



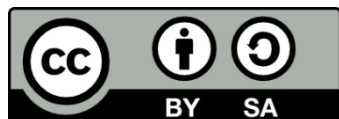
Ειδικά μαθήματα εμβάθυνσης στο συνταγματικό και διοικητικό δίκαιο

Διοικητικό Δίκαιο

Η συμβατότητα του ακυρωτικού ελέγχου προς τις επιταγές της ΕΣΔΑ

Αν. Καθηγήτρια Ευγ. Β. Πρεβεδούρου

Τμήμα Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.





ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Η απόφαση ΟλστΕ 3319/2010

Προσβαλλόμενη πράξη-πραγματικά περιστατικά

- Η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) επέβαλε πρόστιμο ύψους 76.000.000 ευρώ κατά ανώνυμης εταιρίας για παραβάσεις της κείμενης νομοθεσίας περί απορρήτου των επικοινωνιών.
- Η πράξη επιβολής των εν λόγω προστίμων αποτελεί την προσβαλλόμενη πράξη.



Εφαρμοστές διατάξεις

- Άρθρ. 11 ν. 3115/2003, που προβλέπει την επιβολή προστίμου από 15.000 ευρώ έως 1.500.000 ευρώ σε περίπτωση παράβασης της νομοθεσίας για το απόρρητο των επικοινωνιών
- Άρθρ. 6 παρ. 4 ν. 3115/2003, που προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ κατά αυτών των πράξεων
- Άρθρ. 19 Σ.
- Άρθρ. 101^A. Σ.
- Άρθρ. 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ



Ερμηνεία άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ από το ΕΔΔΑ

- Καθένας έχει το δικαίωμα η, αστική ή ποινική, υπόθεσή του να εξετασθεί από «δικαστήριο».
- Έννοια «δικαστηρίου»: Το όργανο που αποφαινεται επί των υπαγόμενων σε αυτό υποθέσεων με την τήρηση διαδικασίας που πρέπει να τελεί υπό ορισμένες εγγυήσεις.
- Εγγυήσεις (ουσιώδη στοιχεία της έννοιας της δίκαιης δίκης):
 - α. Αμεροληψία (τήρηση ίσων αποστάσεων από τους διαδίκους)
 - β. Ανεξαρτησία από τη διοίκηση και τα άλλα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας
 - γ. Πάγιος (όχι περιστασιακός) χαρακτήρας
 - δ. Δημοσιότητα των συνεδριάσεών του.



(συνέχεια)

- Το δικαστήριο πρέπει να έχει πλήρη δικαιοδοσία:
 - α. να αποφαινεται δηλαδή όχι μόνο επί του νομικού αλλά και επί του ουσιαστικού μέρους των υποθέσεων και
 - β. να έχει την εξουσία να προβεί (χωρίς να αναπέμψει αν διαπιστώσει παρανομία) στην επιμέτρηση του ύψους κύρωσης, να την μεταρρυθμίσει ή να την μειώσει



(συνέχεια)

- Πράξεις που εκδίδονται από διοικητική αρχή ισοδυναμούν με δικαστικές διαφορές ποινικής φύσης και εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και πρέπει να εκδικάζονται από «δικαστήριο» παρέχον τις εγγυήσεις της δίκαιης δίκης (και άρα να είναι δικαστήριο πλήρους δικαιοδοσίας) εφόσον:
 - α. Επιβάλλουν σοβαρές διοικητικές κυρώσεις (π.χ. πρόστιμα μεγάλου ύψους) και
 - β. Θεσπίζονται από την εσωτερική διοικητική νομοθεσία για αποτρεπτικό και κατασταλτικό σκοπό.



(συνέχεια)

- Η ακυρωτική δίκη, στο πλαίσιο της οποίας αμφισβητείται αποκλειστικά η νομιμότητα των εν λόγω πράξεων, μπορεί να είναι σύμφωνη με τις αρχές τις ΕΣΔΑ εφόσον το όργανο που εξέδωσε την πράξη μπορεί να θεωρηθεί ως «δικαστήριο», κατά το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, πληρώνοντας τις σχετικές εγγυήσεις.
- Εγγυήσεις:
 - α. Πάγιος χαρακτήρας
 - β. Αμεροληψία και ανεξαρτησία μελών
 - γ. Έκδοση δεσμευτικών για την έννομη τάξη αποφάσεων
 - δ. Δημοσιότητα της διαδικασίας.



