



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/60/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών, που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους-μέλους»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο ενσωματώνονται στην ελληνική νομοθεσία οι διατάξεις της Οδηγίας 2014/60/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, «σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους και την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 (αναδιατύπωση)».

Με τις διατάξεις της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας τροποποιείται και αναδιατυπώνεται η Οδηγία 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 1993, «σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους», όπως αυτή τροποποιήθηκε με την Οδηγία 96/100/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 1997 και την Οδηγία 2001/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 2001, η οποία καταργείται από την 19η Δεκεμβρίου 2015 (άρθρο 20 της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας).

Σημειώνεται ότι η Οδηγία 93/7/ΕΟΚ και οι τροποποιήσεις της ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τα π.δ. 133/1998 και 67/2003.

Συμφώνως προς το Προοίμιο της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας, η Οδηγία 93/7/ΕΟΚ έθεσε σε εφαρμογή σύστημα το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη

να επιτυγχάνουν την επιστροφή στο έδαφός τους των πολιτιστικών αγαθών τα οποία χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» κατά την έννοια του άρθρου 36 ΣΛΕΕ, ανήκουν σε κοινές κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών οι οποίες αναφέρονται στο Παράρτημα της εν λόγω Οδηγίας και έχουν απομακρυνθεί από το έδαφος των κρατών μελών κατά παράβαση των εθνικών μέτρων ή του Κανονισμού (ΕΚ) 116/2009 του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 2008 (κωδικοποιημένη έκδοση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 3911/92 του Συμβουλίου, της 9ης Δεκεμβρίου 1992). Η εν λόγω Οδηγία κάλυπτε, επίσης, πολιτιστικά αγαθά τα οποία χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» και αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα δημόσιων συλλογών ή καταλόγων εκκλησιαστικών ιδρυμάτων και δεν εμπίπτουν στις κοινές κατηγορίες οι οποίες περιλαμβάνονταν στο ως άνω Παράρτημα (σκέψη 4 του Προοιμίου της Οδηγίας).

Στο ως άνω σύστημα επιστροφής πολιτιστικών αγαθών ένα κράτος μέλος είναι δυνατόν να εμπλακεί υπό δύο ιδιότητες, την ιδιότητα του αιτούντος κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου έχει απομακρυνθεί παρανόμως το πολιτιστικό αγαθό (άρθρο 2 περ. 3 της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ) και αυτήν του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση, στο έδαφος του οποίου βρίσκεται το παρανόμως απομακρυνθέν πολιτιστικό αγαθό (άρθρο 2 περ. 4 της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ).

Η διαδικασία που προέβλεπε η Οδηγία 93/7/ΕΟΚ αποτέλεσε ένα πρώτο βήμα για την καθιέρωση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον εν λόγω τομέα και εντός του πλαισίου της εσωτερικής αγοράς, με στόχο την περαιτέρω αμοιβαία αναγνώριση των σχετικών εθνικών νομοθεσιών (σκέψη 6 του Προοιμίου της Οδηγίας). Περαιτέρω, ο Κανονισμός 116/2009/ΕΚ της 18ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών» εκτός του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας (σκέψεις 2 και 3 του Προοιμίου και άρθρο 2 παρ. 1 του Κανονισμού) εισήγαγε, εκ παραλλήλου με την Οδηγία 93/7/ΕΟΚ, «ένα ενωσιακό σύστημα για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών των κρατών μελών» (σκέψη 7 του Προοιμίου της Οδηγίας) συμπληρώνοντας έτσι τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών.

Στόχος της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ ήταν η εξασφάλιση της επιστροφής των πολιτιστικών αγαθών στο κράτος μέλος από το έδαφος του οποίου είχαν απομακρυνθεί παρανόμως, ανεξαρτήτως από τα δικαιώματα κυριότητας επί των εν λόγω αγαθών. Ωστόσο, η εφαρμογή της Οδηγίας κατέδειξε τα όρια του συστήματος ανάκτησης των εν λόγω πολιτιστικών αγαθών. Στις εκθέσεις σχετικώς με την εφαρμογή της επισημάνθηκε ότι η εν λόγω Οδηγία δεν εφαρμοζόταν συχνά, ιδίως λόγω του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής της [βλ. σχετικώς την έννοια του όρου «πολιτιστικό αγαθό» (άρθρο 2 περ. 1 και

το Παράρτημα της Οδηγίας]), της σύντομης προθεσμίας που προβλεπόταν για την άσκηση αγωγής για την επιστροφή των πολιτιστικών αγαθών και του κόστους άσκησης της εν λόγω αγωγής (σκέψη 8 του Προοιμίου της Οδηγίας).

