



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

«Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο»

ΜΑΘΗΜΑ

«Συνταγματικό Δίκαιο – Θεσμοί Λαϊκής Συμμετοχής»

Διπλωματική εργασία με θέμα:

«Το δικαίωμα στην αναφορά»

του φοιτητή

Γιαννακόπουλου Στέφανου

{Α.Μ. 7115Μ079}

Επιβλέπων καθηγητής

Νικολόπουλος Ηλίας

ΑΘΗΝΑ

2016

Στην οικογένειά μου

Ευχαριστίες

Στο σημείο αυτό αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω τις ειλικρινείς και θερμές ευχαριστίες μου σε όσους συνέβαλαν στην ολοκλήρωση αυτής της προσπάθειας που κατέληξε στη σύνταξη της παρούσας διπλωματικής εργασίας με θέμα «Το δικαίωμα στην αναφορά».

Αρχικά, θα αναφερθώ στον επιβλέποντα Καθηγητή της διπλωματικής εργασίας, Ηλία Νικολόπουλο ο οποίος στο πλαίσιο επίβλεψης της ανωτέρω εργασίας συνεισέφερε, ουσιαστικά, με τη συνεχή καθοδήγησή του, τις κατευθυντήριες οδηγίες του και τις επιστημονικές συμβουλές του. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω και ορισμένα άτομα μέσα από το ευρύτερο επαγγελματικό μου περιβάλλον, που με υποστήριξαν με την ενεργή τους παρουσία. Αναφέρομαι στον πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Θεοδωρακόπουλο Γεώργιο, για την πολύτιμη βοήθεια που προσέφερε με την παροχή πληροφοριών συναφών με το πλαίσιο της εργασίας αλλά και για την ηθική υποστήριξη και τις συμβουλές που προσέφερε.

Θα ήταν παράλειψη μου να μην ευχαριστήσω το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό του Μεταπτυχιακού Προγράμματος για τις γνώσεις που μου μετέδωσαν. Ιδιαίτερα θα ευχαριστήσω τους καθηγητές Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Σταύρο Περεντίδη και Στυλιανό Κουτνατζή για τις πολύτιμες συμβουλές τους αλλά και για την συνεχή στήριξη και επίβλεψη κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την κατανόηση και υπομονή που έδειξε καθ' όλο το χρόνο του εγχειρήματος αυτού.

ABSTRACT

In this study we will examine the right of petition, which is provided and evidenced in article 10 of the Greek Constitution.

In the first part of the study, after a short introduction about the position and the legal value of the right to petition, we will follow the historical evolution and the final consolidation of the aforementioned right in the Constitution of 2001 and the European legal order. This analysis contains a plethora of examples from the European and the international legal orders and also the regulations of the previous Greek Constitutions.

In the next part we will analyze the fundamental core of the right to petition, we will define its meaning and remark all of its individual elements. It is worth noting that the right of access to public documents operates in a chain link with the right to petition, according to article 10 par. 3 of the Constitution. The bodies and the restrictions of the right to petition as well as the technical connection it presents with other fundamental rights also are a part of the relevant petition details.

In the third part of the study we will present various laws and rulings that exist as manifestations of the right to petition. Specifically, we will talk about the 149/1914 law, the 796/1971 Decree, article 69 of the Constitution about the right to petition at the Parliament and the General Administrative Law. Also, we provide information about the connection between the right to petition and criminal law as well as a short reference about the independent administrative authority of Ombudsman, which acts subsidiary towards the citizens when they submit administrative reports. Last but not least, we will present a part Greek case law about the right to petition and also present the position of the Supreme Court of Greece (Areios Pagos) and Council of State about the subject.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία θα εξετάσουμε το δικαίωμα της αναφοράς, το οποίο προβλέπεται και στοιχειοθετείται στο άρθρο 10 του Συντάγματος.

