

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2018-2019

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Ευαγγελίας Ιωάννη Μπάνου
A.M.: 7340011418009

**Σύμπραξη Δημοσίου και ιδιωτών στο πεδίο της πολιτιστικής
κληρονομιάς. Τα μνημόνια συνεργασίας του Ν. 4072/2012.**

Επιβλέποντες:

- α) Καθηγητής Γ. Δελλής
- β) Αναπληρωτής Καθηγητής Κ. Γιαννακόπουλος
- γ) Επίκουρη Καθηγήτρια Α. Ηλιάδου

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2019

Copyright © Ευαγγελία Ι. Μπάνου, 2019

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν την συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
1.1 ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	4
1.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΕΙΦΟΡΟΥ – ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ Ο ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ.	5
1.3. ΟΙ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΕ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ.....	8
1.4 ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΑΝΤΙΑΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	11
Α΄ ΜΕΡΟΣ: Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΥΝΑΝΤΙΑΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ Ν.4072/2012	14
2.1. Η ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ	14
2.1.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΥΝΑΝΤΙΑΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	14
2.1.2. Η ΈΚΘΕΣΗ ΑΝΑΛΥΤΙΚΗΣ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΗΣ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ (Ε.Α.Α.Τ.) ΚΑΙ ΤΟ ΑΝΑΓΚΑΙΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ.....	20
2.2 Η ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ	27
2.3. Η ΑΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΟΥ ΚΥΡΙΟΥ ΤΟΥ ΈΡΓΟΥ.....	30
2.4. Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ	33
2.4.1 Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΩΝ.....	33
2.4.2. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΥΡΙΟΥ ΤΟΥ ΈΡΓΟΥ	36
Β΄ ΜΕΡΟΣ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	40
3.1. Η ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΕΝ ΣΥΓΚΡΙΣΕΙ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ	40
3.2. ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΑΝΤΙΑΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ.	46
3.2.1. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	46
3.2.2. ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΑΝΤΙΑΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΩΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ.....	49
3.3. ΜΙΑ ΕΠΙΦΥΛΑΚΤΙΚΗ ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΤΟ ΘΕΣΜΟ	51
3.3.1 ΕΞΑΣΦΑΛΙΖΕΤΑΙ ΤΕΛΙΚΑ ΕΠΑΡΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ;.....	51
3.3.2 ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΡΘΟΤΕΡΗ ΚΑΙ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΑ	53
ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	55
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	58
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	59
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	60
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	61
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	61
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	62

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Το συνταγματικό δικαίωμα στο πολιτιστικό περιβάλλον

Το πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί για την ελληνική έννομη τάξη αντικείμενο συνταγματικής προστασίας. Το δικαίωμα στο περιβάλλον εν γένει, συμπεριλαμβάνει τόσο το φυσικό περιβάλλον όσο και το *ανθρωπογενές*, το οποίο στην ευρύτερη ερμηνεία του, συμπεριλαμβάνει ακόμη τον ίδιο τον άνθρωπο, αλλά και τους πολιτιστικούς και πολιτικούς θεσμούς.¹ Το Ελληνικό Σύνταγμα, κατοχύρωσε το *δικαίωμα στο περιβάλλον*, με το άρθρο 24, το οποίο εισήχθη στο σώμα του συνταγματικού κειμένου στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή του 1975, γεγονός το οποίο για την εποχή αποτέλεσε πανευρωπαϊκή πρωτοτυπία.² Με την εν λόγω διάταξη, ο Συνταγματικός νομοθέτης αναγνωρίζοντας τη δραστηριοποίηση των διεθνών *fora* σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά, όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης και της UNESCO τοποθετήθηκε αυτοτελώς μέσα στο Σύνταγμα, προλαμβάνοντας τους διεθνείς εταίρους του και δηλώνοντας της βούλησή του να υπάρξει κρατική μέριμνα για τον πολιτισμό και την ιστορία.³ Αναγνώρισε τη σημασία της διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας και καθιέρωσε για πρώτη φορά αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων, που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική καλλιτεχνική και την εν γένει πολιτιστική κληρονομιά. Η προστασία συνίσταται στη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των μνημείων αυτών, όπως και κάθε άλλου στοιχείου του πολιτιστικού περιβάλλοντος προς χάριν των επόμενων γενεών.

Με την αναθεώρηση του 2001, στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη προστέθηκε ότι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος είναι δικαίωμα του καθενός, εξ ου και η επιλογή του συντακτικού νομοθέτη να τοποθετήσει το ανωτέρω άρθρο στο κεφάλαιο των *«ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων»*, η οποία είναι κάθε άλλο παρά τυχαία. Η προστασία του περιβάλλοντος, και πολύ περισσότερο η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ή αλλιώς, της *πολιτιστικής κληρονομιάς*, όπως αναφέρεται συχνά, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να

¹ Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε: *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα, (2008) σελ. 4

² Στο Κυβερνητικό Σχέδιο του Συντάγματος, ως πηγές έμπνευσης για το συγκεκριμένο άρθρο αναφέρονταν το άρθρο 9 του Ιταλικού Συντάγματος του 1948 και το Γιουγκοσλαβικό Σύνταγμα του 1974. Εντούτοις, πρόκειται για μία περίπτωση διαλεκτικής υπέρβασης του προτύπου διότι οι μνημονευόμενες διατάξεις αισθητά υπολείπονται ως προς το περιεχόμενο και τη λειτουργία τους. Παπαδημητρίου Γ.: *Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα, Θεμελίωση, Περιεχόμενο και Λειτουργία*, Νόμος και Φύση, (1994).

³ Τροβά Ε.: *Η εννοιολογική κατηγοριοποίηση του ν. 3028/2002 στο Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 113-115

θεωρηθεί ανεξάρτητη από τα λοιπά δικαιώματα του ανθρώπου αφού αποτελεί το σύνδεσμο κάθε κοινωνίας με το παρελθόν της και την ιστορία της. Γι' αυτό άλλωστε χαίρει της κρατικής προστασίας.

Εξάλλου, η προστασία όλων των στοιχείων του πολιτισμού κάθε λαού είναι συνυφασμένη με το δικαίωμα στην εθνική κυριαρχία, ενώ από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου, έχει συνδεθεί με το δικαίωμα των λαών στην αυτοδιάθεση.⁴ Μέσω της πολιτιστικής τους κληρονομιάς, τα έθνη βρίσκουν και εκφράζουν την πολιτιστική τους ταυτότητα⁵ και αυτό ακριβώς εξηγεί, το γιατί το Κράτος έχει οριστεί θεματοφύλακας και εγγυητής της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος⁶, το οποίο παραδοσιακά εντάσσεται στον δικαιοκλήδο του δημοσίου δικαίου και αποτελεί αντικείμενο της διοικητικής νομοθεσίας.⁷

1.2 Η αρχή της αειφόρου – βιώσιμης ανάπτυξης και ο διάλογος με την πολιτιστική κληρονομιά.

Η προστασία του περιβάλλοντος γενικά, όπως κατοχυρώνεται σήμερα στο άρθρο 24 του συνταγματικού κειμένου, συμπεριλαμβάνει αναπτυξιακούς σκοπούς. Στην Ελλάδα, σχεδόν ταυτόχρονα με την αναγνώριση του θεμελιακού, για το μεταπολιτευτικό Κράτος, ρόλου του πολιτιστικού περιβάλλοντος, αναγνωρίστηκε και το δικαίωμα στην ανάπτυξη, ως δικαίωμα ισότιμο με αυτό στο περιβάλλον. Καθιερώθηκε και αυτό σαν ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα «γενικού» ή αλλιώς «δημοσίου» συμφέροντος. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 24 τροποποιήθηκε κατά τέτοιο τρόπο, ώστε, η προστασία του περιβάλλοντος συναρτήθηκε ρητώς και σαφώς με την αναζήτηση της αειφορίας.⁸

Εξάλλου, η ανάδειξη της ανάγκης διηνεκούς προστασίας του περιβάλλοντος, φυσικού και πολιτιστικού, της παγίωσης του χαρακτήρα των πολιτιστικών αγαθών και της διαφύλαξής τους

⁴ Antoniou Th.: *Is there any Discord Between Constitutional and International Protection of the Archeological Heritage?*, *Archeological Heritage: Current Trends in its Legal Protection*, εκδ. P. Sakkoulas Bros (1995) σελ. 103

⁵ Unesco, *Conférence générale, 22^{ème} session (1983) 22C/COM.V/2, Partie I, côte 297, Unité 18*, σελ. 1.

⁶ Παρ' όλο που ο αριθμός των χωρών που αναγνωρίζουν σε συνταγματικό επίπεδο το δικαίωμα στο εν ευρεία εννοία περιβάλλον διαρκώς αυξάνεται, τα πρώτα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατοχύρωσαν το δικαίωμα στο περιβάλλον στο Σύνταγμά τους, ήταν αυτά που μόλις είχαν απαλλαγεί από δικτατορικά καθεστώτα. Παπαδοπούλου Κ.: *Η προστασία του πολιτιστικού Περιβάλλοντος σε περίοδο οικονομικής κρίσης*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2018) σελ. 9-10

⁷ Το γερμανικό δίκαιο, ωστόσο, κατατάσσει την ύλη του δικαίου προστασίας των πολιτιστικών μνημείων σ' έναν ευρύτερο νομικό τομέα, με τίτλο «Kulturverwaltungsrecht», δηλαδή «διοικητικό πολιτιστικό δίκαιο».

⁸ «...Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας...»

αναλλοιώτων για τις μελλοντικές γενεές παραπέμπει άμεσα στην προβληματική της αρχής της *αιφορίας*, της *βιωσιμότητας* και της *βιώσιμης ανάπτυξης*. Ως τέτοια ορίζεται η ανάπτυξη εκείνη που δεν εξαντλεί ούτε υποβαθμίζει τους φυσικούς πόρους, αλλά αντιστοίχους ούτε και τους αισθητικούς πόρους, δηλαδή εν προκειμένω τα πολιτιστικά αγαθά, αλλά τα διαφυλάσσει για τις επερχόμενες γενιές.⁹

Είναι προφανές, ότι η διασφάλιση και η αποτελεσματική εξυπηρέτηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ταυτοχρόνως με αυτήν της πολιτιστικής κληρονομιάς, διέρχονται αναγκαστικώς από την κρατική παρέμβαση. Πολλώ δε μάλλον, υπό το καθεστώς της ελεύθερης αγοράς, όπου η οικονομία λειτουργεί με μοναδικό σκοπό και κριτήριο το κέρδος, η προστασία του περιβάλλοντος, γενικά, και του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατ' επέκταση, χωρίς αμφιβολία, επιβάλλει την παρέμβαση της Διοίκησης, προκειμένου να τίθενται φραγμοί στις ανεξέλεγκτες δραστηριότητες των ιδιωτών, όταν αυτές τείνουν να οδηγούν στην καταστροφή του φυσικού και του πολιτιστικού πλούτου κάθε χώρας. Άλλωστε, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος εξυπηρετεί «σπουδαίως» το γενικότερο συμφέρον.¹⁰ Το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει, καταρχάς περιορίζοντας αλλά και εφόσον τούτο δεν επαρκεί, ακόμη και απαγορεύοντας, ενώ στις περιπτώσεις παραβίασης από τους ιδιώτες αυτών των περιορισμών, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει μέσω της επιβολής κυρώσεων.¹¹

Παρ' όλα αυτά, αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί, ότι ο διάλογος μεταξύ *ανάπτυξης* και *διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς* δεν ήταν εξ αρχής δεδομένος. Η αρχική νομοθετική πρόβλεψη για την προστασία των αρχαιοτήτων, συγκεκριμένα το άρθρο 50 του Ν. 5351/1932, απαγόρευε τη διενέργεια οποιουδήποτε έργου θα μπορούσε να προκαλέσει βλάβη σε μνημείο με άμεσο ή με έμμεσο τρόπο, με αποτέλεσμα να καθίσταται, τελικά, σχεδόν αδύνατη η εκτέλεση κάθε αναπτυξιακού έργου σε σημεία όπου ανακαλύπτονταν αρχαία μνημεία.¹² Είναι προφανής η *προτίμηση* που ο νομοθέτης έδειχνε στην προστασία της *πολιτιστικής κληρονομιάς* εις βάρος των μεγάλων, αλλά ακόμη και των μικρών, δημοσίων και ιδιωτικών έργων. Αντίστοιχη υπήρξε και η προτίμηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ακύρωση της άδειας εγκατάστασης λατομείου στον αρχαιολογικό χώρο Ραμνούντος, την ακύρωση χωροθέτησης εναέριας γραμμής μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας υψηλής τάσης στα

⁹ Σιούτη Γ.: *Η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος στο Η πολιτιστική κληρονομιά και το δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004), σελ. 85

¹⁰ ΣτΕ(Ολ) 1365/1981, 868/2001.

¹¹ Μενουδάκος Κ.: *Προστασία του Περιβάλλοντος στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο. Η Συμβολή της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας* (1997). Νόμος και Φύση, 1, σελ. 9

¹² Παπαδοπούλου Κ.: *Η προστασία του πολιτιστικού Περιβάλλοντος σε περίοδο οικονομικής κρίσης*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2018) σελ 29

νησιά Σύρο, Τήνο και Μύκονο του Νομού Κυκλάδων, την ακύρωσης της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή μεταλλείου χρυσού πλησίον του αρχαιολογικού χώρου των Σταγείρων, καθώς και άλλες.¹³

Ο νόμος 3028/2002, ο οποίος αντικατέστησε το νομοθετικό καθεστώς προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, του 1932, και αποτελεί έως και σήμερα το νομοθετικό πλαίσιο του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εξειδικεύοντας τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος, υπήρξε ο πρώτος που ρύθμισε το ζήτημα της βιώσιμης, αειφόρου ανάπτυξης μ' έναν τρόπο πιο ενιαίο, αλλά ταυτόχρονα και μ' έναν τρόπο πιο «*συμφιλιωτικό*» μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς. Χαρακτηριστικές, σε αυτόν τον άξονα, είναι η ρύθμιση του άρθρου 37§6, που επέτρεψε τη χρηματοδότηση των ανασκαφών από τον κύριο ενός επιχειρούμενου έργου,¹⁴ αλλά και η ρύθμιση του άρθρου 42 που, υπό προϋποθέσεις, επέτρεψε τη μεταφορά των ανευρεθέντων ακινήτων μνημείων, για το σκοπό εκτέλεσης σημαντικού Έργου¹⁵.

Κι ενώ, ήδη, από το συγκεκριμένο νομοθέτημα, το οποίο μάλιστα αποτελεί την κυριότερη πηγή της πολιτιστικής – αρχαιολογικής νομοθεσίας, μπορεί κανείς να διακρίνει μια πιο αναπτυξιακή προσέγγιση της προστασίας του περιβάλλοντος και μια πιο *φιλική ματιά* προς την ιδιωτική οικονομία, εντούτοις αν συγκρίνει κανείς τις διατάξεις αυτές με τις διατάξεις που εισήχθησαν κατά τα τελευταία χρόνια, αντιλαμβάνεται ευθύς την επιρροή που άσκησε στη νομοθεσία και στην εκτίμηση της έννοιας της αειφόρου ανάπτυξης, η οικονομική κρίση.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η Σύμπραξη του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα (*ΣΔΙΤ*) στο πλαίσιο της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος όπως αυτή αποτυπώνεται και

¹³ ΣτΕ 6485/1995, 2805/1997, 613/2002, 982/2005 κ.α

¹⁴ «Η σωστική ανασκαφή χρηματοδοτείται από τον κύριο του έργου εφόσον πρόκειται για δημόσιο τεχνικό έργο υπό την έννοια του ν. 1418/1984 (ΦΕΚ 55 Α'), όπως αυτός ισχύει κάθε φορά, ή ιδιωτικό έργο προϋπολογισμού μεγαλύτερου των πεντακοσίων ογδόντα επτά χιλιάδων ευρώ (587.000 Ε). Το ποσό του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Η Χρηματοδότηση καλύπτει και το κόστος συντήρησης μελέτης και δημοσίευσης των ευρημάτων. Είναι δυνατή η χρηματοδότηση έργου προϋπολογισμού μικρότερου των πεντακοσίων ογδόντα επτά χιλιάδων ευρώ (587.000 Ε), μετά από αίτηση του κυρίου του έργου, με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου.»

¹⁵ «Απαγορεύεται η μεταφορά ακινήτου μνημείου ή τμήματός του χωρίς άδεια του Υπουργού Πολιτισμού που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, εφόσον διασφαλίζονται οι απαραίτητες εγγυήσεις για τη μεταφορά και την επανατοποθέτησή του σε κατάλληλο μέρος. Προκειμένου για μνημείο ιδιαίτερης σημασίας, που χαρακτηρίζονται με απόφαση Υπουργού μετά από γνώμη του Συμβουλίου, η άδεια μπορεί να χορηγηθεί κατ' εξαίρεση εάν κριθεί ότι η μετακίνησή τους είναι απολύτως αναγκαία για να διασωθούν από κίνδυνο φυσικών φαινομένων ή λόγω εκτέλεσης μεγάλων έργων τα οποία είναι απαραίτητα για την εθνική άμυνα ή έχουν μείζονα σημασία για την εθνική οικονομία και ικανοποιούν ζωτικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Η μετακίνηση μνημείου λόγω τεχνικού έργου εξετάζεται μόνο όταν μετά από σχετικό έλεγχο αποκλείεται κάθε δυνατότητα διατήρησής του στο περιβάλλον του.

ρυθμίζεται μέσα στα *Ειδικά Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας* μεταξύ του Δημοσίου και του εκάστοτε Κυρίου ενός *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου (ΜΙΕ)*, τα οποία εισήχθησαν την ελληνική έννομη τάξη δυνάμει του Νόμου 4072/2012, ήτοι λίγο αφότου η οικονομική κρίση ξέσπασε στην Ελλάδα, το 2010, και τα οποία καταγράφουν το πεδίο, εντός του οποίου ο ίδιος ο κύριος – φορέας ενός έργου θα χρηματοδοτήσει και θα συνδράμει, εν τοις πράγμασι, τη Διοίκηση να πραγματώσει τη συνταγματική υποχρέωση της προστασίας και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς στο ευρύτερο πλαίσιο αδειοδότησης και υλοποίησης ενός έργου.

Τα *Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας*, στο πλαίσιο προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, αποτελούν ένα ακόμη παράδειγμα της ευρύτερης, *ανάστροφης τάσης εθνικοποίησης*¹⁶, δηλαδή της ανάθεσης όλο και περισσότερων δημοσίων δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα, μέσω Συμπράξεων του Δημοσίου τομέα με Ιδιώτες. Η συγκεκριμένη τάση, ωστόσο, είχε κάνει την εμφάνισή της ήδη αρκετά χρόνια πριν από την κρίση, ενώ ακόμη και στον συγκεκριμένο τομέα, της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, υπήρχαν ήδη κατά το παρελθόν παραδείγματα Σύμπραξης του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα.

1.3. Οι Συμπράξεις του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα στο πλαίσιο της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 στην Ελλάδα, παρατηρήθηκε μια έντονη τάση *αποκρατικοποιήσεων*,¹⁷ η οποία με μικρή καθυστέρηση, ακολούθησε την αλλαγή του διεθνούς σκηνικού προς την ίδια αυτή κατεύθυνση. Η υπερβολική επέκταση του Δημοσίου τομέα, που είχε παρατηρηθεί κατά τα προηγούμενα χρόνια και κυρίως κατά τη δεκαετία του 1980, με τον τρόπο που αυτή είχε συντελεστεί, είχε προκαλέσει έντονες αντιδράσεις και κριτική, καθότι είχε ήδη αρχίσει να διαφαίνεται ότι επρόκειτο για μία τακτική, που δημιουργούσε τελικά περισσότερα προβλήματα, από αυτά που επιχειρούσε να επιλύσει.

Αποτέλεσε, συνεπώς, συνειδητή κρατική επιλογή η σταδιακή αποχώρηση του Δημοσίου από τομείς της οικονομίας όπου παραδοσιακά δραστηριοποιείτο, στους οποίους θεωρήθηκε ότι ένας ιδιωτικός φορέας θα μπορούσε να δραστηριοποιηθεί εξίσου αποτελεσματικά ή ακόμη και με μεγαλύτερη επιτυχία. Η απελευθέρωση, από την άλλη, αποτέλεσε την διαδικασία άρσης των

¹⁶ Βενιέρης Ι.: *ΣΔΙΤ Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Δικαίου – Το Συμβατικό Πλαίσιο*, Νομική Βιβλιοθήκη (2007) σελ. 7 επ.

¹⁷ Ν. 2000/1991 και Ν. 3049/2002

εμποδίων, που απαγόρευαν άμεσα την ιδιωτική δραστηριότητα σε τομείς που αποκλειστικά είχε κατοχυρώσει το Δημόσιο για το ίδιο ή σε τομείς όπου το Δημόσιο απαγόρευε την ιδιωτική πρωτοβουλία, ακόμη κι όταν το ίδιο (το Δημόσιο) δεν κάλυπτε την απουσία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.¹⁸

Σταδιακά, η κρατική παρέμβαση στην οικονομική ζωή αποδυναμώνεται και είναι όλο και πιο διακριτική με το παρεμβατικό κράτος να παραχωρεί τη θέση του στον ιδιώτη. Την ίδια στιγμή, ο ιδιωτικός τομέας επεκτείνεται σε νέους τομείς δραστηριότητας ενώ ισχυροποιεί τη θέση του στους κλασικούς τομείς της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η αιτία αυτής της τάσης πρέπει να αναζητηθεί κυρίως σε οικονομικούς αλλά και σε κοινωνικούς λόγους.

Συγκεκριμένα, η μη επιτυχής εμπλοκή του δημοσίου σε επιχειρήσεις και δραστηριότητες, όπου η ιδιωτική πρωτοβουλία είχε ήδη αποδειχθεί επαρκής και επιτυχής, η αντίληψη ότι πλέον το δημόσιο οφείλει να αποδεσμεύσει υλικά μέσα και ανθρώπινο δυναμικό από δραστηριότητες που μπορεί να αναλάβει ο ιδιωτικός τομέας, η ανάγκη δημιουργίας *κοινωνικού κράτους*, η γραφειοκρατική δυσκινησία που παρουσίαζε ο δημόσιος τομέας και η έλλειψη ανταγωνιστικότητας, η τάση *εξυγίανσης εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού* του τρόπου λειτουργίας του δημοσίου τομέα, αποτέλεσαν τις κυριότερες αιτίες που οδήγησαν στην ανάπτυξη και στη νομοθετική θέσπιση του θεσμού των *Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα*.¹⁹ Ο νόμος 3389/2005 αποτελεί το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο του εν λόγω θεσμού.

Η ΣΔΙΤ²⁰ περιλαμβάνει συμφωνία, ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, με διαρκή χαρακτήρα, η οποία αποτελείται από επιμέρους συμφωνίες όλων ή μέρους των φορέων. Απαρτίζεται από διάφορα στάδια και ως αντικείμενο έχει την κατανομή αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων με σκοπό τη χρήση μέσων που ο κάθε φορέας μπορεί να διαθέσει για την παροχή δημοσίων έργων και δημοσίων υπηρεσιών. Μία τέτοια σύμπραξη προκαλεί κόστος που ο Δημόσιος τομέας δεν μπορεί να καλύψει γι' αυτό η χρηματοδότηση γίνεται – συνήθως – από τον ιδιωτικό τομέα. Σαφώς, η κατανομή των αρμοδιοτήτων και των υποχρεώσεων οδηγεί σε ανάληψη κινδύνων από τα μέρη, τους περισσότερους εκ των οποίων επωμίζεται, όπως είναι απολύτως λογικό, ο ιδιωτικός φορέας.

Η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και η εξασφάλιση του σχετικού συνταγματικού δικαιώματος αποτελεί έναν τομέα, ο οποίος παραδοσιακά ενέπιπτε στο πεδίο της δημόσιας δράσης, αποκλείοντας από αυτήν το ιδιωτικό κεφάλαιο. Παράλληλα όμως, απαιτεί δαπάνες,

¹⁸ Καϊδαζής Α.: *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδ. Σάκκουλα (2006) σελ. 33 επ.

