

# ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΤΟΠΟΙ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΧΩΡΟΙ

Δημοσιεύουμε παρακάτω τμήμα της ανακοίνωσης του συνεργάτη μας Βασίλη Δωροθένη στο συνέδριο του ελληνικού Τμήματος του ICOMOS «Νέες πόλεις πάνω σε παλιές – το παράδειγμα της Άρτας» (σχετική παρουσίαση θλ. στα «Αρχαιολογικά» αυτού του τεύχους). Πρόκειται για το γενικό και καθαρά νομικό μέρος της, το οποίο δημοσιεύεται αυτούσια, δίχως περιεκτικές ή συντηρήσεις. Στο συνέδριο θεωρήθηκε από πολλούς ως «νομικό εργαλείο» και εμείς θεωρούμε ότι έχει θέση στο περιοδικό μας, που διαβάζεται από ευρύ κύκλο αναγνωστών και όχι μόνον από τους ειδικούς που πήραν μέρος στο συνέδριο και, φυσικά, θα προβλεφθούν τα Πρακτικά του. Μένουμε ανοιχτά και για άλλες νομικές συμβολές ειδικών σε θέματα γενικότερα πολιτισμικής κληρονομιάς, αρκεί να έχουν την έκταση σύντομου άρθρου.

Η «Αρχαιολογία»

Ι. Ο νόμος 5351/32, ο επικαλούμενος «Αρχαιολογικός», δεν προβλέπει κάτι ειδικότερο για τους αρχαιολογικούς τόπους και χώρους, αλλά και δεν περιέχει τους σχετικούς εννοιολογικούς ορισμούς. Εξάλλου, δεν έχω ερευνήσει το θέμα του πότε η Διοίκηση χρησιμοποίησε για πρώτη φορά –και, πάντως, πριν από το 1963– τον ένα ή τον άλλον όρο, ποια έννοια τυχόν βέλησε να τους δώσει καθώς και ποια ή ποιες ήταν οι διαφοροποιήσεις που τυχόν σκόπευε να θεμελιώσει ως προς τη συγκεκριμένη αντιμετώπιση αρχαιολογικών περιοχών και ευρημάτων, αν όχι με την πρώτη χρησιμοποίηση αυτών των όρων, τουλάχιστο κατά τη μέσα στο χρόνο χρήση τους.

Η προσφυγή στη νομολογία αποτελεί, λοιπόν, όπως και για άλλα θέματα της πολιτισμικής μας κληρονομιάς, το «κλειδί» όχι μόνο για τον προσδιορισμό της έννοιας των δύο όρων αλλά και για άλλα ζητήματα που συνάπτονται με αυτούς, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

## Βασίλης Κ. Δωροθένης

Δικηγόρος - Πολιτικός Επιστήμονας - Ιστορικός

Δύο αποφάσεις του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες μάλιστα εκδόθηκαν σε χρονικά σημεία που απέχουν αρκετά μεταξύ τους (πρόκειται για τις με αρ. 2514/1970 και 1979/1978), παρέχουν, νομίζω, τη βάση του εννοιολογικού προσδιορισμού των δύο όρων, με αμοιβαίες διαφορές που είχαν δημιουργηθεί ως προς την εφαρμογή της παραγράφου Ι, του άρθρου 24, του Β.Δ. 24/9-20/10-1958 περί των προσώπων των Δήμων και Κοινοτήτων. Επισημιάνα, ιδιαίτερα, απόφαση της πρώτης απόφασης του ΣτΕ, το οποίο και παραθέτω:

«Επειδή (...) απαιτείται όπως (...) έχη χαρακτηρισθεί ο δήμος ούτως ως εν γένει οργανωμένος αρχαιολογικός τόπος, μη αρκούντως του κατ' άλλας διατάξεις χαρακτηρισμού υφιστάμενων εκ των εν τη περιοχή μνημείων ή χώρων, ως διατηρητέων ιστορικών μνημείων ή ως αρχαιολογικών χώρων.»