Στην πρώτη ενότητα της εργασίας, μετά από μία σύντομη εισαγωγή περί της θέσης και αξίας του δικαιώματος, θα παρακολουθήσουμε την ιστορική εξέλιξή του και την τελική κατοχύρωσή του στο Σύνταγμα του 2001 αλλά και στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Η ανάλυση αυτή περιλαμβάνει πλείστα παραδείγματα από τον ευρωπαϊκό και τον διεθνή χώρο αλλά και τις ρυθμίσεις των προηγούμενων ελληνικών Συνταγμάτων.

Στην επόμενη ενότητα θα αναλύσουμε το ίδιο το δικαίωμα της αναφοράς, θα το προσδιορίσουμε και θα παρατηρήσουμε όλα τα επιμέρους στοιχεία που περιλαμβάνει. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα λειτουργεί σε αλυσιδωτή σχέση με το δικαίωμα της αναφοράς, με βάση το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος. Οι φορείς και οι περιορισμοί του δικαιώματος της αναφοράς καθώς και η τεχνική σχέση με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν επίσης μέρος των λεπτομερειών της αναφοράς.

Στην τρίτη ενότητα της εργασίας θα παρουσιασθούν διάφορα νομοθετήματα και διατάξεις, που αποτελούν εκφάνσεις του δικαιώματος της αναφοράς. Συγκεκριμένα, έχουμε να κάνουμε με τον νόμο 149/1914, το Ν.Δ. 796/1971, το άρθρο 69 του Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα αναφοράς στο Κοινοβούλιο και το Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Επιπλέον, εμφανίζεται η σχέση της αναφοράς με το ποινικό δίκαιο αλλά και γίνεται και μία σύντομη αναφορά στην ανεξάρτητη διοικητική αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία δρα επικουρικά ως προς τον διοικούμενο και την υποβολή διοικητικών αναφορών. Τέλος, θα παρουσιασθεί ένα τμήμα της ελληνικής νομολογίας σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς και μάλιστα θα δούμε την θέση του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του θέματος.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕ: Ανώνυμη Εταιρεία

ΑΚ: Αστικός Κώδικας

ΑΠ: Άρειος Πάγος

Άρθ.: Άρθρο

ΔΕΦΑ: Διοικητικό Εφετείο Αθηνών

Ε.Δ.Ε.: Ένορκη Διοικητική Εξέταση

ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΚΑΧ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΛ.ΑΣ: Ελληνική Αστυνομία

ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

ΚΔΔιαδ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΚΠΔ/ΚΠοινΔ: Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

ΚτΒ: Κανονισμός της Βουλής

Ν.Α.: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ν.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα

Ν.Π.Δ.Δ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Π.Ι.Δ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΛΑΠ: Ολομέλεια Αρείου Πάγου

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΚ: Ποινικός Κώδικας

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

Σ.τ.Π.: Συνήγορος του Πολίτη

ΣυνΘΕΚ: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

Συντ.: Σύνταγμα

ΣυνΘΛΕΕ: Συνθήκη λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τ.Ε.Ι.: Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Ευχαριστίες	5
Abstract	7
Περίληψη.....	9
Πίνακας Συντομογραφιών	11

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	15
---------------	----

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗ ΧΩΡΟ.....

Α) Κατοχύρωση του δικαιώματος από τα προϊσχύοντα Συντακτικά Κείμενα	19
Β) Κατοχύρωση του δικαιώματος στην αναφορά από το ισχύον Σύνταγμα	23
Γ) Κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς στην Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.....	24
Δ) Ευρωπαϊκό Δίκαιο	27

ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ.....

Α) Ορισμός και φύση του δικαιώματος	33
Β) Σχέση του δικαιώματος της αναφοράς με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα.....	36
Γ) Επιμέρους εννοιολογικά στοιχεία.....	37
Δ) Προϋποθέσεις του παραδεκτού της αναφοράς και γνωστοποίηση δημοσίων εγγράφων	40
Ε) Φορείς του δικαιώματος της αναφοράς	43
Στ) Περιορισμοί του δικαιώματος της αναφοράς.....	44

ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΝΟΜΟ	47
Α) Ο Νόμος 149/1914	47
Β) Το Ν.Δ. 796/1971	48
Γ) Το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον της Βουλής	48
Δ) Το δικαίωμα της αναφοράς στις διατάξεις του Γενικού Διοικητικού Δικαίου	50
Ε) Το δικαίωμα αναφοράς σε σχέση με το ποινικό δίκαιο.....	53
Στ) Ο Θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη	55
 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΦΟΡΑ	59
 ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	69
 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	71
 ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ.....	73