¹⁹ Βενιέρης Ι.: *ό.π.*, σελ. 10

²⁰ Στο αγγλικό δίκαιο χρησιμοποιείται ο όρος PFI (Private Finance Initiative) ενώ στην κεντρική Ευρώπη και στις ΗΠΑ χρησιμοποιείται ο όρος PPP (Private Public Partnership).

συχνά υπέρογκες, τις οποίες ο κρατικός τομέας ενίοτε αδυνατεί να καλύψει, ενώ εξαιτίας της γνωστής κρατικής γραφειοκρατίας, ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος του να μείνει οποιαδήποτε ενέργεια προστασίας και ανάδειξης πολιτιστικών αγαθών, στη μέση. Από την άλλη πλευρά, το πολιτιστικό περιβάλλον συμβάλλει σ' ένα βιώσιμο αναπτυξιακό πρότυπο, ενώ δύναται να παραγάγει σημαντικά κρατικά έσοδα.

Ειδικότερα δε, μεσούσης της οικονομικής κρίσης, η διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής, την ίδια στιγμή που οι ιδιωτικές επενδύσεις καθίστανται όλο και περισσότερο αναγκαίες. Είναι συνεπώς απολύτως λογικό, ο προσανατολισμός των κρατικών επιλογών να στρέφεται σε νομικές λύσεις που εμπλέκουν και συμπεριλαμβάνουν τον ιδιωτικό τομέα, καθότι μπορούν να οδηγήσουν σε ταχύτερη υλοποίηση των απαραίτητων ενεργειών.²¹ Η κεντρική ιδέα των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα στο πολιτιστικό πεδίο, είναι να συνδυαστούν τα πλεονεκτήματα του δημοσίου τομέα με αυτά του ιδιωτικού, ως συμπληρωματικά στοιχεία για την επέκταση μίας παραδοσιακά δημόσιας υπηρεσίας στο κοινό ενδιαφέρον.²²

Η πρακτική ΣΔΙΤ στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς, φαίνεται να προέρχεται από τη Γαλλία, όπου τυγχάνει εφαρμογής ακόμη και σε ξενοδοχειακές υπηρεσίες.²³ Ωστόσο, η επιλογή των ΣΔΙΤ γεννά πάντα ενδοιασμούς ως προς την εφαρμογή τους. Συγκεκριμένα, οι ΣΔΙΤ ενέχουν για το δημόσιο φορέα που εμπλέκεται, πέρα από το οικονομικό βάρος κι ένα νομικό βάρος. Η μετακύληση του μεγαλύτερου μέρους της οικονομικής δαπάνης των εργασιών στον ιδιώτη δε συνεπάγεται τη μετακύληση στον τελευταίο και της ευθύνης για την επαρκή προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, αφού η τελευταία παραμένει στο Δημόσιο, το οποίο οφείλει να επιτηρεί κάθε στιγμή την τήρηση της συνταγματικής επιταγής από τον ιδιώτη, προκειμένου να μη θίγεται το δικαίωμα της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων στο κράτος. Ταυτόχρονα, γεννά πάντα αμφιβολίες και ενδοιασμούς η «αδιωτικοποίηση» μίας κληρονομιάς που προορίζεται να είναι προσβάσιμη σε όλους.²⁴ Για το λόγο αυτό, είναι προτιμότερο, όταν τελικώς συνάπτονται τέτοιου είδους συμπράξεις στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς, αυτές να έχουν εξαρχής καθορισμένη χρονική διάρκεια, έτσι ώστε να περιορίζεται η δυνατότητα αυθαίρετης αποστέρησης του κοινού από τα πολιτιστικά αγαθά. Επίσης, απαραίτητο είναι να υπάρχει πρόβλεψη, εξαρχής, από τη διοίκηση, ώστε οι εκάστοτε ΣΔΙΤ να μη διασπούν την ενότητα και τη συνέχεια της πολιτιστικής ιστορίας και των αγαθών.

²¹ Παπαδοπούλου Κ.: ό.π. σελ. 120 επ.

²² Auby J.F.: *De l'utilisation des partenariats publics-privés en matière culturelle* (2009). L'Observatoire

²³ Desmoulin G.: *Un moyen Atypique de Sauvegarde de Valorisation du Patrimoine Immobilier : Les Partenariats public – privé* (2011). Le patrimoine Culturel et la Décentralisation, εκδ. PUR, σελ. 370 επ.

²⁴ Desmoulin G.: ό.π., σελ. 356

Όλοι αυτοί οι ενδοιασμοί, υπήρξαν ανασταλτικοί παράγοντες στην διάδοση του θεσμού στη χώρα μας, όσον αφορά στο πολιτιστικό περιβάλλον, κατά τα προηγούμενα χρόνια. Βεβαίως, όπως θα αναφερθεί λεπτομερέστερα παρακάτω, έχουν κατά το παρελθόν συναφθεί ΣΔΙΤ για μεγάλα αναπτυξιακά έργα με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη ΣΔΙΤ με την εταιρεία «ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε.» αλλά και με την εταιρεία «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε», οι οποίες ως νομικά πρόσωπα είχαν ειδικό σκοπό τη διαχείριση των αρχαίων μνημείων στο πλαίσιο κατασκευής του αττικού μετρό αλλά και του διεθνούς αερολιμένα Αθηνών, αντιστοίχως.

Ανεξάρτητα, λοιπόν, από τις ελπίδες ή από τους φόβους που μπορεί να γεννά η εφαρμογή των ΣΔΙΤ στο πεδίο του πολιτισμού, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει τα οφέλη που αυτές μπορούν να επιφέρουν στην ανάδειξη της κληρονομιάς μας. Έχει γι' αυτό καταστεί σαφές, ότι προκειμένου να υπάρξει δυνατότητα κάρπωσης των ωφελειών του πολιτιστικού περιβάλλοντος, στις σημερινές συνθήκες της οικονομικής και της κοινωνικής ζωής, εν μέσω οικονομικής κρίσης, η υγιής σύμπραξη του δηmosίου με τον ιδιωτικό τομέα είναι αναγκαία, με την παράλληλη επιδίωξη της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών.²⁵

1.4 Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας

Ο νόμος 4072/2012 εισήγαγε την κατάρτιση και την υπογραφή *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας* ως μία νέα μορφή, η ακριβέστερα, ως μία άλλη εκδοχή, σχετικά με τον τρόπο που μπορεί να Συμπράξει το Δημόσιο με Ιδιωτικούς Φορείς, για τη χρηματοδότηση από τους τελευταίους, των εργασιών για την προστασία και την ανάδειξη των ευρημάτων πολιτιστικής κληρονομιάς. Βεβαίως, διευκρινίζεται εξ αρχής, ότι τα *Μνημόνια* του Ν. 4072/2012 δεν μπορούν να ενταχθούν στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο ΣΔΙΤ,²⁶ και τούτο διότι η ελλείπει το βασικό στοιχείο της παροχής δημόσιας υπηρεσίας από τον ιδιωτικό φορέα έναντι χρηματικού ανταλλάγματος από τη Διοίκηση.

Εξάλλου, τα μνημόνια συναντίληψης και συνεργασίας εν γένει, αποτελούν εργαλεία εύπλαστα, απότοκο, περισσότερο των συναλλακτικών πρακτικών παρά του θετού δικαίου. Πρόκειται για θεσμό προερχόμενο από το αγγλοσαξωνικό δίκαιο. Συνήθως, εμφανίζονται στο προστάδιο (αστικών ή και όχι) συμβάσεων οι οποίες καταρτίζονται βαθμιαία, και των οποίων η οριστική

²⁵ Ανδρεαδάκη – Βλαζάκη Μ: *Συμπεράσματα Συνεδρίου στο Πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «Η Πολιτιστική Κληρονομιά στο Προσκήνιο. Προς μια Κοινή Προσέγγιση για μια Βιώσιμη Ευρώπη»* Αθήνα 6-8 Μαρτίου 2014, διαθέσιμο σε <http://blod.gr/lectures/Pages/viewlecture.aspx?LectureID=1309>.

²⁶ Ν. 3389/2005

σύναψη προϋποθέτει χρονοβόρες και πολυσύνθετες διαδικασίες.²⁷ Τα μέρη συνήθως καταρτίζουν και συνυπογράφουν ένα μνημόνιο, όταν δεν βρίσκονται ακόμη σε ετοιμότητα για σύναψη οριστικής σύμβασης, προκειμένου να μη βρίσκονται σε μία εντελώς αρρυθμιστη κατάσταση διαπραγματεύσεων.

Αντιλαμβάνεται, συνεπώς, κανείς, ότι η βασικότερη διαφορά μεταξύ μίας σύμβασης και ενός μνημονίου εντοπίζεται μάλλον στην έννοια της παροχής και της αντιπαροχής. Έτσι, ενώ τα συμβαλλόμενα μέρη μίας αμοτεροβαρούς σύμβασης αναλαμβάνουν το καθένα μία υποχρέωση επί σκοπώ ενός ανταλλάγματος, τα συνυπογράφοντα ένα μνημόνιο μέρη δεν συνδέονται ακριβώς με αυτόν τον τρόπο. Τα μέρη συν – αντιλαμβάνονται και συνεργάζονται προς έναν σκοπό, από τον οποίο το καθένα μέρος θα αντλήσει ένα επωφελές αποτέλεσμα, όμως όχι υπό την έννοια της αντιπαροχής, όπως την αντιλαμβάνεται το συμβατικό δίκαιο. Αδιαμφισβήτητα, η έννοια του μνημονίου δεν είναι πλήρως ξεκαθαρισμένη στο ελληνικό δίκαιο, με αποτέλεσμα η ερμηνεία του και η νομική αντιμετώπισή του να παρουσιάζει δυσχέρειες, οι οποίες μάλιστα εντείνονται περισσότερο, όταν το ένα από τα συνυπογράφοντα μέρη είναι το ίδιο το Δημόσιο, όπως στην υπό εξέταση περίπτωση.

Εν προκειμένω, το αντάλλαγμα που ο ιδιώτης λαμβάνει για τη χρηματοδότηση όλων των εργασιών ανεύρεσης και ανάδειξης των πολιτιστικών αγαθών, είναι η ταχύτερη ολοκλήρωσή τους που συνεπάγεται και την ταχύτερη ολοκλήρωση του έργου του. Ο Νόμος 4072/2012 επιχειρεί να επιταχύνει και να απλοποιήσει τη διαδικασία εκτέλεσης των ερευνών, μέσω του καινοτόμου θεσμού των *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας*, που εντάσσονται στη διαδικασία αδειοδότησης και εκτέλεσης των αρχαιολογικών ερευνών και εργασιών στο πλαίσιο Επενδυτικών Προγραμμάτων.²⁸

Δυνάμει του μνημονιακού κειμένου, όπως θα αναλυθεί στην κατωτέρω μελέτη, ο εκάστοτε ιδιώτης - επενδυτής ενημερώνεται πλήρως και σαφώς, ως προς τα στάδια έγκρισης και εκτέλεσης του έργου του, από τη σκοπιά της αρχαιολογικής νομοθεσίας. Το συμφέρον του Κυρίου του Έργου να ολοκληρωθεί η διοικητική διαδικασία το συντομότερο του παράσχει, όπως είναι προφανές, ισχυρό κίνητρο να χρηματοδοτήσει τις αρχαιολογικές έρευνες. Από την άλλη πλευρά, το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται μέσω των ταχύτερων, συστηματικών προληπτικών ερευνών αλλά και τη διεξοδική παρακολούθηση από τη Διοίκηση, όλων των εργασιών που καθορίζονται λεπτομερώς δυνάμει του *Μνημονίου*.

²⁷ Γεωργιάδης Απ. – Λιακόπουλος Θ: *Η επιστολή προθέσεων (Letter of intent)*(1993). ΝοΒ 41, σελ. 210

²⁸ Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4072/2012

Η παρούσα μελέτη, επιχειρεί να ρίξει περισσότερο φως στον περίπλοκο θεσμό των *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας* για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, αναφορικά με τη φύση τους αλλά και με το σκοπό που επιτελούν. Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου ότι ο θεσμός έχει ελάχιστα εφαρμοστεί έως σήμερα, διευκρινίζεται ότι οριστικότερες απαντήσεις επί του ζητήματος μέλλει να παράσχει η νομολογία κατά τα επόμενα χρόνια.

Α΄ ΜΕΡΟΣ: Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΥΝΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ Ν.4072/2012

2.1. Η φύση και το περιεχόμενο των Μνημονίων

2.1.1 Ο θεσμός των Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας

Το 2012, μεσούσης της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η οποία είχε κάνει την εμφάνισή της ήδη από το 2010, με τις πρώτες δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομία να κάνουν την εμφάνισή τους, ο νομοθέτης οδηγήθηκε στη θέσπιση ενός εντελώς νέου θεσμού για τα ελληνικά δεδομένα, στο πλαίσιο των Συμπράξεων του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα, στο πεδίο της πολιτιστικής κληρονομιάς. Το άρθρο 6 του νόμου 4072/2012 εισήγαγε στην ελληνική πραγματικότητα το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* μεταξύ του Δημοσίου και του εκάστοτε Ιδιωτικού φορέα - Κυρίου ενός *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, δυνάμει του οποίου (του μνημονίου), το Δημόσιο, το οποίο συμπράττει με τον Ιδιωτικό Τομέα, για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, συν – οργανώνει το πλαίσιο, εντός του οποίου θα συντονιστεί η αρχαιολογική διαδικασία εύρεσης, ανάδειξης και προστασίας των πολιτιστικών αγαθών.

Πριν από οποιαδήποτε περαιτέρω ανάλυση είναι αναγκαίο να γίνει μία διευκρίνιση, την οποία σε κάθε περίπτωση θέτει ο ίδιος ο Ν. 4072/2012. Η θέσπιση των *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας* σε καμία περίπτωση δεν παραγκωνίζει την –κατά τ' άλλα - ισχύουσα νομοθεσία περί προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και δη τον Ν. 3028/2002, στον οποίο ρητώς τα άρθρα του Ν. 4072/2012 παραπέμπουν. Ο Ν. 3028/2002 είναι η πρωτογενής νομοθετική πηγή της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, η οποία εξειδικεύει και διαφωτίζει το άρθρο 24 του Συντάγματος και η οποία δίνει τις κατευθυντήριες οδηγίες για τη διαδικασία που απαιτείται να τηρεί η Διοίκηση, στο πλαίσιο της ανάδειξης και διαφύλαξης της πολιτιστικής κληρονομιάς. Σύμφωνα με αυτήν, αλλά κυρίως σύμφωνα με το Σύνταγμα, το Κράτος είναι ο «θεματοφύλακας» του πολιτιστικού περιβάλλοντος και ο μοναδικός αρμόδιος για την προστασία του. Ο θεσμός των *Μνημονίων* αποτελεί απλώς μία δευτερογενή, μία παράγωγη ρύθμιση στο ευρύτερο πλαίσιο της προστασίας του πολιτισμού, η οποία σε κάθε περίπτωση, εξακολουθεί να διέπεται από τις βασικές γενικές αξίες και αρχές του Ν. 3028/2002, πάντα κάτω από την ομπρέλα της συνταγματικής προστασίας του ως κοινωνικού δικαιώματος.

Καταρχάς, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων οποιουδήποτε έργου θεωρείται ότι μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, επιτάσσει τη γνωμοδότηση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού (η οποία σύμφωνα με τις διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας δίδεται με τη σειρά της κατόπιν γνωμοδότησης του αρμοδίου Συμβουλίου, δηλαδή είτε του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (ΚΑΣ) είτε του Κεντρικού Συμβουλίου Νεότερων Μνημείων (ΚΣΝΜ) για κάθε νέο επιχειρούμενο έργο ή δραστηριότητα, σχετικά με το εάν η περιοχή, εντός της οποίας χωροθετείται το έργο, είναι αρχαιολογικού ενδιαφέροντος.²⁹

Για το σκοπό αυτό, αποστέλλεται ο σχετικός φάκελος, που περιλαμβάνει τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, στην αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων. Εάν, δε, η επιχειρούμενη δραστηριότητα τοποθετείται εντός κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου, σε Ζώνη προστασίας Α΄ ή Β΄ ή πλησίον αρχαίου κατά την έννοια των άρθρων 12,13 και 10§3 του Ν. 3028/2002, τότε η γνωμοδότηση του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού απαιτείται να είναι σύμφωνη.

Κατόπιν της ανωτέρω έγκρισης της χωροθέτησης από την αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων, από το 2012 και μετέπειτα, υπογράφεται το *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*. Ωστόσο, πριν από τη θέσπιση του Ν. 4072/2012, από το χρονικό σημείο αυτό και εφεξής, εκκινούσε η διαδικασία κατασκευής του Έργου, πάντα σε αρμονία, όμως, με τις διατάξεις του νόμου 3028/2002. Το άρθρο 8 του τελευταίου επιβάλλει την υποχρέωση κάθε προσώπου που αποκαλύπτει ή ευρίσκει αρχαίο να το δηλώνει, άνευ υπαίτιας βραδύτητας, στην πλησιέστερη αρχαιολογική, αστυνομική ή λιμενική αρχή. Περαιτέρω εξειδικεύει το περιεχόμενο της ανωτέρω δήλωσης καθώς επίσης και τη διαδικασία που πρέπει υποχρεωτικώς να ακολουθηθεί, αλλά και τα ληπτέα από την Υπηρεσία μέτρα για την προστασία του αρχαίου. Έτσι, σε περίπτωση αποκάλυψης αρχαιολογικού ευρήματος εντός του ακινήτου, επί του οποίου πραγματοποιούνταν οι εργασίες, αυτές θα έπρεπε να διακοπούν αμέσως, εωσότου αποφανθεί, επί του ευρήματος και επί της συνέχισης των εργασιών, η αρμόδια αρχαιολογική υπηρεσία του Υπουργείου. Η Υπηρεσία, γενικά σε τέτοιες περιπτώσεις, οφείλει, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, να εξετάζει, συνήθως μέσω αυτοψίας, και να καταγράφει το αρχαίο, και εν συνεχεία να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα φύλαξης και προστασίας του, πάντα όμως κατόπιν σχετικής ειδοποίησης του ιδιοκτήτη του ακινήτου. Η προαναφερθείσα διαδικασία λήψης απόφασης, καταρχάς περί διενέργειας αυτοψίας και στη συνέχεια περί καθορισμού του κλιμακίου αυτοψίας, είναι αυτονόητο ότι συνεπάγεται χρονικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του έργου.

²⁹ Μοναδική εξαίρεση από τον κανόνα αυτό αποτελούν τα έργα ή οι δραστηριότητες που χωροθετούνται σε περιοχές οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών δραστηριοτήτων, όπως για παράδειγμα σε ΠΟΑΠΔ ή σε ΠΟΤΑ.

Μάλιστα, τα πράγματα γίνονται ακόμη πιο περίπλοκα, εάν το εύρημα που έρχεται στο φως είναι ένα ακίνητο μνημείο. Σε αυτήν την περίπτωση, το άρθρο 9 του Ν. 30208/2002 επιβάλλει τη διενέργεια διερευνητικής ανασκαφής, μετά την οποία, η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού οφείλει να αποφανθεί εάν η διατήρησή του παρίσταται αναγκαία. Το άρθρο καθορίζει τη διαδικασία που ακολουθείται προκειμένου να αποφασισθεί η διατήρηση ή μη *in situ* αρχαίου, το οποίο ανακαλύπτεται μέσα σε δημόσιο ή ιδιωτικό κτήμα. Για το σκοπό αυτό προβλέπονται δύο περιπτώσεις. Κατά την πρώτη περίπτωση ανακάλυψης αρχαίων αποφαινεται η Υπηρεσία ενώ για την δεύτερη περίπτωση, επί λέξει το άρθρο προβλέπει εν συνεχεία ότι «...*Εάν το θέμα κρίνεται ως μείζονος σημασίας είναι δυνατόν το αργότερο σε δύο (2) μήνες από την εύρεση ή ανακάλυψη του αρχαίου να παραπέμπεται στο Συμβούλιο, το οποίο γνωμοδοτεί το αργότερο σε δύο (2) μήνες από την παραπομπή. Στην περίπτωση αυτή για τη διατήρηση αποφαινεται ο Υπουργός. Σε κάθε περίπτωση που αποφασίζεται να καταχωθεί ή να μην διατηρηθεί στον τόπο όπου βρίσκεται το αρχαίο, απαιτείται η προηγούμενη φωτογράφιση, αποτύπωση και τεκμηρίωσή του, καθώς και η κατάθεση εκτενούς επιστημονικής έκθεσης συνοδευόμενης από λεπτομερή κατάλογο ευρημάτων*».

Εφόσον η δεύτερη περίπτωση καθορίζει τα θέματα μείζονος σημασίας, είναι αυτονόητο ότι η πρώτη περίπτωση αναφέρεται στα συνήθη και απλά θέματα. Κρίνοντας από τις προθεσμίες που προβλέπονται για τα ζητήματα μείζονος σημασίας μπορεί κανείς εύκολα να αντιληφθεί ότι για τα ζητήματα «ελάσσονος σημασίας» οι προθεσμίες θα είναι ακόμη ελαστικότερες, με αποτέλεσμα να επιβραδύνεται σημαντικά η ολοκλήρωση της αρχαιολογικής διαδικασίας και κατ' επέκταση η ολοκλήρωση της κατασκευής μίας επένδυσης.

Ο νόμος 4072/2012, με το άρθρο 6§3 του κεφαλαίου Γ' προέβλεψε την κατάρτιση ενός *Ειδικού Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, το οποίο θα υπογράφεται αφ' ενός από τους Αρμοδίους Προϊσταμένους των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, οι οποίοι θα εκπροσωπούν εν προκειμένω το Δημόσιο, και αφ' ετέρου από έναν Ιδιωτικό Φορέα, ο οποίος δεν θα είναι άλλος από τον εκάστοτε Κύριο ενός «*Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*» (ΜΙΕ), όπως ακριβώς το κατονομάζει ο Ν. 4072/2012, στην έννοια του οποίου (ΜΙΕ) θα αναφερθούμε ευθύς κατωτέρω. Το *Μνημόνιο*, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, θα καταρτίζεται και θα υπογράφεται από τα μέρη, μόνο μετά από την έγκριση χωροθέτησης του Έργου, η οποία θα συνεχίσει να γίνεται σύμφωνα με τα οριζόμενα από τα άρθρα 10 έως 17 του Ν. 3028/2002. Σκοπό του αποτελεί η παρακολούθηση και η εκτέλεση των απαιτούμενων αρχαιολογικών ερευνών και εργασιών, στο πλαίσιο καταρχάς της χωροθέτησης και εν συνεχεία της ίδιας της εκτέλεσης του ιδιωτικού Έργου, καθώς επίσης και η παρακολούθηση των εργασιών προστασίας και αυτών της

ανάδειξης των αρχαιολογικών ευρημάτων που ενδέχεται να αποκαλυφθούν κατά τη διενέργεια των εργασιών.

Από την πρώτη αυτή επαφή με την έννοια, αρχίζει κανείς να αντιλαμβάνεται τη σκοπιμότητα εξαιτίας της οποίας επελέγη από το νομοθέτη η κατάρτιση και η υπογραφή ενός μνημονίου αντί μίας διοικητικής σύμβασης. Η οικονομική σύμπραξη του Δημοσίου με τον εκάστοτε ενδιαφερόμενο Ιδιώτη, μέσω της χρηματοδότησης από τον ιδιώτη των απαιτούμενων κονδυλίων για τις ερευνητικές αρχαιολογικές εργασίες, κατά τη χωροθέτηση ιδιωτικών δραστηριοτήτων, ήταν ήδη γνωστή στο νομοθέτη ως πρακτική, καταρχάς άτυπη και στη συνέχεια θεσμοθετημένη, από το Ν. 3028/2002, όπως αναφέρθηκε ήδη προηγουμένως και θα αναλυθεί εκτενέστερα στη συνέχεια. Το μνημόνιο καταγράφει ακριβώς τα «βήματα» που αμφότερα τα μέρη πρέπει να ακολουθήσουν κατά τη σύμπραξή τους και τα δεσμεύει ως προς το σχεδιασμό αυτό και ως προς τη διαδικασία αναδιαμόρφωσης αυτού του σχεδιασμού, ώσπου η σύμπραξη να ολοκληρωθεί και καθένα από τα μέρη να αντλήσει το συμφέρον στο οποίο αποσκοπεί, ήτοι η μεν Διοίκηση να επιτελέσει το συνταγματικό της καθήκον για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, ο δε ιδιωτικός φορέας να μπορέσει να συνεχίσει απερίσπαστος τις εργασίες ολοκλήρωσης του *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, από το οποίο, εν πάση περιπτώση, θα εξυπηρετηθεί και το γενικό δημόσιο συμφέρον.

