



Αθήνα, 25-04-2016

Αριθ. Πρωτ.: Γ/ΕΞ/ 2656/25-04-2016

ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 2/2016

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα συνεδρίασε σε πλήρη Ολομέλεια στο κατάστημά της την Τρίτη, 19.04.2016 και ώρα 10.00, μετά από πρόσκληση του Προέδρου της, προκειμένου να εξετάσει τα θέματα που αναφέρονται στο ιστορικό της παρούσας. Παρέστησαν οι Πέτρος Χριστόφορος, Πρόεδρος, Λ. Κοτσαλής, Α.Ι. Μεταξάς, Δ. Μπριόλας, Α. Συμβώνης, Κ. Χριστοδούλου, Π. Τσαντίλας, τακτικά μέλη και Γ. Λαζαράκος, αναπληρωματικό μέλος. Στη συνεδρίαση επίσης, παρέστησαν οι Σ. Βλαχόπουλος, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, αναπληρωματικό μέλος της Αρχής και Χ. Ανθόπουλος, Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, αναπληρωματικό μέλος της Αρχής, οι οποίοι είχαν οριστεί ως εισηγητές με δικαίωμα ψήφου. Παρούσα χωρίς δικαίωμα ψήφου ήταν η Ε. Παπαγεωργοπούλου, υπάλληλος του τμήματος διοικητικών και οικονομικών υποθέσεων, ως γραμματέας.

Η Αρχή συνεδρίασε έχοντας γενική γνωμοδοτική αρμοδιότητα επί θεμάτων οργανώσεως και λειτουργίας της κατ' εφαρμογήν των άρθρων 101Α του Συντάγματος και του ν.3051/2002 σε συνδυασμό και με τα άρθρα 19§1 του

ν.2472/1997 προκειμένου να γνωμοδοτήσει, σχετικά με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 61, 110 παρ. 12 του ν.4055/2012 (ΦΕΚ 51 Α/12.03.2012).

Μετά από διεξοδική συζήτηση η Αρχή εκδίδει ομοφώνως την ακόλουθη γνωμοδότηση

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) είναι συνταγματικό όργανο (άρθρο 9Α Συντ.) επιφορτισμένο με την πραγμάτωση του δικαιώματος στην προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9 Α Συντ.) και των άλλων συναφών με αυτό θεμελιωδών δικαιωμάτων (όπως της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και του ιδιωτικού βίου, άρθρα 5 παρ. 1 και 9 Συντ. αντίστοιχα). Από τη συνταγματική φύση του οργάνου αυτού και τη συνταγματική σημασία των ανατεθειμένων σε αυτό αρμοδιοτήτων, οι οποίες δεν αφορούν μόνο την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αλλά πρωτίστως την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και την τήρηση των αρχών του Κράτους Δικαίου, προκύπτει ότι δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η λύση της συνέχειας στη λειτουργία του, διότι δεν εννοείται «αναστολή» ή «διακοπή» της συνταγματικής προστασίας του δικαιώματος των προσωπικών δεδομένων. Κατά τον συνταγματικό νομοθέτη του 2001 η αποτελεσματική προστασία του δικαιώματος αυτού εξαρτάται από την ύπαρξη και τη λειτουργία της ΑΠΔΠΧ και, για το λόγο αυτόν, η συνταγματική αναγνώριση του ατομικού δικαιώματος στη προστασία των προσωπικών δεδομένων συνοδεύθηκε από τη συνταγματική κατοχύρωση της ΑΠΔΠΧ ως «θεσμικής εγγύησης», αναπόσπαστα συνδεδεμένης με το εν λόγω ατομικό δικαίωμα με συνέπεια να μην είναι νοητή και να απαγορεύεται η αντικατάστασή της από άλλο όργανο ή η υποκατάστασή άλλου οργάνου στις αρμοδιότητες της ΑΠΔΠΧ.

