



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ
ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

Αθήνα 15 Απριλίου 2021

Αριθ. Πρωτ. 2508
Αριθ. Γνωμοδότησης 13

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ
ΤΗΛ.: 2106419332
FAX: 2106411523

Προς
Τον κ. Πρόεδρο
του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης

Θέμα: Χορήγηση αντιγράφων πρακτικών των συνεδριάσεων του ΕΣΡ, κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας κατά το άρθρο 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΔΛ

Επί του ερωτήματος, το οποίο μας απευθύνετε με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1705/29-3-2021 έγγραφό σας, σχετικά με το ζήτημα αν, αναφορικά με τις συνεδριάσεις του ΕΣΡ, είναι νομικώς υποχρεωτική (και μάλιστα κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας) η χορήγηση στους ενδιαφερόμενους αντιγράφου των πρόχειρων πρακτικών του τηρούντος αυτά γραμματέως και των τυχόν μαγνητοφωνημένων πρακτικών που αυτός ενδεχομένως τηρεί, για διευκόλυνση της εργασίας του και χωρίς νομική (υπηρεσιακώς δεσμευτική) υποχρέωση, η κατά το άρθρο 25§2 Ν. 1756/1988 (ΚΟΔΚΔΛ) γνώμη μας είναι η ακόλουθη.

1. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 10§3 του Συντάγματος «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων... όπως νόμος ορίζει». Εξάλλου, στο άρθρο 1 του Κώδικα πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία (ΠΔ 28/2015) κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 5 Ν. 2690/1999 (Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), με τις

οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά στοιχεία, δηλαδή στα δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται σε δημόσια αρχεία. Συνάμα, σύμφωνα με το άρθρο 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΔΛ, «ο εισαγγελέας πρωτοδικών δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 ΚΠΔ». Η τελευταία αυτή διάταξη αποτέλεσε επανειλημμένα αφορμή παρέμβασης της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου με μορφή Γενικών Οδηγιών (Εγκυκλίων) και Γνωμοδοτήσεων (βλ. ΓνωμΕισΑΠ [Χ. Βουρλιώτη] 4/2014, ΠοινΧρ 2014, 634, ΠοινΔικ 2014, 717 και ΕλλΔνη 2014, 1526 [με ενημερ. σημ. Ι. Κατρά], ΓνωμΕισΑΠ [Β. Μαρκή] 1/2005, ΠοινΧρ 2006, 84 και ΠοινΔικ 2005, 170, ΕγκΕισΑΠ [Αθ. Κονταξή] 6/2006, ΠοινΔικ 2007, 292, ΕγκΕισΑΠ [Αν. Καπόλλα] 5/1998, Υπερ 1999, 1014). Η άσκηση της εν λόγω εισαγγελικής αρμοδιότητας έχει αποδειχθεί (κατά το πλείστον) αποτελεσματική στην πράξη, ως ταχεία διαδικασία δικαστικής (εισαγγελικής) προστασίας του πολίτη για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, διότι πράγματι, χωρίς χρονοτριβή, εξαλείφει ένα συνηθισμένο σημείο τριβής μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και πολιτών και αίρει αντιπαραθέσεις πολιτών και (ενίοτε δυστροπούντων ή ευθυνόφοβων) δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, έχει αμφισβητηθεί η φύση τής κατά το άρθρο 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΑΛ εισαγγελικής παραγγελίας και έχει θεωρηθεί δογματικά προβληματική (βλ. Ευτ. Φυτράκη, Ο εισαγγελέας και το κράτος δικαίου, ΤοΣ 2008, 351-395, 377 επ., όπου ο εισαγγελέας ευφυώς εξομοιώνεται με ένα είδος «αυτοφώρου διοικητικού δικαστηρίου»). Πάντως, κατά την κρατούσα (εισαγγελική) άποψη, η παραγγελία του εισαγγελέα προς τις δημόσιες αρχές και