Ποια είναι όμως τα *Μεγάλα Ιδιωτικά Έργα*; Το ίδιο άρθρο, στην παράγραφο 1, παραπέμπει, για τον ορισμό της έννοιας, στο άρθρο 1§1του Νόμου 3984/2012. Πρόκειται για τις *στρατηγικές επενδύσεις*, ήτοι τις παραγωγικές επενδύσεις που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα, σημαντικής έντασης, στη συνολική εθνική οικονομία, ενώ ως απώτερο στόχο θέτουν την έξοδο της Ελλάδας από την οικονομική κρίση. Τα έργα αυτά, σύμφωνα με τον προαναφερθέντα νόμο, όπως αυτός ισχύει σήμερα, χαρακτηρίζονται ως *στρατηγικές επενδύσεις*, εφόσον αφορούν στην κατασκευή και στην ανακατασκευή υποδομών, εγκαταστάσεων και δικτύων, στον τομέα της βιομηχανίας, της ενέργειας, του τουρισμού, των μεταφορών – επικοινωνιών, της παροχής υπηρεσιών υγείας, της διαχείρισης απορριμμάτων, σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας, στον τομέα της εκπαίδευσης, του πολιτισμού³⁰, όπως επίσης και στον πρωτογενή τομέα καθώς και στη μεταποίηση αγροδιατροφικών προϊόντων. Περαιτέρω, για να υπαχθεί ένα από τα ανωτέρω έργα στην κατηγορία των *στρατηγικών επενδύσεων* και κατ' επέκταση να εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο των *Μεγάλων Ιδιωτικών Έργων*, που ορίζει ο υπό εξέταση Ν. 4072/2012, πρέπει οπωσδήποτε να υπερβαίνει ένα κατώτατο οικονομικό κατώφλι, το οποίο ποικίλει αναλόγως της

³⁰ Ο τομέας του πολιτισμού ελήφθη υπόψη στις *στρατηγικές επενδύσεις* όταν το άρθρο 1 αντικαταστάθηκε όχι την πρώτη φορά από το Ν. 4072/2012 αλλά τη δεύτερη φορά με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του Ν. 4146/2013.

κατηγορίας στην οποία εντάσσεται.³¹ Μια επένδυση εντάσσεται τελικά στην κατηγορία των στρατηγικών επενδύσεων, κατόπιν απόφασης της *Διυπουργικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων (Δ.Ε.Σ.Ε.)*³², που προβλέπεται στο άρθρο 2 του νόμου για της στρατηγικές επενδύσεις³³, και η οποία είναι αρμόδια να αποφασίζει για την κατάταξη του έργου, βάσει του φακέλου που υποβάλλει ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος φορέας. Ως εκ τούτου, για την ανάλυση του Ν. 4072/2012, τα *Μεγάλα Ιδιωτικά Έργα* ταυτίζονται συνεπώς με τις στρατηγικές επενδύσεις.

Για τις συγκεκριμένες λοιπόν επενδύσεις, ο νόμος 4072/2012, προβλέπει στη συνέχεια, την ίδρυση του Γραφείου «Συντονισμού και Παρακολούθησης Αρχαιολογικών Εργασιών στο Πλαίσιο Μεγάλων Έργων», που υπάγεται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Πολιτισμού, και το οποίο καθιστά αρμόδιο για το χειρισμό πάσης φύσεως ζητημάτων που πρόκειται να προκύπτουν στο πλαίσιο της Σύμπραξης του Υπουργείου με τον Κύριο του Έργου, σχετικά με την προστασία των ανευρεθησόμενων, καθώς και των ήδη υπάρχοντων στην ευρύτερη περιοχή, αρχαιοτήτων, αλλά και σχετικά με τις αρχαιολογικές έρευνες που απαιτούνται στο πλαίσιο εκτέλεσης κάθε στρατηγικής επένδυσης. Με τον τρόπο αυτό, καθιερώνεται, ευθύς εξαρχής, ο καταρχήν εποπτικός ρόλος, τον οποίο σε κάθε περίπτωση διατηρεί το Υπουργείο Πολιτισμού κατά την εφαρμογή των *Μνημονίων*. Μάλιστα, ο φορέας – Κύριος του Έργου καλείται υποχρεωτικά να ορίσει έναν εκπρόσωπο, ο οποίος θα βρίσκεται σε άμεση και συνεχή επικοινωνία με το Γραφείο, κατά την

³¹ Άρθρο 1§1 «...«1. Ως Στρατηγικές Επενδύσεις, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου, νοούνται οι παραγωγικές επενδύσεις που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση. Οι Στρατηγικές Επενδύσεις αφορούν ιδίως στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση, αναδιάρθρωση, εκσυγχρονισμό ή στη διατήρηση υφιστάμενων υποδομών, εγκαταστάσεων και δικτύων: α. στη βιομηχανία, β. στην ενέργεια, γ. στον τουρισμό, δ. στις μεταφορές και επικοινωνίες, ε. στην παροχή υπηρεσιών υγείας, στ. στη διαχείριση απορριμμάτων, ζ. σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας, η. στον τομέα εκπαίδευσης, θ. στον τομέα του πολιτισμού, ι. στον πρωτογενή τομέα και στη μεταποίηση αγροδιατροφικών προϊόντων και στην παροχή υπηρεσιών, εν γένει, του τριτογενούς τομέα, εφόσον πληρούν μία τουλάχιστον από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: Α. το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από εκατό εκατομμύρια (100.000.000) ευρώ, ανεξαρτήτως τομέα επένδυσης ή Β. το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από δεκαπέντε εκατομμύρια (15.000.000) ευρώ, για επενδύσεις στον τομέα της βιομηχανίας εντός ήδη οργανωμένων υποδοχέων σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή τρία εκατομμύρια (3.000.000) ευρώ για επενδύσεις που αποτελούν εγκεκριμένα έργα στο πλαίσιο του ταμείου χαρτοφυλακίου (κεφαλαίου) JESSICA που έχει συσταθεί δυνάμει της υπ' αριθμ. 35996/ΕΥΣ 5362/2010 (Β'1388) κοινής υπουργικής απόφασης, όπως κάθε φορά ισχύει, βάσει της διαδικασίας που ορίζεται στα άρθρα 1 παράγραφος 1 και 5 παράγραφος 1 της ανωτέρω απόφασης ή Γ. το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από σαράντα εκατομμύρια (40.000.000) ευρώ και ταυτόχρονα από την επένδυση δημιουργούνται τουλάχιστον εκατόν είκοσι (120) νέες θέσεις εργασίας ή Δ. από την επένδυση δημιουργούνται κατά βιώσιμο τρόπο τουλάχιστον εκατόν πενήντα (150) νέες θέσεις εργασίας ή διατηρούνται κατά βιώσιμο τρόπο τουλάχιστον εξακόσιες (600) θέσεις εργασίας ή Ε. το συνολικό κόστος της επένδυσης είναι πάνω από πέντε εκατομμύρια (5.000.000) ευρώ για επενδύσεις ανάπτυξης Επιχειρηματικών Πάρκων του Μέρους Β' του ν. 3982/2011 (Α'143).» «ζ. Το συνολικό κόστος της επένδυσης σε έργα υψηλής έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας αυτοτελώς ή για επενδύσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος είναι πάνω από 1.000.000 ευρώ.»

³² Στη Δ.Ε.Σ.Ε. συμμετέχουν ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης ή ο νόμιμος αναπληρωτής του και ως μέλη οι Υπουργοί Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ο Υπουργός Επικρατείας, ο Υφυπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης, καθώς και οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί.

³³ Ν. 3894/2010

εκτέλεση των απαιτούμενων από τη νομοθεσία εργασιών, έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται άμεσα όλα τα πιθανά προβλήματα που μπορεί ανά πάσα στιγμή να ανακύψουν.³⁴

Η σκοπιμότητα της διάταξης φαίνεται προφανής. Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης θέλει να διασφαλίσει την αδιάλειπτη εποπτεία του Δημοσίου στις επιμέρους συμφωνίες, αλλά και σε κάθε εξέλιξη της διαδικασίας, λόγω της δυνατότητας απειράριθμων παρεκκλίσεων των επενδύσεων αυτών από τις ισχύουσες προστατευτικές διατάξεις, ιδίως της αρχαιολογικής αλλά και της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας³⁵, σε αντίθεση με το αμέσως χρονικά προγενέστερο νόμο του *Μεσοπρόθεσμου*³⁶, (ο οποίος δεν αφορά στις στρατηγικές επενδύσεις, όπως ο Ν. 4072/2012) σύμφωνα με τον οποίο καμία συμμετοχή δεν είχε το Υπουργείο Πολιτισμού κατά τη χωροθέτηση των Έργων, ο δε Υπουργός Πολιτισμού εξέφραζε απλώς τη σύμφωνη γνώμη για κάθε πράξη που σχετιζόταν με την προστασία των πολιτιστικών αγαθών.³⁷

Όσον αφορά στο περιεχόμενο των *Μνημονίων* του Ν. 4072/2012, αντικείμενό τους αποτελεί, όπως αναφέρθηκε, η περιγραφή των προϋποθέσεων, των συνθηκών και του τρόπου διεξαγωγής, αφ' ενός των αρχαιολογικών ερευνών και εργασιών κατά τη φάση της κατασκευής των Μεγάλων Ιδιωτικών Έργων, κατά την οποία ρυθμίζεται επίσης και ο τρόπος φύλαξης και συντήρησης των τυχόν αρχαιολογικών ευρημάτων, και αφ' ετέρου η διαχείριση και προστασία των αρχαιολογικών ευρημάτων, ως επίσης και η ανάδειξη των μνημείων που ευρίσκονται στους χώρους κατασκευής τόσο του βασικού όσο και των συνοδών έργων. Η τελευταία (ανάδειξη) φυσικά διέπεται από τις διατάξεις του Ν. 3028/2002, ωστόσο θα χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον Κύριο του Έργου. Ο νόμος 3028/2002 είναι αυτός που ρυθμίζει την προστασία των αρχαιολογικών αγαθών που ενδέχεται να επηρεαστούν από την ίδια την διαδικασία κατασκευής, αλλά και από όλες τις λοιπές απαιτούμενες ενέργειες.³⁸

³⁴ Άρθρο 5§2 Ν. 4072/2012.

³⁵ Για παράδειγμα άρθρα 7,8 και 24 του Ν. 3824/2010

³⁶ Ν. 3986/2011 (ΦΕΚ. Α'152/1.7.2011)

³⁷ Ρόζος Ν.: *Επιδράσεις της κρίσης στη νομοθεσία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος* (2016), ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί, Νομική Βιβλιοθήκη (2016) σελ. 169-176

³⁸ Άρθρο 6§2 Ν. 4072/2012.

2.1.2. Η Έκθεση Αναλυτικής Αρχαιολογικής Τεκμηρίωσης (Ε.Α.Α.Τ.) και το αναγκαίο περιεχόμενο των Μνημονίων.

Επειδή, όπως ήδη αναφέρθηκε, η χωροθέτηση μίας στρατηγικής επένδυσης ή όπως αναφέρεται εν προκειμένω, ενός Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, προηγείται πάντα της υπογραφής του *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, ενώ σε κάθε περίπτωση αυτή διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 10-17 του Ν. 3028/2002, για την εξέταση της αίτησης για έκδοση άδειας χωροθέτησης της στρατηγικής επένδυσης, ο Κύριος του Έργου θέτει στη διάθεση των αρμοδίων Εφορειών Αρχαιοτήτων την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή, προκειμένου να συνταχθεί *Έκθεση Αναλυτικής Αρχαιολογικής Τεκμηρίωσης* (στο εξής *Ε.Α.Α.Τ.*), βάσει της οποίας θα κριθεί τελικά εάν επιτρέπεται κατά τις προαναφερθείσες διατάξεις της πολιτιστικής νομοθεσίας η χωροθέτηση.

Ο Υπουργός, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 3028/2002, προκειμένου να προβεί στην παροχή άδειας, για την εκτέλεση των κατασκευαστικών του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου εργασιών, εκτιμά τις επιπτώσεις που θα έχει το έργο στα ήδη υπάρχοντα μνημεία της ευρύτερης περιοχής, σε πλήρη αιτιολογία, η οποία υποχρεωτικώς περιλαμβάνει την περιγραφή του προστατευόμενου μνημείου, την περιγραφή του εκτελεσθησομένου έργου και τη θεμελιωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων³⁹, δηλαδή εάν οι ενέργειες που πρόκειται να λάβουν χώρα ενδέχεται να επηρεάσουν και να επιφέρουν με άμεσο ή έμμεσο τρόπο την καταστροφή, τη βλάβη, τη ρύπανση ή των αλλοίωση της μορφής των ακίνητων μνημείων, λαμβανομένης πάντα υπόψη και της παραμέτρου περί του εάν τα τελευταία εμπίπτουν σε κάποια ζώνη αρχαιολογικής προστασίας και σε ποια.

Πρέπει παρεμπιπτόντως να τονιστεί, ότι κατά την έκδοση των πράξεων με τις οποίες εγκρίνεται ή δεν εγκρίνεται η εκτέλεση του έργου ή εργασιών πλησίον μνημείων, οφείλει να εξετάζεται εάν αυτές είναι σε κάθε περίπτωση επιτρεπτές, βάσει των ισχυουσών πολεοδομικών ρυθμίσεων⁴⁰ και τούτο, διότι οι αρχαιολογικές διατάξεις δύνανται μεν να είναι αυστηρότερες από τις πολεοδομικές, σε καμία περίπτωση όμως επιεικέστερες, να επιτρέπουν δηλαδή ό,τι οι πολεοδομικές απαγορεύουν.

Η Ε.Α.Α.Τ. συντάσσεται κατόπιν αιτήματος του Κυρίου του Έργου προς το Γραφείο του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού μέσα σε προθεσμία 30 ημερών από την ημερομηνία εξασφάλισης εκ μέρους του τελευταίου, του απαραίτητου εξοπλισμού για την εκπόνησή της. Η

³⁹ Παπαετρόπουλος Δ.: *Προστασία της αρχαιολογικής και νεώτερης πολιτιστικής κληρονομιάς, Κατ' άρθρο Ερμηνεία Ν. 3028/2002*, εκδ. Σάκουλα (2017) σελ. 46 επ.

⁴⁰ ΣτΕ(Ολ) 616/2011

απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή για την εκπόνηση της Ε.Α.Α.Τ. πρέπει να διατίθεται από τον Κύριο του Έργου προς τις αρμόδιες Εφορείες. Μετά από την έγκριση της Ε.Α.Α.Τ και της χωροθέτησης του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού συμμετέχει σε όλα τα στάδια της διαδικασίας χορήγησης άδειας του Έργου από το Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο, όπως ισχύει σήμερα.⁴¹ Η Ε.Α.Α.Τ. συμβάλλει καθοριστικά στην πρόληψη - στο μέτρο πάντα του δυνατού - των όποιων πιθανών καθυστερήσεων κατά τη φάση υλοποίησης των διαδικασιών που ρυθμίζει το *Μνημόνιο*, καθώς επίσης και στην ελαχιστοποίηση του κόστους των ερευνών και εργασιών. Παράλληλα, όμως, με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται απολύτως η προστασία των μνημείων, των αρχαιολογικών χώρων και των ιστορικών τόπων που βρίσκονται στη ζώνη χωροθέτησης του εκάστοτε Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου⁴².

Στο σημείο αυτό ωστόσο, γεννάται μία εύλογη απορία. Από το κείμενο του νόμου αλλά και από την ανωτέρω ανάλυση φαίνεται καταρχάς, ότι για τα έργα, τα οποία δεν εντάσσονται στην κατηγορία των στρατηγικών επενδύσεων, είτε επειδή δεν υπερβαίνουν το οικονομικό κατώφλι είτε επειδή ο φορέας τους δεν ακολούθησε την πολύ συγκεκριμένη διαδικασία που προβλέπει ο νόμος περί Μεγάλων Ιδιωτικών Έργων, εξακολουθεί να ισχύει το *Μεσοπρόθεσμο*. Το τελευταίο, μολονότι προβλέπει την αξιοποίηση δημοσίων κτημάτων, στα όρια των οποίων περιλαμβάνονται αρκετά συχνά και χώροι καλυπτόμενοι από την περιβαλλοντική και την αρχαιολογική νομοθεσία, περαιτέρω περιλαμβάνει ρύθμιση κατά την οποία για τη χωροθέτηση των *Ειδικών Σχεδίων Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων Ε.ΣΧ.Α.Δ.Α* (όπως ο συγκεκριμένος νόμος ονομάζει τις σημαντικές δραστηριότητες στις οποίες αφορά) εκδίδεται Κοινή Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής με την οποία, ύστερα και από τη σύμφωνη γνώμη των αρμοδίων οργάνων του Υπουργείου Πολιτισμού, εγκρίνονται οι ειδικότεροι όροι και τα μέτρα για την προστασία και την ανάδειξη μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων που εμπίπτουν στο χώρο του Ε.ΣΧ.Α.Δ.Α. Η Κοινή αυτή υπουργική απόφαση επέχει θέση έγκρισης κατά τα διαλαμβανόμενα στο Νόμο 3028/2002. Πρόκειται για μια αδικαιολόγητη διάκριση, η οποία μειώνει εμφανώς την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς στην προκειμένη περίπτωση, και η οποία μένει να κριθεί δικαστικώς κατά πόσο συμβαδίζει με τις συνταγματικές επιταγές.⁴³

⁴¹ Άρθρο 7 Ν. 4072/2012.

⁴² Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4072/2012

⁴³ Ρόζος Ν.: ό.π., 2016, σελ. 173

Σε κάθε περίπτωση, όσον αφορά στις *στρατηγικές επενδύσεις* του Ν. 4072/2012, της έγκρισης της χωροθέτησης έπεται το *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*. Το τελευταίο, συντάσσεται κάθε φορά για το υπό περίπτωση σχεδιαζόμενο έργο. Εκτός από το ελάχιστο απαραίτητο περιεχόμενο, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 6§2, το οποίο προκύπτει και διασαφηνίζεται περαιτέρω και από το *Πρότυπο Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας* που καταρτίστηκε με Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, ύστερα και από γνώμη του Κ.Α.Σ και Κ.Σ.Ν.Μ. και προσαρτήθηκε στο Παράρτημα ΙΙ του Ν. 4072/2012, είναι δυνατό να περιλαμβάνει και πρόσθετους, εξειδικευμένους όρους, που θα αφορούν στο εκάστοτε συγκεκριμένο έργο, αναλόγως της φύσης του. Εξάλλου, τούτο ρητώς προβλέπεται στην 3^η παράγραφο του άρθρου 6, πάντα υπό την προϋπόθεση ότι οι πρόσθετοι αυτοί όροι δε βρίσκονται σε ευθεία αντίθεση με την αρχαιολογική νομοθεσία και φυσικά ούτε με το Σύνταγμα.

Μέσω του *Μνημονίου*, τα μέλη συμφωνούν ότι *συν-αντιλαμβάνονται* και ότι θα συνεργαστούν για την ολοκλήρωση, καταρχάς των αρχαιολογικών εργασιών και εν συνεχεία των εργασιών της επένδυσης, στο πλαίσιο του από κοινού συντονισμού του χρονοδιαγράμματος και του οικονομικού προϋπολογισμού και πάντα σε πλήρη εναρμόνιση με τις διατάξεις της νομοθεσίας περί αρχαιολογικής κληρονομιάς. Εξάλλου, σύμφωνα με τις τελευταίες, ο κύριος ή ο νομέας ή ο κάτοχος ενός μνημείου ή ενός ακινήτου εντός του οποίου ευρίσκεται αρχαίο, είναι ούτως ή άλλως ο καταρχήν υπεύθυνος να μεριμνήσει για την εκτέλεση όλων των απαιτούμενων εργασιών προστασίας του, δαπάναις του ιδίου⁴⁴. Η διαφοροποίηση, κατόπιν της εισαγωγής του υπό εξέταση θεσμού, δεν έγκειται στη διατήρηση των μνημείων από τους κατόχους τους, αλλά στη χρηματοδότηση εξ ολοκλήρου από έναν ιδιωτικό φορέα των ερευνών πεδίου, στο σημείο που έχει ήδη λάβει άδεια χωροθέτησης μίας σημαντικής για τον τόπο και την οικονομία επένδυσης.

Το Επιστημονικό και Εργατοτεχνικό προσωπικό, που συμμετάσχει στην εκτέλεση των ανωτέρω αρχαιολογικών ερευνών και των εργασιών, στο πλαίσιο του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, καθορίζεται ως προς τον αριθμό και την ειδικότητα, αυστηρώς και μόνο με διοικητική πράξη της αρμόδιας Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς ή της Γενικής Διεύθυνσης Αναστήλωσης, Μουσείων και Τεχνικών Έργων, η οποία κοινοποιείται προς το φορέα του έργου μαζί με το χρονοδιάγραμμα των εργασιών. Ο επανακαθορισμός του προσωπικού γίνεται ακριβώς με τον ίδιο τρόπο.⁴⁵ Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές, ότι ενώ η περιγραφή του προσωπικού θα ενταχθεί στο σώμα του *Μνημονίου*, εντούτοις, η επιλογή του δεν αποτελεί προϊόν διαπραγμάτευσης και ελεύθερης βούλησης των δύο μερών.

⁴⁴ Παπαπετρόπουλος Δ. ό.π., σελ. 46 επ.

⁴⁵ Άρθρο 8§1 Ν. 4072/2012

Ο λόγος είναι αυτονόητος: η παροχή αυξημένης εγγύησης για την ορθή εκτέλεση των εργασιών σύμφωνα με το νόμο, στον άξονα της εξασφάλισης του δικαιώματος στο πολιτιστικό περιβάλλον όλων των διοικουμένων. Για το λόγο αυτό, η παράγραφος 2 του άρθρου 8 θέτει πολύ συγκεκριμένους περιορισμούς αναφορικά με τα απαραίτητα προσόντα και το πλήθος του προσωπικού.⁴⁶ Επιπλέον, οι αρχαιολογικές ανασκαφικές έρευνες διενεργούνται υπό την επίβλεψη των αρμοδίων Εφορειών Αρχαιοτήτων, οι οποίες βρίσκονται σε διαρκή διάλογο με το Γραφείο αναφορικά με την πορεία και όλα τα τυχόν θέματα τα οποία προκύπτουν.

Περαιτέρω, το *Μνημόνιο* πρέπει να περιλαμβάνει το σχεδιασμό των απαραίτητων ανασκαφικών εργασιών. Στο σημείο αυτό, διαφαίνεται μία πρώτη ασάφεια του νομοθετικού κειμένου, η οποία εντείνεται περισσότερο εάν κανείς αναγνώσει πιο προσεκτικά το Πρότυπο του Μνημονίου Συναντίληψης, αναφορικά με την ευθύνη των ανασκαφικών εργασιών. Έτσι, ενώ καταρχάς η ευθύνη και ο συντονισμός των εργασιών προστασίας συντήρησης και ανάπτυξης επαφίονται στην αρμοδιότητα και τη διαχείριση των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού, χωρίς μάλιστα καμία ανάμειξη του Κυρίου του Έργου στα επιστημονικά – αρχαιολογικά στοιχεία ή στην αξιοποίηση του ανασκαφικού υλικού, εντούτοις καταλείπεται περιθώριο διαφορετικής αντιμετώπισης του ζητήματος, σε κάποιες «ειδικές περιπτώσεις», οι οποίες δεν φαίνονται να διευκρινίζονται περισσότερο, ούτε δυνάμει των σχετικών άρθρων του Ν. 4072/2012 ούτε δυνάμει των λοιπών προτεινόμενων διατάξεων του Προτύπου Μνημονίου που προσαρτάται σε αυτόν, δημιουργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο ένα ομιχλώδες πεδίο που δημιουργεί αμφιβολία σχετικά με την πιθανότητα παρείσφρησης αυθαιρεσιών εκ μέρους του εκάστοτε ιδιωτικού φορέα του Έργου.

