



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρηματοδότηση του Έργου «Σχέδιο υποστήριξης τηλεοπτικών σειρών» (“Support scheme for TV series”)

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διαρκής Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο, η υπό κύρωση Συμφωνία αφορά στη συμμετοχή της Ελλάδας στο Πιλοτικό Πρόγραμμα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τις Συμπαγωγές Σειρών 2023-2025, μέσω του οποίου επιδιώκεται η στήριξη των ανεξάρτητων Ευρωπαίων παραγωγών σειρών, έναντι της δεσπόζουσας θέσης την οποία έχουν καταλάβει τα τελευταία χρόνια οι εταιρείες υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων διεθνούς εμβέλειας.

Με το άρθρο πρώτο κυρώνεται και έχει την ισχύ που ορίζει η παρ. 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος η Συμφωνία μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας, όπως εκπροσωπείται από το Υπουργείο Πολιτισμού, και του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρηματοδότηση του Έργου «Σχέδιο υποστήριξης τηλεοπτικών σειρών» (“Support scheme for TV series”), που υπογράφηκε στο Στρασβούργο, την 1η Δεκεμβρίου 2023, και στην Αθήνα, την 11η Δεκεμβρίου 2023.

Η υπό κύρωση Συμφωνία αποτελείται από το Προοίμιο, δεκατρία (13) άρ-

θρα και τρία (3) Παραρτήματα. Με το Προοίμιο ορίζονται ως Μέρη της Συμφωνίας η Κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας, όπως εκπροσωπείται από το Υπουργείο Πολιτισμού (εφεξής αποκαλούμενο ως ο «Χορηγός»), και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Με το άρθρο 1 ρυθμίζεται το πεδίο εφαρμογής της Συμφωνίας και οι επί μέρους υποχρεώσεις των Μερών, που αφορούν, ιδίως, στην απόδοση από τον Χορηγό της συνεισφοράς για την πραγματοποίηση του Έργου με τίτλο «Σχέδιο υποστήριξης τηλεοπτικών σειρών». Με το άρθρο 2 ορίζεται ότι το Έργο θα εφαρμοσθεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης από την 1η Ιανουαρίου 2023 έως την 31η Δεκεμβρίου 2025. Με το άρθρο 3 καθορίζεται το μέγιστο ποσό χρηματοδότησης από τον Χορηγό, το οποίο δεν θα υπερβαίνει τις 450.000 Ευρώ, και ρυθμίζεται ο τρόπος καταβολής του. Με το άρθρο 4 ρυθμίζεται η διαδικασία ενημέρωσης του Χορηγού από το Συμβούλιο της Ευρώπης για την πρόοδο της πραγματοποίησης του Έργου. Με το άρθρο 5 τίθεται το πλαίσιο οικονομικού ελέγχου της χρήσης της συνεισφοράς του Χορηγού για τον επιδιωκόμενο σκοπό, σύμφωνα με τις διαδικασίες οικονομικού ελέγχου που ορίζονται στους κανόνες και τις διαδικασίες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με το άρθρο 6 καθορίζονται οι ευθύνες των Μερών που απορρέουν από την υπό κύρωση Συμφωνία. Ειδικότερα, διευκρινίζεται ότι η ευθύνη του Χορηγού περιορίζεται στην καταβολή της συνεισφοράς, όπως ορίζει το άρθρο 3 της Συμφωνίας. Με το άρθρο 7 θεσπίζεται ο κώδικας συμπεριφοράς, ο οποίος ρυθμίζει, ιδίως, πρότυπα δεοντολογίας, την πολιτική δώρων, περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, ζητήματα επαγγελματικού απορρήτου και εμπιστευτικότητας. Με το άρθρο 8 θεσπίζεται η υποχρέωση του Συμβουλίου της Ευρώπης να αναγνωρίζει τη συμβολή του Χορηγού στο πλαίσιο των ενεργειών δημοσιότητας του Έργου. Με το άρθρο 9 ορίζεται ρητά ότι, χωρίς τη συναίνεση των Μερών, δεν επιτρέπεται η εκχώρηση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνδέονται με τη Συμφωνία σε τρίτους. Με το άρθρο 10 τίθεται η έναρξη ισχύος και η διάρκεια της Συμφωνίας, και προσδιορίζεται ο τρόπος καταγγελίας και η λήξη της. Με το άρθρο 11 ορίζεται ρητά ότι τα Παραρτήματα της Συμφωνίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της και ότι η Συμφωνία υπερισχύει έναντι αυτών σε περίπτωση σύγκρουσης. Με το άρθρο 12 ορίζεται ότι οι διαφωνίες των Μερών που προκύπτουν από την εφαρμογή της Συμφωνίας θα επιλύονται φιλικά και όχι με προσφυγή σε δικαστικά μέσα επίλυσης διαφορών. Με το άρθρο 13 καθορίζεται ο τρόπος επικοινωνίας μεταξύ των Μερών και καταχωρίζονται τα στοιχεία επικοινωνίας τους. Με το Παράρτημα Ι παρατίθενται, ιδίως, οι εξής πληροφορίες που αφορούν στην πραγματοποίηση του Έργου: γενικές πληροφορίες, το σκεπτικό και η αιτιολόγηση, το εννοιολογικό πλαίσιο, η μεθοδολογία εφαρμογής, το ανθρώπινο δυναμικό, η συμμετοχή των