Ανάλογο είναι το πνεύμα και της δεύτερης απόφασης του ΣτΕ, η οποία μάλιστα απορρίπτει ισοχρόνισμα των αιτούτων που στηρίζουν ακριβώς στην ανυπαρξία σχετικού ορισμού στο ν. 5351/32. Θεωρώ ότι από το απόσπασμα που παρέθεσα, αλλά και από το όλο πνεύμα των δύο προηγούμενων αποφάσεων του ΣτΕ, συνάγεται σαφώς η διαφορά μεταξύ αρχαιολογικών τόπων, που αποτελούν το όλον, δηλαδή μία ευρύτερη περιοχή με αρχαιολογικό ενδιαφέρον, και αρχαιολογικών χώρων, που αποτελούν το μέρος, δηλαδή ένα τμήμα μιας ευρύτερης περιοχής με αρχαιολογικό ενδιαφέρον,

το οποίο από πολεοδομική πλευρά μπορεί να περιλαμβάνει ένα ή και περισσότερα οικοπέδα ή τμήματά τους.

Σχετικά, τώρα, με το ποιος είναι αρμόδιος για την κήρυξη ενός τόπου ή χώρου ως αρχαιολογικού, πάλι δύο αποφάσεις του Β' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (οι με αρ. 563/1963 και 675/1965) αναφέρουν εξίσου σαφώς τον Υπουργό (τότε Περιφέρειας της Κυβερνήσεως και σήμερα Πολιτισμού), μετά από γνωμοδότηση του ΚΑΣ, η οποία δεν θεωρείται αυτοτελής ως πράξη εκτελεστική και για τον λόγο αυτό δεν μπορεί παραδεκτώς να προσληθεί (θλ. σχετ. απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, με αρ. 1851/63). Πέρα από αυτά, είναι ενδιαφέρον να εξεταστεί το θέμα της απαγόρευσης ή μη (οπότε, και το υπό ποιους όρους) εκτελέσεως έργων σε χώρους που έχουν χαρακτηρισθεί ως αρχαιολογικοί. Τρεις άλλες αποφάσεις του ΣτΕ, η πρώτη της Ολομέλειας και οι άλλες δύο του Δ' Τμήματος (αντίστοιχα οι με αρ. 2386/1971, 2705/1981 και 364/1982), οι οποίες μάλιστα εκδόθηκαν υπό την ισχύ δύο διαφορετικών Συνταγμάτων (του 1968 και του 1975), είναι χαρακτηριστικό ότι αντιμετωπίζουν το θέμα αυτό με ταυτόσημο τρόπο. Στην απόφαση της Ολομέλειας αναφέρεται συγκεκριμένα:

«(...) ο χαρακτηρισμός χώρου τινός ως αρχαιολογικού δεν επάγειται καθ' εαυτόν την απαγόρευσην εκτελέσεως έργων εν γένει επί των εν τώ χώρῳ τούτῳ ευρισκομένων κτημάτων, της διοικήσεως δυναμένης μόνον ν' απα-

γορεύσει την εκτέλεσιν υφιστάμενου έργου εν τη συγκεκριμένῃ περιπτώσει (...). Κατ' ακολουθίαν τούτων ο χαρακτηρισμός χώρου τινός ως αρχαιολογικού, μη ἔχων ως συνέπεια την επιβολήν περιορισμῶν ἐπὶ τῆν ιδιοκτησίαν τῶν ἐν τῷ χώρῳ τούτῳ ἀκινήτων, δεν ἀντικείτα ἐπὶ τὰς περὶ προστασίας τῆν ιδιοκτησίας συνταγματικὰς διατάξεις (ἀρ. 17 Συντ. 1952, ἀρ. 21 Συντ. 1968), ἐὰν αὐ καὶ περὶ τοῦ ἐναντίου λόγου ἀκρούσεως εἶναι ἀπορριπτῆς ως ἀδόκιμος.

(...) Οὐ πὴν τῶν ἀνωτέρω ἐννοιαστικῶν χώρου τινός ως αρχαιολογικοῦ δεν τελεῖ ἐπὶ ἐιδικότερον τινὰ ἐν τῷ νόμῳ περιορισμὸν, καὶ δι' ἐν ἀναφορὰ πρὸς τὴν ἀπὸ τοῦ αρχαιομνημείου μὲνίστην ἀπόστασιν, μέχρι τῆν ὁποίας δύναται νὰ ἐξεχθῆ ὁ καθορισμὸς τοῦ αρχαιολογικοῦ χώρου (...).»