Επίσης, η τήρηση των κανόνων ασφαλείας ορίζεται από το Πρότυπο Μνημόνιο ότι θα εναπόκειται στον Κύριο του Έργου, ενώ ο καθορισμός του ωραρίου και της υπερωριακής απασχόλησης επαφίεται επίσης στην ιδιωτική πρωτοβουλία, αφού ταυτίζεται με αυτόν του εργοταξίου του Κυρίου του Έργου. Βεβαίως, τούτο φαίνεται λογικό, αφού σε κάθε περίπτωση η οικονομική διεκπεραίωση όλου του έργου συμπεριλαμβανομένων των εργασιών στο πλαίσιο της ανάδειξης των αρχαιολογικών ευρημάτων βαρύνουν τον Κύριο του Έργου⁴⁷. Ο τελευταίος

⁴⁶ «...Από το ανωτέρω προσωπικό, το εξήντα τοις εκατό (60%) κάθε επί μέρους κατηγορίας προσλαμβάνεται εφόσον διαθέτει εξειδικευμένη και συναφή εμπειρία τουλάχιστον τριών (3) ετών για τους αρχαιολόγους και έξι (6) μηνών για το υπόλοιπο προσωπικό. Για το υπόλοιπο σαράντα τοις εκατό (40%) κάθε επί μέρους κατηγορίας δεν απαιτείται εμπειρία. Η πρόσληψη του προσωπικού γίνεται από τον Κύριο του Έργου, ύστερα από έγγραφη σύμφωνη γνώμη των αρμόδιων Περιφερειακών Υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, και προσλαμβάνεται από αυτόν...»

⁴⁷ Βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ Ν. 4072/2012

πάντως, είναι υποχρεωμένος ανά τακτά χρονικά διαστήματα να ενημερώνει το Γραφείο για οποιοδήποτε ζήτημα ανακύπτει.

Όταν οι έρευνες ολοκληρωθούν, είτε σε ολόκληρο το χώρο που πρόκειται να καταληφθεί είτε σε τμήμα αυτού, ο φάκελος υποβάλλεται από τις Αρμόδιες Εφορείες που έχουν συμμετάσχει στις εργασίες στο Γραφείο, προκειμένου το τελευταίο να επιληφθεί του προγραμματισμού των υπολειπόμενων απαιτούμενων ενεργειών. Εντός δεκαπέντε (15) ημερών, οι Εφορείες υποβάλλουν το φάκελο στο αρμόδιο κεντρικό γνωμοδοτικό όργανο του Υπουργείου Πολιτισμού, δηλαδή είτε το Κ.Α.Σ. είτε το Κ.Σ.Ν.Μ.⁴⁸ το οποίο γνωμοδοτεί για τη συνέχιση ή μη των εργασιών εκτέλεσης του Έργου κατά τα άρθρα 10-17 του Ν. 3028/2002. Εφόσον η συνέχιση επιτραπεί, οι αρχαιολογικές έρευνες ολοκληρώνονται και η έκταση αποδίδεται στον κύριο του Έργου.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, σύμφωνα τόσο με το γράμμα του Ν. 4072/2012 όσο και με το προσαρτώμενο σε αυτόν Πρότυπο Μνημόνιο, προκύπτει, πως το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* είναι μια συμφωνία – πλαίσιο, που εμβαθύνει στους όρους υπό τους οποίους θα εκτελεστούν οι εργασίες του *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, αναφορικά με τα τυχόν αρχαιολογικά ευρήματα. Πρόκειται για μία γραπτή *συνθήκη* που αποσκοπεί στη διευκόλυνση, τη συστηματοποίηση και την επιτάχυνση των αρχαιολογικών εργασιών. Με το *Μνημόνιο* ρυθμίζονται οι όροι της συνεργασίας, το χρονοδιάγραμμα και ο προϋπολογισμός των εργασιών. Επιπλέον, προβλέπονται και καθορίζονται οι διαδικασίες που θα τηρηθούν για όλες τις παρεπόμενες απαιτούμενες από το νόμο διαδικασίες, όπως δηλαδή για την αποτύπωση, τη φωτογράφιση, τη συντήρηση αλλά και για την τεκμηρίωση των αρχαιολογικών ευρημάτων, τους όρους εργασίας του προσωπικού και εν τέλει την ανάδειξη των ευρημάτων. Τα μέρη συνυπογράφουν μία δήλωση αμοιβαίας αντίληψης και δέσμευσης να συνεργαστούν αρμονικά στο μέλλον, δηλώνοντας, επί της ουσίας, ότι είναι ενήμερα για τη διαδικασία που πρόκειται να ακολουθηθεί, καθώς επίσης και για το χρόνο αλλά και το χρήμα που πρόκειται να απαιτηθεί.

Υπό αυτό το πρίσμα, φαίνεται τελικά κατανοητή η νομοθετική επιλογή του συγκεκριμένου συμβατικού μορφώματος, αντί μίας τυπικής σύμβασης, η οποία θα πληρούσε και τα τρία κριτήρια των διοικητικών συμβάσεων⁴⁹, ήτοι το οργανικό, αφού ο ένας «αντισυμβαλλόμενος» είναι το ίδιο το Δημόσιο, το λειτουργικό, αφού σκοπό της συμφωνίας αποτελεί η ανάδειξη και η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς που εντάσσεται στο πλαίσιο ενάσκησης δημόσιας εξουσίας, ενώ παράλληλα φαίνεται να εξασφαλίζεται μάλλον υπερέχουσα θέση για το Δημόσιο συγκριτικά με

⁴⁸ Σύμφωνα με την αρμοδιότητα που αποδίδεται στο καθένα δυνάμει του Άρθρου 50 του Ν 3028/2002.

⁴⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε: *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2011) σελ. 195 επ.

τον ιδιώτη «αντισυμβαλλόμενο».⁵⁰ Εντούτοις, από την υπό εξέταση μορφή συμφωνίας ελλείπει το στοιχείο της παροχής και αντιπαροχής. Το Δημόσιο δεν καλείται να επιλέξει έναν ιδιωτικό φορέα, ο οποίος θα είναι ο καταλληλότερος να του παράσχει μία υπηρεσία έναντι ανταλλάγματος. Μέσω του *Μνημονίου*, το Δημόσιο δέχεται τη χρηματική «συνδρομή» του ιδιώτη Κυρίου ενός στρατηγικού, για την οικονομία της χώρας, Έργου και δεσμεύεται να συμπράξει μαζί του για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ολοκλήρωση της αρχαιολογικής – διοικητικής διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά, ο Κύριος του Έργου δεν αντλεί άλλο όφελος – αντάλλαγμα από την προαναφερθείσα σύμπραξη, πέραν της επιτάχυνσης των διαδικασιών που θα τον οδηγήσουν στην ολοκλήρωση της επένδυσής του. Συνεπώς, πρόκειται για μία διαδικασία αδιάφορη για τον ελεύθερο ανταγωνισμό, αφού το Κράτος δεν αναζητά τον καταλληλότερο ανάδοχο ιδιωτικό φορέα για να παράσχει μία δημόσια υπηρεσία έναντι αντιπαροχής, αλλά αντιθέτως, διαχειρίζεται μία πραγματική κατάσταση (ήτοι τη δυσχέρεια των αρχαιολογικών εργασιών στο πλαίσιο κατασκευής αναπτυξιακών έργων) συμπράττοντας με τον εκάστοτε ιδιώτη, που μοναδικό όφελος που αντλεί από τη σύμπραξη είναι, όπως ακριβώς και για το δημόσιο, η επιτάχυνση της διαδικασίας και η διαβεβαίωση ότι αυτές θα ολοκληρωθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Εντούτοις, αξίζει να γίνει μία σημαντική διευκρίνιση: είναι απαραίτητο, κάθε ένα *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*, να κρίνεται ad hoc, έτσι ώστε να διαπιστώνεται, ότι πράγματι, δεν συμπεριλαμβάνεται ανάμεσα στους όρους του, μία παροχή του Ιδιώτη προς το Δημόσιο, η οποία, περιβαλλόμενη το «μανδύα» του *Ειδικού Μνημονίου*, συγκαλύπτει μία απευθείας ανάθεση δημόσιας σύμβασης στον Κύριο του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου.

Για παράδειγμα, αναφέρθηκε ανωτέρω, ότι ο αριθμός και η ειδικότητα του προσωπικού που θα συμμετάσχει στη διαδικασία έρευνας, καθορίζεται από τη Διοίκηση με πράξη που κοινοποιείται προς τον Κύριο. Η πρόσληψη του επιλεγόμενου προσωπικού βαρύνει τον Κύριο. Εντούτοις, η ρύθμιση αυτή, δεν πρέπει να φτάνει ως το σημείο ο ίδιος ο Κύριος του Έργου να προσφέρει στη διοίκηση, μέσω του νομικού του προσώπου, αρχαιολογικές ερευνητικές υπηρεσίες. Η ανάθεση από το Υπουργείο Πολιτισμού σε έναν Ιδιωτικό Φορέα της παροχής υπηρεσιών αρχαιολογικών μελετών και ερευνών αποτελεί, εν τοις πράγμασι, μία δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών, η οποία οφείλει να εντάσσεται στο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτό ισχύει σήμερα. Ως εκ τούτου, η ανάθεσή της είναι μια διαδικασία που αφορά στον ελεύθερο ανταγωνισμό και πρέπει υποχρεωτικά να διέλθει της διαγωνιστικής διαδικασίας.⁵¹ Γι' αυτό, ένα *Ειδικό Μνημόνιο* οι όροι του οποίου περιλαμβάνουν την παροχή δημοσίων υπηρεσιών από τον

⁵⁰ Γέροντας Α: *Η συμβατική δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα (2010) σελ. 247 επ.

⁵¹ Ράκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα (2017) σελ. 128 επ.

Κύριο του Έργου, πρέπει να αντιμετωπίζεται υπό το πρίσμα της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων και να εξισώνεται με τις τελευταίες. Σε περίπτωση μίας τέτοιας διαπίστωσης, είναι προφανές, ότι για οποιοδήποτε ζήτημα ενδέχεται να ανακύψει σε κάθε στάδιο εφαρμογής του *Μνημονίου*, θα τύχουν εφαρμογής οι διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων⁵², και όχι οι διατάξεις του Ν. 4072/2012.

Εντούτοις, για τα *Ειδικά Μνημόνια* που συμμορφώνονται προς τα καθορισθέντα δυνάμει του Ν. 4072/2012, το γράμμα του νόμου ορίζει σαφώς, ότι καθίστανται δεσμευτικά για αμφότερα τα συνυπογράφοντα μέρη. Περαιτέρω, καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους είναι δυνατή η τροποποίηση του περιεχομένου τους.

⁵² Όπως ισχύουν σήμερα μετά από τις τελευταίες τροποποιήσεις δυνάμει του Ν. 4412/2016.

2.2 Η τροποποίηση των Μνημονίων

Οι όροι του εκάστοτε *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, είναι δυνατό να τροποποιούνται γραπτώς και κατόπιν συμφωνίας αμφότερων των μερών. Αυτό καταρχήν φαντάζει λογικό και προφανές για κάθε γραπτή συμφωνία δύο μερών. Παρ' όλα αυτά, ο νομοθέτης (και συγκεκριμένα στην προκειμένη περίπτωση ο Υπουργός Πολιτισμού και Τουρισμού με απόφασή του, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου), προτίμησε να προχωρήσει σε περαιτέρω διευκρίνιση του ζητήματος, μέσω της κατάρτισης του, προσαρτώμενου στο Παράρτημα ΙΙ του νόμου, *Προτύπου Μνημονίου Συνεργασίας*: Η ανεύρεση, η διαχείριση και η ανάδειξη αρχαιοτήτων στο πλαίσιο εκτέλεσης ενός *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου* είναι αυτονόητο ότι αποτελούν μία δυναμική διαδικασία. Επομένως, είναι αδύνατο να προβλέψει κανείς εξαρχής την ποσότητα και το είδος των αρχαιοτήτων που θα ανευρεθούν κατά τις εργασίες πραγματοποίησης του έργου. Πολύ συχνά τα δεδομένα αλλάζουν, με αποτέλεσμα να προκύπτει ανάγκη τροποποίησης τόσο του χρονοδιαγράμματος, όσο και του προϋπολογισμού που συμφωνήθηκε δυνάμει του μνημονίου. Για το σκοπό αυτό, τα μέρη, λαμβάνοντας υπόψη τις επιγενόμενες κάθε φορά εξελίξεις, δύνανται να τροποποιούν αναλόγως τους όρους της συμφωνίας τους.

Ήδη αναλύθηκε ανωτέρω, ότι η σύνταξη και η υπογραφή της συμφωνίας έπονται της έγκρισης χωροθέτησης του έργου από τα αρμόδια Όργανα του Υπουργείου Πολιτισμού. Τούτο καταδεικνύει άνευ ετέρου ότι, επί της ουσίας, το μνημόνιο *εξαρτάται* από την εγκριτική απόφαση χωροθέτησης. Γι' αυτό εξάλλου, η ορθότερη προσέγγιση του θεσμού, τα κατατάσσει στην κατηγορία των δευτερογενών κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος. Άρα, σε περίπτωση ανατροπής της εγκριτικής απόφασης - για παράδειγμα λόγω της έκδοσης δικαστικής απόφασης ακύρωσής της - τούτο αυτονόητα θα επιφέρει συνέπειες στους επιμέρους όρους αλλά και εν γένει στην υπογραφή του *Μνημονίου*, αφού το περιεχόμενό του σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αντιτίθεται στο Σύνταγμα και στην αρχαιολογική νομοθεσία, την οποία συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά.⁵³ Περαιτέρω, αντιθέτως και κατ' εξαίρεση από την γενική αρχή ότι η ανάκληση διοικητικής πράξης επιτρέπεται μόνο εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοσή της και μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι για διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών, χάριν της προστασίας στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος, είναι δυνατή η ανάκληση πράξης για διαφορετική εκτίμηση των ιδίων πραγματικών περιστατικών, εφόσον συντρέχουν

⁵³ Άρθρο 6§3 και Άρθρο 11 Ν. 4072/2012.

λόγοι δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η προστασία των αρχαιοτήτων και των λοιπών ιστορικών και καλλιτεχνικών μνημείων.⁵⁴

Η προαναφερθείσα, αποτελεί μία τυπική περίπτωση αναγκαίας τροποποίησης των όρων του μνημονίου εξαιτίας νεότερων εξελίξεων. Αναδεικνύει όμως ταυτόχρονα, ότι ο Φορέας του Έργου, παρ' όλο που καλείται να συνδιαμορφώσει καταρχάς αλλά και να συν – αναμορφώσει στη συνέχεια, το περιεχόμενο της συμφωνίας, διατηρεί δε το δικαίωμα εξίσου να αιτηθεί εκείνος από το Υπουργείο την τροποποίηση του μνημονίου (εφόσον τούτο δεν απαγορεύεται ρητώς από το νόμο), εντούτοις, πολύ συχνά είναι αναγκασμένος να δεχθεί την «άνωθεν» επέμβαση της Κυριαρχική Διοίκησης στους όρους της συμφωνίας.

Η παρέμβαση της Διοίκησης μπορεί να φτάνει, ανά περίπτωση, ακόμα και έως την ανατροπή των όρων δόμησης της περιοχής, για παράδειγμα λόγω της ανεύρεσης κατά τις εργασίες ακίνητου μνημείου - για την προστασία του οποίου είναι δυνατόν, κατά το άρθρο 10 του Ν. 3028/2002, με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα και από γνώμη του Συμβουλίου, να επιβάλλονται περιορισμοί στη χρήση και στον τρόπο λειτουργίας του, καθώς και στους όρους δόμησης και μάλιστα, όπως ρητώς αναφέρει το άρθρο «κατά παρέκκλιση από κάθε ισχύουσα διάταξη». Μπορούν να επιβληθούν ακόμη και ειδικοί όροι δόμησης, ενώ δεν αποκλείεται η επιγενόμενη του μνημονίου οριοθέτηση αρχαιολογικού χώρου⁵⁵ βάσει των νέων δεδομένων που θα προκύψουν από την αρχαιολογική έρευνα. Εξάλλου, σε κάθε Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτών είναι δυνατή η αναπροσαρμογή των όρων για μεταβολές που δεν προβλέπονται στη σύμβαση, όταν τούτο επιβάλλεται από λόγους απρόβλεπτων γεγονότων που σχετίζονται με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.⁵⁶

Το ανωτέρω φαίνεται καταρχάς, να αφήνει εκτεθειμένο τον Κύριο του έργου σε πιθανότητα άρδην αναγκαστικής μεταβολής των όρων του μνημονίου από τη Διοίκηση. Για το λόγο αυτό, θα ήταν ορθότερο να συμπεράνουμε, ότι τα μέρη δύνανται να συμπεριλάβουν, κατά την κατάρτιση του μνημονίου, διατάξεις σχετικές με την επιγενόμενη αναγκαστική τροποποίηση των όρων εκ

⁵⁴ Σιούτη Γ: *Η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος στο Η πολιτιστική κληρονομιά και το δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004) σελ. 86

⁵⁵ Ο νόμος ρητώς αναφέρει ότι οι διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας εφαρμόζονται στο ακέραιο, ενώ το *Μνημόνιο* έπεται της χωροθέτησης η οποία γίνεται βάσει των άρθρων 10 – 17, συμπεριλαμβανομένης δηλαδή της δυνατότητας κήρυξης αρχαιολογικού χώρου δυνάμει της προβλεπόμενης διαδικασίας του άρθρου 12 Ν. 3028/2002. (Βλ. και το πρόσφατο παράδειγμα κήρυξης από το Υπουργείο Πολιτισμού κατόπιν εισήγησης του ΚΑΣ, 280 στρεμμάτων ως αρχαιολογικού χώρου, από τη συνολική έκταση 6.200 στρεμμάτων στην περιοχή του Ελληνικού που προορίζεται για επένδυση.)

⁵⁶ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: *Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης* (2004) COM(2004) 327, σελ. 48 επ.

μέρους της Διοίκησης, για λόγο που δεν ανάγεται σε υπαιτιότητα του Κυρίου του Έργου, λαμβανομένου δε υπόψη του γεγονότος ότι καμία σχετική αναφορά δεν υπάρχει στο νόμο που να απαγορεύει κάτι τέτοιο. Τέτοιου τύπου ρυθμίσεις, προτιμότερο θα ήταν να κινούνται στον άξονα της από κοινού εκτίμησης της νέας κατάστασης και της φιλικής αντιμετώπισής της, έτσι ώστε ο Κύριος του έργου να μπορεί να καλεί το Δημόσιο στην ενσωμάτωση των νέων δεδομένων και στην αναδιαμόρφωση των υποχρεώσεών του.

2.3. Η αθέτηση των μνημονιακών υποχρεώσεων του Κυρίου του Έργου.

Όσον αφορά στις κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση αποδεδειγμένης παράβασης των άρθρων του *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, όταν αυτή προέρχεται από τον Κύριο του Έργου, ο νόμος είναι σαφής. Καταρχάς, το άρθρο διευκρινίζει, ότι η παράβαση των διατάξεων του *Μνημονίου* που ταυτοχρόνως παραβιάζει και την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς εν γένει, επισύρει τις κυρώσεις που προβλέπει η νομοθεσία περί προστασίας πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ως εκ τούτου, η κλοπή ή υπεξαίρεση μνημείων, η αποδοχή και διάθεση μνημείων που αποτελούν προϊόν εγκλήματος, η πρόκληση φθοράς, η παράβαση υποχρέωσης δήλωσης, η παράνομη μεταβίβασή του ή εμπορία του, η εν γένει παράνομη εισαγωγή και εξαγωγή πολιτιστικών στοιχείων αγαθών, επιφέρουν τις δυσμενείς ποινικές συνέπειες των άρθρων 53 έως 67 του Ν. 3028/2002.

Μάλιστα, ο Ν. 4072/2012 εξειδικεύει ότι σε περίπτωση καταστροφής αρχαιότητας, εξ υπαιτιότητας του επιβλέποντος αρχαιολόγου, θα επιβάλλονται σ' αυτόν οι ποινικές κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 56 του Ν. 3028/2002⁵⁷. Σε περίπτωση, δε, που διαπιστωθεί από την οικεία Εφορεία αρχαιοτήτων, ότι ο υπεύθυνος Αρχαιολόγος προκαλεί αποδεδειγμένα προσκόμματα στην εκτέλεση των εργασιών του Έργου, τότε θα αντικαθίσταται κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Αρμόδιας Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων.

Στη συνέχεια, το εν λόγω άρθρο καθιστά σαφές ότι ο Κύριος του έργου έχει, δυνάμει του μνημονίου υποχρέωση να δηλώνει αμέσως τις αρχαιότητες που τυχόν ανευρίσκονται, στο πλαίσιο εκτέλεσης του έργου, και σε περίπτωση που, με υπαιτιότητά του ή των εργαζομένων του, η υποχρέωση αυτή δεν τηρηθεί, τότε τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 58 του Ν. 3028/2002⁵⁸ περί

⁵⁷ «...1. Όποιος καταστρέφει, βλάπτει, ρυπαίνει, καθιστά ανέφικτη ή δυσχερή τη χρήση ή αλλοιώνει τη μορφή μνημείου ή ανήκοντος σε συλλογή μουσείου πολιτιστικού αγαθού ή πολιτιστικού αγαθού που έχει τοποθετηθεί σε ανοικτό ή κλειστό δημόσιο, δημοτικό ή κοινόχρηστο χώρο τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον δύο (2) ετών, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα με άλλη διάταξη.

Αν το μνημείο ανήκει στο δράστη επιβάλλεται φυλάκιση μέχρι τριών (3) ετών. 2. Αν πρόκειται για μνημείο ιδιαίτερα μεγάλης αξίας και η πράξη έγινε στο πλαίσιο οργανωμένης εγκληματικής δραστηριότητας ή από πολλούς ενωμένους για την τέλεσή της, επιβάλλεται κάθειρξη μέχρι (10) δέκα ετών.»

⁵⁸ «Όποιος παραλείπει τη δήλωση που επιβάλλεται από τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 8 και της παραγράφου 1 του άρθρου 24 τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών (3) ετών. Όποιος παραλείπει τη δήλωση που επιβάλλεται από τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 24 ή της παραγράφου 2 του άρθρου 33 τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών. Στην περίπτωση των μνημείων που χαρακτηρίζονται κατά την παράγραφο 6 του άρθρου 20 του νόμου αυτού, το έγκλημα του προηγούμενου εδαφίου τελείται μόνο εφόσον ο υπόχρεος προς δήλωση έλαβε αποδεδειγμένα γνώση της διοικητικής πράξης χαρακτηρισμού. Στην περίπτωση του προηγούμενου εδαφίου ο δράστης τιμωρείται με χρηματική ποινή έως 50.000 ευρώ και σε περίπτωση υποτροπής με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών.»

Παράβασης υποχρέωσης Δήλωσης Μνημείου, ενώ δεν αποκλείεται η πιθανότητα υποχρέωσής του σε αποζημίωση σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΚ.