υπηρεσίες του δημόσιου τομέα για χορήγηση εγγράφων στον έχοντα δικαίωμα ή έννομο συμφέρον πολίτη έχει το χαρακτήρα δικαστικής διατάξεως (βλ. ΓνωμΕισΑΠ 4/2014 και 1/2005, όπ. παρ., και ΕγκΕισΑΠ 6/2006, όπ.παρ. Πρβλ. μεμονωμένη, μη συμβατή με το άρθρο 89§3 εδ. α του Συντάγματος, και μάλλον εσφαλμένη γνώμη στην ΕγκΕισΑΠ [Ι. Χρυσού] 7/2007, ΠοινΔικ 2007, 985, όπου γίνεται λόγος για «διοικητική πράξη»). Άλλωστε, η δικαστική αυτή διάταξη (εισαγγελική παραγγελία) προέρχεται από ισόβιο κατά το Σύνταγμα δικαστικό λειτουργό, η άσκηση των αρμοδιοτήτων του οποίου περιβάλλεται με το κύρος της δικαστικής λειτουργίας, ο ίδιος δε απολαμβάνει τις εγγυήσεις της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας κατά τα άρθρα 87 επ. του Συντάγματος (βλ. ΓνωμΕισΑΠ 4/2014, όπ. παρ.). Για διαδικασία «δικαστικής» (εντός εισαγωγικών) προστασίας κάνει λόγο και ο Συνήγορος του Πολίτη (βλ. Πόρισμα ΣτΠ υπ' αριθμ. 9227.2/03/29-9-2003 [εισηγητές: Ε. Φυτράκης – Δ. Παπαλουκά], ΠοινΔικ 2005, 175). Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι την κρατούσα άποψη υιοθετεί και η νομολογία του Αρείου Πάγου, δεχόμενη ότι «η σχετική παραγγελία του εισαγγελέα (κατά το άρθρο 25§4 στοιχ.β ΚΟΔΚΔΛ) έχει το χαρακτήρα δικαστικής διάταξης» (βλ. ΑΠ 148/2013, ΠοινΧρ 2014, 203).

2. Υπερβαίνοντας τις (ενδιαφέρουσες και ως ένα βαθμό δικαιολογημένες) θεωρητικές ενστάσεις για τη δογματική θεμελίωση της φύσης της εισαγγελικής αρμοδιότητας και τη συμβατότητά της με τη διάκριση των εξουσιών (βλ. Ευτ. Φυτράκη, όπ.παρ., σελ. 378) και συνάμα αναγνωρίζοντας ότι πράγματι το ζήτημα της σχέσης δικαστικών (εισαγγελικών) και ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, όπως είναι το ΕΣΡ κατά το άρθρο 15 του Συντάγματος, ούτε απλό είναι, ούτε οριζόντιες προσεγγίσεις επιδέχεται (κατά την έκφραση του καθηγητή Λ. Μαργαρίτη: ΠοινΔικ 2014, σελ. 718), αλλά η σφαιρική διασαφήνισή του προϋποθέτει δογματικές εμβαθύνσεις, ευρύτερες δικαιοκρατικές αναγωγές και πρακτικού χαρακτήρα

σταθμίσεις, συνοψίζουμε, στη συνέχεια, τις πλέον ουσιώδεις προϋποθέσεις και τους όρους υπό τους οποίους (πρέπει να) ενεργεί ο εισαγγελέας πρωτοδικών στο πεδίο της εκ του άρθρου 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΔΛ αρμοδιότητάς του, ώστε να προσεγγίσουμε την ορθή απάντηση στο τεθέν ερώτημα.

α. Ο εισαγγελέας λαμβάνει υπόψη του όχι μόνον το άρθρο 263 ΚΠΔ (261 του προΐσχ. ΚΠΔ), στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΔΛ, αλλά και το άρθρο 1 του Κώδικα πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία (ΠΔ 28/2015) και τις ισχύουσες διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία Ανεξάρτητων Αρχών και Δημόσιων Υπηρεσιών ή που καθιερώνουν απόρρητο (βλ. ΕγκΕισΑΠ 6/2006, όπ.παρ.).

β. Ο εισαγγελέας εκφράζει ρητά την κρίση του στην παραγγελία, δηλαδή λαμβάνει σαφή θέση επί της αποδοχής της αιτήσεως για χορήγηση των εγγράφων και δεν διαβιβάζει απλώς την αίτηση «για τις περαιτέρω ενέργειες» (βλ. ΑΠ 148/2013, ΓνωμΕισΑΠ 4/2014 και 1/2005, ΕγκΕισΑΠ 5/1998, όπ.παρ.). Αναγκαία είναι και η διευκρίνιση της ταυτότητας των εγγράφων, που παραγγέλλει να χορηγηθούν, όταν η αίτηση γίνεται εν μέρει δεκτή, όταν αυτή περιέχει κύριο και επικουρικό αίτημα ή όταν σ' αυτήν υπάρχει ασαφής προσδιορισμός των εγγράφων που ζητούνται. Απαιτείται, ούτως ειπείν, «σαφές διατακτικό».

