

# Η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στην περίπτωση σωρευτικής επιβολής διοικητικών κυρώσεων - Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1091/2015

**Περίληψη:** Τα τρία κριτήρια Engel εφαρμόζονται και στο ρυθμιστικό πεδίο της αρχής ne bis in idem. Είτε πρόκειται για σώρευση ποινικών και διοικητικών κυρώσεων είτε διοικητικών και μόνο κυρώσεων, θα πρέπει να εξετάζεται αν οι τελευταίες, λόγω των ειδικών χαρακτηριστικών τους, έχουν οιονεί ποινική φύση, οπότε εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής ne bis in idem.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

## Περιεχόμενα

- I. Η νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με τον χαρακτηρισμό μιας κύρωσης ως ποινικής
- II. Η αξιοποίηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ από το ΔΕΕ
- III. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας
- IV. Η σώρευση διοικητικών κυρώσεων

1. Η πρόβλεψη περισσότερων διοικητικών κυρώσεων για την ίδια παραβατική συμπεριφορά απαντά συχνά στην έννομη τάξη. Το ζήτημα που αντιμετώπισε πρόσφατα το Συμβούλιο της Επικρατείας έγκειται στο αν η σωρευτική επιβολή διοικητικών κυρώσεων για την ίδια συμπεριφορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αρχής ne bis in idem. Ως γνωστόν, η αρχή αυτή ερείδεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του πρωτοκόλλου 7 που προσαρτάται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ) και το βασικό πεδίο εφαρμογής της είναι αυτό των ποινικών κυρώσεων. Για την αποτροπή του ενδεχομένου συρρίκνωσης του ρυθμιστικού πεδίου της αρχής, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ) ερμηνεύει διασταλτικά την έννοια της ποινής και της ποινικής διαδικασίας, με συνέπεια αυτή να καλύπτει και διοικητικές κυρώσεις. Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ ερμηνεύει την έννοια της ποινικής διαδικασίας κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του πρωτοκόλλου 7 υπό το πρίσμα των

γενικών αρχών που έχει αναπτύξει σχετικά με τις αντίστοιχες έννοιες, ήτοι «κατηγορία ποινικής φύσεως» και «ποινή», κατά τα άρθρα 6 και 7 ΕΣΔΑ<sup>1</sup>. Σκοπός της σχετικής ερμηνευτικής προσέγγισης ήταν η αποτροπή καταστρατήγησης της αρχής ne bis in idem μέσω της σωρευτικής επιβολής τόσο ποινικών όσο και διοικητικών κυρώσεων, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι οι τελευταίες έχουν κατ' ουσίαν ποινικό χαρακτήρα. Θα εξετασθούν διαδοχικά η προσέγγιση της νομολογίας του ΕΔΔΑ για τον χαρακτηρισμό μιας κύρωσης ως ποινικής (I), η αξιοποίησή της από το ΔΕΕ (II) και από το Συμβούλιο της Επικρατείας (III) και, τέλος, η ενδεχόμενη επιρροή της στη σωρευτική επιβολή πλειόνων διοικητικών, κατά το εθνικό δίκαιο, κυρώσεων (IV).

1. ΕΔΔΑ, απόφαση Maresti κατά Κροατίας της 25ης Ιουνίου 2009 (προσφυγή υπ' αριθ. 55759/07, § 56, με περαιτέρω παραπομπές).

## Ι. Η νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με τον χαρακτηρισμό μιας κύρωσης ως ποινικής

2. Στο πλαίσιο του άρθρου 6 ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ εφαρμόζει τρία κριτήρια, γνωστά και ως «κριτήρια Engel», από την απόφαση στην οποία διατυπώθηκαν για πρώτη φορά<sup>2</sup>. Εντελώς συνοπτικά και για τις ανάγκες της εργασίας αυτής<sup>3</sup>, το πρώτο κριτήριο Engel είναι ο χαρακτηρισμός της παράβασης στο εθνικό δίκαιο. Ο χαρακτηρισμός αυτός δεν θεωρείται από το ΕΔΔΑ ως αποφασιστικής σημασίας, αλλά χρησιμεύει ως σημείο αναφοράς για την περαιτέρω εξέταση της διάταξης<sup>4</sup>. Στο πλαίσιο του δεύτερου κριτηρίου Engel, το ΕΔΔΑ ελέγχει, κατ' αρχήν, τον κύκλο των προσώπων προς τον οποίο απευθύνεται ένας κανόνας που προβλέπει κυρώσεις για συγκεκριμένη συμπεριφορά. Όταν ο κανόνας απευθύνεται στο σύνολο των πολιτών και όχι σε συγκεκριμένη ομάδα προσώπων που τελούν υπό ειδικό καθεστώς, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στο πειθαρχικό δίκαιο, αυτό αποτελεί ένδειξη του ποινικού χαρακτήρα της κύρωσης<sup>5</sup>. Επίσης, το ΕΔΔΑ λαμβάνει υπόψη τον σκοπό της κύρωσης που προβλέπει η διάταξη. Σε περίπτωση που ο σκοπός της κύρωσης είναι η χρηματική αποζημίωση λόγω ζημίας, τότε η κύρωση δεν έχει ποινικό χαρακτήρα<sup>6</sup>. Αν, αντιθέτως, ο σκοπός είναι ο κολασμός του δράστη προς αποφυγή υποτροπής του, τότε πρόκειται για κύρωση με ποινικό χαρακτήρα<sup>7</sup>. Στην πρόσφατη νομολογία του, το ΕΔΔΑ εξετάζει και το κατά πόσον η κύρωση της παράβασης αποσκοπεί στην προστασία εννόμων αγαθών τα οποία συνήθως προστατεύονται με διατάξεις

του ποινικού δικαίου<sup>8</sup>. Τα ανωτέρω στοιχεία εκτιμώνται συνολικά<sup>9</sup>. Το τρίτο κριτήριο Engel αφορά τη φύση και τη βαρύτητα της κύρωσης<sup>10</sup>. Ειδικότερα, για τις στερητικές της ελευθερίας ποινές ισχύει γενικώς το τεκμήριο ότι έχουν ποινικό χαρακτήρα, το οποίο μπορεί να ανατραπεί σε εξαιρετικές μόνον περιπτώσεις<sup>11</sup>. Την ύπαρξη διαδικασίας ποινικού χαρακτήρα καταδεικνύει κατά κανόνα και η επιβολή χρηματικών ποινών για τη μη καταβολή των οποίων το άτομο απειλείται με ποινή στερητική της ελευθερίας<sup>12</sup> ή οι οποίες καταχωρούνται στο ποινικό μητρώο<sup>13</sup>. Όσον αφορά τον όρο του *idem*, δηλαδή της ίδιας συμπεριφοράς, σημειώνεται ότι το ΕΔΔΑ εφαρμόζει στη νεότερη νομολογία του σχετικά με την αρχή *ne bis in idem* μόνο το κριτήριο της ταυτότητας των πραγματικών περιστατικών χωρίς να εξετάζει επιπλέον την ταυτότητα του προστατευόμενου έννομου αγαθού<sup>14</sup>, προσέγγιση που θα περιόριζε το πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης επιβολής διπλής ποινής για την ίδια αξιόποινη πράξη.

## II. Η αξιοποίηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ από το ΔΕΕ

3. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και η Ευρωπαϊκή Ένωση, όσον αφορά τον αντίστοιχο κανόνα του άρθρου 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ακριβέστερα, και στο ενωσιακό δίκαιο, η αρχή *ne bis in idem*, όπως κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, συνεπάγεται ότι κανείς δεν διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά για αδίκημα για το οποίο έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικαστεί εντός της Ένωσης με οριστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου σύμφωνα με τον νόμο. Μολονότι το πρωτόκολλο 7 δεν έχει ακόμη κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης<sup>15</sup>, στο πλαίσιο της ερμηνείας της αρχής *ne bis in idem* κατά το δίκαιο της Ένωσης πρέ-

2. ΕΔΔΑ, απόφαση Engel κ.λπ κατά Κάτω Χωρών (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 8ης Ιουνίου 1976 (προσφυγές υπ' αριθ. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, σειρά Α αριθ. 22, § 82).