Εξάλλου, η απόφαση 2705/1981 του Δ' Τμήματος του ΣτΕ αναφέρει:

«(...) ο χαρακτηρισμός χώρου τινός ως αρχαιολογικό δεν ἐπάγειται καθ' εαυτόν (...) Σ.Σ. ἐπιαναλαμβάνεται κατὰ λέξιν τὸ ογκητικό τῆν Ολομέλειας τοῦ 1971 καὶ προστίθεται μετὰ τοῦ «περιορίσειν (...), οὐδὲς ἤθελε προκρίψει σχετικὸν ζήτημα συνειπέαι αιτήσεως ἐνδιαφερομένων πρὸς ἐκτέλεσιν ἐργασιῶν, εἴτε καὶ αὐτεπαγγέλτως, ἐὰν ἤθελε κριθῆ ὅτι συντρέχει περιπτώσεις προστασίας τῶν αρχαίων μνημείων, καὶ δι' ἀσχετικῶν τῶν χαρακτηρισμοῦ ἢ μὴ τῆν περιοχῆν, ἐν τῇ ὁποία ἐπιχειρεῖται ἡ ἐκτέλεσις ἐργασιῶν ὡς αρχαιολογικοῦ χώρου. Κατ' ἀκολουθίαν τούτων, ο χαρακτηρισμοῦς χώρου τινός ως αρχαιολογικοῦ ἢ (...) ἡ ἀρνησις τοῦ ἀποχαρακτηρισμοῦ αὐτοῦ ως τούτου, μη ἔχων ως συνέπεια τὴν ἐπιβολήν περιορισμῶν ἐπὶ τῆν ιδιοκτησίαν τῶν ἐν τῷ χώρῳ τούτῳ ἀκινήτων, δεν ἀντικείτα ἐπὶ τὰς περὶ προστασίας τῆν ιδιοκτησίας συνταγματικῶν διατάξεων (...).»

ματικές διατάξεις (άρ. 17 Συντ. 1975), δι' ό και ο περί του εναντίου λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτικός ως άβασιμος» – και το Δ' Τμήμα παρέπεμψε ρητά, στο σημείο αυτό, στην απόφαση της Ολομέλειας του 1971.

Σε ανάλογο σκεπτικό της απόφασης 364/1982, του ίδιου Τμήματος, επαναλαμβάνεται κατά λέξη η ίδια επιχειρηματολογία καθώς και το ότι, με τον χαρακτηρισμό χώρου ως αρχαιολογικού, οι ιδιοκτήτες ακινήτων που βρίσκονται σ' αυτόν πρέπει να απευθύνονται στη Διοίκηση για χορήγηση της σχετικής άδειας, αν θέλουν να προύβουν σε έργο, οιοδήποτε είδους, σε αυτό.

Με άλλη απόφαση του, το ίδιο έτος (αρ. 2519), το Δ' Τμήμα, ερμηνεύοντας το αρ. 50 του ν. 5351/32, αναφέρει στο σκεπτικό του ότι, για την ανέγερση οικοδομής κοντά ή μέσα σε αρχαιολογικό χώρο, απαιτείται να έχει ληφθεί και άδεια του υπουργείου Πολιτισμού. Και σημειώνεται:

«Ανάκληση της άδειας ταύτης επιφέρει, καθ' εαυτήν, ήτοι ασχέτως αν ανακληθή ή όχι και η οικοδομική άδεια, την διακοπή των οικοδομικών εργασιών. Εξ άλλου, η εκ μέρους του υπουργείου Πολιτισμού απόρριψη του αιτήματος περί χορήγησης της άδειας καθιστά υποχρεωτική την ανάκληση της οικοδομικής άδειας, η ανάκληση της οποίας, διά λόγους δημοσίου συμφέροντος αναγκάζει την προστασία των αρχαίων, χωρίς ασχέτως του χρόνου, ο οποίος παρήλθε από της χορήγησης της οικοδομικής άδειας και ασχέτως προς την εν τω μεταξύ δημιουργηθείσαν, τυχόν, πραγματικήν κατάστασιν, δηλαδή την έναρξιν ή και αποπεράτωση των οικοδομικών εργασιών, γενομένην μη νόμιμα, παρά την έλλειψιν άδειας του υπουργείου Πολιτισμού, από μόνης της χορήγησης της οικοδομικής άδειας.»