Η μη τήρηση του χρονοδιαγράμματος των απαιτούμενων εργασιών, εξ υπαιτιότητας του Κυρίου του Έργου καθιστά αυτομάτως το χρονοδιάγραμμα, που αρχικώς προβλέφθηκε στο μνημόνιο, μη δεσμευτικό για τη Διοίκηση, ενώ στη συνέχεια εκδίδεται απόφαση της αρμόδιας Διεύθυνσης του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, δυνάμει της οποίας αναστέλλονται όλες οι σχετικές προθεσμίες, για διάστημα ισόχρονο με αυτό που είχε αρχικώς συμφωνηθεί από τα μέρη. Η συγκεκριμένη κύρωση, ενώ φαίνεται καταρχάς σαν να *αποδεσμεύει* τον Κύριο του Έργου από την υποχρέωσή του να συνεχίσει να τηρεί το χρονοδιάγραμμα, που αθέτησε ήδη μία φορά, εντούτοις, η πραγματικότητα είναι ότι μια αναστολή του χρονοδιαγράμματος συνεπάγεται γι' αυτόν μια αντίστοιχη αναστολή του αρχικού προγραμματισμού του για την ολοκλήρωση του ίδιου του έργου του, η οποία πιθανότατα θα επιφέρει δυσμενή επιβάρυνση και στον αρχικό οικονομικό προϋπολογισμό ολόκληρου του επενδυτικού σχεδίου. Στην ίδια λογική κινείται και η επόμενη παράγραφος του άρθρου 10 του Ν. 4072/2012, σύμφωνα με την οποία ο χρόνος διακοπής των εργασιών του Έργου θα παρατείνεται για όσο χρόνο παρακωλύεται το έργο της εφορείας Αρχαιοτήτων, εξαιτίας του Κυρίου, χωρίς βεβαίως να αποκλείονται ποινικής και αστικής φύσεως κυρώσεις.

Από την άλλη πλευρά, η αντανakλαστική *αποδέσμευση* του Δημοσίου από τους όρους του μνημονίου, αμέσως μετά από την υπαίτια εκ μέρους του Κυρίου παρακώλυση των εργασιών, χρήζει αποσαφήνισης, αφού δεν είναι εύκολα κατανοητό τι συνεπάγεται αυτή, εάν δύναται να φτάνει ως το σημείο της οριστικής κατάργησης του μνημονίου και τι συνέπειες θα είχε τελικά στην αδειοδότηση εν συνόλω του *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, η κατάργηση μίας, εκ του νόμου απαραίτητης, συμφωνίας συναντίληψης και συνεργασίας κατά τη διαδικασία χωροθέτησης αλλά και εγκατάστασής του. Εκ πρώτης όψεως, πάντως, θα μπορούσε κανείς να συμπεράνει, ότι η τροπή του μνημονίου σε μη δεσμευτικό για τη Διοίκηση, υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, σημαίνει την ανατροπή της εγκριτικής πράξης της Διοίκησης για την πραγματοποίηση της επένδυσης. Πρόκειται ωστόσο, για μία μάλλον ασαφή διατύπωση του νόμου, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε ακραίες συνέπειες, που εν τέλει να έρχονται σε αντίθεση με τον ίδιο το σκοπό και τη φύση του συγκεκριμένου θεσμού.

Αντιθέτως, όσον αφορά στην άρνηση εκ μέρους του Κυρίου του Έργου να χρηματοδοτήσει τις απαραίτητες εργασίες συντήρησης, ταξινόμησης, αποθήκευσης και καταγραφής του υλικού που τυχόν θα ανευρεθεί, με απώτερο σκοπό τη δημοσίευσή του μετά από την ολοκλήρωση της σωστικής ανασκαφικής έρευνας, όπως έχει καθοριστεί υποχρεωτικά στο κείμενο του μνημονίου,

ο νόμος είναι σαφής ότι επιφέρει την αναστολή των εργασιών ολοκλήρωσης του Έργου, έως την πλήρη εκπλήρωση των υποχρεώσεων του Κυρίου. Ούτε σε αυτήν την περίπτωση αποκλείονται περαιτέρω συνέπειες ποινικής φύσεως ή και αποζημίωση κατά τις διατάξεις του ΑΚ. Επίσης, την αναστολή των εργασιών κατασκευής του έργου επιφέρει και η μη υποβολή από τον Κύριο προς τις αρμόδιες Εφορείες Αρχαιοτήτων των απαιτούμενων εκθέσεων, σχετικά με την πορεία των ερευνών, εντός των χρονοδιαγραμμάτων που προβλέπονται από την ίδια τη συμφωνία.

Αξίζει να σημειωθεί, στο σημείο αυτό, ότι η φύση των προβλεπόμενων από το νόμο κυρώσεων αποκαλύπτει την πρόθεση του νομοθέτη, μέσω αυτών, να προστατεύσει τα ίδια τα μνημεία πρωτίστως, και μόνο δευτερευόντως την οικονομική ελευθερία και την ισότητα των αντισυμβαλλομένων. Πέρα από τις κυρώσεις ποινικής και αστικής φύσεως, που και αυτές πηγάζουν από την νομοθεσία που προστατεύει την πολιτιστική κληρονομιά και ως σκοπό έχει την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της, οι λοιπές δεν αποτελούν κυρώσεις ούτε διοικητικής αλλά ούτε και αστικής φύσεως. Σε τελική ανάλυση, η μη τήρηση των όρων του μνημονίου εκ μέρους του Κυρίου του Έργου του στερεί το δικαίωμά του στο Έργο.

Η ανωτέρω παρατήρηση ρίχνει περισσότερο φως στη φύση του μνημονίου, το οποίο τελικά αποτελεί μία σύμπραξη, με μοναδικό προστατευόμενο έννομο αγαθό, το πολιτιστικό περιβάλλον. Διαφαίνεται δηλαδή, με τον τρόπο αυτό, κάτι που ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, ότι τα *Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας* κινούνται καταρχάς εκτός του πλαισίου του ελεύθερου ανταγωνισμού, εάν φυσικά δεν περιλαμβάνουν διατάξεις που προσομοιάζουν σε δημόσια σύμβαση. Το κάθε *Ειδικό Μνημόνιο* είναι σε τελική ανάλυση η «*αίρεση*», η οποία, μόνο αφότου πληρωθεί, θα εκτελεστεί το έργο. Η μη εκπλήρωσή της σημαίνει και τη μη πραγμάτωση της επένδυσης. Το Κράτος δέχεται την χωροθέτηση και την εν γένει διεκπεραίωση ενός *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, επειδή αυτό πρόκειται να επιφέρει αναπτυξιακά αποτελέσματα στη δημόσια οικονομία, όμως μόνο υπό τον όρο ότι το πολιτιστικό περιβάλλον δεν θα υποστεί υποβάθμιση. Ως εγγύηση γι' αυτό, κι επειδή η επιτήρηση της προστασίας αλλά και η ανάδειξη των τυχόν ευρημάτων ενδέχεται να επιβαρύνουν δυσβάσταχτα τον κρατικό προϋπολογισμό, το Δημόσιο χορηγεί την άδεια στο Φορέα, υπό την αυστηρή προϋπόθεση, ότι η εξυπηρέτηση της δημόσιας υποχρέωσης προστασίας και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς θα επιβαρύνει τον τελευταίο. Σε διαφορετική περίπτωση το έργο δεν μπορεί να επιχειρηθεί.

2.4. Ο δικαστικός έλεγχος των μνημονίων

2.4.1 Η δικαστική προστασία των διοικουμένων

Οι Συνταγματικές διατάξεις περί προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ως γνωστόν, συνδέουν τη διαφύλαξή του με την αρχή της πρόληψης και την καθιστούν υποχρέωση του Κράτους.⁵⁹ Ειδικά δε μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 το πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί δικαίωμα του καθενός. Σ' αυτόν τον άξονα, παραδοσιακά, αναγνωρίζεται αναφορικά με το περιβάλλον εν γένει, συμπεριλαμβανομένου και του ανθρωπογενούς – πολιτιστικού περιβάλλοντος, διευρυμένο έννομο συμφέρον των διοικουμένων για την προσβολή εκτελεστών πράξεων της Διοίκησης που παραβιάζουν τη σχετική περιβαλλοντική νομοθεσία, ενώπιον του εκάστοτε αρμοδίου Δικαστηρίου.⁶⁰

Η υπογραφή μνημονίου για τη διαχείριση των πολιτιστικών αγαθών στο πλαίσιο εκτέλεσης ενός Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του Ν. 3028/2002, δεν πρέπει να περιορίζει, στο ελάχιστο, τη δυνατότητα και το δικαίωμα των τρίτων να προσβάλλουν οποιαδήποτε ενέργεια θίγει το πολιτιστικό περιβάλλον. Γι' αυτό, η διοικητική διαδικασία έρευνας και στη συνέχεια ανάδειξης και διαχείρισης των τυχόν αρχαιολογικών ευρημάτων, ουδόλως επηρεάζεται από τη συμφωνία των μερών ως προς τα βασικά της στοιχεία. Είναι άτοπο να αναζητήσει κανείς τους όρους της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος στους όρους του *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, αφού το τελευταίο, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, μόνο δευτερογενείς ρυθμίσεις εισάγει.

Η έγκριση χωροθέτησης του έργου, η οποία προηγείται της υπογραφής του συμφωνητικού από τα μέρη, αποτελεί μια εκτελεστή, ατομική διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο. Έτσι, οι τρίτοι διοικούμενοι μπορούν να προσφύγουν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά της ίδιας της χωροθέτησης του έργου, εντός των προβλεπόμενων από τη Διοικητική Δικονομία προθεσμιών, ανεξαρτήτως του εάν στο μεταξύ υπογραφεί *Μνημόνιο* στηριζόμενο ακριβώς στην πράξη χωροθέτησης. Μάλιστα, αναφέρθηκε προηγουμένως, ότι η τυχόν ακύρωση της αδειοδοτικής πράξης θα συνεπάγεται την ακύρωση του μνημονίου.

⁵⁹ ΣτΕ(Ολ.) 1682/2002, 2801/1991, 1712/2002

⁶⁰ Σιώτη Γ: *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα (2018) σελ. 296

Εν συνεχεία, το μνημόνιο περιγράφει τις προϋποθέσεις και τις συνθήκες, υπό τις οποίες διεξάγονται οι έρευνες, προστατεύονται και αναδεικνύονται τα ευρήματα εντός των ζωνών εκτέλεσης του έργου, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από το Ν. 3028/2002. Ως εκ τούτου, για κάθε μία από τις ενέργειες επέμβασης στο περιβάλλον από τον Κύριο του Έργου, καθώς επίσης και για το χαρακτηρισμό των τυχόν αρχαιολογικών ευρημάτων ή για την κατεδάφιση τυχόν νεότερων μνημείων που όμως χρονολογούνται άνω των τελευταίο εκατό ετών, θα πρέπει υποχρεωτικά να εκδοθούν όλες οι προβλεπόμενες από τον Ν. 3028/2002 εκτελεστές πράξεις, τις οποίες μπορεί να προσβάλλει καθένας έχων έννομο συμφέρον διοικούμενος. Φαίνεται δηλαδή, ότι ο περαιτέρω προγραμματισμός των όρων και των συνθηκών για τη διεξαγωγή των ερευνών, με συμφωνία της Διοίκησης και του εκάστοτε επενδυτή, δεν θίγει την προστασία των διοικουμένων, αφού η όποια συμφωνία γίνεται, πρέπει να σέβεται το όριο που τάσσεται από τις αποφάσεις της Διοίκησης, ενώ καμία αποφασιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης δε μετατρέπεται σε προϊόν συμφωνίας και ελεύθερης βούλησης των μερών.

Το μνημόνιο έρχεται απλώς να προλάβει τυχόν μεγάλες καθυστερήσεις και ανατροπές στην εκτέλεση των εργασιών, αφού εξ αρχής η Υπηρεσία έχει συμφωνήσει με τον ιδιώτη πώς ακριβώς θα προστατευθούν και τι διαχείρισης θα τύχουν τόσο τα αρχαία που βρίσκονται εντός του ευρύτερου χώρου της επένδυσης, όσο και αυτά που τυχόν θα ανακαλυφθούν στην πορεία των εργασιών. Για παράδειγμα, το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 8§1 του Ν. 3028/2002 περί «Δήλωσης και υπόδειξης αρχαίων και αμοιβής», προβλέπει ότι «...*Αν το αρχαίο ανακαλύπτεται ή βρίσκεται σε ακίνητο όπου εκτελούνται έργα ή εργασίες, αυτές πρέπει να διακόπτονται αμέσως μέχρις ότου αποφανθεί η Υπηρεσία...*». Χάρη στο συντονισμό, που έχει προκαταβολικά γίνει κατά την υπογραφή του *Ειδικού Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, η αρμόδια Υπηρεσία έχει ήδη σχεδιάσει τον τρόπο που θα συνεχιστούν οι εργασίες σε μία τέτοια περίπτωση, με αποτέλεσμα να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος μεγάλων καθυστερήσεων που μπορεί να οδηγήσει ακόμα και στην επ' αόριστον παύση των αρχαιολογικών ερευνών στο σημείο.

Ωστόσο, παρά τα ανωτέρω, δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει την πιθανότητα έμμεσης παράκαμψης προστατευτικών του περιβάλλοντος κανόνων, από τα συνυπογράφοντα μέρη, για παράδειγμα μέσω του καθορισμού πολύ σύντομων προθεσμιών ή πολύ χαμηλών κονδυλίων, τα οποία εξόφθαλμα να θίγουν τις εύλογες συνταγματικές απαιτήσεις προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς. Αναπόφευκτα, στο σημείο αυτό, δημιουργείται το ερώτημα του πώς μπορεί τελικά να προστατευθεί ο τρίτος διοικούμενος ευθέως από ένα *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* που καταστρατηγεί τις συνταγματικές επιταγές ή δεν συμμορφώνεται πλήρως και επαρκώς προς τις απαιτήσεις του Ν. 3028/2002, ενώπιον ποιών Δικαστηρίων και με ποια διαδικασία.

Το ερώτημα αυτό, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το ερώτημα περί της ακριβούς φύσης των συγκεκριμένων μνημονίων. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να γίνει η παραδοχή, ότι αυτά, καταρχάς δεν φαίνονται να έχουν χαρακτήρα μονομερούς πράξης της Διοίκησης και ως εκ τούτου ότι στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, ένας ιδιώτης καταρχάς δεν έχει τη δυνατότητα να στραφεί ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ακύρωση απευθείας του μνημονίου. Βεβαίως, διαφορετικής αντιμετώπισης χρήζει το ζήτημα, όταν το υπό κρίση μνημόνιο περιλαμβάνει όρους, που το καθιστούν τελικά δημόσια σύμβαση, οπότε προσήκει η δυνατότητα προσβολής του από τους τρίτους μη συμβαλλομένους (αλλά και από τα ίδια τα μέρη) κατά τα διαλαμβανόμενα στη νομοθεσία και νομολογία περί δημοσίων συμβάσεων.

Η αντιμετώπιση της πιθανότητας εισαγωγής καταστρατηγικών της προστασίας του περιβάλλοντος όρων στο *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*, μέσω της έγκρισής του με Απόφαση του Αρμοδίου Υπουργού Περιβάλλοντος, φαίνεται προβληματική. Το γράμμα του Ν. 4072/2012 δεν προβλέπει μιν, αλλά σε κάθε περίπτωση, ούτε και απαγορεύει, ως εκ τούτου, τη δυνατότητα επικύρωσης του μνημονίου με μία Υπουργική απόφαση ή ακόμη και με νόμο. Η έγκριση του περιεχομένου του μνημονίου από τον ίδιο του Υπουργό θα προσέφερε καταρχάς μία παραπάνω εγγύηση της συμβατότητας του μνημονίου με τις συνταγματικές επιταγές, ενώ ταυτόχρονα θα αποτελούσε και μία μορφή αυτοελέγχου της Διοίκησης. Επιπλέον όμως, η περιβολή της συμφωνίας με τον τύπο Υπουργικής Απόφασης υποκείμενης, όπως όλες οι Υπουργικές Αποφάσεις, σε δημοσιότητα, θα καθιστούσε εφικτή την ευθεία προσβολή του από τους θιγόμενους – έχοντες έννομο συμφέρον τρίτους, με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως.⁶¹

Εντούτοις, η έγκριση του μνημονίου, μέσω μίας κανονιστικής πράξης της Διοίκησης, θα το εξίσωνε απευθείας με όλες τις λοιπές κανονιστικές πράξεις, πράγμα το οποίο επ' ουδενί αποτελεί την πρόθεση του νομοθέτη. Η συμφωνία του Κυρίου του Έργου με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου σχετικά με το χρονικό και οικονομικό πλαίσιο εκτέλεσης απαιτούμενων εργασιών προστασίας των πολιτιστικών αγαθών δεν μπορεί και δεν πρέπει να βρίσκεται στο ίδιο επίπεδο ιεραρχικώς, ούτε με τους νόμους, ούτε με τις λοιπές κανονιστικές πράξεις που αποσκοπούν στην προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, διότι δεν πρέπει να είναι ικανή να ανατρέψει και να αντικαταστήσει το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο. Το κάθε *Ειδικό Μνημόνιο* ούτε αυξάνει, ούτε μειώνει τη συνταγματική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Προγραμματίζει απλώς ad hoc τις απαιτούμενες ενέργειες και τις αντίστοιχες δαπάνες.

⁶¹ Λαζαράτος Π: *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Θέμις – Νικ. Α. Σάκκουλας & Σια Ο.Ε. (2014)

Ομοίως, η αντιμετώπιση των εν λόγω μνημονίων στην κατεύθυνση της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις⁶², η οποία δέχεται ότι οι διαφορές, οι οποίες ανακύπτουν από την αμφισβήτηση της νομιμότητας ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται μετά την κατάρτιση της διοικητικής σύμβασης (εν προκειμένω του Ειδικού Μνημονίου), αποτελούν διοικητικές διαφορές ουσίας υπαγόμενες στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ανεξαρτήτως του αν το σχετικό ένδικο βοήθημα ασκείται από συμβαλλόμενο ή από τρίτο που δεν μετέσχε στην κατάρτιση της σύμβασης,⁶³ μάλλον προβαίνει σε ένα τεράστιο λογικό και νομικό «άλμα», με αποτέλεσμα, υπό τα ισχύοντα δεδομένα, να μη φαίνεται η προσήκουσα. Εξάλλου, η έως σήμερα πρακτική εφαρμογή του θεσμού έχει καταδείξει ότι συνήθως, το *Ειδικό Μνημόνιο* που υπογράφεται κάθε φορά, δεν απολαμβάνει δημοσιότητας, γεγονός το οποίο και εκ των πραγμάτων αποτρέπει την ευθεία προσβολή του.

Φυσικά, πρόθεση του εμπνευστή του άρθρου 6 του Ν. 4072/2012, σε καμία περίπτωση δεν υπήρξε η εξαίρεση των συμφωνούμενων όρων των μερών, από κάθε δικαστικό έλεγχο, διότι μια τέτοια ερμηνεία της διάταξης βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με τη συνταγματική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Το συγκεκριμένο μνημόνιο, μεταξύ του Δημοσίου με έναν ιδιώτη επενδυτή, στερείται εκτελεστότητας επειδή, κανένας πρωτογενής κανόνας δεν πρέπει να τίθεται από αυτό και άρα η προσβολή του από τρίτους διοικουμένους καταρχάς φαίνεται άσκοπη. Ως εκ τούτου, οριστική απάντηση επί του ζητήματος είναι προτιμότερο να δοθεί από την νομολογία.

2.4.2. Η δικαστική προστασία του Κυρίου του Έργου

Ωστόσο, ενώ το μνημόνιο ως θεσμός, σύμφωνα με την προηγούμενη ανάλυση, φαίνεται να μην θέλει να επηρεάσει καθόλου την κατοχυρωμένη προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ως εκ τούτου, καταρχάς, δε φαίνεται προβληματική η μη εκτελεστότητά του για την προστασία του δικαιώματος των τρίτων στο περιβάλλον, εντούτοις είναι προφανές ότι παραμένει αναπάντητο το ερώτημα, σχετικά με το πώς προστατεύεται, ο ίδιος ο «συμβαλλόμενος» με τα Διοίκηση, Κύριος του Έργου από την απρόβλεπτη εις βάρος του μεταβολή των όρων του υπογραφέντος μνημονίου από το Υπουργείο Πολιτισμού.

Καταρχάς, όπως αναφέρθηκε ήδη ανωτέρω, με δεδομένο ότι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος είναι εξαρχής δεδομένο στον Κύριο του

⁶² ΣτΕ(Ολ) 880/2016

⁶³ Γιαννακόπουλος Κ.: *Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης*, εκδ. Σάκκουλα (2019)

Έργου ότι τα δικαιώματά του επί του Έργου υπόκεινται στον περιορισμό που θέτει η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ενώ ακόμη και το γεγονός ότι καταρτίζει και συνυπογράφει *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* με τον αρμόδιο γι' αυτό φορέα της Διοίκησης δεν είναι εκ φύσεως δυνατό να του εξασφαλίσει ότι καμία μεταβολή των όρων του δε θα λάβει χώρα, χάριν της προστασίας και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Ούτως ή άλλως, τούτο ερείδεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία ρητώς αναφέρεται σε περιορισμούς της ιδιοκτησίας, χάριν της προστασίας της ακεραιότητας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Μάλιστα, κατά την ορθότερη ερμηνεία της διατάξεως, οι κατά το άρθρο 24 περιορισμοί της ιδιοκτησίας για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας του άρθρου 17 του Συντάγματος.⁶⁴

Βεβαίως, όπως ακριβώς αναφέρθηκε προηγουμένως για όλους τους τρίτους διοικουμένους, έτσι ακριβώς και ο Κύριος του Έργου, νομιμοποιείται στην προσβολή όλων των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης οι οποίες επηρεάζουν την εφαρμογή των όρων του μνημονίου. Φυσικά, θα έλεγε κανείς, ότι η προσφυγή του Κυρίου του Έργου σε ακυρωτικό Δικαστήριο κατά πράξης από την οποία εξαρτάται και επηρεάζεται το *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* και κατ' επέκταση η εκτέλεση του Έργου του, δεν εξυπηρετεί το συμφέρον του, αφού κάτι τέτοιο μόνο περαιτέρω επιβράδυνση της διαδικασίας θα επιφέρει.

Πιο δύσκολη, πάντως, φαίνεται η προσέγγιση του ζητήματος προσβολής απευθείας των δυσμενώς τροποποιούμενων όρων του μνημονίου, με πρωτοβουλία της αρμόδιας Περιφερειακής Υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, από τον Κύριο του Έργου. Σε μία τέτοια περίπτωση, ευλόγως γεννάται το ερώτημα, ποιό θα έπρεπε να είναι το εφαρμοστέο δίκαιο καθώς και ποιά Δικαστήρια θα είχαν αρμοδιότητα να εξετάσουν το συγκεκριμένο ζήτημα. Πρόκειται για ένα μνημόνιο, το οποίο παρά τις όποιες ομοιότητές του με σύμβαση (και μάλιστα δημόσια), παραμένει μία απλή συμφωνία – πλαίσιο για την εκτέλεση εργασιών. Μία συμφωνία, η οποία δεν ακολουθεί τις ειδικώς προβλεπόμενες ρυθμίσεις για τις διοικητικές συμβάσεις. αλλά ούτε εμπίπτει στη δραστηριότητα του Δημοσίου ως *fiscus*, με αποτέλεσμα ούτε και σαν αστική σύμβαση να μπορεί να αντιμετωπισθεί.

Δεδομένης της περίπλοκης (και ως ένα βαθμό αδιευκρίνιστης) φύσης των μνημονίων εν γένει, ευκταία θα ήταν η εισαγωγή διατάξεων στο *Ειδικό Μνημόνιο* περί μίας διαδικασίας φιλικής αντιμετώπισης τυχόν διαφορών, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Εξάλλου μια *μη φιλική*

⁶⁴ Σιώτη Γ.: ό.π, σελ. 297

αντιμετώπιση της κατάστασης εκ μέρους του Φορέα του Έργου δε συμφωνεί με την ίδια την έννοια της Σύμπραξης του Ιδιωτικού με τον Δημόσιο Τομέα. Οι δε, διατάξεις των άρθρων 104 και 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, δε φαίνονται να δύνανται πάντα να τύχουν εφαρμογής, αφού η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελεί δημόσιο σκοπό – εξουσία του κράτους και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να υπαχθεί σε αυτό που το άρθρο 104 ΕισΝΑΚ εννοεί με τον όρο «έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου», πολλώ δε μάλλον στην «ιδιωτική περιουσία». Εφόσον δε, οι πράξεις του Δημοσίου, εξαιτίας των οποίων τροποποιούνται οι όροι του μνημονίου, αποσκοπούν στη διασφάλιση του δικαιώματος στην πολιτιστική κληρονομιά, ούτε παράνομες μπορούν να θεωρηθούν και άρα ούτε το άρθρο 105 μπορεί να τύχει εφαρμογής.