ενδιαφερομένων μερών, οριζόντια ζητήματα, η διαχείριση κινδύνων, η διακυβέρνηση και το Συμβούλιο Έργου, η παρακολούθηση και αξιολόγηση, η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων, και η επικοινωνία και προβολή του Έργου. Ειδικότερα, ορίζεται ότι ο κύριος φορέας στο πλαίσιο του πιλοτικού έργου θα είναι το Συμβούλιο Χορηγών, που αποτελείται από εκπροσώπους που ορίζονται από κάθε Χορηγό. Το Συμβούλιο Χορηγών είναι υπεύθυνο για την καθοδήγηση και εφαρμογή του Έργου, χωρίς να διαδραματίζει κανένα ρόλο στη διαδικασία επιλογής έργων που θα υποστηριχθούν στο πλαίσιο του πιλοτικού προγράμματος. Με το Παράρτημα II παρατίθεται ο προϋπολογισμός των εξόδων του Έργου. Με το Παράρτημα III υποβάλλεται το αίτημα καταβολής της συνεισφοράς των 150.000 Ευρώ από τον Χορηγό στο Συμβούλιο της Ευρώπης για την πραγματοποίηση του Έργου.

Με το άρθρο δεύτερο εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Πολιτισμού να ορίσει τον εκπρόσωπο της Ελλάδας στο Συμβούλιο Χορηγών και καθορίζεται η διάρκεια της θητείας του η οποία μπορεί να παραταθεί αυτοδικαίως σε περίπτωση επιμήκυνσης της διάρκειας του Έργου. Επίσης, εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Πολιτισμού να εγκρίνει οποιαδήποτε τροποποίηση της Συμφωνίας, σύμφωνη με την παρ. 2 του άρθρου 10 αυτής.

Με το άρθρο τρίτο ορίζεται η ισχύς του νόμου από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και της Συμφωνίας που κυρώνεται από την πλήρωση των προϋποθέσεων της παρ. 1 του άρθρου 10 αυτής.

Β. Με το παρόν νομοσχέδιο ρυθμίζονται οι υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από τη συμμετοχή της στο πιλοτικό πρόγραμμα υποστήριξης συμπαραγωγής σειρών, όπως το επεξεργάστηκε το ταμείο (fund) Eurimages του Συμβουλίου της Ευρώπης. Όπως έχει υπογραμμισθεί, «[ο]ι υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων είναι ταυτοχρόνως πολιτιστικές και οικονομικές. Η αυξανόμενη σημασία που προσλαμβάνουν για τις κοινωνίες, τη δημοκρατία – ιδίως με την εγγύηση της ελευθερίας, της πληροφόρησης, της διαφορετικότητας των απόψεων και της πολυφωνίας – την εκπαίδευση και τον πολιτισμό δικαιολογεί την εφαρμογή ειδικών κανόνων για τις εν λόγω υπηρεσίες (Οδηγία 2010/13/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 2010 για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων) (Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων) 15.4.2010, L95/1, σελ. 1). Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ότι οι παγκόσμιες εταιρείες παροχής οπτικοακουστικών μέσων και παραγωγής σειρών, όπως το Netflix και το Amazon, δεσπόζουν έναντι ανεξάρτητων εταιρειών και παραγωγών που δραστηριοποιούνται στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αυτό έχει αντίκτυπο, ιδίως, στην πολιτιστική