Η ρύθμιση του άρθρου 101 Α § 2 Συντ. ως προς τον τρόπο επιλογής των μελών των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων Αρχών είναι προφανές ότι αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο να μην συγκεντρωθεί ή να μην διαμορφωθεί έγκαιρα η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων που απαιτείται για τη στελέχωσή τους. Στην περίπτωση αυτή και εφόσον υπάρχει ήδη συγκροτημένη και

λειτουργούσα ανεξάρτητη Αρχή το Σύνταγμα επιβάλλει την παράταση της θητείας των υπηρετούντων μελών, ακόμη και όταν έχει λήξει η θητεία τους, λόγω αδυναμίας ανάδειξης νέων μελών και μέχρι τον διορισμό τους¹. Εφόσον λοιπόν η ανάδειξη των νέων μελών των ανεξάρτητων αρχών προσκρούει σε δυσχέρειες λόγω της αυξημένης πλειοψηφίας των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής την οποία απαιτεί το άρθρο 101Α § 2 Συντ., κάμπτεται η αρχή του απολύτως ορισμένου χρόνου της θητείας των μελών των ανεξάρτητων Αρχών ενόψει του υπέρτερου συνταγματικού συμφέροντος της συνεχούς, αδιατάρακτης και αποτελεσματικής λειτουργίας τους.

Όπως προκύπτει άλλωστε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Αναθεωρητικής Βουλής του 2001 και την τελική επιλογή της ισχύουσας ρύθμισης του άρθρου 101Α § 2 Συντ., αντί των διαφόρων άλλων λύσεων που είχαν προταθεί, ο συνταγματικός νομοθέτης επέλεξε την αυστηρότερη, δηλαδή εκείνη της πλειοψηφίας των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, και έτσι δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο της καθυστέρησης στην ανάδειξη των νέων μελών των ανεξάρτητων Αρχών, προέκρινε όμως τη λύση αυτή, με σκοπό τη διασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής συναίνεσης στα πρόσωπά των μελών τους, χωρίς να εξαρτά τη συνέχιση της λειτουργίας των ανεξάρτητων Αρχών από την έγκαιρη επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των κομμάτων για τη στελέχωσή τους²

¹ Βλ. επίσης την Ολομ ΣτΕ 3515/2013, η οποία δέχεται ότι οι 22 μήνες αποτελούν εύλογο χρονικό διάστημα για τη συνέχιση της θητείας των μελών ανεξάρτητων αρχών: «... μεσολάβησαν 22 περίπου μήνες, το χρονικό δε αυτό διάστημα, εν όψει του σκοπού που το Σύνταγμα αναθέτει στις ανεξάρτητες αρχές και της, κατά το άρθρο 101 Α παρ. 2 Συντάγματος, αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής που απαιτείται για την επιλογή των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, κείται εντός του ανεκτού, κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, ευλόγου χρόνου ». Πρβλ και ΣτΕ 3914/2013 και 1217/2014 κ.α. Το ίδιο συμπέρασμα προκύπτει εξ αντιδιαστολής από τη ΣτΕ 4646/2015, η οποία διακρίνει σαφώς τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές και ιδίως αυτές που έχουν ως αποστολή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (όπως αναμφισβητήτως η ΑΠΔΠΧ) από τις υπόλοιπες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: «Διαφορετική ερμηνεία των προεκτεθεισών διατάξεων, η οποία θα επέτρεπε τη χωρίς χρονικό περιορισμό συνέχιση της άσκησης προσφυγών από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης μετά τη λήξη της θητείας του, δεν μπορεί να εύρει έρεισμα στην αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, δεδομένου ότι η επίμαχη αρμοδιότητα του εν λόγω Επιθεωρητή ανάγεται στο εσωτερικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, αποσκοπεί αποκλειστικά στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και δεν αφορά στην παροχή υπηρεσιών προς πολίτες ή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους ... Εξ άλλου, η προαναφερόμενη διαδικασία επιλογής του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ουδόλως προσκρούει σε δυσχέρειες ανάλογες με εκείνες της επιλογής των ανεξάρτητων Αρχών που προβλέπονται στο Σύνταγμα».