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ελληνικό κράτος αποτελεί ένα ξεκάθαρο παράδειγμα κράτους δικαίου. Δηλαδή αποτελεί ένα κράτος του οποίου όλες οι δραστηριότητες υπακούουν σε ορισμένους κανόνες δικαίου αλλά και οι αρχές της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης και της προστασίας του ιδιώτη έναντι αυτής επιβάλλουν τον έλεγχο της δραστηριότητας της διοίκησης. Ο ίδιος έλεγχος αποτελεί αδήριτη ανάγκη στην σημερινή κοινωνία λόγω της εκτεινόμενης δημοσιονομικής κρίσης αλλά και της τακτικής επεμβάσεως της κρατικής δραστηριότητας στα ατομικά δικαιώματα.¹

Ένα από τα πολλά ατομικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην ελληνική έννομη τάξη είναι το δικαίωμα των πολιτών να αναφέρονται στις αρχές. Αποτελεί μία ασφαλιστική δικλείδα και ένα μέσο άμυνας του πολίτη απέναντι σε τυχόν αυθαιρεσίες της διοίκησης. Η νομοθετική πρόβλεψη για το δικαίωμα στην αναφορά εντοπίζεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος της Ελλάδας. Το άρθρο 10 έχει ως εξής: «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή. 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».²

Ως έννοια, το δικαίωμα στην αναφορά αποτελεί ένα από τα κλασικά ατομικά δικαιώματα και κατοχυρώνεται ανελλιπώς σε όλα

¹ Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Απόστολος Γέροντας, σελ. 1, 2014, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ

² Σύνταγμα της Ελλάδας, Κ. Χατζηκωνσταντή, άρθρο 10, Έκδοση 2001, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

τα ελληνικά Συντάγματα, από το πρώτο επαναστατικό έως και το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001.

Αντιστοίχως, η δυνατότητα των πολιτών να αναφέρονται στις αρχές προστατεύεται και σε πολλές έννομες τάξεις του εξωτερικού. Η συνολική προστασία και η σταθερότητα της ύπαρξης του δικαιώματος αυτού σε μία μεγάλη διασυννοριακή κλίμακα οδήγησε και την Ευρωπαϊκή Ένωση στην κατοχύρωσή του. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 227 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα».³

Το δικαίωμα της αναφοράς, αποτελεί μία ουσιαστική βάση προστασίας του πολίτη. Έχει δημιουργηθεί για να καλύπτει το ευρύ φάσμα των δικαιωμάτων του ατόμου απέναντι στην κρατική εξουσία αλλά και για να αντιμετωπίζει συχνές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης. Λαμβάνει πολλές μορφές και αποτελεί μία σταθερή κατάκτηση για την ευρωπαϊκή και την διεθνή έννομη τάξη.

Στην παρούσα εργασία θα εξετάσουμε πλήρως το δικαίωμα της αναφοράς χρησιμοποιώντας ως βάση το άρθρο 10 του Συντάγματος. Θα παρουσιάσουμε το ζήτημα ιστορικά και θα προχωρήσουμε στον έλεγχο της υπάρχουσας κατάστασης ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Μετά τον έλεγχο της υπάρχουσας νομικής κατάστασης στην Ελλάδα είναι ορθό να δούμε επικουρικά και την δυνατότητα πρόσβασης του διοικουμένου στα δημόσια έγγραφα.

Τέλος, είναι χρήσιμη η έρευνα των διαφόρων εκφάνσεων του δικαιώματος της αναφοράς σε όλο το πλαίσιο της ελληνικής νομοθεσίας. Γι' αυτό και θα παρουσιάσουμε τις διατάξεις που καλύπτουν το δικαίωμα της αναφοράς και θα αναλύσουμε την σχέση τους με την έννοια του ιδίου δικαιώματος. Ακόμα, βασικό κομμάτι κάθε έρευνας και ανάλυσης νομικών ζητημάτων είναι η νομολογία των δικαστηρίων και το πώς αντιμετωπίζουν το συγκεκριμένο δικαίωμα.