γ. Η εισαγγελική παραγγελία χρήζει συνοπτικής αλλά επαρκούς αιτιολογίας αναφορικά με την ύπαρξη δικαιώματος του αιτούντος ή τη συνδρομή του εννόμου συμφέροντός του, όπως συμβαίνει όταν ο πολίτης πρόκειται να ασκήσει το εκ του άρθρου 20§1 του Συντάγματος δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας, προσφεύγοντας στα αρμόδια δικαστήρια για υπόθεση σχετιζόμενη με τα επίμαχα έγγραφα (βλ. ΑΠ 148/2013, ΓνωμΕισΑΠ 4/2014 και 1/2005, όπ.παρ.).

δ. Ο εισαγγελέας παραγγέλλει τη χορήγηση εγγράφων όταν κρίνει, πλην των άλλων, ότι πρόκειται για έγγραφα που έχουν

τελειωθεί, δηλαδή το δικαίωμα των πολιτών για γνώση των διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται σε δημόσια αρχεία δεν μπορεί να αφορά έγγραφο που η έκδοσή του δεν έχει ολοκληρωθεί (βλ. Πόρισμα ΣτΠ 9227.2/03/29-9-2003, όπ.παρ.).

ε. Υπό τις προεκτεθείσες (στοιχ. α-δ) προϋποθέσεις, η τήρηση των οποίων ανάγεται στη λειτουργική αποστολή του εισαγγελέα πρωτοδικών, η κατά το άρθρο 25§4 στοιχ.β ΚΟΔΚΔΛ εισαγγελική παραγγελία συνεπάγεται υποχρέωση συμμόρφωσης προς αυτήν, τυχόν δε άρνηση εκτέλεση των παραγγελλομένων μπορεί ενδεχομένως, να θεμελιώσει ποινική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος (βλ. ΓνωμΕισΑΠ 4/2014, όπ.παρ.).

3. Όπως είναι γνωστό, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρ. 15§2 εδ.β και 101§1 του Συντάγματος), ασκεί τις αρμοδιότητές του ως συλλογικό διοικητικό όργανο και για τη λειτουργία του εφαρμόζονται προεχόντως οι διατάξεις του άρθρου 5 Ν. 2863/2000 («Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες διατάξεις») και συμπληρωματικά ο ΚΔΔ (Ν. 2690/1999) και ο δυνάμει του άρθρου 5§1 Ν. 2863/2000 καταρτισθείς, κυρωθείς με την υπ' αριθμ. 20291 Ε/2002 Απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας του. Σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΥΑ 20291 Ε/2002 (υπό τον τίτλο «τήρηση πρακτικών – δημοσιότητα»):

«1. Για τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας συντάσσονται πρακτικά από υπάλληλο της γραμματείας, που έχει επιφορτισθεί με το έργο αυτό με ευθύνη του Προέδρου. Τα πρακτικά τηρούνται σε ειδικό αρχείο του Συμβουλίου με ευθύνη του ίδιου γραμματέα.

2. Στα πρακτικά της Ολομέλειας αναφέρονται ιδίως τα ονόματα και η ιδιότητα των παρισταμένων, ο τόπος και ο χρόνος συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν καθώς και η εισήγηση επ' αυτών, με συνοπτική αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό

τους, οι απόψεις των εγκαλούμενων τρίτων ή άλλων προσώπων που τυχόν έχουν κληθεί να παράσχουν πληροφορίες για τα εξεταζόμενα θέματα, οι απόψεις των μελών για το κάθε θέμα, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που έχουν ληφθεί. Καταγράφεται επίσης η άποψη των μελών που μειοψήφησαν. Τυχόν διαφοροποιήσεις ως προς την αιτιολογία της ψήφου καταγράφονται στα πρακτικά της συνεδριάσεως.

3. Τα πρακτικά υπογράφονται από τον Πρόεδρο ή τον προεδρεύοντα Αντιπρόεδρο και από τον γραμματέα.

4. Μετά την υπογραφή των πρακτικών, αυτά είναι προσιτά σε καθένα που έχει έννομο συμφέρον. Ομοίως οι αποφάσεις της Ολομέλειας, μετά την κοινοποίησή τους στα ενδιαφερόμενα μέρη είναι προσιτές σε καθένα που έχει έννομο συμφέρον».