3. Βλ., ενδεικτικά, Ε. Πρεβεδούρου, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 102-107, με πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές.

4. ΕΔΔΑ, απόφαση Engel κ.λπ κατά Κάτω Χωρών.

5. ΕΔΔΑ, αποφάσεις Öztürk κατά Γερμανίας της 21ης Φεβρουαρίου 1984 (προσφυγή υπ' αριθ. 8544/79, σειρά Α αριθ. 73, § 53), και Lauko κατά Σλοβακίας της 2ας Σεπτεμβρίου 1998 (προσφυγή υπ' αριθ. 26138/95, Recueil des arrêts et décisions, 1998-VI, § 58).

6. ΕΔΔΑ, απόφαση Jussila κατά Φινλανδίας της 23ης Νοεμβρίου 2006 (προσφυγή υπ' αριθ. 73053/01, Recueil des arrêts et décisions, 2006-XIII, § 38).

7. Βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση Zolotukhin κατά Ρωσίας (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 10ης Φεβρουαρίου 2009 (προσφυγή υπ' αριθ. 14939, § 55), όπου γίνεται παραπομπή στην απόφαση Ezei και Connors κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 9ης Οκτωβρίου 2003 (προσφυγές υπ' αριθ. 39665/98 και 40086/98, Recueil des arrêts et décisions, 2003-X, § 102 και 105), και Maresti κατά Κροατίας (§ 59).

8. ΕΔΔΑ, αποφάσεις Zolotukhin κατά Ρωσίας (§ 55) και Maresti κατά Κροατίας (§ 59).

9. ΕΔΔΑ, αποφάσεις Ezei και Connors κατά Ηνωμένου Βασιλείου (§ 103) και Bendenoun κατά Γαλλίας της 24ης Φεβρουαρίου 1994 (προσφυγή υπ' αριθ. 12547/86, σειρά Α αριθ. 284, § 47).

10. ΕΔΔΑ, απόφαση Zolotukhin κατά Ρωσίας (§ 56).

11. ΕΔΔΑ, αποφάσεις Engel κατά Κάτω Χωρών (§ 82), και Ezei και Connors κατά Ηνωμένου Βασιλείου (§ 126).

12. ΕΔΔΑ, Žugić κατά Κροατίας της 31ης Μαΐου 2011 (προσφυγή υπ' αριθ. 3699/08 που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Recueil des arrêts et décisions, § 68).

13. ΕΔΔΑ, Žugić κατά Κροατίας (§ 68).

14. ΕΔΔΑ, απόφαση Zolotukhin κατά Ρωσίας, § 81.

15. Τέσσερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Βέλγιο, Γερμανία, Κάτω Χώρες και Ηνωμένο Βασίλειο) δεν έχουν μέχρι στιγμής κυρώσει το πρωτόκολλο 7.

πει να ληφθεί υπόψη και η νομολογία του ΕΔΔΑ<sup>16</sup>, όπως επιβάλλει η αρχή της ομοιογένειας<sup>17</sup>, κατά την οποία η έννοια και η έκταση των δικαιωμάτων που περιλαμβάνει ο Χάρτης συμπίπτουν με την έννοια και την έκταση που τους αποδίδουν οι αντίστοιχες διατάξεις της ΕΣΔΑ, όπως αυτές ερμηνεύονται με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ<sup>18</sup>. Όσον αφορά, ειδικότερα, τη στενή σχέση του Χάρτη με την ΕΣΔΑ στο θέμα της αρχής ne bis in idem, αυτή δεν προκύπτει μόνον από τις επεξηγήσεις που παρέχονται σε σχέση με το άρθρο 50 του Χάρτη, αλλά και από τη μέχρι τούδε νομολογία του Δικαστηρίου επί της εφαρμογής της γενικής αρχής ne bis in idem κατά το δίκαιο της Ένωσης<sup>19</sup>. Προνομιακά πεδία εφαρμογής της αρχής αποτέλεσαν το δίκαιο των συμπράξεων<sup>20</sup> καθώς και η σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν<sup>21</sup>. Από τη σχετική νομολογία προκύπτει ότι το αντικείμενο όλων αυτών των διαδικασιών ήταν ιδίως το στοιχείο του «idem», δηλαδή το ζήτημα αν είχαν επιβληθεί περισσότερες κυρώσεις για την ίδια πράξη<sup>22</sup>, οπότε το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να αναλύσει τη φύση της επιβαλλόμενης κύρωσης. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν διαδικασίες επιβολής προστίμων διαδοχικά από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και, στη συνέχεια, από την Επιτροπή, δηλαδή διοικητικές διαδικασίες, που φέρουν χαρακτηριστικά όμοια προς αυτά του ποινικού δικαίου. Επομένως, στην ενωσιακή έννομη τάξη, η αρχή ne bis in

idem πρέπει να τηρείται και επί συρροής διοικητικών κυρώσεων. Ο ορισμός του «bis» έδωσε στο Δικαστήριο την ευκαιρία να αποφανθεί και επί των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μία διαδικασία αποκτά ποινικό ή οιοει ποινικό χαρακτήρα ώστε να εφαρμόζεται η ως άνω αρχή<sup>23</sup>.

4. Ειδικότερα, το θέμα της ποινικής φύσης των κυρώσεων ανέκυψε στον τομέα της γεωργίας ενόψει της εφαρμογής βασικών αρχών του ποινικού δικαίου. Κατά τον έλεγχο του τυχόν ποινικού χαρακτήρα των εν λόγω κυρώσεων, όπως οι αποκλεισμοί από σύστημα ενισχύσεων, το ΔΕΚ/ΔΕΕ εφάρμοσε δύο κριτήρια. Το πρώτο αφορούσε τη φύση των παραβάσεων. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι παραβιασθέντες κανόνες αφορούσαν μόνον τους επιχειρηματίες που είχαν επιλέξει, με πλήρη ελευθερία, να υπαχθούν σε σύστημα ενισχύσεων στον τομέα της γεωργίας και έκρινε ότι σε μια τέτοια περίπτωση η διαδικασία δεν έχει ποινικό χαρακτήρα<sup>24</sup>. Ως δεύτερο κριτήριο επέλεξε ο σκοπός των επιβληθεισών κυρώσεων. Κατά τον έλεγχο βάσει του κριτηρίου αυτού, το Δικαστήριο τόνισε ότι οι προσωρινοί αποκλεισμοί από το σύστημα ενισχύσεων αποσκοπούν στην καταπολέμηση των πολυάριθμων παραβάσεων που τελούνται στο πλαίσιο της χορήγησης ενισχύσεων στον τομέα της γεωργίας και οι οποίες, επιβαρύνοντας σημαντικά τον προϋπολογισμό της Ένωσης, μπορούν να διακυβεύσουν τα μέτρα που λαμβάνουν τα θεσμικά όργανα στον εν λόγω τομέα με σκοπό τη σταθεροποίηση των αγορών, τη στήριξη του βιοτικού επιπέδου των γεωργών και τη διασφάλιση λογικών τιμών για τους καταναλωτές<sup>25</sup>. Στο πλαίσιο του εντός της Ένωσης καθεστώτος ενισχύσεων, το οποίο εξαρτά τη χορήγηση της ενίσχυσης από την παροχή εγγυήσεων εντιμότητας και αξιοπιστίας εκ μέρους του λήπτη, η κύρωση που επι-

16. Προτάσεις της J. Kokott της 8ης Σεπτεμβρίου 2011 στην υπόθεση C-17/10, Toshiba κ.λπ. και της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011 στην υπόθεση C-489/10, Bonda.