Εν ολίγοις, το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί έναν βασικό παράγοντα στην προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου. Η

³ Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ», ΣυνθΑΕΕ, άρθρο 227

παρούσα εργασία εξετάζει την πλήρη έννοια του δικαιώματος αυτού και την εφαρμογή του στην ελληνική έννομη τάξη.

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗ ΧΩΡΟ

Α) Κατοχύρωση του δικαιώματος από τα προΐσχύοντα Συντακτικά Κείμενα⁴

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822 αναγνώρισε το δικαίωμα της αναφοράς μόνο ως προς το Βουλευτικό Σώμα προβλέποντας στην παράγραφο λε' ότι «το Βουλευτικόν σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αγωγάς και σκέπτεται περί αυτών».

Το Σύνταγμα του Άστρους του 1823 (Νόμος της Επιδαύρου) κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς που απευθυνόταν στη Βουλή ως ατομικό δικαίωμα με δυνατότητα να περιλαμβάνει προσωπικό αίτημα ή υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος, λέγοντας στην παράγραφο ια' ότι «καθένας δύναται αναφέρειται προς το Βουλευτικόν εγγράφως προβάλλων την γνώμην του περί παντός πράγματος». Κατ' αντιστοιχία το Σύνταγμα του Άστρους θέσπιζε και την υποβολή αναφοράς στο Βουλευτικό σώμα το οποίο αφού την εξέταζε την μετέφερε στην αρμόδια αρχή, ορίζοντας στην παράγραφο λγ' ότι «το Βουλευτικόν Σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, σκέπτεται περί αυτών και διευθύνει όπου έκαστη ανήκει».

Το δικαίωμα στην αναφορά κατοχυρώνεται και στο Σύνταγμα της Τροιζήνας του 1827. Στο άρθρο 25 προβλεπόταν ότι «καθείς δύναται να αναφέρεται προς την Βουλή εγγράφως, προβάλλων την γνώμην του περί παντός πράγματος». Επίσης, το άρθρο 96 όριζε ότι «η Βουλή δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, και όσας κρίνει δεκτάς τας διευθύνει, όπου ανήκει, χωρίς να δώσει γνώμωνες». Παρατηρείται, συνεπώς, μία σταδιακή κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς ως ατομικό δικαίωμα. Σε σχέση με το προηγούμενο Σύνταγμα του Άστρους, η αναφορά απέκτησε έναν στενότερο πυρήνα καθώς δεν μπορεί να αξιοποιηθεί για υποθέσεις γενικού ενδιαφέροντος αλλά μόνον για ζητήματα ατομικού ενδιαφέροντος.

Με το Ηγεμονικό Σύνταγμα του 1832 τα όρια του δικαιώματος στην αναφορά αυξάνονται και πάλι καθώς αποτελεί ένα ατομικό δικαίωμα που ασκείται και για ατομικές αλλά και για γενικότερου ενδιαφέροντος υποθέσεις. Ακόμα, στο Σύνταγμα του 1832 προβλεπόταν και η ποινική δίωξη του αναφερομένου σε περίπτωση

⁴ Κυριακόπουλος Ηλίας, Τα Συντάγματα της Ελλάδας, Εθνικόν Τυπογραφείον, Αθήναι 1960