² Πρβλ Ευ. Βενιζέλου Το Αναθεωρητικό κεκτημένο, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σελ 226 : «... οι ρυθμίσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 101Α ως προς τον τρόπο επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών είναι προφανές ότι αφήνουν ανοιχτό το ενδεχόμενο η αυξημένη πλειοψηφία

Υπό το πρίσμα αυτό θα πρέπει να ερμηνευθεί και η ρύθμιση του άρθρου 61 του ν. 4055/2012, η οποία ορίζει ότι «Ο χρόνος παράτασης της θητείας των [μελών των ανεξάρτητων Αρχών] δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες...». Το νόημα της ρύθμισης αυτής είναι η έντονη υπόδειξη προς τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ότι εντός 6 μηνών το αργότερο από τη λήξη της θητείας των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών θα πρέπει να έχουν ορισθεί τα νέα μέλη τους, και όχι ότι μετά την παρέλευση του εξαμήνου και για όσο χρονικό διάστημα δεν επιτυγχάνεται η διαμόρφωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας των 4/5, διακόπτεται η λειτουργία των ανεξαρτήτων Αρχών³.

Στο ίδιο ως άνω συμπέρασμα οδηγούν και τα δεδομένα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης εθνικού νόμου. Ειδικότερα και όσον αφορά το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο άρθρο 8 παρ 3 αναφέρει ότι ο «σεβασμός των κανόνων αυτών [περί προστασίας προσωπικών δεδομένων] υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής». Περαιτέρω και στο επίπεδο του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, στο άρθρο 28 παρ. 1 της Οδηγίας 95/46/ΕΚ ορίζεται ότι «Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής, στο έδαφός του, των εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί από τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Οι εν λόγω αρχές ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται με πλήρη ανεξαρτησία». Είναι σαφές ότι οι ως άνω διατάξεις δεν ανέχονται την ύπαρξη χρονικών διαστημάτων χωρίς λειτουργία της ανεξάρτητης αρχής, που είναι επιφορτισμένη στην εθνική έννομη τάξη με την προστασία του θεμελιώδους

των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής να μην συγκεντρωθεί. Στην οριακή αυτή περίπτωση τόσο η πλειοψηφία όσο και η αντιπολίτευση μοιράζονται την πολιτική ευθύνη για τη μη συγκρότηση μιας ανεξάρτητης αρχής. Βέβαια, όταν υπάρχει ήδη συγκροτημένη και λειτουργούσα αρχή, πρέπει να γίνει δεκτό (όχι μόνον όταν το προβλέπει ρητά ο εκτελεστικός νόμος, αλλά και εκ του Συντάγματος απευθείας) ότι παρατείνεται η θητεία των υπηρετούντων μελών λόγω αδυναμίας ανάδειξης νέων. Ο «κίνδυνος» αυτός ανελήφθη από τον αναθεωρητικό νομοθέτη προκειμένου να παραμείνει σταθερή η αξίωση για αυξημένη πλειοψηφία και προκειμένου να ασκείται θεσμική πίεση για τη διαμόρφωση της πλειοψηφίας αυτής.»

³ Άλλωστε στο πρόσφατο παρελθόν για να αντιμετωπισθεί η αδυναμία έγκαιρης αντικατάστασης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών επενέβαινε ο νομοθέτης είτε εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων για να επιμηκύνει την θητεία των υπηρετούντων μελών.

δικαιώματος της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, επιβάλλουν την συνεχή και απρόσκοπτη λειτουργία των αρχών αυτών και περαιτέρω αποκλείουν οποιαδήποτε παρέμβαση του εσωτερικού νομοθέτη (κοινού ή και συνταγματικού) επιφέρει διατάραξη της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, που είναι επιφορτισμένες με την προστασία των προσωπικών δεδομένων⁴.

Ο Πρόεδρος

Πέτρος Χριστόφορος

Η Γραμματέας

Ειρήνη Παπαγεωργοπούλου

⁴ Βλ. και την απόφαση της 8-4-2014 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τμήμα μείζονος συνθέσεως, υπόθεση C-288/12). Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι ο πρόωρος τερματισμός της θητείας Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων με ρύθμιση συνταγματικού επιπέδου (έστω και εάν με τη ρύθμιση αυτή συνεστήθη Εθνική Αρχή Προστασίας των δεδομένων και της ελευθερίας της πληροφόρησης) συνιστά παραβίαση από το Ουγγρικό Κράτος των υποχρεώσεων που υπέχει από την Οδηγία 95/46/ΕΚ.