Υπό το φως των ανωτέρω, για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Οδηγίας και τη βελτίωση του πλαισίου επιστροφής των παρανόμως διακινήθων πολιτιστικών αγαθών στα κράτη μέλη από τα οποία προέρχονται, κρίθηκαν αναγκαίες συγκεκριμένες τροποποιήσεις οι οποίες θεσπίστηκαν με την υπό ενσωμάτωση Οδηγία.

Οι σημαντικότερες αλλαγές που επιφέρει η Οδηγία 2014/60/ΕΕ αφορούν τη διεύρυνση της έννοιας του όρου «πολιτιστικό αγαθό», το οποίο δύναται να αποτελέσει αντικείμενο επιστροφής συμφώνως προς τις διατάξεις της Οδηγίας, την ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών μελών μέσω της χρήσης του συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά («IMI») ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών [Κανονισμός 1024/2012/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 «σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά και την κατάργηση της απόφασης 2008/49/ΕΚ («Κανονισμός IMI»)], και την παράταση των προθεσμιών οι οποίες αφορούν: α) το χρονικό διάστημα εντός του οποίου τα κράτη μέλη πρέπει να εξακριβώσουν εάν πολιτιστικό αγαθό που εντοπίστηκε στο έδαφος άλλου κράτους μέλους αποτελεί εθνικό θησαυρό ο οποίος έχει παρανόμως απομακρυνθεί από το έδαφός τους, και β) το χρονικό διάστημα εντός του οποίου δύναται να ασκηθεί αγωγή για την επιστροφή του πολιτιστικού αγαθού. Επίσης, μεταξύ άλλων, θεσπίζονται κριτήρια βάσει των οποίων θα κρίνεται αν ο νομέας επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια και προσοχή κατά την απόκτηση του πολιτιστικού αγαθού το οποίο επιστρέφεται, προκειμένου να του καταβληθεί η προβλεπόμενη αποζημίωση.

Β. Οι ως άνω τροποποιήσεις περιλαμβάνονται στο κείμενο του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, το οποίο αποτελείται από έντεκα (11) άρθρα. Σημειώνεται ότι διά του παρόντος καταργούνται τα π.δ. 133/1998 και 67/2003, διά των οποίων ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι διατάξεις της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ και οι τροποποιήσεις της (άρθρο 10 του νομοσχεδίου).

Συγκεκριμένως, με τις διατάξεις του άρθρου 1 καθορίζεται το αντικείμενο και ο σκοπός του παρόντος.

Στο άρθρο 2 ορίζεται η έννοια των όρων «πολιτιστικό αγαθό», «παράνομα απομακρυνθέν από το έδαφος κράτους μέλους» [πολιτιστικό αγαθό], «αιτούν κράτος μέλος», «κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση», «επιστροφή», «νομέας», «κάτοχος» και «δημόσιες συλλογές» για τους σκο-

πούς του παρόντος. Όσον αφορά τον όρο «πολιτιστικό αγαθό», επισημαίνεται ότι καταργείται το Παράρτημα του άρθρου 11 του π.δ. 133/1998 και, εφεξής, ως «πολιτιστικό αγαθό» θα θεωρείται κάθε αγαθό το οποίο έχει χαρακτηριστεί ή ορίζεται από ένα κράτος μέλος ως «εθνικός θησαυρός» κατ'εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας ή των εθνικών διοικητικών διαδικασιών.

Στο άρθρο 3 καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του παρόντος, οι διατάξεις του οποίου εφαρμόζονται στα πολιτιστικά αγαθά τα οποία απομακρύνθηκαν παρανόμως από το έδαφος της Ελλάδας μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, καθώς και στις αιτήσεις επιστροφής πολιτιστικών αγαθών τα οποία απομακρύνθηκαν παρανόμως από το έδαφος άλλων κρατών μελών πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993. Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 15 της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας, τα κράτη μέλη δύνανται να εφαρμόσουν το σύστημα το οποίο προβλέπει η εν λόγω Οδηγία για την επιστροφή και άλλων πολιτιστικών αγαθών, εκτός εκείνων τα οποία ορίζονται ως «πολιτιστικά αγαθά» στο άρθρο 2 περ. 1 της Οδηγίας (περ. 1 του προτεινόμενου άρθρου 2 του νομοσχεδίου).