που «δυσφημή ή συκοφαντή» τον υπάλληλο. Μάλιστα, σύμφωνα με το άρθρο 49 «καθείς δύναται να προβάλλη δι' αναφοράς εις την Βουλήν περί παντός δημοσίου πράγματος την γνώμην του και ν' αναγγέλη παρομοίως πάσαν κατάχρησιν ή αδικίαν γενομένην εις αυτόν υπό των υπαλλήλων της Κυβερνήσεως. Είναι δε υπεύθυνος να δίδη λόγον, αν απλώς και ως έτυχε δυσφημή και συκοφάντη τον υπάλληλον και καταδικάζεται, αν φωραθή και τοιούτος, εις την αυτήν ποινήν εις την οποίαν ήθελε καταδικασθή ο εγκαλούμενος αν απεδεικνύετο ένοχος». Πρέπει να σημειωθεί ότι, το ίδιο Σύνταγμα, προβλέποντας τα καθήκοντα του Νομοθετικού Σώματος, μας παρέχει και άλλες διατάξεις για την αναφορά. Σημειώνεται ότι το Νομοθετικό Σώμα αποτελείτο από την Βουλή και την Γερουσία. Σύμφωνα με το άρθρο 102 το Νομοθετικό Σώμα «δέχεται περί παντοίων υποθέσεων, κοινών ή ιδιαιτέρων, αναφοράς των πολιτών και όσας κρίνει δεκτάς τας διευθύνει όπου ανήκουν χωρίς να δώσει γνώμη». Κατά το άρθρο 103 της ίδιας συντακτικής πράξης «δια τας γινομένας αγωγάς υπό των πολιτών και των δικαστών, το Νομοθετικόν Σώμα, όταν εύρει διδόμενα ενοχής, διευθύνον την αναφοράν εις την κυβέρνησιν δίδει και γνώμην». Με τη σειρά του, το άρθρο 104 προέβλεπε ότι «όταν αναφορά κατά των ειρημένων υπαλλήλων και δικαστών δοθή κατά πρώτον εις την Βουλήν των Αντιπροσώπων, αυτή, αφού εξετάση και εύρη δείγματα ενοχής, διευθύνει την αναφοράν και περί αυτής γνώμην της εις την Γερουσίαν; η δε Γερουσία μετά τας ανηκούσας ερεύνας, αν είναι σύμφωνος με την γνώμην της Βουλής, διευθύνει την αναφοράν και την γνώμην των δύο Συνεδρίων εις την Κυβέρνησιν». Τέλος, σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι ο Κανονισμός λειτουργίας της Ε' Εθνικής Συνέλευσης προέβλεπε στο άρθρο 10 τη σύσταση επταμελούς Επιτροπής Αναφορών στην οποία παρέπεμπε η Ολομέλεια του Σώματος, τις υποβαλλόμενες σ' αυτήν αναφορές.

Η αμέσως επόμενη κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς έγινε με το Σύνταγμα του 1844. Το άρθρο 7 προέβλεπε ότι «έκαστος ή πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους». Παρατηρούμε πώς για πρώτη φορά, κατοχυρώθηκε Συνταγματικά η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς και συλλογικά. Στο άρθρο 50 ρυθμίστηκε και η άσκηση της αναφοράς ενώπιον του Κοινοβουλίου, ορίζοντας ότι «ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής ή της Γερουσίας δια να αναφέρη τι προφορικώς ή

εγγράφως, αναφοράι όμως παρουσιάζονται δια τινός Βουλευτού ή Γερουσιαστού, ή παραδίδονται εις τα γραφεία. Η δε Βουλή και η Γερουσία, έχουσι το δικαίωμα να αποστέλλωσιν εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτούς αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσι».

Εν συνεχεία του προηγούμενου Συντάγματος έχουμε το Σύνταγμα του 1864, το οποίο κινήθηκε στα ίδια πλαίσια με αυτό του 1844. Ειδικότερα, στο άρθρο 9 επανέλαβε ότι προβλεπόταν στο άρθρο 7 του προηγούμενου Συντάγματος, δίχως αλλαγές. Αντίστοιχα, το άρθρο 58 επαναλαμβάνει το άρθρο 50 του προηγούμενου Συντάγματος αλλά με μία σημαντική αλλαγή. Υπήρξε προσαρμογή της διάταξης, καθώς η Γερουσία καταργήθηκε και συμπληρωματικά προστέθηκε το εξής: « και δύναται να διορίζει εκ των μελών αυτής εξεταστικάς των πραγμάτων επιτροπάς». Συνολικά, το άρθρο 58 του Συντάγματος του 1864 πήρε την παρακάτω μορφή: « ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής δια να αναφέρει τι προφορικώς ή εγγράφως, αναφοράι όμως παρουσιάζονται δια τινός βουλευτού ή παραδίδονται εις το γραφείον. Η Βουλή έχει το δικαίωμα ν' αποστέλλει εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτήν αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσι και δύναται να διορίζει εκ των μελών αυτής εξεταστικάς των πραγμάτων επιτροπάς».