II. Θέμα ενδοχόμενης μπορεί να τεθεί, μετά από όσα αναπτύχθηκαν, ως προς το τί ισχύει για τους αρχαιολογικούς τόπους και χώρους, σε σχέση με πρόσφατες προσπάθειες του νομοθέτη για την έναρμόνηση ρυθμίσεων μεταξύ Υπουργείων Χωροταξίας και Πολιτισμού. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι προσπάθειες αυτές, αποσπασματικές και με την αναμονή (ή την αδριστη προοπτική, όπως συνάγεται από την ιστορητική έκθεση του Πρ. Διατάγματος του 1979) έκδοσης νόμου για «οριστικό» διακανονισμό των σχέσεων και των αρμοδιοτήτων των δύο Υπουργείων ως προς την πολιτισμική κληρονομιά, εκδηλώνονται τη στιγμή μη ή άγρια οικοπεδοποίηση της γης συνεχίζεται, ιδιαίτερα μετά την ενιαία αύξηση συντελεστών δομησέως που

προώθησε το δικτατορικό καθεστώς της 21-4-1967. Έτσι, οι πιέσεις απλών πολιτών, συντεχνιών επαγγελματιών συμφερόντων, «παράγοντων», εκπροσώπων πάσης φύσεως και, αντίστοιχα, οι προσπάθειες συλλόγων, ομάδων και ατόμων υπέρ της διαφύλαξης της πολιτισμικής κληρονομιάς ωθούν τις κατά καιρούς πολιτικές ηγεσίες και κυβερνήσεις να πάρουν κάποια μέτρα. Τα μέτρα αυτά είναι και παραμένουν ατελή, περιπτώσιολογικά, ενώ δεν παύουν να επιτείνουν τη σύγχυση. Μέχρι σήμερα, το ελληνικό κράτος έχει αποδεχθεί εντελώς απρόθυμο να εκσυγχρονίσει τη σχετική νομοθεσία, να προωθήσει την ιδέα ότι οι πολίτες πρέπει να ενημερώνονται για την πολιτισμική κληρονομιά και την οικονομική, εκτός από τα άλλα, αξία της (ιδιαιτέρα στις τοπικές κοινωνίες), να ενοποιήσει τους φορείς προστασίας της και να εφαρμόσει απτά μία συνεπή πολεοδομική πολιτική.

Η πρώτη προσπάθεια γίνεται το 1979, με το γνωστό προεδρικό διάταγμα του «άρθρου μόνου», της 7 Ιουνίου (ΦΕΚ Δ', αρ. 323, της 9-6-1979). Στο διάταγμα αυτό ορίζεται ότι σε ορισμούς η κτήρια όπου ο έλεγχος γίνεται από το Υπουργείο Πολιτισμού δεν παρενέβαιναν οι Επιτροπές Ενασχέσεως Αρχιτεκτονικού (σήμερα Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού) ελέγχου, οι οποίες έτσι κι αλλιώς εξακολουθούν να παραμένουν όργανα ατελέστατου και υποθετικού ελέγχου, προκαλώντας πλείστα ερωτήματα ως προς τα αντικειμενικά, υποτιθέμενα, κριτήρια που εφαρμόζουν.