Δυνάμει του Προτύπου *Μνημονίου Συναντίληψης*, διαφαίνεται ότι τα μέρη συμφωνούν, ότι οποιαδήποτε αναπροσαρμογή των δαπανών που απαιτούνται για τις αρχαιολογικές εργασίες θα πρέπει να κοινοποιείται εντός συμφωνηθσόμενων προθεσμιών στον Κύριο του Έργου. Με τον τρόπο αυτό όμως, δεν αποκλείεται η περίπτωση επέλευσης επαχθέστατων για τον Κύριο του Έργου συνεπειών, εξαιτίας της επιγενόμενης μεταβολής κρίσιμων όρων του *Μνημονίου*, η οποία δεν αποκλείεται να καθιστά την ίδια την εκτέλεση του *Μνημονίου* αδύνατη για τον Φορέα του Έργου, ενώ μπορεί να φθάνει ως το σημείο της θέσης σε αμφισβήτηση της ίδιας της εκτέλεση του επιχειρούμενου *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*. Σε μία τέτοια περίπτωση, ορθότερο θα ήταν να τύχουν εφαρμογής, ως γενικές αρχές του δικαίου, οι διατάξεις των άρθρων 200 και 388 ΑΚ, και ο Κύριος του Έργου να έχει δικαίωμα σε αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας της συμφωνίας με την αναπροσαρμογή των ποσών. Αν τούτο δεν επιτευχθεί, ο Φορέας του Έργου δε φαίνεται να έχει άλλη επιλογή, παρά να υπαναχωρήσει από το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*, γεγονός το οποίο, κατά τη λογική ακολουθία των γεγονότων, μάλλον θα του αποστερήσει την άδεια να συνεχίσει την σχεδιαζόμενη επένδυσή του.

Σε περίπτωση πάντως, που η διαφορά που θα ανακύψει κατά την εκτέλεση των όρων ενός *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας* χρειαστεί να αχθεί ενώπιον των Δικαστηρίων, τα πράγματα καθίστανται ακόμη πιο πολύπλοκα, αφού καθόλου σαφές δεν είναι σήμερα εάν αρμοδιότητα έχουν τα πολιτικά ή τα διοικητικά Δικαστήρια.

Κατά την κατάρτιση και υπογραφή του εκάστοτε *Μνημονίου*, η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού δρα μάλλον υπό το μανδύα της κυριαρχικής Διοίκησης παρά της συναλλακτικής, με αποτέλεσμα να φαίνεται δύσκολο να θεμελιωθεί η δικαιοδοσία των πολιτικών Δικαστηρίων. Από την άλλη πλευρά, εφόσον τα *Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας* δεν ταυτίζονται με διοικητικές συμβάσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι διαφορές που πηγάζουν από αυτά ανατίθεται στην αρμοδιότητα των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, παρά το γεγονός ότι

ένα Τακτικό Διοικητικό Δικαστήριο, εξετάζοντας τη μεταβολή των όρων του *Μνημονίου* στην ουσία της, θα μπορούσε να φτάσει ως το σημείο της τροποποίησης των όρων μέσω παράτασης του χρονικού πλαισίου των εργασιών, έτσι ώστε σε κάθε περίπτωση η συνέχιση της *Συνεργασίας* να μην καταστεί εντελώς ασύμφορη για το Φορέα του Έργου και να μη ματαιωθεί εν τέλει ούτε η ίδια η επένδυση αλλά ούτε και η περάτωση των αρχαιολογικών εργασιών.

Το νομοθετικό κενό που υφίσταται ως προς τη ρύθμιση του συγκεκριμένου αυτού ζητήματος είναι προφανές. Δεδομένου δε, ότι οι διατάξεις των άρθρων 5 έως 11 του Νόμου 4072/2012 έχουν ελάχιστα εφαρμοστεί έως σήμερα, με αποτέλεσμα να υπάρχει μηδαμινή νομολογία, δεν μπορούμε παρά να αναμείνουμε, εωσότου τα ανωτέρω εύλογα ερωτήματα, που ανακύπτουν σχετικά με τη φύση του θεσμού και με την προστασία τόσο των τρίτων Διοικουμένων, όσο και του Κυρίου του Έργου, απαντηθούν κατά τα επόμενα χρόνια από τα Ελληνικά Δικαστήρια, γεγονός το οποίο θα συνδράμει καθοριστικά στη σταθεροποίηση, αλλά και στην εξέλιξη του θεσμού.

Β' ΜΕΡΟΣ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

3.1. Η καινοτομία του θεσμού εν συγκρίσει με το προηγούμενο καθεστώς

Στην Ελλάδα, ως προς τα κρίσιμα για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, καταρχάς δημόσια και εν συνεχεία ιδιωτικά έργα, η αρχική νομοθετική πρόβλεψη για την προστασία των αρχαιοτήτων δεν ήταν καθόλου επαρκής. Ο πρώτος νόμος περί προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, συγκεκριμένα ο νόμος 5351/1932, απαγόρευε τη διενέργεια οποιουδήποτε έργου θα μπορούσε να επιφέρει βλαπτικά αποτελέσματα σ' ένα μνημείο, είτε άμεσα είτε έμμεσα. Η διάταξη ήταν προφανώς ανεπαρκής και οδήγησε σε μία πολύ ενδιαφέρουσα νομολογία, όπου κρινόταν κάθε φορά μεμονωμένα, ποιο έργο θα μπορούσε να έχει βλαπτικά αποτελέσματα.⁶⁵ Παράλληλα όμως δημιούργησε την ανάγκη να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της προστασίας των αρχαιοτήτων και στο επίπεδο της νομοθετικής ρύθμισης συγκεκριμένων και κρίσιμων για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας δημοσίων έργων κατά περίπτωση για την επικύρωση, αφενός των συμβατικών δεσμεύσεων των συμβαλλομένων μερών, αλλά και αφ' ετέρου για την εξειδικευμένη ρύθμιση όρων προστασίας των πολιτιστικών θησαυρών ανάλογα με την κάθε εξειδικευμένη περίπτωση.⁶⁶

Με την πάροδο του χρόνου, παρατηρήθηκε σταδιακά η εξής πρακτική: τα νομοθετήματα που ρύθμιζαν τα σχετικά με την κατασκευή μεγάλων δημοσίων έργων, περιείχαν, μεταξύ άλλων, διατάξεις για την προστασία των τυχόν ανευρεθησομένων αρχαιοτήτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 1955/1991⁶⁷ περί Ίδρυσης εταιρείας με την επωνυμία «ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Ανώνυμος Εταιρεία». Ενόψει του γεγονότος ότι η γραμμή του μετρό θα περνούσε από περιοχές, όπου μπορούσαν να βρεθούν αντικείμενα με αρχαιολογικό ενδιαφέρον, δημιουργήθηκε και η ανάγκη προστασίας τους. Αυτήν την προσέφερε ο νόμος στα άρθρα 15§3 και σε σχέση κυρίως με την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων. Συγκεκριμένα, επέβαλε να προβλεφθεί για το οριστικό χρονοδιάγραμμα, στις «επικίνδυνες θέσεις ύπαρξης αρχαιοτήτων», περιθώριο εργασιών 6 μηνών για αρχαιολογικές εργασίες. Παράλληλα, υπήρχε και πρόβλεψη για το πώς θα αντιμετωπίζονταν τα προβλήματα στα χρονοδιαγράμματα, που θα προέκυπταν λόγω των εργασιών αυτών. Αυτό το οποίο, με τα σημερινά δεδομένα, προκαλεί τεράστια εντύπωση στον

⁶⁵ ΣτΕ(Ολ) 2300/1997, 3478/2000, 613/2002, 606/2002,2509/2002, δημοσιευμένες στην ιστοσελίδα «Συμβούλιο της Επικρατείας» και «Διοικητική Δικαιοσύνη».

⁶⁶ Σκουρής Π: *Η προστασία των πολιτιστικών αγαθών στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι ιδιαίτερες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η χρηματοδότηση ανασκαφών από τον κύριο του έργου. Η μεταφορά ακίνητου μνημείου στο Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004) σελ.376 επ.

⁶⁷ ΦΕΚ Α' 112/18-07-1991

ανωτέρω νόμο, είναι η πρόβλεψη ότι, εάν η προκληθείσα διακοπή στις εργασίες υπερέβαινε τη μία εβδομάδα κάθε φορά και η συνολική διακοπή υπερέβαινε τους έξι μήνες, χωρίς παρ' όλα αυτά να επηρεάζει την κρίσιμη διαδρομή του χρονοδιαγράμματος, η συνολική προθεσμία του Έργου δεν θα παρατεινόταν, εντούτοις θα αντιμετωπιζόταν με αναμόρφωση του χρονοδιαγράμματος και αποζημίωση του Αναδόχου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι αρχαιολογικές εργασίες έπρεπε να πραγματοποιηθούν, ακόμη και αν τελικά οδηγούσαν σε μεγάλη καθυστέρηση του έργου. Η ανεύρεση του έργου, αντιμετωπίστηκε δηλαδή σαν συμβατικός κίνδυνος που αναλάμβανε κυρίως η εταιρεία «ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε.».⁶⁸ Σε αυτήν την συγκεκριμένη περίπτωση, τα πράγματα σε συμβατικό επίπεδο ήταν αρκετά απλά. Περισσότερο περίπλοκα ήταν όμως όταν τον κίνδυνο κλήθηκαν να αναλάβουν ιδιώτες, σε μεγάλα έργα υποδομής που χρηματοδοτήθηκαν από τράπεζες.

Ανάλογες ρυθμίσεις, περί παράτασης του χρονοδιαγράμματος σε περίπτωση αρχαιολογικών ευρημάτων, υπήρχαν και σε άλλα νομοθετήματα, όπως στον Νόμο 2261/1994 περί Κύρωσης της Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Κοινοπραξίας με την επωνυμία «ΚΡΙΣΤΙΑΝΙ ΚΑΙ ΝΙΛΣΕΝ ΛΤΔ-ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ Α.Ε.» που υπογράφηκε στην Αθήνα το 1994 για την κατασκευή του έργου ζεύξης Πρέβεζας – Ακτίου, στο Νόμο 2338/1995 περί Κύρωσης Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα και ίδρυσης της εταιρείας «ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ ΑΘΗΝΩΝ Α.Ε.», αλλά και σε λοιπά νομοθετήματα της συγκεκριμένης περιόδου.

Οι ανωτέρω προβλέψεις καταδεικνύουν ότι, συχνά, οι αρχαιολογικές έρευνες που υποχρεωτικώς γίνονται, στο πλαίσιο κατασκευής σημαντικών δημοσίων έργων, δημιουργούσαν (και εξακολουθούν να δημιουργούν) τεράστια χρονικά προσκόμματα, τα οποία, όπως είναι απολύτως λογικό, συνεπάγονται αύξηση του προϋπολογισμού των έργων.

Τα προβλήματα αυτά, κατέδειξαν την αναγκαιότητα μίας πιο ολοκληρωμένης και ενιαίας αντιμετώπισης των ζητημάτων προστασίας του αρχαιολογικού περιβάλλοντος σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις και τα δημόσια έργα, όπως και σε σχέση με τα ιδιωτικά έργα, η οποία οδήγησε στη θέσπιση του ισχύοντος, έως και σήμερα, νόμου 3028/2002. Στον άξονα της προσπάθειας συγκερασμού του δικαιώματος της πολιτιστικής κληρονομιάς με τα κρίσιμα για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας έργα και με τη βιώσιμη ανάπτυξη εν γένει, εισήχθησαν σταδιακά μεμονωμένες καινοτόμες διατάξεις στο πεδίο της προστασίας των αρχαιολογικών ευρημάτων, οι

⁶⁸ Της οποίας μοναδικός μέτοχος ήταν το Δημόσιο.

οποίες παρά τον προοδευτικό χαρακτήρα τους, δεν στάθηκαν ικανές να αντιμετωπίσουν όλα τα προβλήματα της αρχαιολογικής διοικητικής διαδικασίας.⁶⁹

Περαιτέρω, οι διαλαμβανόμενες στα άρθρα του Ν. 3028/2002 προθεσμίες, εντός των οποίων η διοίκηση υποχρεούται κάθε φορά να ενεργήσει και να λάβει συγκεκριμένες αποφάσεις, παρά το ότι θα ήταν ευκατὰ να τηρούνται, εν τέλει η πείρα έχει αποδείξει, ότι είναι ενδεικτικές και μη δεσμευτικές για το Δημόσιο, κατά την προσφιλή αντιμετώπιση των προθεσμιών από τη Διοίκηση.⁷⁰ Η μοναδική δυνατότητα τήρησης των προβλεπόμενων προθεσμιών θα ήταν η στελέχωση της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας με επαρκή αριθμό προσωπικού και η διάθεση όλων των απαιτούμενων γι' αυτό κονδυλίων, πράγμα που εκ των πραγμάτων κατέστη ανέφικτο, ειδικά κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης.⁷¹

Υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, και κυρίως πριν από την εισαγωγή του θεσμού του μνημονίου συναντίληψης και συνεργασίας, συχνά παρατηρείτο το φαινόμενο, να παρατείνεται αδικαιολόγητα ο χρόνος διάρκειας των συστηματικών (αλλά και των σωστικών όπως και των εν γένει) ανασκαφών, το οποίο, όχι σπάνια, οδηγούσε ακόμη και στην εγκατάλειψη των ανασκαφικών εργασιών.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 37§1 ορίζει ότι σε περίπτωση που ανακαλυφθεί αρχαίο μνημείο κατά την εκτέλεση τεχνικών εργασιών, τότε πρέπει να διενεργηθεί σωστική ανασκαφή, αποκλειστικά από την Υπηρεσία. Όταν ο νόμος αναφέρει ότι τη σωστική ανασκαφή εκτελεί η Υπηρεσία, τούτο σημαίνει καταρχήν ότι ο προϊστάμενός της έχει τη διοικητική μέριμνα, αλλά και όλη την επιστημονική εποπτεία, ενώ ο αρχαιολόγος στον οποίο ανατίθεται η ανασκαφή, έχει την *stricto sensu* επιστημονική ευθύνη και πρέπει να έχει τις απαραίτητες γνώσεις για την *lege artis* διενέργεια αυτής. Για τη διενέργεια σωστικής ανασκαφής, ορίζεται κατά περίπτωση από την Υπηρεσία αρχαιολόγος, που έχει τουλάχιστον τριετή ανασκαφική εμπειρία. Στη συνέχεια η Υπηρεσία, οφείλει, σε συνεργασία με αρμοδίους επιστήμονες να αποφανθεί για την περαιτέρω διαχείριση του ανευρεθέντος μνημείου.

⁶⁹ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της αρχαιολόγου Γεωργίας Καραμήτρου – Μεντεσίδη, η δράση της οποίας έχει καταστεί γνωστή μέσω του ντοκιμαντέρ του Κίμωνα Τσακίρη με τίτλο «Η αρχαιολόγος». Η Γεωργία Καραμήτρου καταβάλλει τεράστια προσπάθεια να περισώσει όσο περισσότερα αρχαία δύναται από αυτά που έχουν βρεθεί στη Δυτική Μακεδονία πριν «θυσιαστούν» και χαθούν εντελώς μέσα σε μία τεχνητή λίμνη της περιοχής στο πλαίσιο κατασκευής του φράγματος του Ιλαρίωνα της ΔΕΗ. Η αρχαιολόγος υποστηρίζει ότι, ελλείψει επαρκούς χρόνου, υπονομεύθηκε η έρευνα στην περιοχή. Μπακογιάννη Κ.: *Γεωργία Καραμήτρου – Μεντεσίδη: Έσωσε την Ιστορία από Πνιγμό*, Η Καθημερινή, 16-3-2015.

⁷⁰ Παπαπετρόπουλος Δ.: *ό.π.*, σελ. 42 επ.

⁷¹ Για να γίνει αντιληπτό το πρόβλημα της ελλιπούς στελέχωσης της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας πρέπει να αναφερθεί ότι η Αρχαιολογική Υπηρεσία μόνο της Σικελίας έχει περισσότερους αρχαιολόγους από όσους έχει η Αρχαιολογική Υπηρεσία της Ελλάδας.

Το γεγονός ότι οι σωστικές ανασκαφές διενεργούνται μόνο και αποκλειστικά από την Υπηρεσία, δημιουργεί αναπόφευκτες καθυστερήσεις, ειδικά όταν η Εφορεία είναι υποχρεωμένη να διενεργήσει πολλές ανασκαφές ταυτοχρόνως, με αποτέλεσμα να έχουν προηγουμένως διατυπωθεί παράπονα από τους ενδιαφερομένους ουκ ολίγες φορές. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού, η Υπηρεσία ακολουθούσε ατύπως συχνά μια πρακτική - που ενείχε τον κίνδυνο εμπλοκής, χωρίς μάλιστα να αποκλείεται και η έκθεση των στελεχών της: επειδή οι διαθέσιμες οικονομικές δυνατότητες πολλών Εφορειών δεν επέτρεπαν μία ταχεία ανασκαφική έρευνα, η οποία αποτελούσε το αίτημα των ενδιαφερομένων προκειμένου να εκτελέσουν το σχεδιαζόμενο οικοδομικό τους έργο, η Υπηρεσία, δεχόταν να διενεργήσει την ανασκαφή, με προσωπικό, την αμοιβή του οποίου κατέβαλλαν οι ενδιαφερόμενοι. Το γεγονός αυτό, ως λύση ανάγκης, ενώ δημιουργούσε πολλές φορές επιπλοκές στις σχέσεις της Υπηρεσίας και των ενδιαφερομένων, αναφορικά με τα δικαιώματα επί των ευρημάτων, εμφάνιζε τους Υπαλλήλους συναλλασσόμενους με τους ενδιαφερομένους απευθείας και κατά τρόπο μη προβλεπόμενο από το νόμο.

Σύντομα ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος τον κίνδυνο που συνεπαγόταν το να αφήνει αρρύθμιστη, εκτός νομοθετικού πλαισίου την ανωτέρω διαμορφωθείσα πρακτική, και παράλληλα αποδεχόμενος μάλλον τα πλεονεκτήματά της, εισήγαγε τη ρύθμιση της παραγράφου 6 του άρθρου 37. Με τη διάταξη αυτή η προηγούμενη πάγια τακτική κατέστη νομίμως προβλεπόμενη. Πλέον, ορίζεται ρητώς η υποχρέωση χρηματοδότησης των σωστικών ανασκαφών, από τον κύριο τόσο ενός δημοσίου τεχνικού έργου, όσο και ενός ιδιωτικού έργου, ο προϋπολογισμός του οποίου υπερβαίνει το ποσό των 586.940,00 Ευρώ, αναπροσαρμοζομένου κάθε φορά, με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Η χρηματοδότηση αυτή δε, δεν καλύπτει μόνο τις δαπάνες της *stricto sensu* ανασκαφής, αλλά και αυτές που απαιτούνται για τη συντήρηση, διατήρηση, μελέτη και δημοσίευση των ευρημάτων.⁷²

Ως εκ τούτου, είναι προφανές ότι ο νομοθέτης ήδη πολύ πριν από το 2012, είχε θέσει το έρεισμα για την ανάπτυξη Συμπράξεων μεταξύ του Υπουργείου Πολιτισμού και του Κυρίου ενός Έργου, προκειμένου να θεσμοθετήσει μία απολύτως λογική πρακτική που εξυπηρετούσε το συμφέρον και των δύο μερών και αποτελούσε αίτημα τόσο της Διοίκησης, όσο και των ιδιωτικών φορέων. Η καινοτομία του Ν. 4072/2002 έγκειται τελικά στην κατάρτιση μνημονίου και όχι στην ιδιωτική χρηματοδότηση, η οποία ούτως ή άλλως, εφαρμοζόταν όλα τα προηγούμενα χρόνια.

Επιπλέον, είναι εύκολα αντιληπτό, ότι το μέγεθος και η σπουδαιότητα του ευρήματος δεν μπορούν να προβλεφθούν εξαρχής. Ως εκ τούτου, οι δαπάνες για τη σωστική ανασκαφή ενός πολύ μεγάλου αρχαιολογικού ευρήματος είναι κυμαινόμενες και μπορούν να φτάσουν σε τεράστια

⁷² Παπαπετρόπουλος Δ: ό.π., σελ. 162-165

ποσά. Περαιτέρω, η διαχείριση των ευρημάτων, η οποία, υπό το καθεστώς πριν από τη θέση σε ισχύ του Ν. 4072/2012, θα αποφασιζόταν κατά περίπτωση κι ενώ εκκρεμούσε η ολοκλήρωση ενός έργου που ήδη είχε ξεκινήσει, θα απαιτούσε πολύ χρόνο, ο οποίος για το Φορέα ενός Έργου είναι προφανές ότι μεταφράζεται σε χρήμα.

Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες των αρχαιολογικών υπηρεσιών, όπως και όλων των δημοσίων υπηρεσιών δυσχέραναν – και δυσχεραίνουν – την ολοκλήρωση σημαντικών επενδύσεων. Η επιγενόμενη οικονομική κρίση και η έλλειψη αποθεματικού στα δημόσια ταμεία συχνά επιβράδυνε την ολοκλήρωση των αρχαιολογικών ερευνών στα επιχειρούμενα ιδιωτικά έργα και για πιο πρακτικούς λόγους, απ' ό,τι φαίνεται. Η πραγματικότητα αυτή κατά λογική αναγκαιότητα οδηγεί σε δικαιολογημένη επισφάλεια των επενδυτών και μπορεί να λειτουργήσει ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη.

Η εξαρχής συμφωνία του Φορέα με το Υπουργείο Πολιτισμού ότι οι αρχαιολογικές εργασίες θα πραγματοποιηθούν δαπάναις του επενδυτή ανακουφίζει αφ' ενός το Δημόσιο από υπέρογκα πιθανά κονδύλια και αφ' ετέρου τον ιδιώτη Κύριο της επένδυσης από την ανασφάλεια σχετικά με το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των εργασιών, μη αποκλεισμένης πάντως της δυνατότητας παράτασης του Έργου υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις. Σε κάθε περίπτωση, το προσωπικό που θα συνδράμει στις εργασίες, καθώς και η διαχείριση των ευρημάτων προκαθορίζονται και τα μέρη δεσμεύονται εξαρχής να τα τηρήσουν, πράγμα το οποίο επιταχύνει σημαντικά την όλη διαδικασία.

Το μνημόνιο καθ' εαυτό δεν επιφέρει εντυπωσιακές μεταβολές στο ισχύον καθεστώς της προστασίας των αρχαιολογικών μνημείων. Η διαδικασία εν πολλοίς παραμένει η ίδια, όσον αφορά στις απαιτούμενες ενέργειες που πρέπει να λάβουν χώρα, σε περίπτωση ανεύρεσης ενός σημαντικού μνημείου στο πλαίσιο εργασιών εκτέλεσης ενός οποιουδήποτε έργου, είτε μεγάλου είτε μικρού, δημοσίου ή ιδιωτικού. Η διαφοροποίηση, που ουσιαστικά εισάγεται μέσω του μνημονίου, εντοπίζεται κυρίως στην διαμόρφωση ενός προ – συμβατικού προληπτικού πλαισίου προστασίας των αρχαιοτήτων, έναντι μιας επιγενόμενης ad hoc αντιμετώπισης των ευρημάτων. Αρμόδιο για την προστασία και τη διαχείριση των μνημείων, ακίνητων ή κινητών, ήταν και παραμένει το Δημόσιο. Το ίδιο το Κράτος έχει, κατά τη συνταγματική επιταγή, το ρόλο του εγγυητή στην προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς και οι νεοεισαχθείσες διατάξεις του Ν. 4072/2012, ούτε μπορούν ούτε και αποβλέπουν στο να μετακυλήσουν το ρόλο αυτό από το Δημόσιο στον εκάστοτε ιδιωτικό φορέα – Κύριο του Έργου, καθότι κάτι τέτοιο θα υποβάθμιζε την προστασία του περιβάλλοντος και θα βρισκόταν σε ευθεία

αντίθεση με το συνταγματικό κανόνα. Η Διοίκηση είναι ο μοναδικός αρμόδιος να προστατεύει κατά τρόπο προληπτικό και κατασταλτικό το δικαίωμα στο περιβάλλον.