Περνώντας στον 20^ο αιώνα, έχουμε την ψήφιση του Συντάγματος του 1911. Στην Β' Διπλή Αναθεωρητική Βουλή του 1911 έγιναν πολλές προτάσεις για αλλαγές στο άρθρο 9 μεταξύ των οποίων οι δύο σημαντικότερες ήταν η υποχρέωση της Αρχής «εις την ταχείαν ενέργειαν ή ητιολογημένην απόρριψιν, πάντως δε εις έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον εντός μηνός» αλλά και «μόνο μετά την τελική άδεια ταύτης να επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας». Μετά από συζήτηση αλλά και την διατύπωση επιφυλάξεων δόθηκε στο συνταγματικό κείμενο μία τελική μορφή, η οποία είχε ως εξής: «έκαστος ή και πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεουμένας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τις διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ήν η αναφορά αρχής και τη άδεια ταύτης, επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβιάσεως εν αυτή υπάρχουσας».

Η συγκεκριμένη διάταξη κυρώθηκε με τον Ν. 149/1914, τρία χρόνια αργότερα.

Τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 κατοχυρώνουν το δικαίωμα της αναφοράς στα άρθρα 27 και 25 αντίστοιχα, χωρίς να εμφανίζονται αλλαγές ανάμεσα τους. Οι διατάξεις αυτές επαναλαμβάνουν το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1911 και ορίζουν ότι «έκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρονται εγγράφως εις τας Αρχάς, υποχρεουμένας εις ταχεία ενεργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τις διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ήν η αναφορά Αρχής και τη αδεία ταύτης, επιτρέπεται η έγερσις ποινικής αγωγής κατά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας». Επακόλουθο των τριών προηγούμενων Συνταγμάτων είναι αυτό του 1952, το οποίο επαναλαμβάνει αυτούσια την προαναφερθείσα διάταξη, προσθέτοντας και μία διευκρινιστική ερμηνεία της έννοιας της αναφοράς που προέβλεπε ότι «αναφορά νοείται, η προσφυγή προς την αρμόδιαν αρχήν ουχί δ' αίτησις πληροφοριών, δια την παροχήν των οποίων είναι ηθικός υπεύθυνος έκαστη αρχή».

Τα Συντάγματα του 1968 και 1973 επανέλαβαν την ανωτέρω διάταξη στο άρθρο 20 με ορισμένες μεταβολές. Ειδικότερα, στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου προβλέφθηκε ότι η υποχρέωση της διοίκησης προς ενέργεια πρέπει να είναι «ταχεία», «έγγραφος» και «ητιολογημένη». Το κείμενο είχε ως εξής: «1. έκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, όπως αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, αι οποίαι υποχρεούνται εις ταχεία ενεργειαν και έγγραφον ητιολογημένη απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου. 2. Δίωξις του αναφερομένου δια παραβάσεις τελουμένας δια της αναφοράς, επιτρέπεται μόνον μετά την τελική απόφασιν της αρχής, προς την οποίαν αυτή απευθύνεται και κατόπιν αδείας ταύτης».

Καταλήγοντας στις πιο πρόσφατες κατοχυρώσεις του δικαιώματος στην αναφορά είναι καλό να κάνουμε μία σύντομη αναφορά στο Σύνταγμα του 1975/1986. Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώθηκε σ' αυτό το Σύνταγμα σε δύο διαφορετικές διατάξεις. Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στις διοικητικές Αρχές κατοχυρώθηκε στο άρθρο 10 , ενώ η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στη Βουλή προβλέφθηκε από το άρθρο 69. Το άρθρο 10 επανέλαβε το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1952 αλλά προσέθεσε

