλα αυτά, δεν μπορεί να μην επισημανθεί η αρρυθμία που επικρατούσε κατά την περίοδο αυτή. Οι απαιτήσεις για προσιτότητα και σαφήνεια-προβλεπτικότητα

(accessibility - foreseeability) του νόμου[10] ελάχιστα πληρούνταν, καθιστώντας το όλο νομικό καθεστώς ομιχλώδες και πάντως όχι απαλλαγμένο από αμφιβολίες. Με τον τρόπο αυτό υποχρεώνονταν τόσο τα αρμόδια όργανα όσο και, ιδίως, οι ενδιαφερόμενοι να προστρέχουν στη νομολογία, προκειμένου να προσεγγίσουν ακριβέστερα είτε την έννοια των υφιστάμενων κανόνων είτε το σχετικό (ερμηνευτικώς διαπλασμένο) κανόνα που κάλυπτε το κενό. Οι δυσκολίες που προέκυπταν σχετικώς είναι προφανείς. Όπως προφανείς ήταν και οι κίνδυνοι για την ασφάλεια διοικητικών καταστάσεων και ενγένη για την ασφάλεια δικαίου που πρέπει να χαρακτηρίζει ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος[11].

5. Το πιο πάνω πρόβλημα επιχείρησε να αντιμετωπίσει ο νομοθέτης με την ψήφιση του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των αρχαιοτήτων και ενγένη της πολιτιστικής κληρονομιάς» (ΕτΚ Α΄153). Με το νόμο αυτό καταβάλλεται προσπάθεια να συστηματοποιηθεί και να εμπλουτιστεί η αρχαιολογική νομοθεσία, ώστε να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες[12]. Με μία σειρά ρυθμίσεων που αφορούν τον εννοιολογικό προσδιορισμό[13], τον χαρακτηρισμό, τη διατήρηση και τη διακίνηση των πολιτιστικών αγαθών καταβάλλεται προσπάθεια για την ενιαία και αποτελεσματικότερη προστασία τους από την Πολιτεία. Οι κατευθυντήριες αρχές της κρατικής προστασίας αποτυπώνονται στο άρθρο 3 του νόμου όπου διευκρινίζεται ότι στο εύρος της περιλαμβάνεται: (α) ο εντοπισμός, η έρευνα, η καταγραφή, η τεκμηρίωση και η μελέτη των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, (β) η διατήρηση και η αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και ενγένη κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της, (γ) η αποτροπή της παράνομης ανασκαφής, της κλοπής και της παράνομης εξαγωγής, (δ) η συντήρηση και η κατά περίπτωση αναγκαία αποκατάσταση, (ε) η διευκόλυνση της πρόσβασης και της επικοινωνίας του κοινού με αυτή, (στ) η ανάδειξη και η ένταξη (: ο εναρμονισμός) της στη σύγχρονη κοινωνική ζωή και (ζ) η παιδεία (: η εκπαίδευση), η αισθητική αγωγή και η ευαισθητοποίηση των πολιτών για την πολιτιστική κληρονομιά[14].

II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

1. Πολύτιμο εργαλείο για την εκπλήρωση του ανωτέρω συνταγματικού σκοπού συνιστά η διοικητική διαδικασία. Η κατάλληλη οργάνωση της διοικητικής διαδικασίας αποτελεί το πρόσφορο μέσο για την εκπλήρωσή του. Η διοικητική διαδικασία ως «το σύνολο των τυπικών προϋποθέσεων, τας οποίας οφείλει να εξαντλήσει η διοικητική πράξις, ίνα θεωρηθή νόμιμος από τυπικής, ήτοι εξωτερικής απόψεως», σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό του Μ. Στασινόπουλου[15], συγκροτεί το πεδίο συγκερασμού των επιμέρους συμφερόντων και σκοπών. Η διοικητική διαδικασία συναρτάται με το σχηματισμό της βούλησης του διοικητικού οργάνου και εντέλει με την κατάρτιση και έκδοση της διοικητικής πράξης[16]. Στους κόλπους της συγκεράζονται τα κάθε φύσεως συμφέροντα των μερών της. Με το δεδομένο αυτό είναι απολύτως ευεξήγητη

η επισήμανση ότι στο πεδίο της περιλαμβάνονται όχι μόνον οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων, αλλά και οι αντίστοιχες των ιδιωτών[17]. Η συμμετοχή των τελευταίων δεν είναι απλώς χρήσιμη, αλλά αναγκαία, δεδομένου ότι συμβάλλει αφενός στην υπεράσπιση των έννομων συμφερόντων και δικαιωμάτων τους και αφετέρου στην αποτελεσματικότερη διαφώτιση της διοίκησης σε σχέση με τα πραγματικά και νομικά ζητήματα που ανακύπτουν.