Ο ιδιώτης επενδυτής δεσμεύεται ότι θα συνδράμει οικονομικώς τη Διοίκηση στις επιβεβλημένες διαδικασίες προστασίας και διαχείρισης των αρχαιολογικών ευρημάτων, αντλώντας όμως και ο ίδιος το πλεονέκτημα του να γίνει κοινωνός της όλης αρχαιολογικής διαδικασίας μέσω του από κοινού σχεδιασμού των χρονικών σχεδιαγραμμάτων και της χρονικής ακολουθίας των ενεργειών που απαιτούνται στο πλαίσιο του νόμου 3028/2002.

3.2. Τα Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας υπό το φως των σύγχρονων

συνθηκών.

3.2.1. Ο θεσμός από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας του Δημοσίου Δικαίου

Όλη η προηγούμενη συζήτηση, περί Σύμπραξης του Δημοσίου Τομέα μ' έναν ιδιώτη, μέσω της χρηματοδότησης από τον δεύτερο των απαιτούμενων εργασιών για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και της δέσμευσης του πρώτου δυνάμει ενός - τρόπον τινά - συμβατικού κειμένου, ιδωμένη από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης των θεσμών του Δημοσίου Δικαίου, μοιάζει τελικά περισσότερο *αποτελεσματική* εν συγκρίσει με το προηγούμενο καθεστώς και την πρακτική εφαρμογή του. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει τη γενικότερη τάση που ακολουθούν τα ευρωπαϊκά κράτη όλο και περισσότερο, κατά τα τελευταία χρόνια, κατευθυνόμενα σε περισσότερο φιλελεύθερες νομοθετικές – πολιτικές επιλογές.

Το Πρωτόκολλο με αριθμό 2 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβώνας και ως εκ τούτου αποτελεί έκτοτε πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, προβλέπει ότι *«κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας...»* Οι αρχές αυτές αλληλοσυμπληρώνονται, και συνδυαζόμενες με αυτήν της *βιωσιμότητας* φαίνεται να συνθέτουν το «τρισυπόστατο» της αποτελεσματικότητας στο πεδίο του δικαίου και δη στο πεδίο του δημοσίου δικαίου.⁷³ Ο προβληματισμός γύρω από την αποτελεσματικότητα των νομοθετημάτων φαίνεται να καταλαμβάνει όλο και περισσότερο χώρο κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία τα τελευταία χρόνια.

Ο Έλληνας νομοθέτης, κινούμενος στην κατεύθυνση αυτή εισήγαγε το θεσμό των *Μνημονίων* του Ν. 4072/2012, στο πλαίσιο της Σύμπραξης του Κράτους με τους Ιδιώτες επενδυτές, λαμβάνοντας, απ' ό,τι φαίνεται, υπόψιν του, τόσο την αρχή της επικουρικότητας της δημόσιας παρέμβασης, όσο και της αρχής της αναλογικότητας, αποσκοπώντας στην βιώσιμη ανάπτυξη.

Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της επικουρικότητας αποσκοπεί στη λήψη αποφάσεων, όσο το δυνατόν εγγύτερα στους διοικουμένους. Περαιτέρω, δίνει απάντηση στο ερώτημα εάν η ιδιωτική πρωτοβουλία καλύπτει επαρκώς μία συγκεκριμένη ανάγκη ή εάν χρειάζεται δημόσια παρέμβαση

⁷³ Δελλής Γ: *Δήμος και Αγορά*, εκδ. Ευρασία (2018) σελ. 182 επ.

για την ικανοποίησή της. Εν προκειμένω, η αναγκαιότητα της κάθετης μονομερούς παρέμβασης της Διοίκησης για την επαρκή προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Ο κεντρικός χαρακτήρας της Διοίκησης, η οποία άνωθεν επεμβαίνει και επιβάλλει τα αναγκαία μέσα διασφάλισης του δικαιώματος, εξασφαλίζει παράλληλα και τον διαρκή και αδιάλειπτο χαρακτήρα της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, το οποίο με τον τρόπο αυτό δεν μετατρέπεται σε έρμαιο ιδιωτικών συναλλαγών, με μοναδικό απώτερο σκοπό το οικονομικό όφελος. Ως εκ τούτου, η όποια ιδιωτική παρέμβαση στο πολιτιστικό περιβάλλον, με στόχο φυσικά την βιώσιμη – αειφόρο ανάπτυξη, πρέπει να βρίσκεται σε πλήρη σύμπνοια με τους κανόνες που θέτει η Διοίκηση.

Όταν όμως αποδεικνύεται, ότι η ιδιωτική χρηματοδότηση των απαιτούμενων από την ίδια τη Διοίκηση ενεργειών για την έρευνα, την προστασία και τη διαχείριση των αρχαιολογικών ευρημάτων μπορεί να οδηγήσει στην ταχύτερη και επαρκέστερη προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, τότε το ίδιο το δημόσιο συμφέρον είναι αυτό που επιτάσσει τον περιορισμό της δημόσιας παρέμβασης στο ρόλο του *ρυθμιστή* της όλης διαδικασίας, χωρίς πάντως επ' ουδενί να τον αποκλείει από αυτήν.

Φαίνεται συνεπώς καταρχήν *αναλογικό* και καταλληλότερο, ο ιδιώτης οικονομικός φορέας να μπορεί να έρθει σε διάλογο με τη Διοίκηση αναφορικά με τους όρους υπό τους οποίους θα χρηματοδοτήσει το όλο εγχείρημα. Η υπογραφή ενός μνημονιακού πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των δύο φορέων, εξεταζόμενη με τα κριτήρια περί αναλογικότητας που θέτει το άρθρο 25 του Συντάγματος, δε φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τα επιτασσόμενα από το άρθρο 24 περί προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Πολύ περισσότερο, εάν αναλογιστεί κανείς τα οφέλη που επιφέρουν οι ιδιωτικές επενδύσεις στη βιώσιμη και αειφόρο ανάπτυξη.

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, ο υπό εξέταση θεσμός δημιουργεί ένα πιο ασφαλές πλαίσιο, εντός του οποίου ο Κύριος ενός Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου αποφασίζει να επενδύσει και παράλληλα να υποστηρίξει οικονομικά τις παράπλευρες, προστατευτικές για το αρχαιολογικό περιβάλλον ενέργειες. Ο ιδιωτικός φορέας συμπράττει οικονομικώς με το Κράτος, προκειμένου το τελευταίο να υπηρετήσει αποτελεσματικά και επαρκώς το δημόσιο συμφέρον, ενώ παράλληλα διασφαλίζει για τον εαυτό του την πιο γρήγορη και σταθερή ολοκλήρωση της επένδυσής του, η οποία τελικά ωφελεί όχι μόνο τον ίδιο αλλά και ολόκληρη την κοινωνία, πολλώ δε μάλλον κατά τα τελευταία χρόνια της οικονομικής κρίσης.

Με άλλα λόγια, η Διοίκηση επιτυγχάνει να λειτουργήσει αποτελεσματικά και πιο *ορθολογικά*, επειδή παρεμβαίνει στη συναλλαγή του Δημοσίου με τους ιδιώτες προκειμένου να μειώσει τα

κόστη της συγκεκριμένης συναλλαγής χωρίς παράλληλα να δημιουργεί νέα.⁷⁴ Με τον όρο *κόστη*, εννοούνται τα κοινωνικά και τα οικονομικά κόστη που δημιουργεί μία συναλλαγή, και τα οποία επιβαρύνουν, όχι μόνο τα εμπλεκόμενα μέρη, αλλά και τους λοιπούς, τρίτους διοικουμένους, όπως για παράδειγμα το τεράστιο κοινωνικοοικονομικό κόστος που συνεπάγεται η μονομερής άνωθεν επιβολή ενός κανόνα στον διοικούμενο, καθώς και η αυστηρή επιτήρηση της εφαρμογής του, εν αντιθέσει με τη «συμβατική» δέσμευση του δεύτερου στον κανόνα αυτό.

Σ' ένα πιο απτό παράδειγμα και πιο σχετικό με την περίπτωση μας, τα ανωτέρω κόστη φαίνονται να αποτυπώνονται στην οικονομική και κοινωνική δυσκολία μεταβολής ενός μονομερούς κανόνα που επιβάλλει σ' έναν ιδιώτη να χρηματοδοτήσει τις αρχαιολογικές έρευνες που προηγούνται της αδειοδότησης της επένδυσής του, εάν μεταβληθούν ξαφνικά οι προηγούμενες συνθήκες. Σε μία τέτοια περίπτωση απαιτείται σειρά διοικητικών ενεργειών, προθεσμιών που πρέπει να τηρηθούν, ενώ καθόλου δεν αποκλείεται η πιθανότητα αντιρρήσεων από τον ιδιώτη φορέα του έργου, ο οποίος θα επωμιστεί εξαιτίας αυτού τις οικονομικές συνέπειες της καθυστέρησης και όλα αυτά ενδεχομένως να καταλήξουν σε μία μακρόχρονη δικαστική διαμάχη με αβέβαιο αποτέλεσμα.

Ο νομοθέτης, με το συγκεκριμένο θεσμό, επιχειρεί να ισορροπήσει τη δημόσια παρέμβαση με την ιδιωτική δράση αρμονικά στο πλαίσιο της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, χωρίς να περιορίσει καθόλου τον εγγυητικό ρόλο του κράτους στην εξυπηρέτηση του υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος και χωρίς να απαλλάξει το Κράτος από καμία αρμοδιότητα και λειτουργία του, εντάσσοντας ωστόσο δυναμικά στο παιχνίδι τον ιδιώτη Φορέα μίας σημαντικής για το ίδιο το δημόσιο συμφέρον επένδυσης, ο οποίος επιβαρύνεται με την οικονομική ενίσχυση του όλου εγχειρήματος χωρίς όμως να μετατρέπεται σ' έναν παθητικό αποδέκτη του δημοσίου σχεδιασμού. Οδηγούμαστε συνεπώς στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα προοδευτικό νομοθέτημα και ότι η επιλογή του θεσμού του μνημονίου καθόλου τυχαία δεν υπήρξε, αφού καταλήγει τελικά να είναι ο πιο εύπλαστος και εύκολα μεταβλητός, άρα και ο καταλληλότερος.

⁷⁴ Πρόκειται για την εφαρμογή στο Δημόσιο Δίκαιο του θεωρήματος του Ronald Coase, όπως αυτό διατυπώθηκε στο άρθρο του με τίτλο "The problems of social cost" που δημοσιεύθηκε το 1960 και σύμφωνα με το οποίο «σε ένα περιβάλλον μηδενικού κόστους συναλλαγής είναι αδιάφορο σε ποιόν το δίκαιο θα απονεμίσει ένα δικαίωμα, γιατί το δικαίωμα αυτό θα καταλήξει τελικά στο μέρος που το αξιολογεί περισσότερο, με οικονομικούς όρους». Δελλής Γ. ό.π., σελ. 106

3.2.2. Τα Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας ως αποτέλεσμα καλής νομοθέτησης.

Η εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη των *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας*, σε μια προσπάθεια, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, *αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης* δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, μάλλον φαίνεται να κινείται στο πλαίσιο των αρχών και των εργαλείων καλής νομοθέτησης, όπως τα περισσότερα από τα νομοθετήματα που εισήχθησαν κατά τα τελευταία χρόνια και κυρίως μετά από το 2012 και την θέση σε εφαρμογή του νόμου 4048/2012 με τίτλο: «*Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης*»⁷⁵.

Η καλή νομοθέτηση μπορεί να οριστεί ως η νομοθετική πολιτική που στοχεύει στην βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων βασισμένη, στην αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα. Η πολιτική της καλής νομοθέτησης θέτει ως στόχο της την βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, καταρχάς όσον αφορά στην ίδια τη ρύθμιση αλλά και όσον αφορά στο επίπεδο των εμπλεκόμενων θεσμών και διαδικασιών νομοθετικής παραγωγής.

Ανάμεσα στα βασικότερα εργαλεία που λαμβάνονται υπόψη για την εφαρμογή της ανωτέρω πολιτικής κατά την ψήφιση και θέσπιση πάσης φύσεως ρυθμίσεων, πρωταρχικό ρόλο φαίνεται να διαδραματίζουν η *Ανάλυση των Κανονιστικών Επιπτώσεων*, η *Απλούστευση των Διαδικασιών* αλλά και η *Δημόσια Διαβούλευση*, υπό την έννοια της ενεργής συμμετοχής στην νομοπαρασκευαστική και στην εν γένει ρυθμιστική διαδικασία όλων των διοικουμένων, πολλώ δε μάλλον των ίδιων των εμπλεκόμενων και άμεσα θιγόμενων από τις σχεδιαζόμενες ρυθμίσεις. Τα συγκεκριμένα αυτά μέσα αναλύονταν λεπτομερώς στα άρθρα 5 έως 13 του προσφάτως καταργηθέντος νόμου 4048/2012.

Εν προκειμένω, από την προηγούμενη ανωτέρω ανάλυση φαίνεται ότι, κατά τη θέσπιση της ρύθμισης περί *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας*, ο νομοθέτης έλαβε μάλλον υπόψιν του την *Ανάλυση των Κανονιστικών Επιπτώσεων της Ρύθμισης* καθώς επίσης και την αναγκαιότητα συμμετοχής του εμπλεκόμενου διοικουμένου στην διοικητική διαδικασία, ενώ σκόπευε δε στην απλούστευση μίας εξαιρετικά σύνθετης, χρονοβόρας διαδικασίας η οποία, ενόψει των νεότερων οικονομικών και κοινωνικών συγκυριών, έχρηζε μεταρρύθμισης.

⁷⁵ Ο οποίος πάντως πρέπει να σημειωθεί ότι καταργήθηκε δυνάμει του Άρθρου 119§1 του Νόμου 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

Πιο συγκεκριμένα, η *Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis)* αφορά κυρίως στην αποτίμηση των κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων που επιφέρει μια ρύθμιση, σε όρους «κόστους – οφέλους» και διακινδυνεύσεων από την εφαρμογή της. Η υπό μελέτη ρύθμιση αποσκοπεί ακριβώς στον περιορισμό της ανασφάλειας των επενδυτών, την οποία ευλόγως δημιουργούν οι χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες, μέσω του ex ante καθορισμού του πλαισίου υπό του οποίου οι επενδυτές πρόκειται να συνδράμουν τη Διοίκηση για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Με τον τρόπο αυτό, ο Κύριος του Έργου, ο οποίος πρόκειται να εμπλακεί σε μία διοικητική διαδικασία, καθίσταται εξ αρχής κοινωνός της, αφού του κοινοποιούνται από την πρώτη στιγμή τα στάδια των επικείμενων ερευνών και εργασιών, το σχεδιαζόμενο χρονοδιάγραμμα και ο προϋπολογισμός, καθώς επίσης και η ενδεδειγμένη αντιμετώπιση των ανατρεπτικών για τη συνέχιση των ερευνών, αλλά και του ίδιου του έργου καταστάσεων. Η συμμετοχή του μάλιστα, φτάνει ως το σημείο να του επιτρέπεται τόσο η συνδιαμόρφωση των όρων όσο και η από κοινού με τη Διοίκηση τροποποίηση του χρονοδιαγράμματος και του προϋπολογισμού. Πρόκειται δηλαδή για μία διαδικασία που ομοιάζει με *διαβούλευση*, αντικαθιστώντας μία γραφειοκρατική, τυπική και «παρωπιδική» άνωθεν στυγνή επιβολή κανόνων, η οποία σε τελική ανάλυση, καθόλου δε συνάδει με το πνεύμα μίας Σύμπραξης μεταξύ του Δημοσίου και ενός Ιδιωτικού Φορέα.

Εν κατακλείδι, μέσω του συγκεκριμένου τύπου σύμπραξης, επιτυγχάνεται ποικιλοτρόπως, η απλούστευση μίας ιδιαίτερα σύνθετης και περίπλοκης, όπως φάνηκε, διαδικασίας. Για τους οπαδούς της ανάλυσης του δικαίου με οικονομικούς όρους, η ρύθμιση αυτή είναι από κάθε άποψη, η πιο *αποδοτική (efficient)*.

3.3. Μια επιφυλακτική κριτική στο θεσμό

3.3.1 Εξασφαλίζεται τελικά επαρκής προστασία των πολιτιστικών αγαθών;

Στον αντίποδα της ανωτέρω ανάλυσης, που μόνο πλεονεκτήματα εντοπίζει, εξετάζοντας τον θεσμό των συγκεκριμένων *Μνημονίων* από τη σκοπιά της οικονομικής αποτελεσματικότητας με αναπτυξιακό πρόσημο, βρίσκεται μια πιο επιφυλακτική στάση, εξαιτίας ευλόγων προβληματισμών, τους οποίους δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς.

Κατ' αρχάς, πρέπει να λεχθεί, ότι η ανασκαφική διαδικασία είναι μια διαδικασία το δίχως άλλο μη αναστρέψιμη. Μέσα σε μία επισπευσμένη διαδικασία και υπό το καθεστώς πίεσης του Κυρίου, να φέρει εις πέρας τις εργασίες, για τις οποίες έχει δεσμευτεί εντός του σχεδιαζομένου χρονοδιαγράμματος, προκειμένου να μην επέλθουν οι προβλεφθείσες από το ίδιο το *Μνημόνιο* συνέπειες, είναι πιθανό να καταστραφούν ή να απολεσθούν μνημεία. Τα τυχόν απολεσθέντα ευρήματα δεν μπορούν να ανακτηθούν. Τέτοιες συνέπειες είναι απευκταίες, ενώ σε κάθε περίπτωση έρχονται σε αντίθεση τόσο με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 όσο και με τον ίδιο το σκοπό του σχετικού νόμου. Η πιθανή καταστροφή ενός πολιτιστικού αγαθού, στο βωμό της επιτάχυνσης επενδυτικών εργασιών, φαίνεται μάλλον να αντιστρατεύεται αυτό το οποίο θα μπορούσαμε να κατονομάσουμε «πολιτιστικό κεκτημένο». Οι ανάγκες ενός *Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου*, όπως οποιουδήποτε έργου, είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού, είναι βραχύχρονες και παροδικές συγκρινόμενες με τους αιώνες ζωής των αρχαίων καταλοίπων, που διαφυλάχθηκαν για αιώνες.

Οι πιο «ρομαντικοί», αλλά και όσοι παραδοσιακά είναι περισσότερο επιφυλακτικοί με τη φιλελεύθερη μεταστροφή της νομοθεσίας, αλλά και της νομολογίας, κατά τα τελευταία χρόνια, ειδικά εν μέσω της οικονομικής κρίσης, θα έλεγαν ότι είναι άδικο να εξυπηρετηθούν οι «ανάγκες» μιας γενιάς, στερώντας την πολιτιστική κληρονομιά από τις επόμενες.

Περαιτέρω, η εφαρμογή του θεσμού των *Μνημονίων* του Ν. 4072/2012, και η ελευθερία των μερών να καθορίζουν το περιεχόμενό τους, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να φτάνει ως το σημείο να παραβλέψει ότι, βάσει του ίδιου του Συντάγματος, η υποχρέωση για την προστασία των αρχαιοτήτων ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος. Η αναγκαιότητα αυτή καθίσταται σαφέστερη εάν αναλογιστεί κανείς, ότι όπως εκτέθηκε ανωτέρω αναλυτικά, ο «συμβατικός τύπος» του *Μνημονίου*, δεν έχει εκτελεστικότητα και ως εκ τούτου δε χωράει ευθεία προσβολή του ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων από τους τρίτους διοικουμένους. Η διαδικασία κατάρτισης και

υπογραφής του μνημονιακού κειμένου πρέπει να διεξάγεται σε συνθήκες διαφάνειας, διότι στην αντίθετη περίπτωση δημιουργείται ευλόγως η αμφιβολία περί συμπαιγνίας μεταξύ των μερών που μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες εις βάρος του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, βεβαίως, η διαφάνεια της διαδικασίας εξυπηρετεί και στην ad hoc επιβεβαίωση ότι το εκάστοτε *Μνημόνιο* δε συνιστά μία δημόσια σύμβαση, η διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση της οποίας παρακάμφθηκε, κατά παράβαση της, ομοίως, συνταγματικώς κατοχυρωμένης, προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού

Αρμόδιος φορέας για την προστασία, διαφύλαξη και ανάδειξη της πολιτιστικής μας κληρονομιάς ήταν και παραμένει ακόμη μετά την εφαρμογή του Ν. 4072/2012, το Υπουργείο Πολιτισμού. Η Αρχαιολογική Υπηρεσία οφείλει να διενεργεί αυτοτελώς και ανεξάρτητα από ιδιωτικά συμφέροντα και οικονομικές σκοπιμότητες, τις σωστικές ανασκαφές και τις υπόλοιπες αρχαιολογικές εργασίες.

Οι πολέμιοι των Συμπράξεων του Δημοσίου Τομέα με Ιδιωτικούς Φορείς επιμένουν ότι οι ιδιώτες δεν πρέπει να επεμβαίνουν σε αρχαιολογικές έρευνες και ανασκαφές, ενώ οι τελευταίες είναι αναγκαίο να διεξάγονται αποκλειστικώς από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Διοίκησης, η οποία για το σκοπό αυτό πρέπει να διαθέτει επαρκές και μόνιμο προσωπικό, ώστε να μην εξαναγκάζεται σε παραχωρήσεις και συμβιβασμούς στο πλαίσιο του *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, αφού, κατά τη γνώμη τους, η βασική μέριμνα του συγκεκριμένου θεσμού είναι η διασφάλιση των συμφερόντων των κατασκευαστών.⁷⁶

Πέραν της όποιας υπερβολής στην παραπάνω θέση, ωστόσο, δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει τον προβληματισμό σχετικά με το ότι ένα αξιακά υπέρτερο αγαθό, όπως η πολιτιστική κληρονομιά είναι δύσκολο να υπολογισθεί αποκλειστικώς σε αριθμούς και να ενταχθεί εξ αρχής σ' ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα. Οι ανασκαφικές εργασίες είναι απρόβλεπτες και ως εκ τούτου δεν μπορούν να προγραμματισθούν με ασφάλεια από την αρχή, όπως οι κατασκευαστικές εργασίες για μία στρατηγική επένδυση. Βεβαίως, για να επιστρέψουμε στην ανωτέρω ανάλυση, φαίνεται ότι το συμβατικό μόρφωμα του *Μνημονίου* είναι εύπλαστο και μπορεί για το λόγο αυτό να συμμορφώνεται προς τις επιγενόμενες μεταβολές, αναπροσαρμοζόμενο κάθε φορά σε εκδοθείσες διοικητικές πράξεις, κατόπιν έγγραφης τροποποίησής του.

⁷⁶ Σύλλογος Εκτάκτων Αρχαιολόγων (Σ.ΕΚ.Α): *Οι θέσεις του Σ.ΕΚ.Α σχετικά με το «Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας μεταξύ ΥΠ.ΠΟ.Τ. και ΥΠ.ΥΠΟ.ΜΕ.ΔΙ.»* (2011), διαθέσιμο στο <http://www.seka.net.gr/s/o-sullogos-mas/theseis/22-mnimonio-synantilipsis-kai-synergasias-metaksy-yppot-yypomedi>.