Ο (μεταγενέστερος της αίτησης ακύρωσης) ν. 3675/2008

- Ο ν. 3675/2008 εξεδόθη μετά την κατάθεση της αίτησης ακύρωσης και δεν κατέλαβε τις εκκρεμείς υποθέσεις.
- Το άρθρ. 11 του ν. 3675/2008:
 - α. Εξειδίκευσε το καθεστώς κυρώσεων για παραβάσεις του απορρήτου της επικοινωνίας ως προς τους παρόχους τηλεφωνίας
 - β. Διαφοροποίησε το ύψος των επιβαλλόμενων προστίμων
 - γ. Προέβλεψε την προσβολή των αποφάσεων της ΑΔΑΕ με προσφυγή ουσίας ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.



(συνέχεια)

- Ο ν. 3675/2008 δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην επίδικη υπόθεση.
- Δεν συντρέχει περίπτωση παραπομπής της υπόθεσης στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών για να δικαστεί ως προσφυγή ουσίας (άποψη πλειοψηφίας).



Η εφαρμογή του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ στην επίδικη υπόθεση

- Ισχυρισμός αιτούσας: Ο χαρακτήρας του υπό κρίση ενδίκου βοηθήματος ως αίτησης ακύρωσης και η εκδίκαση της υπόθεσης από το ΣτΕ δεν παρέχουν τα εγγύα της δίκαιης δίκης κατά το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ διότι το ακυρωτικό δικαστήριο δεν κάνει έλεγχο ουσίας.
- ΣτΕ: Η επίδικη υπόθεση γεννά δίκη σχετική με ποινική κατηγορία κατά το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Άρα πρέπει να κριθεί:
 - α. Αν η ακυρωτική δίκη παρέχει τα εγγύα της «δίκαιης δίκης»
 - β. Αν η ΑΔΑΕ παρέχει τις εγγυήσεις δικαστηρίου κατά το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ.





Συμβατότητα της διαδικασίας ενώπιον της ΑΔΑΕ με το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ

Η άποψη της πλειοψηφίας

Χαρακτηριστικά, συγκρότηση και αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ

- Άρθρ. 19 παρ. 2 Σ: σύσταση ανεξάρτητης αρχής για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών (θεσμική εγγύηση).
- Η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή οφείλει να έχει όλες τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μελών της καθώς και της μέγιστης δυνατής διαφάνειας κατά τη λειτουργία της.
- Για την εξασφάλιση της διαφάνειας, η γενικότερη αρχή της φανερής δράσης των συντεταγμένων οργάνων επιβάλλει οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών να εκδίδονται κατόπιν δημόσιας συνεδρίασης.
- Απόκλιση από την αρχή της δημοσιότητας επιτρέπεται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (σχετικές με την εθνική άμυνα και τη δημόσια ασφάλεια), στις οποίες δεν υπάγονται εξ ορισμού ή αυτοδικαίως οι υποθέσεις που συζητούνται ενώπιον της ΑΔΑΕ.
- Δεν μπορεί να θεσπιστεί (συνταγματικά ανεκτός) γενικός κανόνας της διεξαγωγής της διαδικασίας ενώπιον της ΑΔΑΕ κλεισμένων των θυρών.



(συνέχεια)

- Σύσταση της ανεξάρτητης αρχής με τον ν. 3115/2003.
- Βάσει του άρθρ. 6 η ΑΔΑΕ εκδίδει τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργία της.
- Ο νομοθέτης δεν χορήγησε εξουσιοδότηση στην ΑΔΑΕ να θεσπίσει απαγόρευση της δημοσιότητας των συνεδριάσεών της, η οποία επιτάσσεται από το Σύνταγμα.
- Στο άρθρ. 6 του εσωτερικού κανονισμού της ΑΔΑΕ ορίζεται ότι οι συνεδριάσεις της αρχής δεν είναι δημόσιες.
- Η ρύθμιση αυτή κείται εκτός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης και συνεπώς είναι μη εφαρμοστέα.