2. Η διοικητική διαδικασία αποτελεί ένα απολύτως αναγκαίο εργαλείο για την επίτευξη του στόχου της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών. Η καθιέρωσή της δεν πραγματώνει απλώς μία εναλλακτική επιλογή του νομοθέτη, αλλά συνιστά μονόδρομο γι' αυτόν. Η ικανοποίηση του συγκεκριμένου δημόσιου σκοπού δεν μπορεί να διασφαλιστεί χωρίς τη δραστική παρουσία της Πολιτείας. Η παρέμβαση των κρατικών οργάνων ανάγεται στους προαναφερθέντες συνταγματικούς κανόνες της προστασίας των αρχαιοτήτων ως μία *strictosensu* μορφή δημόσιου συμφέροντος. Στη συνέχεια, εξετάζονται ορισμένα βασικά ζητήματα που άπτονται της διαδικασίας που καθιερώνει ο ν. 3028/2002, δηλαδή τα μέρη στα οποία αφορά (Α), η νομική φύση των καθιερούμενων προθεσμιών (Β), η αιτιολόγηση των σχετικώς εκδιδόμενων πράξεων (Γ) και, τέλος, η δυνατότητα ανάκλησής τους (Δ).

Α. Οι «φορείς» της διοικητικής διαδικασίας

Οι συντάκτες του νόμου καθιέρωσαν μία συγκεκριμένης μορφής διοικητική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας συγκεράζεται το έννομο συμφέρον, αλλά και το δικαιολογημένο ενδιαφέρον των επιμέρους υποκειμένων ή κατηγοριών υποκειμένων της έννομης τάξης[18]. Η επιλογή του νομοθέτη μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιτυχής, κατ' αρχήν, και πάντως σαφώς βελτιωμένη σε σχέση με το προϊσχύον δίκαιο. Συγκεκριμένα, οι συντάκτες του νόμου φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη τους ιδιαίτερως την θέση των ακόλουθων προσώπων:

1. Του κράτους

Τα κρατικά όργανα διαδραματίζουν κατά το Σύνταγμα και το νόμο κυρίαρχο ρόλο κατά την εξεύρεση, διαφύλαξη και προστασία των αρχαιοτήτων[19]. Η καταγραφή στο Εθνικό Αρχείο Μνημείων[20], αλλά και ο διοικητικός χαρακτηρισμός τους διέρχεται από τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Πολιτισμού. Είναι γεγονός ότι για τα αρχαία ακίνητα μνημεία προ του 1830 (άρθρο 6 παρ. 4 το νόμου) καθώς και για τα κινητά μνημεία προ του 1453 ή του 1830 που αποτελούν ευρήματα ανασκαφικής έρευνας κατά τους όρους του νόμου (άρθρο 20 παρ. 1 α, β' και παρ. 2) δεν απαιτείται η έκδοση διοικητικής πράξης χαρακτηρισμού, δεδομένου ότι αυτός πραγματοποιείται *ex lege*[21]. Η πρόβλεψη του νομοθέτη δεν έχει την έννοια της απαγόρευσης έκδοσης σχετικής διαπιστωτικής απόφασης, πλην όμως αν μία τέτοια πράξη δεν εκδοθεί, είναι βέβαιον ότι η προστασία εξασφαλίζεται ευθέως εκ του νόμου. Για τα υπόλοιπα

μνημεία απαιτείται σχετική πράξη χαρακτηρισμού, η οποία υποβάλλεται στις νομοθετικές διατυπώσεις.