17. Άρθρο 6, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ, και άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το άρθρο 52, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη επιτρέπει να παρέχεται ευρύτερη προστασία σε σχέση με την προβλεπόμενη στην ΕΣΔΑ.

18. Βλ. ενδεικτικά, τις αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, McB. (Συλλογή 2010, σ. I-8965, σκέψη 53), της 15ης Νοεμβρίου 2011, C-256/11, Dereci κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-11315, σκέψη 70), καθώς και τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Toshiba κ.λπ., σημείο 120).

19. Αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 2002, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P έως C-252/99 P και C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij κ.λπ. κατά Επιτροπής («LVM», Συλλογή 2002, σ. I-8375, σκέψη 59) και της 29ης Ιουνίου 2006, C-289/04 P, Showa Denko κατά Επιτροπής («Showa Denko», Συλλογή 2006, σ. I-5859, σκέψη 50).

20. Βλ. τις αποφάσεις LVM (σκέψη 59) και της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P και C-219/00 P, Aalborg Portland κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. I-123, σκέψεις 338 έως 340).

21. Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, που υπογράφηκε στο Σένγκεν την 9η Ιουνίου 1990 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19).

22. Προτάσεις Kokott της 8ης Σεπτεμβρίου 2011 στην υπόθεση C-17/10, Toshiba κ.λπ.

23. Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston της 10ης Φεβρουαρίου 2011 στην υπόθεση C-272/09 P, ΚΜΕ (Συλλογή 2011, σ. I-12789, σημεία 61 επ.), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot της 26ης Οκτωβρίου 2010 στην υπόθεση C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta (πρώην ThyssenKrupp Stainless) κατά Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. I-2359, σημεία 48 επ.), και της 26ης Οκτωβρίου 2010 στην υπόθεση C-201/09 P και C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg κατά Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. I-2239, σημεία 40 επ.), στις οποίες οι γενικοί εισαγγελείς χρησιμοποιούν τα κριτήρια του ΕΔΔΑ προκειμένου να θεμελιώσουν τον οιοει ποινικό χαρακτήρα της περί συμπράξεων διαδικασίας της ΕΕ [απόφαση Menarini κατά Ιταλίας της 27ης Σεπτεμβρίου 2011 (προσφυγή υπ' αριθ. 43509/08, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Recueil des arrêts et décisions)].

24. Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Συλλογή 2002, σ. I-6453, σκέψη 41), η οποία παραπέμπει στις αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, Maizena κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4587, σκέψη 13), και της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 26).

25. Αποφάσεις Γερμανία κατά Επιτροπής (σκέψη 19) και Käserei Champignon Hofmeister (σκέψη 38).

βάλλεται σε περίπτωση μη τήρησης των προϋποθέσεων αυτών συνιστά ειδικό διοικητικό μέτρο που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του συστήματος ενισχύσεων και αποσκοπεί στη διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης των πόρων της Ένωσης.

5. Τα ως άνω κριτήρια του Δικαστηρίου ισχύουν κατά τον ίδιο τρόπο και για τον χαρακτηρισμό μιας διαδικασίας ως ποινικής όσον αφορά την αρχή *ne bis in idem*. Βάσει αυτών, το Δικαστήριο έκρινε στην απόφαση *Bonda*<sup>26</sup> ότι δεν έχουν ποινικό χαρακτήρα ούτε ο αποκλεισμός από τη λήψη ενισχύσεων για το τρέχον έτος κατά το άρθρο 138 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο του κανονισμού 1973/2004 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2004, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου όσον αφορά τα καθεστώτα στήριξης τα προβλεπόμενα βάσει των τίτλων 4 και 4α του εν λόγω κανονισμού και τη χρήση των εκτάσεων γης που προκύπτουν από την παύση καλλιέργειας για την παραγωγή πρώτων υλών<sup>27</sup>, ούτε η μείωση των ενισχύσεων κατά τα επόμενα τρία έτη κατά το άρθρο 138 παρ. 1 τρίτο εδάφιο του κανονισμού. Ως εκ τούτου, δεν θα πρέπει να έχει εφαρμογή και η αρχή *ne bis in idem*. Οι παραβιασθείσες στην προκείμενη περίπτωση διατάξεις περί ενισχύσεων αφορούν μόνο τους επιχειρηματίες που επέλεξαν, με πλήρη ελευθερία, να υπαχθούν σε σύστημα ενισχύσεων στον τομέα της γεωργίας, οι δε κυρώσεις που επιβλήθηκαν εν προκειμένω κατά το άρθρο 138 παρ. 1 του κανονισμού συνιστούν ειδικό διοικητικό μέτρο εντασσόμενο πλήρως σε ειδικό καθεστώς ενισχύσεων και αποβλέπον στην εξασφάλιση της ορθής οικονομικής διαχείρισης των δημόσιων ταμείων της Ένωσης<sup>28</sup>.

6. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η ανάλυση της γενικής εισαγγελία J. Kokott, η οποία εξετάζει τα κριτήρια που εφαρμόζει το ΔΕΕ υπό το πρίσμα των κριτηρίων Engel. Ειδικότερα, στο πλαίσιο εφαρμογής του δεύτερου κριτηρίου Engel, διαπιστώνει ότι το ΕΔΔΑ ελέγχει κατ' ουσίαν τα ίδια στοιχεία που έλαβε υπόψη το ΔΕΕ στη σχετική νομολογία του. Οι προβλεπόμενες στο άρθρο 138 παρ. 1 του κανονισμού κυρώσεις δεν απευθύνονται στο ευρύ κοινό, αλλά έχουν ως σκοπό να διασφαλίσουν ότι οι ανήκοντες σε ειδική ομάδα προσώπων, ήτοι οι λήπτες των εν λόγω γεωργικών ενισχύσεων, θα τηρούν τους κανόνες που απευθύνονται σε αυτούς. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Jussila*<sup>29</sup>. Αντικείμενο της υπόθεσης εκείνης ήταν

η επιβολή προσαυξήσεων λόγω μη καταβολής ΦΠΑ. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η επιλογή του ενδιαφερομένου να προβεί σε εγγραφή στο μητρώο των υπαγόμενων στον ΦΠΑ δεν είχε ουδεμία σημασία και ο σχετικός κανόνας δεν απευθύνεται σε περιορισμένο κύκλο προσώπων. Στις κοινοτικές κυρώσεις στον τομέα της γεωργίας, όμως, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε σχέση με τον ΦΠΑ, στον οποίο υπάγεται εν δυνάμει ο καθένας, το σύστημα των γεωργικών ενισχύσεων αποτελεί κλειστό σύστημα στο οποίο για να συμμετάσχει κανείς πρέπει να πληροί μια σειρά προϋποθέσεων. Επομένως, η ιδιαίτερη διαμόρφωση του κύκλου των προσώπων προς τα οποία απευθύνεται η σχετική ρύθμιση καταδεικνύει ότι η παρατυπία η οποία αποτελεί το αντικείμενο κυρώσεων κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του κανονισμού 1973/2004 δεν είναι ποινικού χαρακτήρα.