Συμπέρασμα της πλειοψηφίας

- Η ΑΔΑΕ παρέχει όλες τις απαιτούμενες εγγυήσεις του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ (δίκαιη δίκη) διότι:
 - α. Είναι ανεξάρτητη αρχή, προβλεπόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα και τα μέλη της τελούν υπό ιδιαίτερες και αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας
 - β. Οι συνεδριάσεις της πρέπει να διεξάγονται κατά το Σύνταγμα δημόσια.



(συνέχεια)

- Συνεπώς, η άσκηση (μόνο) ελέγχου νομιμότητας από το ΣτΕ επί των πράξεων της αρχής δεν παραβιάζει το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ.
- Η προσβαλλόμενη πράξη ακυρώνεται λόγω της εφαρμογής από την ΑΔΑΕ της διάταξης του κανονισμού της που αποκλείει τη δημοσιότητα της συνεδρίασης, η οποία αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας κατά την επιβολή κυρώσεων.
- Δεν συντρέχει λόγος έκδοσης αναβλητικής απόφασης παρά την ακύρωση της πράξης μέσω της αυτεπάγγελτης λήψης υπόψη λόγου ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης διότι το εν λόγω ζήτημα εντάσσεται στην προβληματική της κάλυψης των κριτηρίων της δίκαιης δίκης του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ.





ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Η άποψη της μειοψηφίας

Νόμιμη η έλλειψη δημοσιότητας των συνεδριάσεων της ΑΔΑΕ

- Δεν συνάγεται από καμία συνταγματική διάταξη ότι οι ενταγμένες στην εκτελεστική λειτουργία του κράτους διοικητικές αρχές πρέπει να συνεδριάζουν δημόσια πριν από τη λήψη αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλουν κυρώσεις.
- Δεν συνάγεται ούτε από το άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ ότι όλα τα συλλογικά όργανα ή οι διοικητικές αρχές οφείλουν να συνεδριάζουν δημόσια.
- Δεν συνάγεται ούτε από τη νομοθεσία της ΑΔΑΕ ότι η αρχή πρέπει να συνεδριάζει δημόσια.
- Συνεπώς, η διάταξη του εσωτερικού κανονισμού της ΑΔΑΕ είναι νόμιμη.



Συμπέρασμα της μειοψηφίας

- Από τη στιγμή που η ΑΔΑΕ δεν συνεδριάζει δημόσια δεν πληροί τις προϋποθέσεις του «δικαστηρίου» του άρθρ. 6 της ΕΣΔΑ.
- Τα ένδικα βοηθήματα κατά των κυρώσεων που επιβάλλει η αρχή πρέπει να εκδικάζονται από δικαστήριο πλήρους δικαιοδοσίας.
- Πρέπει να εφαρμοστεί ο μεταγενέστερος ν. 3674/2008, ο οποίος προβλέπει προσφυγή ουσίας κατά των πράξεων της ΑΔΑΕ (κατά σύμφωνη με την ΕΣΔΑ ερμηνεία του άρθρ. 17 αυτού περί της έναρξης ισχύος του νόμου).
- Το υπό κρίση ένδικο βοήθημα πρέπει να παραπεμφθεί στο Διοικητικό Εφετείο ως προσφυγή ουσίας.





ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Ελάσων μειοψηφία

Συνδυαστική αξιολόγηση της διαδικασίας ενώπιον της ΑΔΑΕ και της ακυρωτικής δίκης

- Εξεταστέο ζήτημα είναι αν η τηρηθείσα ενώπιον της ΑΔΑΕ διαδικασία, σε συνδυασμό με τη διαδικασία ενώπιον του ΣτΕ, πληροί τις προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης.
- Βάσει του ΕΔΔΑ δεν εξετάζεται κατά πόσο καθένα από τα όργανα (διοικητικό και δικαστικό) ή έστω το ένα εξ αυτών πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ.
- Εξετάζεται κατά πόσο η διαδικασία ενώπιον του διοικητικού οργάνου καλύπτει τις ελλείψεις από το δικαστικό όργανο, που πραγματοποιεί μόνο έλεγχο νομιμότητας, προϋποθέσεις έτσι ώστε το διοικητικό όργανο να θεωρείται «δικαστήριο» και η διαδικασία σύμφωνη με την ΕΣΔΑ.
- Κρίσιμο για το ΕΔΔΑ είναι το κατά πόσο ικανοποιείται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση το ωφέλιμο αποτέλεσμα που επιδιώκεται με τις διατάξεις της Σύμβασης, δηλαδή όλες οι επί μέρους προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης.