2. Των ελκόντων δικαιώματα

Ο νομοθέτης λαμβάνει πρόνοια για την προστασία τόσο των ιδιοκτητών όσο και των λοιπών ελκόντων σχετικά δικαιώματα. Η κυριότητα των αρχαίων περιέρχεται κατ' αρχήν στην Πολιτεία, με τις ειδικότερες νομοθετικές εξαιρέσεις που προβλέπονται σχετικώς (άρθρα 7 παρ. 3 και 23 του νόμου). Η διατήρηση της κυριότητας [22] ή της κατοχής [23] ενός αρχαίου έχει χαρακτήρα «λειτουργικού δικαιώματος», δηλαδή συνεπάγεται την καθιέρωση σειράς περιορισμών αλλά και υποχρεώσεων για τον ενδιαφερόμενο [24]. Η ακώλυτη πρόσβαση στο μνημείο και η εξέτασή του από τα αρμόδια όργανα και προ του χαρακτηρισμού (λ.χ. άρθρα 6 παρ. 6, 11 παρ. 1 & 2 και 29), η επίσκεψή του από το κοινό, η υποχρέωση επιμελούς φύλαξης (άρθρο 27 παρ. 1 του νόμου) και συντήρησής του (άρθρο 11 παρ. 2 του νόμου) συνιστούν πτυχές των υποχρεώσεων αυτών. Από την άλλη πλευρά, όμως, καθιερώνεται δικαίωμα αποζημίωσης των δικαιούχων λόγω είτε απαλλοτρίωσης (άρθρα 10 παρ. 7, 13 παρ. 3 και 18) είτε της στέρησης χρήσης του ακινήτου (άρθρα 9 παρ. 4 και 19) [25], δικαίωμα κάλυψης της δαπάνης για την εκτέλεση εργασιών στερέωσης, συντήρησης ή προστασίας του (άρθρο 11 παρ. 2), καθώς επίσης και το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής (υπεράσπισης) κατά των σχετικώς εκδιδόμενων πράξεων χαρακτηρισμού (άρθρα 6 παρ. 5 και 18 παρ. 5). Ως προς την τελευταία αυτή περίπτωση θα πρέπει πάντως να παρατηρηθεί ότι τυχόν πρόβλεψη του δικαιώματος ακρόασης του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. θα συνέβαλε αποφασιστικά τόσο στην υπεράσπιση του ενδιαφερομένου όσο και στη διαφώτιση της διοίκησης και πάντως στην ενδυνάμωση της ρυθμιστικής εμβέλειας της αρχής του κράτους δικαίου.

Εξάλλου, όπως ήταν αναμενόμενο, ο νόμος προβλέπει ιδιαίτερες υποχρεώσεις για τους συλλέκτες (άρθρο 31), τους αρχαιοπώλες καθώς και τους εμπόρους νεότερων μνημείων (άρθρο 32). Η καθιέρωση προϋποθέσεων και διατυπώσεων για την απόκτηση της ενλόγω ιδιότητας καθώς και για την άσκηση του επαγγέλματος αυτού είναι ευεξήγητη και απολύτως δικαιολογημένη, ενόψει του δημόσιου συμφέροντος που υπηρετείται, αλλά και των κινδύνων που ελλοχεύουν.

Τέλος, ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει προκειμένου για τα κινητά μνημεία των τελευταίων εκατόν ετών, για τον χαρακτηρισμό των οποίων απαιτείται η συγκατάθεση του δημιουργού τους, εφόσον αυτός διατηρεί την κυριότητα (άρθρο 20 παρ. 4). Η συγκατάθεση αυτή συνιστά έναν κρίσιμο συνδετικό κρίκο μεταξύ των πνευματικών δικαιωμάτων, της κυριότητας και του δημόσιου συμφέροντος.

3. Του «κοινού»

Εξίσου δικαιολογημένο ενδιαφέρον για την προστασία των «αρχαιοτήτων» έχει και το «κοινό», δηλαδή ο μέσος ενδιαφερόμενος. Το «δικαίωμα» επίσκεψης των μνημείων (άρθρο 46 παρ. 1) καθώς και των μουσείων εκπορεύεται από το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας και ταυτοχρόνως από τα δικαιώματα προστασίας του περιβάλλοντος και εκπαίδευσης που αναμφίβολα περιλαμβάνουν και το πολιτιστικό περιβάλλον (άρθρο 5 παρ. 1, 16 παρ. 2 και 24 παρ. 1 Συντ. και 57 Α.Κ.). Κατ' αντίστοιχο τρόπο καθιερώνεται η υποχρέωση ενημέρωσης των αρχών για την ύπαρξη αρχαίων (άρθρα 8 παρ. 1 και 24 παρ. 1 του νόμου) έναντι μάλιστα αμοιβής (άρθρα 8 παρ. 3-6 και 21 παρ. 2-6).