7. Στο πλαίσιο του ίδιου κριτηρίου, η γενική εισαγγελέας εξετάζει και τον σκοπό των κυρώσεων. Ερμηνεύοντας τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, καταλήγει ότι το δικαστήριο αυτό θεωρεί τον σκοπό της καταστολής ως συστατικό στοιχείο μιας ποινικής κύρωσης. Ως καταστολή -κατά διάκριση από την αποκατάσταση, η οποία επιδιώκει την επαναφορά στην προτέρα της βλάβης κατάσταση- νοείται η επιβολή δεινών προς αντιστάθμιση του υπαιτίως διαπραχθέντος αδικού<sup>30</sup>. Ο σκοπός μιας ποινικής κύρωσης υπερβαίνει τα όρια της απλής αποτροπής ή πρόληψης και ενέχει την απαξίωση. Αναλύοντας τον σκοπό των διοικητικών κυρώσεων στον τομέα της γεωργίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτές προορίζονταν για την καταπολέμηση των πολυάριθμων παραβάσεων που τελούνται στο πλαίσιο της χορήγησης ενισχύσεων στη γεωργία, οι οποίες επιβαρύνουν σημαντικά τον προϋπολογισμό της Ένωσης<sup>31</sup>. Αυτό συνηγορεί υπέρ του αμιγώς προληπτικού χαρακτήρα της ρύθμισης. Περαιτέρω, το γεγονός ότι ο νομοθέτης, έχοντας υπόψη τις συνέπειες για τον κατ' ιδίαν αιτούντα, αποφασίζει, με βάση την αρχή της αναλογικότητας να επιβάλει όχι ολοσχερή, αλλά μερικό μόνον αποκλεισμό από το σύστημα ενισχύσεων, υπό την μορφή μείωσης, δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα της κύρωσης. Στην περίπτωση αυτή, η κύρωση δεν αποσκοπεί στην εκ των υστέρων αποδοκιμασία της συμπεριφοράς του αιτούντος, αλλά αποτελεί εργαλείο για την ελαχιστοποίηση των κινδύνων που εγκυμονεί ο αναξιόπιστος λήπτης για τον προϋπολογισμό, με συνέπεια οι σχετικές ρυθμίσεις να έχουν προληπτικό χαρακτήρα. Την έλλειψη κατασταλτικού χαρακτήρα καταδεικνύει εξάλλου και το γεγονός ότι η μείωση επέρχεται μόνον εφόσον ο λήπτης της ενισχύσεως υποβάλει αίτηση κατά τα επόμενα τρία έτη. Εάν επρόκειτο για κα-

26. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Ιουνίου 2012, C-489/10, *Bonda*.

27. ΕΕ L 345, σ. 1.

28. Σκέψη 32 της απόφασης *Bonda*.

29. ΕΔΔΑ, απόφαση *Jussila* κατά Φινλανδίας της 23ης Νοεμβρίου 2006 (προσφυγή υπ' αριθ. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XIII, § 38).

30. Βλ., ενδεικτικώς, ΕΔΔΑ, απόφαση *Jussila* κατά Φινλανδίας (§ 38), όπου χρησιμοποιείται ως κριτήριο το αν μια οικονομική επιβάρυνση επιβάλλεται ως αποζημίωση για την προκληθείσα βλάβη ή ως ποινή προκειμένου να προληφθεί η υποτροπή.

31. Απόφαση *Käseri* *Champignon Hofmeister*, σκέψη 38.

ταστολή, δηλαδή για απαξιωτική κρίση και αντιστάθμιση της βλάβης, η κύρωση θα επιβαλλόταν ανεξάρτητα από ορισμένη ενέργεια του λήπτη της ενίσχυσης. Επομένως, ως προς τα σημεία αυτά, οι κυρώσεις στον τομέα της γεωργίας διαφέρουν σε σχέση με τις προσαυξήσεις φόρου που αποτέλεσαν αντικείμενο της νομολογίας του ΕΔΔΑ, το οποίο τις χαρακτήρισε ως ποινικές κυρώσεις διότι δεν αποσκοπούσαν στην οικονομική αποζημίωση αλλά είχαν σχεδιασθεί ως ποινή για την πρόληψη της υποτροπής<sup>32</sup>.

8. Όσον αφορά το τρίτο κριτήριο Engel, δηλαδή τη βαρύτητα της κύρωσης<sup>33</sup>, βάσει καθαρής οικονομικής θεώρησης, δηλαδή εκτιμώντας μόνον τις οικονομικές συνέπειες του αποκλεισμού από τη λήψη της ενίσχυσης ή της μείωσης αυτής, θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι κυρώσεις αυτές έχουν ποινικό χαρακτήρα. Τούτο, διότι ο ενδιαφερόμενος θα βρεθεί, σε περίπτωση λήψης της ενίσχυσης, σε καλύτερη οικονομική θέση σε σχέση με εκείνη στην οποία θα βρεθεί αν η ενίσχυση δεν του χορηγηθεί, ενώ είναι σημαντικά και τα ποσά κατά τα οποία μπορεί να μειωθεί η ενίσχυση. Όμως, η εκτίμηση της βαρύτητας της επαπειλούμενης ποινής δεν μπορεί να έχει ως μοναδικό γνώμονα το αν το μέτρο συνεπάγεται αρνητικές οικονομικές συνέπειες. Αντιθέτως, επιβάλλεται μια αξιολογική κρίση, κατά την οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη εάν η κύρωση όντως θίγει τα προστατευόμενα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου. Αν αυτό δεν συμβαίνει, τότε δεν πρόκειται για βαριά κύρωση υπό την έννοια του τρίτου κριτηρίου Engel. Στο πλαίσιο αυτής της θεώρησης, οι κυρώσεις στον γεωργικό τομέα δεν θίγουν την υφιστάμενη περιουσία του ενδιαφερόμενου, όπως θα συνέβαινε αν επρόκειτο για πρόστιμο, ούτε και κάποια εύλογη προσδοκία. Πράγματι, εφόσον ο ενδιαφερόμενος προέβη εν γνώσει του σε αναληθή δήλωση δεν έχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στη λήψη της ενίσχυσης, διότι γνώριζε εξ αρχής ότι δεν θα λάβει πλήρη ενίσχυση.

9. Από την ανωτέρω εξέταση, καθίσταται σαφές ότι τα κριτήρια Engel συμπίπτουν *mutatis mutandis*, με τα κριτήρια τα οποία εφαρμόζει το ΔΕΕ προκειμένου να καταλήξει στον ποινικό ή όχι χαρακτήρα της κύρωσης που επιβάλλουν οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

10. Στο ίδιο πνεύμα θα πρέπει να αναφερθεί η απόφαση *Hans Åkerberg Fransson*, η οποία αναδεικνύει την ενί-

σχυση της αυτονομίας του Χάρτη έναντι της ΕΣΔΑ. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι το άρθρο 50 του Χάρτη δεν εμποδίζει την εκ μέρους κράτους μέλους επιβολή, για την ίδια πράξη παράβασης των υποχρεώσεων που αφορούν την υποβολή δηλώσεων στον τομέα του ΦΠΑ, ενός συνδυασμού φορολογικών και ποινικών κυρώσεων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξασφαλιζούν την είσπραξη του συνόλου των εσόδων από ΦΠΑ και, κατ' επέκταση, την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, τα κράτη μέλη διαθέτουν ελευθερία επιλογής των κυρώσεων που επιβάλλουν<sup>34</sup>. Οι κυρώσεις αυτές μπορούν, συνεπώς, να λαμβάνουν τη μορφή διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων ή ενός συνδυασμού των δύο. Μόνον όταν η φορολογική κύρωση έχει ποινικό χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 50 του Χάρτη, και έχει καταστεί απρόσβλητη, η εν λόγω διάταξη εμποδίζει την άσκηση ποινικής δίωξης για την ίδια πράξη κατά του ίδιου προσώπου.