Η δεύτερη προσπάθεια καταλήγει στη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος αρ. 161, της 30-4-1984 (ΦΕΚ Α', αρ. 54, της ίδιας ημερομηνίας), για ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΥΠ.ΠΟ. και ΥΧΟΠ. Το διάταγμα αφορά τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και ιστορικούς τόπους, ενώ σε εγκύκλια οδηγία που εκδόθηκε από το ΥΠ.ΠΟ., τον Φεβρουάριο του 1985, υπογραμμίζεται ότι εξακολουθούν να παραμένουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου αυτού οι τόποι ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, που συμπίπτουν με αρχαιολογικούς χώρους ή βρίσκονται στο περιβάλλον των τελευταίων, ή αρχαίων μνημείων, ή ιστορικών διατηρητέων μνημείων. Ως προς τους αρχαιολογικούς χώρους που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με κηρυγμένους ιστορικούς τόπους,

διευκρινίζονται ότι εξακολουθούν να ισχύουν όσα και για την προηγούμενη περίπτωση. Σε αντίστοιχη εγκύκλιο του ΥΧΟΠ (που εκδόθηκε πολύ ωρίτερα, στις 26-7-1984, με αρ. πρωτ. 55362/2162) διευκρινίζονται ως προς τους αρχαιολογικούς χώρους ότι το ΥΧΟΠ καθόριζε μεν γ' αυτούς όρους δομησέως αλλά ότι το ΥΠ.ΠΟ., κατά την έκδοση ατομικών πράξεων (οικοδομικών αδειών), μπορούσε να επιβάλει επιπλέον περιορισμούς, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αρχαιολογικού Νόμου. Η εγκύκλιος, προϊόν του Νομοπαρασκευαστικού Τμήματος της Δ'σης Κανονιστικών Ρυθμίσεων του ΥΧΟΠ, με υπεύθυνο τον Ευάγγ. Ζακλαμανάκη, άμεσα παρακάτω όριζε ότι τα πολεοδομικά γραφεία χορηγούσαν άδεια δομικών εργασιών στους χώρους αυτούς, μετά από γνώμη της ΕΕΑΕ, σε ό, τι αφορούσε τον αισθητικό και μορφολογικό έλεγχο (sic).

Με την εγκύκλιο αυτή δεν μορεί, βέβαια, ν' ανατραπεί η νομολογία. Είναι επίσης προφανές και το πως εκδίδονται παρομοίως εγκύκλιες από στελέχη Υπουργείου με μόνο στρατηγικό, πολιτισμικό και αισθητικό εφόδιο την πάσι τότε «εγκύκλιον παιδείαν». Από το άλλο μέρος, και μόνον όσα ανέφερα από την εγκύκλιο αυτή δείχνουν ότι το «λακωνικό» προεδρικό διάταγμα του 1984 δημιούργησε σωρεία δυνατότητας για παρερμηνείες ή αυθαίρετες μονομερείς ερμηνείες μεταξύ συντακτών εγκυκλίων των δύο Υπουργείων. Είναι, άλλωστε, προφανή τα αποτελέσματα τόσο ως προς τους παραλήπτες τόσο όσο και στους απώλους πολίτες, οι οποίοι, εμπρός στα αδιέξοδα που δημιουργούνταν από τις ρυθμίσεις αυτές, αναγκάζονται όσο ποτέ άλλοτε να προσφεύνουν στους «παράλληλους» διαύλους πιέσεων.

Σημ. ουγγ. Στο συνέδριο, μου απευθύνθηκε η πολύ συγκεκριμένη ερώτηση, τί γίνεται σε περίπτωση όπου υπεύθυνο Πολεοδομικού Γραφείου, αγνωστών το νόμο και τη νομολογία, καλόπιτα η συνειδητά, εκδώσει οικοδομική άδεια σε χώρο με αρχαία. Απάντα κι εδώ ότι, από νομική σκοπιά και σύμφωνα με όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως, η οικοδομική αυτή άδεια πρέπει να θεωρείται ως ανακληθείσα. Στην πράξη, για να παρεμποδίσει η εφαρμογή της, πρέπει να κατατεθεί άμεσα μνητηρία αναφορά στον κατά τόπο ευαγρέα, τόσο κατά το ιδίωτη που την εφάρμοζε όσο και κατά το υπεύθυνο του Πολεοδομικού Γραφείου που την εξέδωσε. Καλό θα είναι στην αναφορά αυτή να μνημονοούνται οι σχετικές με την καταστραφή αρχαίων διατάξεις του ν. 5351/32 αλλά και όσα παρήλασε από τη νομολογία, με αναφορά και των συγκεκριμένων παραπομπών.