Η διαδικασία ενώπιον του ΣτΕ και της ΑΔΑΕ υπό το πρίσμα του άρθρ. 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ

- Ο εν προκειμένω ασκούμενος έλεγχος από το Δικαστήριο σε συνδυασμό με τη διαδικασία ενώπιον της ΑΔΑΕ καλύπτει τις απαιτήσεις της δίκαιης δίκης διότι η διαδικασία περιλαμβάνει:
- Ενώπιον του ΣτΕ: α. δίκη διεξαγόμενη κατ' αντιμωλία ενώπιον ανώτατου δικαστηρίου που συνεδριάζει δημόσια, β. έλεγχο αιτιολογίας και πλάνης περί τα πράγματα, γ. έλεγχο κατάχρησης εξουσίας, δ. έλεγχο συνδρομής του σκοπού έκδοσης της πράξης, ε. δυνατότητα διάταξης αποδείξεων ή προσκόμισης συμπληρωματικών στοιχείων, στ. δυνατότητα εν μέρει ακύρωσης της πράξης.



(συνέχεια)

- Ενώπιον της ΑΔΑΕ: α. υψηλού επιπέδου ανεξάρτητη συγκρότηση, β. πλήρη έλεγχο κάθε ισχυρισμού των ενδιαφερομένων.
- Η δε αρχή νομίμως δεν συνεδριάζει δημόσια, διότι:
 - α. Τα ζητήματα που εξετάζει αφορούν προσωπικά δεδομένα ή, όπως εδώ, υψίστης εθνικής σημασίας ζητήματα καθώς και εξόχως τεχνικά θέματα.
 - β. Από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή, συμπεριλαμβανομένης της φανεράς δράσης των οργάνων της πολιτείας και της αρχής της διαφάνειας, δεν προκύπτει ότι οι αποφάσεις των δημόσιων αρχών πρέπει να λαμβάνονται σε δημόσια συνεδρίαση.
 - γ. Κατά γενική αρχή τα συλλογικά διοικητικά όργανα (και οι ανεξάρτητες αρχές) συνεδριάζουν σε συμβούλιο.
 - δ. Δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου η δημόσια συνεδρίαση της αρχής.
 - ε. Διαφορετικά, οι ανεξάρτητες αρχές εξομοιώνονται με τα Δικαστήρια.



Συμπέρασμα ελάσσοнос μειοψηφίας

- Απόρριψη του, μη προβληθέντος, λόγου ακύρωσης.
- Εφόσον ακυρώνεται πράξη για αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο λόγο πρέπει να εκδοθεί, κατά γενική δικονομική αρχή, αναβλητική απόφαση για να δοθεί στους διαδίκους η δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους.



Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- *Κ. Γώγος*, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 2978/2005 Τμήμα Γ', ΤοΣ 1/2006, σ. 223· *Κ. Γώγος*, Δικαίωμα δικαστικής προστασίας-ακυρωτική αρμοδιότητα ΣτΕ. Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 189/2007, ΤοΣ 3/2007, ΤοΣ 2/2007, σ. 891· *Π. Μουζουράκη*, Πρόστιμα ΑΔΑΕ για παραβιάσεις της νομοθεσίας περί προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών και αρχή δημοσιότητας των συνεδριάσεων, ΕφημΔΔ 5/2010, σ. 622· *Ε. Πρεβεδούρου*, Ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σ. 858· *Α. Προυσανίδης*, Δικαστικός έλεγχος πράξεων ΑΔΑΕ-Εγγυήσεις δίκαιης δίκης. Σχόλιο στη ΣτΕ 1361/2013, ΘΠΔΔ 5/2013, σ. 421· *Ι. Συμεωνίδης*, Η μεταρρύθμιση στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης, ΕφημΔΔ 4/2010, σ. 515· *Ι. Συμεωνίδης*, Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη διοικητική δικαιοσύνη και ο διάλογος που έχει ανοίξει για μια νέα πορεία του κλάδου, ΕφημΔΔ 3/2011, σ. 384

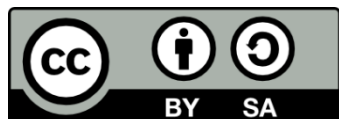




Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: <Β. Τσιγαρίδας>

Θεσσαλονίκη, <10.12.2013>



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