11. Η απόφαση αναφέρεται στα τρία κριτήρια στα οποία στηρίζεται η εκτίμηση της ποινικής φύσης των φορολογικών κυρώσεων (δηλαδή στον νομικό χαρακτηρισμό της παράβασης κατά το εσωτερικό δίκαιο, στην ίδια τη φύση της παράβασης και στη φύση και τη σοβαρότητα της κύρωσης που ενδέχεται να επιβληθεί στον διαπράξαντα την παράβαση), πλην όμως παραπέμπει μόνο στην προαναφερθείσα απόφαση *Bonda* του ΔΕΕ και όχι και στη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ<sup>35</sup>. Το ΔΕΕ εκκινεί πλέον από τον Χάρτη, ο οποίος έχει αυτόνομο χαρακτήρα, χωρίς να παραγνωρίζει βεβαίως και την ΕΣΔΑ, η οποία εν προκειμένω απλώς επιβεβαιώνει ή εμπλουτίζει το περιεχόμενο του Χάρτη. Με άλλα λόγια, το ΔΕΕ επικαλείται την ΕΣΔΑ και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών σε δεύτερο χρόνο, προς επίρρωση του αποτελέσματος στο οποίο κατέληξε η εφαρμογή του Χάρτη και προς εμπλουτισμό των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης, καθορίζοντας έτσι μια (άτυπη) ιεραρχική σχέση των μέσων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>36</sup>.

32. ΕΔΔΑ, απόφαση *Jussila* κατά Φινλανδίας (§ 38), στην οποία εξετάστηκαν και οι αποκλίσεις στη νομολογία του σχετικά με τον χαρακτηρισμό των προσαυξήσεων στον φορολογικό τομέα. Βλ., επίσης, ΕΔΔΑ, απόφαση *Ruotsalainen* κατά Φινλανδίας της 16ης Ιουνίου 2009 (προσφυγή υπ' αριθ. 13079/03, § 46) σχετικά με την επιβολή τέλους λόγω χρησιμοποίησης λάθος καυσίμου.

33. Βλ. όμως, στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού, σχετικά με την εφαρμογή του τεκμηρίου αθωότητας, την απόφαση της 8ης Ιουλίου 1999, C-199/92 P, *Hüls* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-4287, σκέψη 150).

34. Αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, 68/88, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1989, σ. 2965, σκέψη 24· της 7ης Δεκεμβρίου 2000, C-213/99, *de Andrade*, Συλλογή 2000, σ. I-11083, σκέψη 19, και της 16ης Οκτωβρίου 2003, C-91/02, *Hannl-Hofstetter*, Συλλογή 2003, σ. I-12077, σκέψη 17.

35. Σκέψη 35 της απόφασης *Åkerberg Fransson*.

36. *Th. Kingreen*, *Ne bis in idem: Zum Gerichtswettbewerb um die Deutungshoheit über die Grundrechte. Anmerkung zur Entscheidung des EuGH vom 26.2.2013 (C-617/10)*, *EuR* 4/2013, σ. 446· *O. F. Gstrein/S. Zeitmann*, *Die Åkerberg Fransson Entscheidung des EuGH - Ne bis in idem als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?*, *ZEUS* 2/2013, σ. 239· *D. Simon*, *Ne bis in idem. La Cour valide à certaines conditions la faculté de cumul de sanctions fiscales et pénales au terme d'un examen approfondi des exigences résultant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux*, *Europe* 2013 Avril Comm. n° 4, σ. 14· *V. Skouris*, *Développements récents de la protection des droits fondamentaux*

Το ΔΕΕ κατέληξε ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει, με γνώμονα τα τρία ανωτέρω κριτήρια, αν πρέπει να προβεί σε εξέταση της προβλεπόμενης από την εθνική νομοθεσία σώρευσης φορολογικών και ποινικών κυρώσεων σε σχέση με τα εθνικά πρότυπα, πράγμα που θα μπορούσε να το οδηγήσει, ενδεχομένως, να κρίνει ότι η σώρευση αυτή είναι αντίθετη προς τα εν λόγω πρότυπα, υπό την προϋπόθεση ότι οι εναπομένουσες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, ανάλογες των παραβάσεων και αποτρεπτικές<sup>37</sup>.

### III. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

12. Η σχετική με την εφαρμογή της αρχής ne bis in idem νομολογία του ΕΔΔΑ αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο επιλαμβάνεται διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις που διώκονται και ποινικώς. Η πλούσια σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορά, επομένως, την εφαρμογή της αρχής στις περιπτώσεις σωρευτικής επιβολής ποινικών κυρώσεων από τον ποινικό δικαστή και διοικητικών κυρώσεων από την κατά περίπτωση αρμόδια διοικητική αρχή. Η νομολογία υιοθέτησε την ευρεία έννοια της ποινικής υπόθεσης, όπως αυτή είχε ερμηνευθεί από το Δικαστήριο του Στρασβούργου στο πλαίσιο κυρίως του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, στην οποία ενέταξε και διοικητικές κατά το εθνικό δίκαιο κυρώσεις, προκειμένου να εφαρμόσει τον κανόνα ne bis in idem.

13. Προνομιακό πεδίο εφαρμογής της αρχής αποτέλεσε η επιβολή του πολλαπλού τέλους για τελωνειακές παραβάσεις. Χαρακτηριστική συναφώς είναι η πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ Ολ 1741/2015, η οποία εντάσσεται στο πνεύμα της γνωστής απόφασης ΣτΕ 2067/2011<sup>38</sup> του Β΄ Τμήματος και της πάγιας σχετικής νομολογίας, αφού αντικείμενό της αποτελούν τα ίδια νομικά ζητήματα, τα οποία όμως, εν προκειμένω, εξετάζονται πρωτίστως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης. Είναι μάλιστα ενδιάφέρον ότι η απόφαση της Ολομέλειας δημοσιεύθηκε περίπου ένα μήνα μετά την απόφαση του ΕΔΔΑ Καπετά-

νιος κ.λπ. κατά Ελλάδα, της 30ής Απριλίου 2015, από την οποία φαίνεται ότι αφίσταται ουσιωδώς<sup>39</sup>. Με την ευκαιρία δικαστικής προσβολής της πράξης επιβολής πολλαπλού τέλους για λαθρεμπορική παράβαση ως προς την οποία έχει προηγηθεί αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, η Ολομέλεια επιλαμβάνεται εκ νέου περιπλοκων αλλά πολυσυζητημένων προβλημάτων, όπως είναι η φύση του πολλαπλού τέλους και γενικότερα των φορολογικών κυρώσεων, η σχέση της ποινικής δίκης και της διοικητικής διαδικασίας διαπίστωσης λαθρεμπορίας καθώς και της μετέπειτα διοικητικής δίκης και η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem υπό το πρίσμα, πάντως, του ενωσιακού δικαίου. Τούτο διότι οι εφαρμοστέες, σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού τελωνειακού δικαίου και των εθνικών κανόνων περί μεταφοράς της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ, διατάξεις του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο Τελωνειακού Κώδικα (άρθρα 89 επ.) και του Ν 2127/1993 περί επιβολής πολλαπλού τέλους και κίνησης της διαδικασίας ποινικής δίωξης συνιστούν εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, οπότε οι θεσπιζόμενες με τις εν λόγω διατάξεις ρυθμίσεις πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις που απορρέουν από τον Χάρτη όσον αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται σ' αυτόν, επομένως και της αρχής ne bis in idem.