4. Της επιστημονικής κοινότητας

Τέλος, ειδική κατηγορία ενδιαφερομένων συγκροτεί η επιστημονική κοινότητα, τα μέλη της οποίας έχουν αυξημένο ενδιαφέρον επίσκεψης και μελέτης των αρχαίων μνημείων (άρθρο 46 παρ. 3). Η διευκόλυνση της μελέτης και της ανασκαφικής έρευνας (άρθρα 32-35) καθώς και της δημοσίευσης των αποτελεσμάτων της (άρθρο 39) συνιστούν ουσιώδεις πτυχές της ερευνητικής ελευθερίας, προσανατολισμένες στο στόχο της προαγωγής τόσο της επιστημονικής έρευνας όσο και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς.

B. Η νομική φύση των καθιερούμενων προθεσμιών

1. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ερμήνευε παγίως τις προθεσμίες που κατά περίπτωση καθιέρωνε ο νομοθέτης στο πλαίσιο της συναφούς νομοθεσίας κατά τρόπο που να διευκολύνει τη διοίκηση στον σχετικό χαρακτηρισμό. Οι προβλεπόμενες προθεσμίες ερμηνεύονταν είτε ως ενδεικτικές[26] είτε, πάντως, ως μη αποκλειστικές, διευκολύνοντας τη διοίκηση στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της[27]. Η θέση του Δικαστηρίου ήταν ευεξήγητη, αν ληφθεί υπόψη ο εξυπηρετούμενος δημόσιος σκοπός, καθώς επίσης και το έρεισμα που εύρισκε στη σχετική γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και στη συνέχεια, στο άρθρο 10 παρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999)[28]. Από την άλλη πλευρά όμως, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται και το δικαιολογημένο ενδιαφέρον του «διοικουμένου» για την αποσαφήνιση της κατάστασης είτε με τη δέσμευση ή αποδέσμευση της περιουσίας του είτε με την έγκαιρη επιδίκαση αποζημίωσης.

2. Ο ν. 3028/2002 διαπνέεται από την ίδια κατά βάση «λογική», δηλαδή την προτεραιότητα προστασίας των πολιτιστικών αγαθών. Με το δεδομένο αυτό, οι προθεσμίες που καθιερώνονται σχετικώς είναι βέβαιο ότι θα ερμηνευθούν κατ' αρχήν ως ενδεικτικές. Πλην όμως με το νόμο αυτόν επέρχεται μία μεταβολή, η οποία, κατά τη γνώμη του υποφαινομένου, είναι αξιοπρόσεκτη. Σε αρκετές περιπτώσεις προβλέπονται προθεσμίες αποκλειστικές, η άπρακτη πάροδος των οποίων επιφέρει *ex lege* συγκεκριμένη έννομη συνέπεια. Έτσι για παράδειγμα:

(ι) Η μη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης χαρακτηρισμού ακινήτου μνημείου σε ένα (1) έτος επιφέρει την άρση των αποτελεσμάτων του, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η απαγόρευση πραγματοποίησης επεμβάσεων ή εργασιών στο ακίνητο σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 7 του νόμου.

(ιι) Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 10, η έγκριση κατεδάφισης νεότερου μνημείου προγενέστερου των τελευταίων εκατό ετών θεωρείται ότι έχει δοθεί σε περίπτωση άπρακτης παρόδου τεσσάρων μηνών από τη σχετική γνωστοποίηση (δηλαδή χωρίς να ολοκληρωθεί η δημοσίευση της σχετικής πράξης χαρακτηρισμού).

(ιιι) Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 4 του νόμου, αν εντός τριών (3) μηνών από τη δήλωση ή την εύρεση δεν έχει εκδοθεί πράξη χαρακτηρισμού του ευρήματος σε ιδιωτικό ακίνητο, ο ιδιοκτήτης δικαιούται αποζημίωση λόγω της στέρησης της χρήσης.

(ιiv) Ομοίως αποζημίωση δικαιούται ο ιδιοκτήτης μετά την πάροδο ενός (1) έτους από τη δήλωση ή την εύρεση του αρχαίου σε περίπτωση λήψης απόφασης για διερευνητική ανασκαφή, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 5 του ίδιου νόμου.

(iv) Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 2, η άπρακτη πάροδος τριμήνου από την περιέλευση στο Υπουργείο Πολιτισμού της αίτησης και των σχεδιαγραμμάτων μεταλλευτικής ή λατομικής περιοχής συνεπάγεται τη συνέχιση της διαδικασίας αδειοδότησης μεταλλείου ή λατομείου.

(v) Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5, ο πλειστηριασμός του κατασχεθέντος ή δεσμευθέντος κινητού μνημείου γίνεται μόνον εφόσον εντός τριάντα (30) ημερών το Δημόσιο δεν καταβάλλει το καθορισμένο τίμημα στο συμβολαιογράφο ή στο σύνδικο της πτώχευσης.