και την παράγραφο 3, στην οποία θεμελιώνεται η κρατική υποχρέωση απαντήσεως σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον τούτο προβλέπεται από το νόμο. Ακόμα, δεν έγινε λόγος για τον ορισμό της αναφοράς, όπως προβλεπόταν στο Σύνταγμα του 1952. Σημειώνεται εδώ πώς η διάταξη του άρθρου 69, σχετικά με την άσκηση αναφοράς ενώπιον της Βουλής είχε ως εξής: «Ουδείς εμφανίζεται αυτόκλητος ενώπιον της Βουλής δια να αναφέρει τι προφορικώς ή εγγράφως. Αι αναφοραί παρουσιάζονται δια τινός βουλευτού ή παραδίδονται εις τον Πρόεδρον. Η Βουλή έχει δικαίωμα ν' αποστέλλει τας απευθυνόμενας προς αυτήν αναφοράς εις τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις, οσάκις ζητηθούν».

Β) Κατοχύρωση του δικαιώματος στην αναφορά από το ισχύον Σύνταγμα

Σύμφωνα με όσα έχουν προαναφερθεί, είναι εύλογο να συμπεράνει κανείς ότι, με την αναθεώρηση του 2001, επήλθαν αλλαγές επί της διάταξης αυτής, οι οποίες οδήγησαν και στην τελική μορφή του άρθρου 10.

Παρατηρείται μία διεύρυνση της κρατικής υποχρέωσης σε απάντηση επί αιτήσεως παροχής της πληροφορίας. Μάλιστα, η διάταξη ορίζει ότι «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση αντιγράφων, πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όπως νόμος ορίζει».

Αντιστοίχως, στο δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου προστίθεται συνταγματική εγγύηση αποζημιώσεως για κρατικές παραβάσεις της ως άνω υποχρέωσης. Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι «Σε περίπτωση άπρακτης παρόδου της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, καταβάλλεται, πέραν των άλλων κυρώσεων και έννομων συνεπειών, και ειδική χρηματική αποζημίωση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».⁵

⁵ Σύνταγμα της Ελλάδας, Κ. Χατζηκωνσταντή, άρθρο 10, Έκδοση 2001, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Γ) Κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς στην Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Το δικαίωμα στην αναφορά αποτελεί ένα από τα παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα. Το συναντάμε ήδη από τις απαρχές των διακηρύξεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κατά την Γαλλική Επανάσταση και συγκεκριμένα στην Διακήρυξη του 1789 και το Σύνταγμα του 1791.⁶

Ειδικότερα, στην Γαλλία το δικαίωμα της αναφοράς εντοπίζεται στην Σύνταγμα του 1791 αλλά όχι ως ανεξάρτητο δικαίωμα. Ουσιαστικά, αποτελεί συνέπεια του δικαιώματος στην ελευθερία της έκφρασης.⁷ Όμως και στο σύγχρονο Γαλλικό Σύνταγμα του 1958 δεν εντοπίζεται το δικαίωμα στην αναφορά. Θεσμοθετήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα της 17^{ης} Νοεμβρίου του 1958 και με βάση τους κανονισμούς των γαλλικών νομοθετικών σωμάτων, της Βουλής και της Γερουσίας. Η νομοθεσία γύρω από την αναφορά προβλέπει ότι οι αναφορές πρέπει να υποβάλλονται εγγράφως και να περιλαμβάνουν το όνομα, την κατοικία και την υπογραφή του αναφέροντα. Δεν επιτρέπεται να υποβάλλονται κατά τον ίδιο χρόνο και ενώπιον της Βουλής αλλά και ενώπιον της Γερουσίας. Απευθύνονται αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Βουλής ή της Γερουσίας και πρωτοκολλώνται. Τέλος, αρμόδια για την εξέταση τους είναι ειδική Επιτροπή (Commission de Lois) η οποία έχει ορισμένες επιλογές σχετικά με την έκβαση της αναφοράς. Η Επιτροπή μπορεί να τοποθετήσει της αναφορές στο αρχείο, δίχως περαιτέρω έννομες συνέπειες ή να τις προωθήσει προς τον αρμόδιο υπουργό. Ακόμα, δύναται να τις αποστείλει σε άλλη αρμόδια επιτροπή ή στον Mediateur (Μεσολαβητή), ή ακόμα και στην ίδια την Βουλή.