14. Επιβάλλεται να τονισθεί εν προκειμένω, όπως ήδη αναφέρθηκε, ότι με την απόφαση της 30ής Απριλίου 2015, Καπετάνιος κ.λπ. κατά Ελλάδος<sup>40</sup>, η οποία κινείται στο πνεύμα της πάγιας σχετικής νομολογίας, το ΕΔΔΑ αποδοκίμασε ρητώς<sup>41</sup> την εθνοκεντρική και συντηρητική προσέγγιση που υιοθέτησε η κρατήσασα γνώμη στην απόφαση ΣτΕ 2067/2011, όπως διατυπώθηκε στις σκέψεις 10 και 11 αυτής, η οποία φαίνεται να αγνοεί, αφενός, τον δυναμικό χαρακτήρα των διεθνών κειμένων, στοιχείο αναγκαίο για την προσαρμογή τους στις εξελίξεις των σχέσεων που ρυθμίζουν και, αφετέρου, την ιδιαιτερότητα της ΕΣΔΑ σε σχέση προς τις λοιπές διεθνείς συμβάσεις. Παρά τη ρητή αυτή αποδοκιμασία, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας καταλήγει, λίγο αργότερα, με την απόφαση ΣτΕ Ολ 1741/2015, στα ίδια συμπεράσματα

dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson, Il diritto dell'Unione Europea 2013 σ. 229· ομιλία του ίδιου στον ΔΣΑ στις 28 Μαρτίου 2013, σε εκδήλωση που διοργάνωσε προς τιμήν του η Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου, με θέμα «Όψεις της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ μετά την Λισσαβώνα».

37. Σκέψη 36 της απόφασης Åkerberg Fransson.

38. Βλ., ενδεικτικά, *Ι. Γράβαρης*, Φορολογικές κυρώσεις. Όροι και όρια της τιμωρίας, ΘΠΔΔ 12/2012, σ. 1095· *Π. Πανταζόπουλος*, Η αντιμετώπιση από τα διοικητικά δικαστήρια της διαδικασίας τιμωρίας της λαθρεμπορίας. Με αφορμή τη ΣτΕ 2067/2011, ΘΠΔΔ 12/2011, σ. 1100, με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

39. Βλ. συναφώς, σημείωμα *Ι. Δημητρακόπουλου*, Παρέδρου ΣτΕ, στην απόφαση ΣτΕ Ολ 1741/2015: Η σύντομη (;) ζωή της απόφασης Καπετάνιος σε <http://www.humanrightscaselaw.gr>. Η αρχή «ne bis in idem» με αφορμή την με αριθμό 1741/2015 Απόφαση Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας" (του *Αντώνη Π. Αργυρού*), σε <http://lawtakrap.blogspot.gr/2015/06/ne-bis-in-idem-17412015.html>. *Ε. Παυλίδου*, Ne bis in idem: Προς μία απόλυτα ευρωπαϊκή ερμηνεία ενός απόλυτου δικαιώματος (με αφορμή την απόφαση του ΕΔΔΑ της 30.4.2015, Καπετάνιος και λοιποί κατά Ελλάδα), σε <http://www.humanrightscaselaw.gr>.

40. Προσφυγή 3453/12, 42941/12 και 9028/13.

41. Βλ. ιδίως σκέψεις 69-72.

με εκείνα της απόφασης ΣτΕ 2067/2011, δηλαδή, αφενός, στη δυνατότητα επιβολής πολλαπλού τέλους για συγκεκριμένη λαθρεμπορική παράβαση παρά την προηγηθείσα αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου και, αφετέρου, στην αυτοτέλεια της διοικητικής και της ποινικής διαδικασίας, στηριζόμενη, πάντως, σε άλλη προκειμένη, καθόσον δέχεται -με παραπομπή στη νομολογία του ΔΕΕ, ιδίως δε στις αποφάσεις *Bonda* και *Akerberg Fransson*- ότι το προβλεπόμενο στον Τελωνειακό Κώδικα πολλαπλό τέλος που επιβάλλεται επί λαθρεμπορικών παραβάσεων συνιστά διοικητική κύρωση και δεν έχει ποινικό χαρακτήρα<sup>42</sup>, οπότε δεν τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής η αρχή *ne bis in idem*: «το πολλαπλούν τέλος που προβλέπει ο Τελωνειακός Κώδικας και δια παραπομπής σ' αυτόν ο Ν 2127/1993 δεν συνιστά ποινή του ποινικού δικαίου (ποινή *stricto sensu*), που επιβάλλεται από τα ποινικά δικαστήρια υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της ποινικής διαδικασίας με σκοπό αυτόν που χαρακτηρίζει την «ποινή», δηλαδή την γενικότερη νομική, ηθική και κοινωνική αποδοκιμασία της συμπεριφοράς του δράστη, αλλ' έχει χαρακτήρα, όπως ρητώς άλλωστε διαλαμβάνεται στη διάταξη του άρθρου 89 παρ. 2 του Τελωνειακού Κώδικα, διοικητικής κυρώσεως που επιβάλλεται από διοικητικά όργανα -υπό τον ουσιαστικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων- και εξυπηρετεί διαφορετικό σκοπό, που είναι η διασφάλιση της εισπράξεως κοινοτικών και εθνικών πόρων καθώς και η τήρηση και ομαλή εφαρμογή των κανόνων της τελωνειακής διαδικασίας... καθιστώντας την παράβαση οικονομικά ασύμφορη. Δηλαδή, το εν λόγω πολλαπλούν τέλος όχι μόνο κατά τον τυπικό χαρακτήρισμό του στην ελληνική νομοθεσία αλλά και κατά τη φύση και το χαρακτήρα του διαφέρει από τις κυρώσεις ποινικής φύσεως. Επιβάλλεται, ειδικότερα, για την αντιστάθμιση των συνεπειών συμπεριφορών, που συνιστούν παραβίαση διοικητικής φύσεως υποχρεώσεων κάθε συναλλασσομένου, της καταβολής, δηλαδή, προς το Δημόσιο οφειλομένων φορολογικών επιβαρύνσεων, που έχουν, μάλιστα, ταυτοχρόνως, και τον χαρακτήρα πόρων της ΕΕ. Η αντιστάθμιση συνίσταται στην αναπλήρωση των ποσών, την καταβολή των οποίων αποφεύγει με την παράνομη συμπεριφορά του ο υπόχρεος, με ανάλογη προς τα άνω αναπροσαρμογή τους, για την κάλυψη όλων των εντεύθεν δαπανών, στις οποίες προβαίνει το κράτος για τον εντοπισμό των συμπεριφορών αυτών, που, από τη φύση τους, είναι δυσχερώς εντοπίσιμες αλλά που επιτρέπουν την προσπόριση σημαντικών οικονομικών ωφελημάτων σε εκείνον που τις επιχειρεί επιτυχώς. Άλλωστε, οι προβλεπόμενες στον Τελωνειακό Κώδικα ποινές για το ποινικό αδίκημα της λαθρεμπορίας συνίστανται, κατά κανόνα, σε στέρηση της ελευθερίας του δράστη (φυλάκιση ή κάθειρξη) και ουδόλως δύναται να συγκριθούν με τις

χρηματικές κυρώσεις του αντιστοίχου διοικητικού αδικήματος...».

15. Κατά τη μειοψηφούσα, πάντως, γνώμη, το πολλαπλό τέλος που προβλέπει ο Τελωνειακός Κώδικας συνιστά μεν κύρωση διοικητική, κατά το εθνικό δίκαιο, πλην όμως, εν όψει της φύσης της σχετικής παράβασης (παράβαση με δόλο κανόνων τελωνειακού και φορολογικού δικαίου, δηλαδή κανόνων που επιβάλλουν γενικά υποχρεώσεις στους πολίτες και όχι σε κάποια ειδική κατηγορία αυτών), της φύσης και του ύψους του επίμαχου μέτρου (χρηματική κύρωση που μπορούσε να φθάσει το δεκαπλάσιο των διαφυγόντων δασμών και φόρων), καθώς και του σκοπού του (πρόληψη και καταστολή της δασμοφοροδιαφυγής), η επίδικη κύρωση έχει «ποινικό» χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και του άρθρου 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης<sup>43</sup>.