Εξάλλου, κατά τη διάταξη του άρθρου 5§7 Ν. 2863/2000, «οι αποφάσεις που εκδίδει το ΕΣΡ πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένες και να τελούν σε πλήρη αντιστοιχία με το περιεχόμενο των πρακτικών που τηρήθηκαν για την αντίστοιχη συνεδρίαση», ενώ στην παράγραφο 8 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι κατά των αποφάσεων του ΕΣΡ μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις ανάγεται ότι τα συντασσόμενα πρακτικά των συνεδριάσεων της ολομέλειας του ΕΣΡ περιλαμβάνουν «συνοπτική» μεν αναφορά στο περιεχόμενο των θεμάτων που συζητήθηκαν, αλλά είναι αρκούντως αναλυτικά, αφού πρέπει να περιέχουν, πλην των άλλων, και την εισήγηση επί των θεμάτων, τις απόψεις των εγκαλουμένων τρίτων ή άλλων προσώπων, που έχουν κληθεί να παράσχουν πληροφορίες, και τις απόψεις των μελών για κάθε θέμα. Κατά τούτο διαφέρουν από το «πρακτικό», για το οποίο γίνεται λόγος στη διάταξη του άρθρου 15§§4,7 ΚΔΔ, η οποία αναφέρεται γενικά στις συνεδριάσεις συλλογικών οργάνων της Διοίκησης και όχι ειδικά στις Ανεξάρτητες Αρχές και μάλιστα στο ΕΣΡ. Εξάλλου, οι συνεδριάσεις της ολομέλειας του ΕΣΡ δεν μπορούν να θεωρηθούν «μυστικές» κατά

την έννοια του άρθρου 14§1 ΚΔΔ, ούτε καλύπτονται από κάποια μορφή «απορρήτου», αφού δεν γίνονται μεν δημόσια, όμως παρίστανται σ' αυτές και ακούγονται εγκαλούμενοι και τρίτοι (κατά τη νομολογία δε του ΣΤΕ, οι αποφάσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις σε βάρος των διοικουμένων, πρέπει να εκδίδονται κατόπιν δημόσιας συνεδρίασης, βλ. ΟΛΣΤΕ 3319/2020). Σε κάθε περίπτωση, το προβλεπόμενο στο νόμο δικαίωμα ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του ΣΤΕ (άρθρο 5§8 Ν. 2863/2000) συνεπάγεται ειδικό έννομο συμφέρον του διοικουμένου, που θεμελιώνει δικαίωμα πρόσβασης στα πρακτικά των συνεδριάσεων της ολομέλειας του ΕΣΡ, το περιεχόμενο των οποίων πρέπει, κατά το νόμο (άρθρο 5§7 Ν. 2863/2000), να τελεί σε πλήρη αντιστοιχία με τις αποφάσεις του. Συνεπώς, υφίσταται νόμιμη υποχρέωση να χορηγείται αντίγραφο των καθαρογεγραμμένων (αναλυτικών) πρακτικών και όχι ενός συνοπτικού μονοσέλιδου «πρακτικού», που δεν έχει το πλήρες περιεχόμενο που προβλέπεται από το άρθρο 14§2 του Κανονισμού Λειτουργίας του ΕΣΡ. Η ικανοποίηση του δικαιώματος του αιτούντος πολίτη (κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας κατά το άρθρο 25§4 στοιχ. β ΚΟΔΚΔΛ ή και χωρίς να έχει προηγηθεί τέτοια) αφορά, όπως ήδη σημειώθηκε, έγγραφο που έχει τελειωθεί, δηλαδή όχι τα «πρόχειρα» πρακτικά (χειρόγραφες σημειώσεις) του γραμματέα ή τους υλικούς φορείς του ήχου σε περίπτωση που αυτός, για προσωπική του διευκόλυνση, πραγματοποιεί ανεπίσημη ηχογράφηση (αφού, εν προκειμένω, επίσημη τήρηση πρακτικών με φωνοληψία δεν προβλέπεται κατά το πρότυπο του άρθρου 143 ΚΠΔ).

4. Η προεκτεθείσα γνώμη μας (μετά παρρησίας εκφερομένη και προς επίτιμον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου απευθυνομένη) δεν απηχεί προσπάθεια να σας μεταπείσει και να μεταβάλετε άποψη και πρακτική για το μέλλον, εγκαταλείποντας την κατά το παρελθόν διατυπωθείσα αντίθετη γνώμη του τότε (εν έτει 2011) Προέδρου του

ΕΣΡ (ερειδόμενη, ίσως ετεροβαρώς, περισσότερο στον ΚΔΔ και λιγότερο στις ειδικότερες διατάξεις περί ΕΣΡ), αλλά συνιστά απόπειρα ευσυνείδητης εκτέλεσης εισαγγελικού καθήκοντος κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 25§2 ΚΟΔΚΔΛ (μη διαφεύγουσα, ενδεχομένως, τον κίνδυνο αστοχίας...).

Ο Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου



Δημήτριος Παπαγεωργίου

Κοιν.: 1) Υπουργείο Δικαιοσύνης

2) κ.κ. Εισαγγελείς Εφετών της Χώρας και δι' αυτών στους κ.κ.

Εισαγγελείς Πρωτοδικών της περιφέρειάς τους

Σ.Μ./