ποικιλομορφία, στον πλουραλισμό και στην ευρωπαϊκή κατοχή πνευματικής ιδιοκτησίας (Εκθεση Eurimages, Δεκέμβριος 2019, σελ. 5). Επίσης, έχει διαπιστωθεί πως η χειραγώγηση των αλγοριθμικών διαδικασιών επιτρέπει τη χειραγώγηση των μορφών κοινωνικής και πολιτικής συμπεριφοράς, με αποτέλεσμα οι πολίτες του Συμβουλίου της Ευρώπης να μην μπορούν να διαμορφώσουν αυτόνομες και ανεξάρτητες αποφάσεις (Δήλωση Decl (13/02/2019)¹ της Επιτροπής Υπουργών σχετικά με τις δυνατότητες χειραγώγησης των αλγοριθμικών διαδικασιών). Η συμμετοχή της Ελλάδας στο Έργο της υπό κύρωση Συμφωνίας γίνεται στο κανονιστικό πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία της πολιτιστικής πολυμορφίας και την προώθηση της ανάπτυξης της ευρωπαϊκής πολυμερούς οπτικοακουστικής συμπαραγωγής, που περιλαμβάνει μία σειρά συμβάσεων τις οποίες έχει κυρώσει η Ελλάδα, λ.χ., την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τις Κινηματογραφικές Συμπαραγωγές του 1992, η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 3004/2002, και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τις Κινηματογραφικές Συμπαραγωγές του 1992, η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 3004/2002. Το πιλοτικό πρόγραμμα λειτουργεί συμπληρωματικά με το πρόγραμμα χρηματοδότησης τηλεοπτικών σειρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ως προς την κύρωση των διεθνών συμβάσεων, το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους (κύρωσή τους) με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους εκάστης, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, ενώ το άρθρο 36 παρ. 2 απαιτεί ως όρο για την ισχύ ορισμένων κατηγοριών διεθνών συνθηκών, την κύρωσή τους με τυπικό νόμο. Το ίδιο ισχύει και για τις διμερείς συμφωνίες που συνάπτει η Ελλάδα με άλλα Κράτη ή διεθνείς οργανισμούς.

Οι συμβατικοί κανόνες του διεθνούς δικαίου δηλώνονται στο Σύνταγμα με σειρά όρων («διεθνείς συμβάσεις» (άρθρο 28 παρ. 1), «συνθήκη ή συμφωνία» (άρθρο 28 παρ. 2), «διεθνείς συνθήκες» (άρθρο 36 παρ. 4)). Η ορολογική αυτή πολυμορφία οφείλεται σε έλλειψη συντακτικού συντονισμού, και όχι σε οποιαδήποτε νομοτεχνική ανάγκη (βλ. Κ. Ιωάννου σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 1990, σελ. 163).

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει τη διττή λειτουργία του κυρωτικού νόμου, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί υπό το κράτος των προηγούμενων Συνταγμάτων από τη θεωρία, τη νομοθετική πρακτική και τη νομολογία, η οποία συνίσταται στο ότι με την ψήφιση του κυρωτικού νόμου, αφενός, γίνεται αποδοχή του περιεχομένου της συνθήκης και παρέχεται συγκατάθεση προς επικύρωσή της στο αρμόδιο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και, αφετέρου, ε-

ντάσσεται η συνθήκη στο εσωτερικό δίκαιο και επιτάσσεται η εκτέλεσή της από τα όργανα του κράτους (βλ., ενδεικτικά, Εμμ. Ρούκουνα, Σύνταγμα και Διεθνές Δίκαιο, σε Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου, 1976, σελ. 91, Αγγ. Γιόκαρη, Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου, 2001, σελ. 83, Κ. Οικονομίδη, σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Θεωρία των πηγών, παρ. 44. Βλ., όμως, και Κ. Ιωάννου, όπ. π., σελ. 163 επ. και 168 επ., κατά τον οποίο ο κυρωτικός νόμος δεν αποτελεί ταυτόχρονα και εξουσιοδότηση ή συγκατάθεση για την επικύρωση).