(vi) Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 5, η μεταβίβαση της κυριότητας κινητού αρχαίου τελεί υπό την αίρεση της μη άσκησης του δικαιώματος προτίμησης του Δημοσίου εντός ενός (1) μηνός. Τέλος,

(vii) σύμφωνα με τα άρθρα 31 παρ. 11 και 32 παρ. 10, η μεταβίβαση κυριότητας αντικειμένου συλλογής από τον συλλέκτη ή από αρχαιοπώλη τελεί υπό την όμοια αίρεση δικαιώματος προτίμησης που ασκείται από το Δημόσιο ή τα μουσεία εντός έξι (6) μηνών.

Σε όλες τις πιο πάνω περιπτώσεις η προβλεπόμενη προθεσμία έχει αποκλειστικό χαρακτήρα. Η επιλογή του νομοθέτη είναι εύστοχη, αποτελώντας εκδήλωση της άρσης της δυσπιστίας προς τον πολίτη [\[29\]](#). Με τον τρόπο αυτόν διευκρινίζεται η νομική κατάσταση και οι επερχόμενες έννομες συνέπειες μέσα σε εύλογα χρονικά

όρια. Τα όρια αυτά είναι ευπροσέγγιστα (accessible) και σαφή (foreseeable), σύμφωνα με όσα απαιτεί και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ώστε να εξασφαλίζεται η ενημέρωση των ενδιαφερομένων και η έγκαιρη επιδίωξη των δικαιωμάτων τους. Αντιθέτως, η πρόβλεψη μη αυστηρώς (καθ)ορισμένων χρονικών ορίων άσκησης της σχετικής αρμοδιότητας αίρει το χαρακτηριστικό της σαφήνειας, δημιουργώντας ερμηνευτικές αμφιβολίες που δεν εναρμονίζονται με την επιδιωκόμενη σήμερα περισσότερο από ποτέ ασφάλεια δικαίου.

Γ. Η υποχρέωση αιτιολόγησης

Οι σχετικώς εκδιδόμενες ατομικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται. Η υποχρέωση αιτιολόγησης εκπορεύεται από το άρθρο 17 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Πέραν τούτου όμως, ο ίδιος ο ν. 3028/2002 σε συγκεκριμένες περιπτώσεις επιβάλλει επιτεταμένη αιτιολόγηση, προκειμένου ιδίως να εξασφαλιστεί η εναρμόνιση με το δημόσιο συμφέρον ορισμένων ειδικών διευθετήσεων (και κυρίως ο δικαστικός έλεγχος της τήρησής της), όπως είναι η κατασκευή κτισμάτων ή προσθηκών σε κτίρια, η οποία κρίνεται αναγκαία για την εξυπηρέτηση ή την ανάδειξη μνημείων ή χώρων (άρθρο 13 παρ. 2) που εμπίπτουν στη Ζώνη Α΄. Πέραν τούτων, η ειδική αιτιολόγηση προκύπτει ερμηνευτικώς και από την καθιερούμενη κατά περίπτωση γνωμοδοτική διαδικασία (άρθρο 14 παρ. 2 & 5, 15 παρ. 2 & 4, 18 παρ. 5 & 6, 42 παρ. 1)[30].

Δ. Ανάκληση

1. Τέλος, με τον παρόντα νόμο εισάγεται ειδική ρύθμιση, προκειμένου για την ανάκληση των πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των διατάξεών του. Συγκεκριμένα:

(ι) Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 9, η πράξη χαρακτηρισμού ακινήτου μνημείου μπορεί να ανακληθεί μόνο για πλάνη περί τα πράγματα.

(ii) Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 5, η πράξη χαρακτηρισμού κινητού μνημείου ανακαλείται για τον ίδιο λόγο, ενώ η πράξη χαρακτηρισμού μεμονωμένου κινητού προερχόμενου από ομοειδή κατηγορία κινητών πολιτιστικών αγαθών ανακαλείται, εφόσον διαπιστωθεί ότι στερείται της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας, λόγω της οποίας χαρακτηρίστηκε η κατηγορία αυτή.

(iii) Σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 4, η άδεια κατοχής αρχαίου κινητού ανακαλείται, αν παραβιαστούν οι προϋποθέσεις χορήγησής της ή οι διατάξεις για τη φύλαξη, μεταβίβαση, τη μελέτη και την έκθεσή τους ή λόγω διάπραξης των αδικημάτων που προβλέπει ο νόμος καθώς και αν μεταβληθεί η κρίση περί της επιστημονικής ή καλλιτεχνικής σημασίας του, η οποία κρίνεται ως ιδιαιτέρως μεγάλη.