Με τις διατάξεις του άρθρου 4, ως αρμόδια κεντρική αρχή του ελληνικού κράτους για την εφαρμογή του παρόντος ορίζεται το Τμήμα Τεκμηρίωσης και Προστασίας Πολιτιστικών Αγαθών της Διεύθυνσης Διαχείρισης Εθνικού Αρχείου Μνημείων, Τεκμηρίωσης και Προστασίας Πολιτιστικών Αγαθών του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, του οποίου διευρύνονται οι αρμοδιότητες. Σημειώνεται ότι το εν λόγω Τμήμα καθίσταται, εφεξής, αρμόδιο και για την υποβολή εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος και της Οδηγίας 2014/60/ΕΕ συμφώνως προς το άρθρο 17 της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας. Επισημαίνεται, επίσης, ότι παρατείνεται από τρεις (3) σε έξι (6) μήνες το χρονικό διάστημα εντός του οποίου οι αρμόδιες αρχές του αιτούντος κράτους μέλους δύνανται να εξακριβώσουν αν το αγαθό το οποίο βρέθηκε σε άλλο κράτος αποτελεί πολιτιστικό αγαθό υπό την έννοια του παρόντος.

Με τις διατάξεις του άρθρου 5 ρυθμίζονται θέματα δικαστικής προστασίας, όπως η δυνατότητα άσκησης αγωγής με αίτημα την επιστροφή του πολιτιστικού αγαθού, αίτησης για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων κατά του νομέα ή του κατόχου, η απαγόρευση πράξεων νομής ή κατοχής ή και η επιδίκαση στο αιτούν κράτος μέλος της νομής του πολιτιστικού αγαθού, χωρίς να θίγεται η δυνατότητα άσκησης άλλων ένδικων μέσων συμφώνως προς το ελληνικό δίκαιο.

Περαιτέρω, ορίζεται ότι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της ελληνικής κεντρικής αρχής και των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών σχετικά με θέματα τα οποία αφορούν την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών πραγματοποιείται μέσω της μονάδας του συστήματος πληροφόρησης για την εσωτε-

ρική αγορά (Κανονισμός 1024/2012/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 (IMI) «για τη βελτίωση της συνεργασίας και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών»). Επίσης, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού να επιτρέπει με απόφασή του την πρόσβαση και άλλων υπηρεσιών στο εν λόγω σύστημα (άρθρο 6).

Με τις διατάξεις του άρθρου 7 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την παραγραφή των αξιώσεων για την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών (βλ. άρθρο 5 του παρόντος). Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι οι αξιώσεις για την επιστροφή πολιτιστικού αγαθού παραγράφονται μετά την παρέλευση τριών (3) ετών, αντί ενός (1) όπως ισχύει σήμερα, από την ημερομηνία κατά την οποία η αρμόδια κεντρική αρχή του αιτούντος κράτους μέλους έλαβε γνώση του τόπου όπου βρισκόταν το πολιτιστικό αγαθό και της ταυτότητας του νομέα ή του κατόχου του.

Με τις διατάξεις του άρθρου 8 ρυθμίζονται θέματα τα οποία αφορούν το περιεχόμενο της δικαστικής απόφασης σχετικώς με την επιστροφή πολιτιστικού αγαθού και τις δαπάνες εκτέλεσης της εν λόγω απόφασης. Μεταξύ άλλων, με τη νέα διάταξη της παρ. 2 του παρόντος, μετατίθεται στον νομέα το βάρος της απόδειξης σχετικώς με το αν επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια και προσοχή κατά την απόκτηση του πολιτιστικού αγαθού, ώστε το δικαστήριο να επιδικάσει σε αυτόν εύλογη αποζημίωση, και τίθενται ενδεικτικώς κριτήρια βάσει των οποίων κρίνεται, σε κάθε περίπτωση, αν ο νομέας επέδειξε την δέουσα επιμέλεια και προσοχή προκειμένου να του καταβληθεί η ως άνω αποζημίωση.

Τέλος, με τις διατάξεις του άρθρου 9 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την κυριότητα επί του πολιτιστικού αγαθού μετά την επιστροφή του, στο άρθρο 10 παρατίθενται οι καταργούμενες διατάξεις, και στο άρθρο 11 ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 2

Για λόγους νομικής ακριβολογίας, στην περίπτωση 2) εδάφιο α) του προτεινόμενου άρθρου η φράση «(...) κατά παράβαση των κανόνων του, σχετικά με την προστασία των εθνικών θησαυρών (...)» θα ήταν ορθότερο να αντικατασταθεί ως εξής: «(...) κατά παράβαση των κανόνων του οι οποίοι διέπουν την προστασία των εθνικών θησαυρών (...)».