Η διαδικασία της κύρωσης των διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων ρυθμίζεται από το άρθρο 112 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Η ψήφιση των σχετικών κυρωτικών νομοσχεδίων (ή προτάσεων νόμων) γίνεται με τη διαδικασία του άρθρου 108 του ΚτΒ, χωρίς συζήτηση ή μετά από περιορισμένη συζήτηση, με εξαίρεση τα νομοσχέδια που αφορούν στην κύρωση συμβάσεων σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος. Οι κυρωτικοί νόμοι περιέχουν δύο κατηγοριών διατάξεις: α) τις κυρωτικές, οι οποίες περιλαμβάνουν την κυρωτική ρήτρα και το κείμενο της συνθήκης, καθώς και διατάξεις των οποίων το περιεχόμενο αντιστοιχεί στο περιεχόμενο δηλώσεων που η συνθήκη επιτρέπει ή επιβάλλει να συνοδεύουν την υπογραφή, την επικύρωση ή την έγκρισή της, ή τυχόν επιτρεπόμενες επιφυλάξεις και β) τις κοινές νομοθετικές, με τις οποίες ρυθμίζονται ζητήματα εφαρμογής των διατάξεων της σύμβασης στην εσωτερική έννομη τάξη ή προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις αυτές. Κοινές νομοθετικές θεωρούνται και εκείνες που ρυθμίζουν την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος του κυρωτικού νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί του τίτλου του άρθρου 2

Με το άρθρο δεύτερο, υπό τον τίτλο «Εκπροσώπηση της Ελλάδας στη διοίκηση του Προγράμματος», εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Πολιτισμού να ορίσει τον εκπρόσωπο της Ελλάδας στο Συμβούλιο Χορηγών και να εγκρίνει οποιαδήποτε τροποποίηση της Συμφωνίας. Θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο ο παρών τίτλος του άρθρου 2 να αντικατασταθεί από τον τίτλο «Εξουσιοδοτικές διατάξεις».

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2 παρ. 1

Με την παρ. 1 του άρθρου 2 εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Πολιτισμού να ορίσει τον εκπρόσωπο της Ελλάδας «στο Συμβούλιο Χορηγών του Προγράμματος σύμφωνα με τα Παραρτήματα Ι. VI και Ι. IX της Συμφωνίας που κυρώνε-

ται». Σύμφωνα με το Παράρτημα Ι.ΙΧ, το Συμβούλιο Χορηγών είναι «ο κύριος φορέας στο πλαίσιο του πιλοτικού έργου». Θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο η παρ. 1 του άρθρου 2 να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ορίζεται ο εκπρόσωπος της Ελλάδας στο Συμβούλιο Χορηγών του πιλοτικού έργου, σύμφωνα με τα Παραρτήματα Ι.ΥΙ και Ι.ΙΧ της Συμφωνίας που κυρώνεται».

2. Επί του άρθρου 2 παρ. 2

Η παρ. 2 του άρθρου 2 ορίζει ότι «[η] θητεία του εκπροσώπου λήγει με τη λήξη του Προγράμματος». Χάριν σαφήνειας, θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο η ως άνω παράγραφος να αναδιατυπωθεί ως εξής: «[η] θητεία του εκπροσώπου ολοκληρώνεται με τη λήξη του Έργου, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συμφωνίας».

Αθήνα, 6 Νοεμβρίου 2024

Η εισηγήτρια
Σοφία Γαλάνη
Επιστημονική Συνεργάτις
Επίκουρη Καθηγήτρια
του Παντείου Πανεπιστημίου

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
τ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
τ. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών
Κώστας Μαυριάς