(iv) Επίσης κατά το άρθρο 45 παρ. 13 η πράξη αναγνώρισης μουσείου μπορεί να ανακαλείται σε περίπτωση παράβασης τόσο των προϋποθέσεων έκδοσης όσο και άλλων διατάξεων του νόμου.

3. Το κοινό χαρακτηριστικό των προαναφερθεισών περιπτώσεων είναι ότι η ανάκληση επιτρέπεται μόνο λόγω πλάνης περί τα πράγματα, ενώ φαίνεται ότι αποκλείονται όλες οι υπόλοιπες περιπτώσεις που ισχύουν σύμφωνα με τις οικείες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου[31]. Επίσης εξαίρεση φαίνεται ότι ισχύει και στην τρίτη και την τέταρτη περίπτωση, όπου η έννοια του νόμου είναι ότι η άδεια ανακαλείται για τους πρόσθετους λόγους που εκεί αναφέρονται. Οι αποκλίσεις αυτές είναι επιτρεπτές, ενόσω μέτρο δεν αφορούν περιπτώσεις, οι οποίες ανάγονται στο Σύνταγμα (π.χ. αναρμοδιότητα, συμμόρφωση με δικαστική απόφαση) ή το κοινοτικό δίκαιο.

III. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Εκείνο, το οποίο επισημαίνεται, δίκην επιλόγου, είναι ότι η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, ως τμήμα της παράδοσης και της αισθητικής μας, θα πρέπει να αποτελεί κύρια μέριμνα για την Πολιτεία. Η νομοθετική πρωτοβουλία συνιστά βασικό εργαλείο για την προαγωγή του στόχου αυτού, ασφαλώς όμως όχι το μοναδικό. Η επίδειξη αισθήματος ιδιαίτερης ευθύνης από τον πολίτη και τα κρατικά όργανα αφενός, και η ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς μας από τη σύγχρονη επιστημονική, λογοτεχνική και καλλιτεχνική κοινότητα αφετέρου είναι βέβαιο ότι θα διαδραματίσουν ισοβαρή ρόλο στην κατάκτηση του στόχου της διατήρησης της ιδιαίτερης φυσιογνωμίας της Χώρας μας, σε μία περίοδο εξέλιξης του πολιτισμού που χρωματίζεται κατ' εξοχήν από το αίτημα για τη διαφύλαξη της πολυπολιτισμικότητας.

[1] Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 1 Συντ.: «*Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών ρεόντων και υπογείων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου*». Η διατύπωση της διάταξης επιτρέπει το συμπέρασμα ότι ο συντακτικός νομοθέτης ενσυνείδητα διακρίνει μεταξύ κυριότητας και διάθεσης των πιο πάνω πολιτιστικών αγαθών και πλουτοπαραγωγικών πόρων. Περαιτέρω, το άρθρο 24 παρ. 6 Συντ. προβλέπει : «*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*».

[2] Βλ. την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου υπό Ι.Β.2.

[3] Βλ. σχετικώς *Ελ. Τροβά*, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα 1975/1986, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, σ. 128 επ. και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία και νομολογία.

[4] Βλ. λ.χ. το άρθρο 91 του ν. 1892/1990 (ΕτΚ Α'101), σύμφωνα με το οποίο: «Ο Υπουργός Πολιτισμού δύναται με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μετά γνώμη του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, να καθορίζει εντός των αρχαιολογικών χώρων που βρίσκονται εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων οικισμών ζώνες, στις οποίες, κατά περίπτωση, θα απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (ζώνη Α') ή θα επιτρέπεται (ζώνη Β') υπό όρους και περιορισμούς που ορίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων κατά τις κείμενες πολεοδομικές διατάξεις, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Πολιτισμού. Η διαδικασία οριοθέτησης των ζωνών και του καθορισμού των όρων και των περιορισμών δόμησης, κατά τα ανωτέρω, πρέπει να ολοκληρούται εντός εξαμήνου από της υποβολής της σχετικής προτάσεως από την αρμόδια Αρχαιολογική Εφορεία». Για την ερμηνεία της διάταξης αυτής βλ. ΣτΕ 2182/1994.

[5] Βλ. *Ελ. Τροβά*, Η έννοια, ό.π., (σημ. 3), σ. 103 επ.