#### IV. Η σώρευση διοικητικών κυρώσεων

16. Μια συμπεριφορά ενδέχεται να παραβιάζει πλείονες διατάξεις. Χαρακτηριστική περίπτωση συναφώς αποτελεί το πεδίο δράσης των διαφόρων ανεξάρτητων διοικητικών ή ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες διαθέτουν εκτεταμένες κυρωτικές αρμοδιότητες. Για παράδειγμα, οι Ν 3229/2004 και 4002/2011, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, προβλέπουν ότι η Επιτροπή Ελέγχου και Εποπτείας Παιγνίων (ΕΕΕΠ), ανεξάρτητη διοικητική αρχή, είναι αρμόδια να χαρακτηρίζει ένα παίγνιο ως τυχερό ή μη και να επιβάλλει χρηματική ποινή μεταξύ 50.000 και 150.000 ευρώ σε επιχειρήσεις που δεν τηρούν τη διέπουσα τις προϋποθέσεις διεξαγωγής τυχερών παιγνίων νομοθεσία. Με κανονιστική απόφαση που εξέδωσε η ΕΕΕΠ κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω νόμων, προβλέπεται ότι για τη διεξαγωγή και μετάδοση από τηλεοπτικούς σταθμούς τυχερών παιγνίων απαιτείται προηγουμένως να έχουν αναρτηθεί, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, στον δικτυακό τόπο της ΕΕΕΠ οι όροι διεξαγωγής του παιγνίου. Περαιτέρω, ο Ν 2338/1995, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, προβλέπει ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) είναι αρμόδιο να επιβάλλει χρηματική ποινή 50.000 έως 150.000 ευρώ σε επιχειρήσεις που διατηρούν τηλεοπτικούς σταθμούς για μετάδοση εκπομπών, των οποίων το περιεχόμενο είναι άσεμνο και προσβάλλει τα χρηστά ήθη ή παρασύρει τη νεότητα σε εθισμό σε τυχερά παίγνια. Ας υποθεθεί ότι η ΕΕΕΠ επιβάλλει με πράξη της σε εταιρεία πρόστιμο εντός των ανωτέρω ορίων, για τον λόγο ότι μεταδόθηκε από τον τηλεοπτικό της σταθμό παίγνιο, το οποίο η ΕΕΕΠ είχε χαρακτηρίσει τυχερό, πλην όμως οι όροι διεξαγωγής του δεν είχαν αναρτηθεί στον δικτυακό τόπο της εν λόγω αρχής, ελλείψει υποβολής σχετικού αιτήματος από την

42. Σκέψη 14 της ΣτΕ Ολ 1741/2015.

43. Σκέψη 13 της ΣτΕ Ολ 1741/2015.

εταιρεία. Με μεταγενέστερη πράξη του, το ΕΣΡ επιβάλει στην ως άνω εταιρεία υψηλό πρόστιμο, ομοίως εντός των ορίων των σχετικών διατάξεων, για τον λόγο ότι, ως εκ του περιεχομένου του ανωτέρω παιγνίου και του τρόπου παρουσιάσής του, η σχετική εκπομπή ήταν άσεμνη, προσέβαλε τα χρηστά ήθη και παρέσυρε την νεότητα σε εθισμό στα τυχερά παίγνια. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν η απόφαση του ΕΣΡ παραβιάζει την αρχή ne bis in idem, δεδομένου ότι για την τηλεοπτική μετάδοση του ίδιου παιγνίου επιβλήθηκε κύρωση εις βάρος της εταιρείας με σχετική πράξη της ΕΕΕΠ.

17. Σχετικού ζητήματος επιλήφθηκε προσφάτως το Συμβούλιο της Επικρατείας επ' ευκαιρία αίτησης ακύρωσης κατά απόφασης της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ), με την οποία επιβλήθηκε στην αιτούσα εταιρεία, ως ιδιοκτήτρια του τηλεοπτικού σταθμού ALPHA T.V., η κύρωση του προστίμου ύψους 100.000 ευρώ για παράβαση της νομοθεσίας περί απορρήτου των επικοινωνιών. Σε σχέση όμως με τα πραγματικά περιστατικά, για τα οποία επιβλήθηκε η επίδικη κύρωση, το ΕΣΡ έχει ήδη επιβάλει στην αιτούσα υψηλά πρόστιμα για παράβαση των κανόνων της δημοσιογραφικής δεοντολογίας.

18. Με την απόφαση ΣτΕ 1091/2015, το Δ' Τμήμα έκρινε ότι η αρχή ne bis in idem που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ έχει εφαρμογή όχι μόνον επί ποινικών κυρώσεων αλλά και σε περιπτώσεις που από τη σχετική νομοθεσία προβλέπεται η επιβολή σοβαρών διοικητικών κυρώσεων, όπως είναι τα πρόστιμα μεγάλου ύψους. Παραπέμπει συναφώς στην απόφαση Engel για την εφαρμογή των κριτηρίων χαρακτηρισμού μιας υπόθεσης ως ποινικής κατά την ΕΣΔΑ, υπονοώντας προφανώς ότι η αρχή ne bis in idem εφαρμόζεται μόνο στην περίπτωση σωρευτικής πρόβλεψης σοβαρών διοικητικών κυρώσεων που έχουν οιονεί ποινικό χαρακτήρα λόγω βαρύτητας και απαξίας. Επιδιώκει δηλαδή την εναρμόνιση της επιβολής πλειόνων διοικητικών κυρώσεων με τη νομολογία που απαγορεύει τη σώρευση ποινικών και διοικητικών κυρώσεων οι οποίες έχουν κατ'ουσίαν ποινικό χαρακτήρα. Δέχεται, λοιπόν, ότι, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, δεν είναι επιτρεπτή, ως αντικείμενη στην αρχή non bis in idem, η επιβολή περισσότερων διοικητικών κυρώσεων από διαφορετικές διοικητικές αρχές για την αυτή παράβαση. Υιοθετεί συναφώς τη διασταλτική προσέγγιση του ΕΔΔΑ<sup>44</sup>, κρίνοντας ότι συντρέχει ταυτότητα παράβασης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του 7ου Πρωτοκόλλου, όταν βάση για την επιβολή των διαφόρων κυρώσεων αποτελούν τα αυτά κατά τα ουσιώδη στοιχεία τους πραγματικά περιστατικά, τα οποία παρουσιάζουν ενότητα τόπου και χρόνου

και στα οποία εμπλέκεται το ίδιο υπαίτιο πρόσωπο, ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού που τους δίδεται από τις οικείες διατάξεις. Σε περίπτωση, επομένως, που η αυτή παράβαση, υπό την έννοια που εκτίθεται ανωτέρω, είναι δυνατόν να κολασθεί κατ' επίκληση περισσότερων νομικών βάσεων, εάν μία από τις κατ' αρχήν αρμόδιες αρχές επιληφθεί της υπόθεσης και εκδώσει πράξη επιβολής κύρωσης, η οποία οριστικοποιείται είτε λόγω μη άσκησης κατ' αυτής ενδίκου βοηθήματος, είτε λόγω απόρριψης του ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος, δεν είναι επιτρεπτή η επιβολή κύρωσης για την ίδια παράβαση και από άλλη διοικητική αρχή, τυχόν δε εκδοθείσα πράξη επιβολής κύρωσης και από την αρχή αυτή είναι ακυρωτέα για παράβαση της αρχής non bis in idem.

19. Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη ενός Συμβούλου, πάντως, δεν συντρέχει παράβαση της αρχής non bis in idem, σε περίπτωση που επιβάλλονται περισσότερες διοικητικές κυρώσεις για τα αυτά μεν πραγματικά περιστατικά, αλλά για διαφορετική αιτία, όταν, δηλαδή, δεν ταυτίζονται τα έννομα αγαθά που προστατεύονται από τις οικείες διατάξεις και οι σκοποί που επιδιώκονται με αυτές. Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε και στην απόφαση ΣτΕ 715/2013, με την οποία κρίθηκε ότι τα έννομα αγαθά που προστατεύονται από τις διατάξεις της τηλεπικοινωνιακής νομοθεσίας και της νομοθεσίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού και οι σκοποί που επιδιώκονται με αυτές δεν ταυτίζονται, οπότε η επιβολή σωρευτικά των αντίστοιχων διοικητικών κυρώσεων από την ίδια μάλιστα αρχή, εν προκειμένω την ΕΕΕΤ, για μία συμπεριφορά, η οποία πληροί τις προϋποθέσεις εφαρμογής αμφοτέρων των εν λόγω νομοθεσιών, δεν συνιστά από την άποψη της ταυτότητας εννόμων αγαθών παραβίαση της αρχής non bis in idem.

20. Ενώ η σχετική προβληματική σε ελάχιστες περιπτώσεις έχει ανακύψει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, στη Γαλλία υπάρχει ήδη πάγια νομολογία συναφώς. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι η αρχή ne bis in idem δεν τυγχάνει εφαρμογής οσάκις επιβάλλονται πλείονες, διοικητικού χαρακτήρα κατά το εθνικό δίκαιο, κυρώσεις, οι οποίες προέρχονται από διαφορετικές κυρωτικές αρχές. Έτσι, στον αθλητή ο οποίος συνελήφθη να κάνει χρήση αναβολικών σε συγκεκριμένη αθλητική διοργάνωση μπορεί να επιβάλει κυρώσεις τόσο η αρμόδια αθλητική ομοσπονδία, βάσει της σχετικής νομοθεσίας για τον έλεγχο αντιντόπινγκ, όσο και ο Υπουργός Εθνικής Άμυνας εφόσον ο αθλητής υπηρετεί στις ένοπλες δυνάμεις<sup>45</sup>. Ομοίως, στον ένοστολο είναι δυνατόν, για την ίδια παράβαση καθηκόντων, να επιβληθούν σωρευτικώς πειθαρχικές και υπηρεσιακές κυρώσεις<sup>46</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές, η σώρευση

44. ΕΔΔΑ αποφάσεις Zolotoukhine κατά Ρωσίας (§§ 82-84) και Ruotsalainen κατά Φινλανδίας (§ 49 επ.).

45. CE 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme, n° 324439, AJDA 2010, σ. 664, chron. S.-J. Lieber/D. Botteghi-Droit administratif 2010 comm. 82, note F. Melleray

46. CE 27 janvier 2006, Ministre de la defense, n° 265600.



είναι δυνατή διότι οι κυρώσεις στηρίζονται σε διαφορετικές νομικές αιτίες (*causes juridiques différentes*)<sup>47</sup>. Σημειώνεται ότι η έννοια της νομικής αιτίας είναι ιδιαίτερως ευρεία και χρησιμοποιείται κυρίως για την κατάταξη των λόγων ακύρωσης ως αναγομένων στην εσωτερική ή στην εξωτερική νομιμότητα. Εν προκειμένω, θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια του «νομικού πεδίου», του ερείσματος της κύρωσης<sup>48</sup>.

21. Η προσέγγιση αυτή, από την οποία εμπνέεται η μειοψηφούσα άποψη στην απόφαση ΣτΕ 1091/2015, αντικατοπτρίζει τη γενική στάση της γαλλικής έννομης τάξης, η οποία έχει περιορίσει δραστικά το ρυθμιστικό πεδίο της αρχής *ne bis in idem*, δεχόμενη, αφενός, ότι αυτή προϋποθέτει επιβολή κυρώσεων από την ίδια κυρωτική αρχή και, αφετέρου, ότι η ανεξαρτησία ποινικής και πειθαρχικής διαδικασίας αποκλείει την εφαρμογή της. Το Conseil d'Etat επιβεβαίωσε προσφάτως την αρχή της σώρευσης ποινικών και πειθαρχικών κυρώσεων που στηρίζονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά, διευκρίνισε όμως ότι η συνολική διάρκεια των ποινών αυτών που επιβάλλονται από την πειθαρχική αρχή και από τον ποινικό δικαστή δεν πρέπει να υπερβαίνει τη διάρκεια της ανώτερης εκ των δύο ποινών. Έτσι, εάν το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο επιβάλει σε φαρμακοποιό την ποινή της απαγόρευσης άσκησης της επαγγελματικής του δραστηριότητας λόγω παράβασης της επαγγελματικής δεοντολογίας και την ίδια ποινή επιβάλει ο ποινικός δικαστής για παράβαση του ποινικού κώδικα, δεν θα εφαρμοστούν σωρευτικά οι δύο ποινές, αλλά μόνον η ποινή με τη μεγαλύτερη διάρκεια<sup>49</sup>.

47. CE 28 juillet 1952, Thouvard et Société Terray et Compagnie, Lebon 213.

48. Βλ., αντί πολλών, R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, αρ. περ. 762 επ., 1204.

49. CE 21 juin 2013, M.A., n° 345500, AJDA 38/2013, σ. 2209, note L. Seurot.

Αντίθετα, είναι δυνατή η σωρευτική επιβολή υψηλού προστίμου από το πειθαρχικό όργανο και διαγραφής του ενδιαφερομένου από το μητρώο από την αρμόδια επαγγελματική ένωση.

22. Δογματικά συνεπής και σύμφωνη προς τη *ratio* της αρχής *ne bis in idem* φαίνεται η κρίση της πλειοψηφίας στην απόφαση ΣτΕ 1091/2015, κατά την οποία στην περίπτωση των διοικητικών κυρώσεων θα πρέπει να εφαρμοστούν τα τρία κριτήρια Engel, όπως διατυπώθηκαν στη νομολογία του ΕΔΔΑ στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και αξιοποιήθηκαν για την ερμηνεία της αρχής *ne bis in idem*, εν συνέχεια δε εφαρμόστηκαν και εμπλουτίστηκαν από το ΔΕΕ στο πλαίσιο της δικής του αρμοδιότητας. Είτε πρόκειται για σώρευση ποινικών και διοικητικών κυρώσεων είτε διοικητικών και μόνο κυρώσεων, θα πρέπει να εξετάζεται αν οι τελευταίες, λόγω των ειδικών χαρακτηριστικών τους, έχουν οιονεί ποινική φύση, οπότε εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής *ne bis in idem*. Πράγματι, δεν φαίνεται να υπάρχει πειστικός λόγος διαφορετικής μεταχείρισης σοβαρών και ενεχουσών απαξιωτικό χαρακτήρα διοικητικών κυρώσεων, αναλόγως του αν αυτές συντρέχουν με ποινικές ή με αντίστοιχες διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες πληρούν τα κριτήρια Engel.

23. Υπέρ της προσέγγισης αυτής συνηγορεί και η νομολογία του ΔΕΕ, από την οποία συνάγεται ότι η αρχή *ne bis in idem* πρέπει να τηρείται στις διαδικασίες επιβολής προστίμου στο πλαίσιο του δικαίου περί συμπράξεων, εφόσον αυτές φέρουν χαρακτηριστικά όμοια προς αυτά του ποινικού δικαίου. Περαιτέρω, ως κριτήριο για την εφαρμογή της αρχής αρκεί η ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών και του παραβάτη και δεν απαιτείται ταυτότητα του προστατευμένου εννόμου αγαθού ή συμφερόντος, προϋπόθεση που θα συρρικνώνει το πεδίο εφαρμογής της.