Επίσης, στην περίπτωση 2) εδάφιο β) του προτεινόμενου άρθρου η φράση «μη επιστραφέν μετά την παρέλευση της προθεσμίας για νόμιμη προσωρινή

απομάκρυνση ή κατά παράβαση (...)» θα ήταν ορθότερο να αντικατασταθεί ως εξής: «μη επιστραφέν μετά την παρέλευση της προθεσμίας η οποία είχε ταχθεί για νόμιμη προσωρινή απομάκρυνση ή κατά παράβαση (...)».

Τέλος, για τους ίδιους λόγους, στην περ. 8) η φράση «(...) υπό την προϋπόθεση ότι ο οργανισμός αποτελεί ιδιοκτησία του εν λόγω κράτους-μέλους ή τοπικής ή περιφερειακής αρχής (...)» θα ήταν ορθότερο να αντικατασταθεί ως εξής: «(...) υπό την προϋπόθεση ότι ο οργανισμός ανήκει στο εν λόγω κράτος μέλος ή στην τοπική ή περιφερειακή αρχή (...)»

2. Επί του άρθρου 3

Με την προτεινόμενη διάταξη, η οποία αφορά το πεδίο εφαρμογής του παρόντος, ορίζεται ότι: «[οι] διατάξεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται για τα πολιτιστικά αγαθά που απομακρύνθηκαν παράνομα από το έδαφος της Ελλάδας μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, καθώς και στις αιτήσεις επιστροφής πολιτιστικών αγαθών, που απομακρύνθηκαν παράνομα από το έδαφος άλλων κρατών-μελών πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993».

Εν προκειμένω, για λόγους σαφήνειας, θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται και στις αιτήσεις επιστροφής πολιτιστικών αγαθών οι οποίες απευθύνονται προς την Ελλάδα από άλλα κράτη μέλη και αφορούν πολιτιστικά αγαθά τα οποία βρίσκονται στο έδαφος της και απομακρύνθηκαν παρανόμως από το έδαφος άλλου κράτους μέλους πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993, εάν αυτή είναι η βούληση του νομοθέτη.

3. Επί του άρθρου 4

Στην περίπτωση 3) της προτεινόμενης διάταξης, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και σαφήνειας, η φράση «(...) από την κοινοποίηση στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος που προβλέπεται στην παράγραφο 2, δεν εφαρμόζονται οι παράγραφοι 4 και 5» θα ήταν σκόπιμο να αντικατασταθεί ως εξής: «(...) από την κοινοποίηση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος η οποία προβλέπεται στην περίπτωση 2 ανωτέρω, δεν εφαρμόζονται οι περιπτώσεις 4 και 5 του παρόντος άρθρου».

4. Επί του άρθρου 7 παρ. 2

Για λόγους νομικής ακριβολογίας και σαφήνειας, η φράση «(...) η αγωγή για επιστροφή παραγράφεται μετά από παρέλευση εβδομήντα πέντε (75) ετών, (...) ή εάν η αγωγή είναι απαράγραφτη σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους» πρέπει να αντικατασταθεί ως εξής: «(...) η αξίωση για επιστροφή παραγράφεται μετά από παρέλευση εβδομήντα πέντε (75) ετών, (...) ή εάν η αξίωση είναι απαράγραφτη σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους».

5. Επί του άρθρου 8

Στην παράγραφο 1 του παρόντος, για λόγους σαφήνειας, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο η φράση «(...) από το αρμόδιο δικαστήριο (...)» να αντικατασταθεί από τη φράση «(...) από το Μονομελές Πρωτοδικείο (...)».

Επίσης, η φράση «της παραγράφου 1 του άρθρου 2» θα ήταν ορθότερο να αντικατασταθεί από τη φράση «(...) της περιπτώσεως 1 του άρθρου 2 (...)».

Περαιτέρω, στην παράγραφο 5 του παρόντος, η φράση «(...) που αναφέρονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 4 (...)» θα ήταν ορθότερο να αντικατασταθεί από τη φράση «(...) που αναφέρονται στην περίπτωση 4 του άρθρου 4 (...)».

Τέλος, στις παραγράφους 4 και 6, για λόγους πληρότητας, μετά τις φράσεις «αποζημίωση της παραγράφου 2» και «των δαπανών της παραγράφου 5» θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να προστεθεί η φράση «του παρόντος άρθρου».

Αθήνα, 15 Δεκεμβρίου 2015

Ο εισηγητής
Δημήτριος Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

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

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

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