[6] Για το όλο ζήτημα βλ. και τις σχετικές σκέψεις που περιλαμβάνονται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3028/2002 υπό Ι.Β.

[7] Βλ. π.χ. τη ΣτΕ 368/1982, με την οποία κρίθηκε ότι η προθεσμία του άρθρου 9 του ν. 5351/1932 δεν αφορά, παρά τη σχετική διατύπωσή του, τον χαρακτηρισμό ενός ακινήτου ως αρχαίου, αλλά μόνον την αποζημίωση του κυρίου. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο απέφυγε τον σκόπελο της στενής-ασφυκτικής προθεσμίας του ενός μηνός, την οποία έτασσε ο νομοθέτης στα όργανα της αρχαιολογικής υπηρεσίας για να προβούν στον χαρακτηρισμό. Για το ζήτημα αυτό βλ. *Ελ. Τροβά*, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ό.π., (σημ. 3), σ. 157-159.

[8] Η σχετική δικαστική κρίση λαμβάνει τη μορφή του οριακού ελέγχου (ΣτΕ 1682/2002), αν και σε ορισμένες περιπτώσεις δεν περιορίζεται σε αυτόν.

[9] ΤοΣ, ΙΓ' (1987), σ. 146 επ. Η απόφαση αυτή όπως και οι παρόμοιες Ολομ. 1097, 1098 και 1099/1987 θεωρούνται από τον Δ. Τσάτσο (Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, Ι. Γενικό Μέρος, Αθήνα-Κομοτηνή, 1988, σ. 214) ως προσεγγίζουσες την θεωρία του κοινωνικού κεκτημένου υπό την έννοια την άμεσης, χωρίς νομοθετική παρεμβολή, ενεργοποίησης των συνταγματικών διατάξεων περί κοινωνικών δικαιωμάτων.

[10] Οι απαιτήσεις αυτές εκπορεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Παγιώθηκαν από τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού

Δικαστηρίου και, παλαιότερα, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επ' αφορμή της ερμηνείας των άρθρων 7 και 8 της Σύμβασης, βλ. σχετικώς *Εμμ. Ρούκουνα*, Η Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εστία, Αθήνα, 1995, σ. 166 και 175. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι το ευπροσέγγιστο-προσιτό και το σαφές-προβλέψιμο του νόμου συνιστούν πλέον αιτήματα της σύγχρονης έννομης τάξης, διέποντας την άρθρωση και τη διατύπωση των κανόνων της.

[11] Υπό την έννοια αυτή, η ενιαία νομοθέτηση ή, πάντως, η επίσημη κωδικοποίηση των υφιστάμενων διατάξεων είναι αναγκαία, δεδομένου ότι μόνον με τον τρόπο αυτό προάγεται το αίτημα της ασφάλειας δικαίου. Για το όλο ζήτημα βλ. *Χ. Χρυσανθάκη*, Εισαγωγή, στο τεύχος «Υπαλληλικός Κώδικας», έκδ.2η, Διοίκηση και Πολιτεία, Τεκμήρια 2, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σ. 13-22. Χρήσιμες πάντως στο σημείο αυτό είναι και οι επισημάνσεις της Αιτιολογικής Έκθεσης, υπό Ι.Β. 1-4.

[12] Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του νόμου υπό Ι. Β' και Ι. Δ'.

[13] Βλ. το άρθρο 2 του νόμου, όπου δίδονται οι σχετικοί ορισμοί.

[14] Παρατίθεται, όπως αναφέρεται στο νόμο, εκτός από τις δύο σύντομες επεξηγήσεις που αποδίδονται με πεζούς χαρακτήρες.

[15] Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήναι, 1951, σ. 165.

[16] Βλ. *Γλ. Σιούτη*, Η γνωμοδοτική διαδικασία, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990, σ. 15.

[17] Όπ.π.

[18] Αιτιολογική Έκθεση υπό Δ.ΙV., όπου γίνεται αναφορά στο συμπληρωματικό ρόλο Πολιτείας και πολιτών.

[19] Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους, όπως αυτή προσδιορίζεται με το άρθρο 1 παρ. 2 και 3 του νόμου. Περαιτέρω, στο άρθρο 5 προβλέπεται ότι το αρμόδιο Υπουργείο Πολιτισμού μεριμνά για τη γραπτή, ηχητική ή εικονογραφημένη αποτύπωση, καταγραφή και τεκμηρίωση άυλων πολιτιστικών αγαθών του παραδοσιακού, λαϊκού και λόγιου πολιτισμού ιδιαίτερης σημασίας.