3.3.2 Προς μία ορθότερη και δυναμική ερμηνεία του κανόνα

Το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας*, συστηματικά εντάσσει έναν ιδιώτη, στρατηγικό επενδυτή, στη διαδικασία προστασίας αρχαιολογικών αγαθών, και μάλιστα μ' έναν τρόπο πολύ διαφορετικό από τον προηγουμένως παθητικό ρόλο της οικονομικής υποστήριξης του εγχειρήματος. Είναι λοιπόν προφανές, αλλά και κατανοητό, ότι στο πλαίσιο της σύμπραξης, το κείμενο του συμφωνίας, μνημονεύει και εξασφαλίζει τις δυνατότητες που διατηρεί ο Κύριος του Έργου στη διαπραγμάτευση ζητημάτων, στα οποία εμπλέκεται ως χρηματοδότης.

Ωστόσο, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός, ότι την αιτία για την ένταξη της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος υπό τη σκέπη των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί ο αδιάλειπτος χαρακτήρας της δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος διασφαλίζει, ότι υποχρεωτικώς και πάση θυσία θα λάβουν χώρα όλες οι απαιτούμενες ενέργειες για την προστασία και την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς. Δικαιολογητική βάση για τη σύμπραξη του Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς στο συγκεκριμένο πεδίο αποτελεί, ακριβώς, η ακόμη μεγαλύτερη διασφάλιση αυτής της προστασίας, αφού με τον τρόπο αυτό καλύπτεται η περίπτωση ελλειμματικού δημοσίου οικονομικού αποθεματικού, που θα μπορούσε να οδηγήσει στην αναβολή ή ακόμη και στη ματαίωση της ολοκλήρωσης όλων των απαιτούμενων ενεργειών.

Το *Μνημόνιο* μεταξύ του Υπουργείου Πολιτισμού και του Κυρίου του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου πρέπει υποχρεωτικώς να κινείται σε αυτόν τον αυστηρό προσανατολισμό και να μην αφήνει κανέναν περιθώριο στον Ιδιώτη να δράσει κατά τη διακριτική του ευχέρεια για την ολοκλήρωση των εργασιών. Πρέπει η *Συναντίληψη και η Συνεργασία* να είναι αμφίδρομες, έτσι ώστε να αποκλείεται η περίπτωση να διακοπούν οι ανασκαφές και να «κουκουλωθούν» τα μνημεία, επειδή για παράδειγμα, οι διαχειριστές των κονδυλίων αποφάσισαν για οποιονδήποτε λόγο, σπουδαίο ή μη, να σταματήσουν τις εργασίες τους.

Είναι σημαντικό, ότι σε κάθε περίπτωση, μια προσπάθεια πιο δυναμικής ερμηνείας των υπό εξέταση διατάξεων του Ν. 4072/2012, επιτάσσει ότι η Διοίκηση, σε τελική ανάλυση, οφείλει, ακόμη και στην απευκταία περίπτωση που ο ιδιώτης «παγώσει» τη συνέχιση των αρχαιολογικών εργασιών (επειδή για παράδειγμα ένα εύρημα είναι τέτοιας φύσεως, ώστε αντιλαμβάνεται πως το επιχειρούμενο Έργο του θα πρέπει να περιοριστεί σημαντικά ή να μην πραγματοποιηθεί καθόλου τελικά) να είναι έτοιμη ανά πάσα στιγμή να συνεχίσει εκείνη τις εργασίες, εάν τούτο καταστεί για οποιονδήποτε λόγο αναγκαίο. Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν επαφίεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία, μόνο επικουρικώς υποστηρίζεται από αυτήν.

Περαιτέρω, όσον αφορά σε συγκεκριμένες ασάφειες του νόμου, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω, η «ομιχλώδης» διατύπωση πρέπει τελικά να ερμηνεύεται και να θεραπεύεται κατά τρόπο που να μη βαίνει αντίθετα προς την αρχαιολογική και την πολιτιστική κληρονομιά. Προσθήκει να αντιμετωπίσουμε τη συνύπαρξη του κάθε εξατομικευμένου *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας*, ως επικουρική και όχι ως ανταγωνιστική προς τους ισχύοντες αρχαιολογικούς νόμους. Σκοπό του νομοθέτη δεν αποτέλεσε το να «προετοιμάσει το έδαφος» για αναγκαίες υπαναχωρήσεις του πολιτισμού, υπό το βάρος της ανάγκης πραγματοποίησης μεγάλων έργων σε περίοδο οικονομικής δυσπραγίας.

Η όποια διορθωτική ερμηνεία του θεσμού, μέλλει να γίνει από τα αρμόδια Δικαστήρια κατά τα επόμενα χρόνια, όπως και η αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς του. Η *συναντίληψη* και η *συνεργασία* δεν πρέπει να ερμηνευθούν ως «έκπτωση» της αρχαιολογίας και του Πολιτισμού εν γένει. Η νομοθεσία και η νομολογία οφείλουν να συνεχίζουν να προστατεύουν, να διατηρούν και να αναδεικνύουν τα προϊόντα πολιτισμού που έχει να επιδείξει η χώρα και τα οποία αποτελούν κτήμα του ελληνικού λαού.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εν κατακλείδι, η ανωτέρω ανάλυση κατέδειξε, ότι τα *Μνημόνια Συναντίληψης και Συνεργασίας* που υπογράφονται μεταξύ του Δημοσίου και του Ιδιώτη Κυρίου ενός Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, σύμφωνα με το Νόμο 4072/2012, δε θέτουν ένα περαιτέρω νομοθετικό πλαίσιο προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, ούτε ευρύτερο ούτε στενότερο του ήδη ισχύοντος δυνάμει του Νόμου 3028/2002. Το περιεχόμενο των συγκεκριμένων μνημονίων, που αποτελούν το θέμα της παρούσης μελέτης, ρυθμίζει, μόνο δευτερογενώς, τη Σύμπραξη του αρμοδίου Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού με τον Ιδιώτη επενδυτή, η οποία, πάντως, (Σύμπραξη) ως έννοια εμφανίστηκε ήδη πριν από το 2012, εξαιτίας της αναγκαιότητας επιτάχυνσης των απαιτούμενων αρχαιολογικών ερευνών, στο πλαίσιο εργασιών κατασκευής και εγκατάστασης κάθε είδους μεγάλου έργου, είτε ιδιωτικού είτε δημοσίου, αλλά κυρίως εξαιτίας των αυξημένων κονδυλίων διεκπεραίωσής τους.

Δυνάμει του αναγκαίου, από το νόμο, περιεχομένου ενός *Ειδικού Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας* για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, δε ρυθμίζεται, παρά το χρονοδιάγραμμα και ο οικονομικός προϋπολογισμός των εργασιών που απαιτούνται, τόσο κατά τη χωροθέτηση, όσο και κατά την εγκατάσταση του Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου. Σκοπός είναι η συστηματοποίηση και η επιτάχυνση της διεξαγωγής των αρχαιολογικών ερευνών κατά τη φάση εφαρμογής του ΜΙΕ με ενισχυμένες δαπάνες, της διαχείρισης και προστασίας των αρχαιολογικών ευρημάτων, καθώς και της ανάδειξης και προστασίας των μνημείων που βρίσκονται στους χώρους δραστηριοποίησης του Κυρίου του Έργου.

Φυσικά, δεδομένης της ίδιας της φύσης των αρχαιολογικών ερευνών και του απρόβλεπτου των πιθανών ευρημάτων, όπως και της αξίας τους, είναι προφανές ότι, τόσο το χρονοδιάγραμμα όσο και ο προϋπολογισμός που προβλέπονται στο *Ειδικό Μνημόνιο*, είναι πολύ πιθανό να ανατραπούν. Χάρη στο υπογραφέν *Ειδικό Μνημόνιο*, η Διοίκηση, σε μια τέτοια περίπτωση, αντί να δρα μονομερώς, εκδίδοντας διοικητικές πράξεις αναστολής προθεσμιών, εργασιών ή αύξησης των αιτουμένων από τον ιδιώτη κονδυλίων, τροποποιεί, κατόπιν συνεννόησης και από κοινού με τον Κύριο του Έργου, τους όρους του υπογραφέντος, και κατά τ' άλλα δεσμευτικού, για αμφοτέρους μνημονίου.

Εντούτοις, είναι προφανές, ότι η συνύπαρξη ενός *Μνημονίου Συναντίληψης και Συνεργασίας* με την κυριαρχική δράση της Διοίκησης, στον άξονα της προστασίας του αρχαιολογικού περιβάλλοντος, θέτει το πρώτο σε ιεραρχικώς κατώτερη θέση. Ως εκ τούτου, οι όροι του εκάστοτε

μνημονίου πρέπει να βρίσκονται σε αρμονία με όλες της απαραίτητες αδειοδοτικές πράξεις για το έργο, τις οποίες μόνο επικουρικός εξειδικεύουν και σε καμία περίπτωση δεν αντικαθιστούν.

Η έννοια του «μνημονίου», δεδομένου ότι έχει δημιουργηθεί κυρίως από τις συναλλακτικές πρακτικές χωρίς να έχει θεσμοθετηθεί περαιτέρω δυνάμει κάποιου νομοθετήματος, δεν είναι πλήρως χαρτογραφημένη, αναφορικά τόσο με τη φύση της ως «συμβατικού μορφώματος», όσο και με τη δεσμευτικότητά της. Η υπογραφή ενός μνημονίου ανάμεσα στο Δημόσιο και έναν ιδιώτη επενδυτή περιπλέκει ακόμη περισσότερο την αποσαφήνιση της έννοιας και το διαχωρισμό της από την έννοια των δημοσίων συμβάσεων.

Εν προκειμένω, από την προηγούμενη ανάλυση προέκυψε ότι σκοπό του Ν. 4072/2012 δεν αποτέλεσε η παροχή δημόσιας υπηρεσίας από τον ιδιώτη προς το δημόσιο με αποτέλεσμα να αποκλείεται καταρχάς ο συμβατικός χαρακτήρας των συγκεκριμένων μνημονίων, τα οποία φαίνονται τελικά να καταγράφουν απλώς το πλαίσιο μίας συμφωνίας με δεσμευτικό χαρακτήρα. Παρ' όλα αυτά, μέσα σ' ένα τόσο αδιευκρίνιστο περιβάλλον για την εν λόγω έννοια είναι δυνατό, σε κάθε συγκεκριμένο μνημόνιο να παρεισφύουν διατάξεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών από τον επιχειρηματία προς το Κράτος, οι οποίες αυτομάτως καθιστούν το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* μία δημόσια σύμβαση, εφόσον σε αυτήν την περίπτωση είναι προφανές ότι κατά τ' άλλα η σύμβαση αυτή, πληροί το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο, ενώ ταυτοχρόνως εξασφαλίζει υπερέχουσα θέση στο Δημόσιο, ήτοι εν προκειμένω στο Υπουργείο Πολιτισμού. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, το *Ειδικό Μνημόνιο Συναντίληψης* συγκαλύπτει την απευθείας ανάθεση μίας δημόσιας σύμβασης, θίγοντας υπέρμετρα τον συνταγματικώς κατοχυρωμένο ελεύθερο ανταγωνισμό. Επιπλέον, στην περίπτωση αυτή, το μνημόνιο πρέπει να εξισωθεί με σύμβαση και κατά τ' άλλα να τύχουν εφαρμογής όλες οι διατάξεις της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

Όσον αφορά πάντως στο δικαστικό έλεγχο των μνημονίων – και εφόσον αυτά δεν πληρούν τα κριτήρια για να χαρακτηρισθούν δημόσιες συμβάσεις – φαίνεται καταρχάς ότι δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, ώστε δεν προσβάλλονται ευθέως με αίτηση ακύρωσης από κανέναν έχοντα έννομο συμφέρον. Εντούτοις, το γεγονός αυτό, δεν θίγει, καταρχάς, το δικαίωμα των διοικουμένων στο περιβάλλον, και τούτο διότι, όπως αναλύθηκε εκτενώς, το νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των αρχαιολογιών παραμένει αυτό, το οποίο ίσχυε πριν από την εισαγωγή του Ν. 4072/2012, ήτοι το ορισθέν από το Ν. 3028/2002, με όλες τις απαραίτητες μονομερείς ενέργειες της Διοίκησης που προηγούνται της έγκρισης των εργασιών ενός Μεγάλου Ιδιωτικού Έργου, αλλά και της υπογραφής του *Ειδικού Μνημονίου*. Ως εκ τούτου, ο διοικούμενος μπορεί να στραφεί κατά όλων των πράξεων που μπορούσε και προηγουμένως, εφόσον θεωρεί ότι οι αρχαιολογικές έρευνες είναι ελλιπείς και ότι η εκτέλεση της επένδυσης θέτει σε κίνδυνο την πολιτιστική κληρονομιά.

Μολαταύτα, δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει το γεγονός ότι υπάρχει, πράγματι, ένα νομοθετικό κενό, όσον αφορά στο δικαστικό έλεγχο του μνημονίου καθαυτού. Έντονο προβληματισμό δημιουργεί το ερώτημα εάν κανείς, είτε τρίτος είτε ο ίδιος ο Κύριος του Έργου μπορεί να προσβάλλει τους όρους του μνημονίου ενώπιον των πολιτικών ή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων καθώς και ποιο θα είναι το αντίστοιχο εφαρμοστέο δίκαιο. Επί του ζητήματος προσήκει να δοθεί οριστική απάντηση από τα ίδια τα δικαστήρια στο μέλλον.

Παρά τις όποιες ασάφειες του θεσμού, μπορεί να αναγνωρίσει κατ' αρχήν κανείς, ότι πρόθεση του νομοθέτη υπήρξε να εισαγάγει μία ρύθμιση σύμφωνη με τις νομοθετικές απαιτήσεις τις οικονομικής κρίσης και με τα στοιχεία της «καλής νομοθέτησης». Πρόκειται για ένα θεσμό που αποσκοπεί στο να μειώσει τα κόστη της δράσης της Διοίκησης και να ρυθμίσει πιο αποτελεσματικά το ζήτημα των αρχαιολογικών εργασιών, που έπονται της έγκρισης χωροθέτησης ενός Μεγάλου Έργου αλλά προηγούνται των εργασιών εγκατάστασής του, συνδυάζοντας τα πλεονεκτήματα του ιδιωτικού τομέα με αυτά του δημοσίου. Ουσιαστικά, το *Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας* επιχειρεί να ρυθμίσει, με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο, τη Σύμπραξη μεταξύ του Υπουργείου Πολιτισμού και του Κυρίου της στρατηγικής επένδυσης.

Συμπερασματικά, το πρόσημο της υπό κρίση ρύθμισης είναι θετικό, μόνο όμως υπό την αυστηρή προϋπόθεση ότι δεν καταλείπεται κανένα περιθώριο αυθαιρεσιών μεταξύ των συνυπογραφόντων, εις βάρος του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η επιτάχυνση των αρχαιολογικών εργασιών και η μείωση των απαιτούμενων για την ολοκλήρωσή τους δαπανών δεν πρέπει να βαίνει αντίθετα προς την δέουσα επιμέλεια, σχετικά με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, η οποία αποτελεί σε κάθε περίπτωση υπέρτερο αγαθό του δημοσίου συμφέροντος. Το εκάστοτε μνημόνιο πρέπει εν τέλει, να αποσκοπεί στην αποτελεσματικότερη και μέγιστη προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, παρά στο οικονομικό συμφέρον του επενδυτή. Τα νομοθετικά κενά, που αφήνουν αδιευκρίνιστες συγκεκριμένες πτυχές του θεσμού των *Μνημονίων Συναντίληψης και Συνεργασίας*, πρέπει να καλυφθούν κατά τρόπο ώστε να εξαλειφθεί κάθε αμφιβολία και αμφισβήτηση της επαρκούς και απόλυτης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η χώρα μας έχει ανάγκη από αναπτυξιακά έργα, έχει όμως μεγαλύτερη ανάγκη από τη διατήρηση στο διηνεκές του πολιτιστικού ανθρωπογενούς της περιβάλλοντος, που αποτελεί το σύνδεσμο του παρελθόντος με το παρόν και το μέλλον.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Βλ.	Βλέπε
Δ.Ε.Σ.Ε.	Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων
Ε.Α.Α.Τ.	Έκθεση Αναλυτικής Αρχαιολογικής Τεκμηρίωσης
επ.	επόμενα
Ε.ΣΧ.Α.Δ.Α	Ειδικό Σχέδιο Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων
Κ.Α.Σ	Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο
Κ.Σ.Ν.Μ.	Κεντρικό Συμβούλιο Νεότερων Μνημείων
Μ.Ι.Ε.	Μεγάλο Ιδιωτικό Έργο
Μ.Π.Ε.	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ό.π.	όπως παραπάνω
Ολ.	Ολομέλεια
Π.Ο.Α.Π.Δ.	Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
Π.Ο.Τ.Α.	Περιοχές Οργανωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
Σ.Δ.Ι.Τ.	Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
σελ.	σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥπΠΟΛΤ	Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Βενιέρης Ι.: *ΣΔΙΤ Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Δικαίου – Το Συμβατικό Πλαίσιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2007).
- Γέροντας Α.: *Η συμβατική δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα (2010).
- Γεωργιάδης Απ. – Λιακόπουλος Θ.: *Η επιστολή προθέσεων (Letter of intent)*(1993). ΝοΒ 41, σελ. 210.
- Γιαννακόπουλος Κ.: *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα (2006).
- Γιαννακόπουλος Κ.: *Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης*, εκδ. Σάκκουλα (2019).
- Δαγτόγλου Π.: *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα (1997).
- Δέγλερης Π.: *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλα (2019).
- Δεκλερής Μ.: *Ο Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα (1996)
- Δεκλερής Μ.: *Το Δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως*, Γενικές Αρχές, εκδ. Σάκκουλα (1996).
- Δωρής Ε.: *Το Δίκαιον των Αρχαιοτήτων*, Αθήνα (1985).
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: *Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης* (2004) COM(2004) 327.
- Καϊδαζής Α.: *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδ. Σάκκουλα (2006).
- Καρακώστας Ι.: *Το Συνταγματικό Δικαίωμα στο Περιβάλλον*, σε *Περιβάλλον και Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα (2006)
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε.: *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα, (2008).
- Λαζαράτος Π.: *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Θέμις – Νικ. Α. Σάκκουλας & Σια Ο.Ε. (2014)
- Παπαδοπούλου Κ.: *Η προστασία του πολιτιστικού Περιβάλλοντος σε περίοδο οικονομικής κρίσης*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2018).

- Παπαπετρόπουλος Δ.: *Προστασία της αρχαιολογικής και νεότερης πολιτιστικής κληρονομιάς, Κατ' άρθρο Ερμηνεία Ν. 3028/2002*, εκδ. Σάκκουλα (2017).
- Ράικος Δ.: *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα (2017).
- Ρόζος Ν.: *Επιδράσεις της κρίσης στη νομοθεσία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος* (2016), ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2016).
- Σιούτη Γ.: *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα (2018).
- Σκουρής Π.- Τροβά Ε.: *Προστασία Αρχαιοτήτων και πολιτιστικής κληρονομιάς*, εκδ. Σάκκουλα (2003)
- Σπηλιωτόπουλος Ε.: *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2011).
- Τάχος Αν.: *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα (2005).
- Τροβά Ε.: *Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα του 1975/86/01*, εκδ. Σάκκουλα (2003)
- Τροβά Ε.: *Η πολιτιστική Κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004)
- Χριστοφιλόπουλος Δ.: *Προστασία Πολιτιστικών Αγαθών*, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα (2005)
- Χριστοφιλόπουλος Δ.: *Πολιτιστικό Περιβάλλον-Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*, εκδ. Σάκκουλα (2002)

Ξενόγλωσση

- Antoniou Th.: *Is there any Discord Between Constitutional and International Protection of the Archeological Heritage? Archeological Heritage: Current Trends in its Legal Protection*, εκδ. P. Sakkoulas Bros (1995).
- Conseil de l'Europe : *Orientations pour le Développement de Législations et de Systèmes de Gestion du Patrimoine Culturel*, εκδ. Éditions du Conseil de l'Europe (2011).
- Desmoulin G.: *Un moyen Atypique de Sauvegarde de Valorisation du Patrimoine Immobilier : Les Partenariats public – privé. Le patrimoine Culturel et la Décentralisation*, εκδ. PUR (2011).
- Guillot Ph. Ch. A. : *Droit du Patrimoine Culturel et Naturel*, εκδ. Ellipses (2006).
- Lafargue R.: *Le Préjudice Culturel Né du Dommage Environnemental : par-delà Nature et Culture, un Préjudice Écologique Spécifique*, σε *Nomenclature des Préjudices Environnementaux*, εκδ. L.G.D.J. (2012).

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Ανδρεαδάκη – Βλαζάκη Μ.: *Συμπεράσματα Συνεδρίου στο Πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «Η Πολιτιστική Κληρονομιά στο Προσκήνιο. Προς μια Κοινή Προσέγγιση για μια Βιώσιμη Ευρώπη»*. Αθήνα 6-8 Μαρτίου 2014, διαθέσιμο σε <http://blod.gr/lectures/Pages/viewlecture.aspx?LectureID=1309>.
- Δελλής Γ.: *Από το Καρνάγιο της Πύλου στ Ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «Βιώσιμη Ανάπτυξη», Μεταξύ Δικαιοπλασίας και Δικαστή και Μυθοπλασίας της Θεωρίας*. (2004). Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 Χρόνια εκδ. Σάκκουλα (2004).
- Ηλιάδου Α.: *Η κοινή πολιτιστική κληρονομιά κατά τη Συνθήκη ΕΚ και ο πολιτιστικός πλουραλισμός* (2003). Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003, εκδ. Σάκκουλα (2004)
- Μενουδάκος Κ.: *Προστασία του Περιβάλλοντος στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο. Η Συμβολή της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας* (1997) *Νόμος και Φύση*, 1, σελ. 9
- Μπακογιάννη Κ.: *Γεωργία Καραμήτρου – Μεντεσιδή: Έσωσε την Ιστορία από Πνιγμό*. (2015). Η Καθημερινή, 16-3-2015.
- Παπαδημητρίου Γ.: *Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα, Θεμελίωση, Περιεχόμενο και Λειτουργία*, (1994). *Νόμος και Φύση*,
- Παπακωνσταντίνου Απ.: *Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ως μορφή αποτελεσματικής άσκησης δημόσιας πολιτικής*, ΕΔΔΔΔ 2007/833.
- Ρόζος Ν.: *Γενική παρουσίαση του Ν. 3028/2002, Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς*.
- Σιούτη Γ.: *Η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος*. Η πολιτιστική κληρονομιά και το δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003, εκδ. Σάκκουλα (2004)
- Σκουρής Π.: *Η προστασία των πολιτιστικών αγαθών στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι ιδιαίτερες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η χρηματοδότηση ανασκαφών από τον κύριο του έργου. Η μεταφορά ακίνητου μνημείου*. Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003, εκδ. Σάκκουλα (2004)

- Σύλλογος Εκτάκτων Αρχαιολόγων (Σ.ΕΚ.Α): *Οι θέσεις του Σ.ΕΚ.Α σχετικά με το «Μνημόνιο Συναντίληψης και Συνεργασίας μεταξύ ΥΠ.ΠΟ.Τ. και ΥΠ.ΥΠΟ.ΜΕ.ΔΙ.»* (2011), διαθέσιμο στο <http://www.seka.net.gr/s/o-sullogos-mas/theseis/22-mnimonio-synantilipsis-kai-synergasias-metaksy-yppot-yypomedi>
- Τροβά Ε.: *Η εννοιολογική κατηγοριοποίηση του ν. 3028/2002. Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο – Πρακτικά Συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003*, εκδ. Σάκκουλα (2004)
- Τσιρωνάς Αθ., *Η νομική φύση των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα*, ΕΔΔΔΔ 2008/604.
- Χαϊνταρλή Μ.: *Αειφορία, αειφόρος ανάπτυξη και Δίκαιο*, ΠερΔικ 1-4 (2001) σελ. 520 επ.
- Χρυσανθάκης Χ.: *Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς μέσω της διοικητικής διαδικασίας, Νόμος και Φύση*, (2003)

Ξενογλώσση

- Auby J.F.: *De l'utilisation des partenariats publics-privés en matière culturelle* (2009), L'Observatoire.
- Unesco: *Conférence générale, 22^{ème} session* (1983) 22C/COM.V/2, Partie I, côte 297.
- Unesco : *Culture. Futur Urbain – Rapport Mondial Sur la Cutlure pour le développement urbain durable* (2017)