[20] Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 και 2 του νόμου, με το οποίο παρέχεται και η σχετική εξουσιοδότηση για την έκδοση π.δ/τος για τη ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Αρχείου Μνημείων.

[21] Τα ακίνητα μνημεία κατηγοριοποιούνται, και συναφώς χαρακτηρίζονται, ως αρχαία, νεότερα προ των τελευταίων εκατό ετών και νεότερα των τελευταίων εκατό

ετών (άρθρο 6 παρ. 1 του νόμου).

[22] Ο νόμος (άρθρα 7 και 21) αναγνωρίζει δικαίωμα κυριότητας τόσο υπέρ του Δημοσίου όσο και (υπέρ) των ιδιωτών.

[23] Σύμφωνα με όσα ειδικότερα προβλέπει το άρθρο 23 του νόμου.

[24] Βλ. Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, όπ.π., (σημ. 9), σ. 299-300, ο οποίος επισημαίνει την εγγενή σύγκρουση μεταξύ των δικαιωμάτων των άρθρων 24 και 17 Συντ., με την επισήμανση ότι αυτή αποβαίνει υπέρ της πρώτης δέσμης κανόνων.

[25] Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Β΄, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, αρ. 1227 και 1278, ο οποίος επισημαίνει ότι η αποζημίωση των ιδιοκτητών λόγω απαλλοτρίωσης ή στέρησης της χρήσης της ιδιοκτησίας τους εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 παρ. 6 Συντ. που εξουσιοδοτεί το νομοθέτη για τη λήψη ειδικών τύπων επιβάρυνσης ή στέρησης περιουσιακών στοιχείων έναντι ανταλλάγματος. Θα πρέπει πάντως στο σημείο αυτό να υπογραμμιστεί η σημασία της νέας ρύθμισης, με την οποία καθιερώνεται και σε νομοθετικό επίπεδο, η προστασία που μέχρι τώρα ερμηνευτικώς συναγόταν από το Σύνταγμα. Βλ. σχετικώς τις ΣτΕ 1097 Ολομ. και 1099/1987, με τις οποίες έγινε δεκτό ότι όταν η δαπάνη επισκευής ή ανακατασκευής ενός παραδοσιακού κτίσματος υπερβαίνει το εύλογο όριο που προκύπτει από το συσχετισμό μεταξύ δαπάνης και προσόδου και, υπό την προϋπόθεση ότι η φθορά δεν οφείλεται στον ιδιοκτήτη, το Δημόσιο ή ο οικείος ΟΤΑ οφείλουν να αναλάβουν το μέρος της δαπάνης που υπερβαίνει το ως άνω όριο (βλ. επίσης και τη ΣτΕ 784/1999). Οι αποφάσεις αυτές παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, εκτός των άλλων, και για την αξιοπρόσεκτη στάθμιση μεταξύ ιδιοκτησίας και προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος που αποτυπώνεται στο κείμενό τους. Βλ. επίσης τις ΣτΕ 1517/1993, 3963/1995, προκειμένου για προστασία αρχαιολογικού χώρου. Με τη ΣτΕ 1212/1996 κρίθηκε ότι η αποζημίωση αυτή μπορεί να είναι και μη χρηματική, ενώ με τη μεταγενέστερη 6070/1996 Ολομ. έγινε δεκτό ότι μίας τέτοιας μορφής αποζημίωση μπορεί να συνιστά και ο μεταφερόμενος συντελεστής δομήσεως με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που προβλέπονται στην απόφαση αυτή (βλ. και τη ΣτΕ 1411/1998). Πρβλ. επίσης και τη ΣτΕ 2725/1997.

[26] ΣτΕ 2182/1994, κατά την οποία η εξάμηνη προθεσμία του άρθρου 91 του ν. 1892/1990 για τον καθορισμό Ζωνών Προστασίας Αρχαίου έχει ενδεικτικό χαρακτήρα.

[27] ΣτΕ 2705/1981, 364/1982, κατά τις οποίες το άρθρο 9 του ν. 5351/1932 αφορά αποκλειστικά τον προσδιορισμό της αποζημίωσης και όχι τον χαρακτηρισμό κάποιου χώρου ως αρχαίου ή μνημείου ως προς τον οποίον ίσχυαν τα άρθρα 50 και 51 του ν.

5351/1932.

[28] Βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο, αρ. 146.

[29] Εισηγητική Έκθεση Ι.Β.5.

[30] ΣτΕ 2182/1994.

[31] Αιτιολογική Έκθεση υπό το άρθρο 20.