Εκτός από την Γαλλία, το δικαίωμα της αναφοράς εμφανίζεται και σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, όπως η γερμανική. Στην Γερμανία, το δικαίωμα στην αναφορά (Petitionsrecht) αναγνωρίστηκε ως ατομικό δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1849, στο κεφάλαιο 6, άρθρο 7 παρ. 159. Η διάταξη αυτή όριζε ότι «κάθε Γερμανός έχει το δικαίωμα να απευθύνει γραπτώς αιτήσεις και παράπονα στις αρχές, στη λαϊκή αντιπροσωπεία και στη Βουλή». Η

⁶ Ι.Σ. Κολιόπουλος, «Νεώτερη Ευρωπαϊκή Ιστορία» 1789-1945, Εκδ. Βάνια, Θεσσαλονίκη 1998, σελ. 40

⁷ Θ. Αντωνίου, Γ. Γεραπετρίτης, «Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία», σελ. 368, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα 2014

πλήρης κατοχύρωση του δικαιώματος στην αναφορά επήλθε με το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, το 1919, στο άρθρο 126. Η συγκεκριμένη διάταξη προέβλεπε ότι «Κάθε Γερμανός διατηρεί το δικαίωμα, να στρέφεται γραπτώς με αιτήματα και καταγγελίες στις αρχές, στους λαϊκούς αντιπροσώπους και στο Κοινοβούλιο. Το εν λόγω δικαίωμα μπορεί να ασκείται τόσο από ιδιώτες όσο και από επιχειρήσεις και από πλείονες οργανωμένους σε σωματεία». ⁸

Αξίζει να σημειωθεί πώς και στην Κύπρο καλύπτεται επαρκώς το δικαίωμα των πολιτών στην αναφορά. Μάλιστα, υπάρχει συγκεκριμένο νομοθέτημα περί του θέματος που είναι «Ο περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 (158(I)/1999)». Ο νόμος αυτός προβλέπει στις διατάξεις του ότι: «33.-(1) Τηρουμένων των διατάξεων του Άρθρου 29 του Συντάγματος, το δικαίωμα αναφοράς-(α) Παρέχεται σε κάθε πρόσωπο που διαμένει στη Δημοκρατία, ανεξάρτητα αν αυτό είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, πολίτης ή αλλοδαπός·(β) καλύπτει την υποβολή παραπόνου ή αιτήματος για να προβεί η διοίκηση σε διοικητική ενέργεια ή για την ανάκληση ή τροποποίηση πράξης που έχει ήδη εκδοθεί ή για την αποτροπή ή επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης (γ) δεν καλύπτει αίτημα για την παροχή πληροφοριών, εκτός αν αυτό προβλέπεται από το νόμο. (2) Το δικαίωμα αναφοράς δεν παραβιάζεται, αν η διοίκηση παρέλειψε να απαντήσει σε αίτημα ή παράπονο, επειδή για το ίδιο αίτημα ή παράπονο είχε δώσει προηγουμένως αιτιολογημένη απάντηση, εκτός αν με το νέο αίτημα ή παράπονο γίνεται επίκληση νέων γεγονότων ή μεταβολής των συνθηκών που υπήρχαν, όταν δόθηκε η απάντηση. (3) Αν με την αναφορά ζητείται η ανάκληση ή η τροποποίηση πράξης που έχει ήδη εκδοθεί, για την προσβολή της οποίας ο νόμος προβλέπει την άσκηση ιεραρχικής προσφυγής, το διοικητικό όργανο προς το οποίο η αναφορά έχει απευθυνθεί δεν την εξετάζει, αλλά πληροφορεί σχετικά τον αιτητή. (4) Η αναφορά απευθύνεται στην αρμόδια αρχή. Αν η αναφορά απευθύνεται σε αναρμόδια αρχή, αυτή δεν την εξετάζει, αλλά τη διαβιβάζει στην αρμόδια αρχή. 34. Η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής, σύμφωνα με το Άρθρο 29 του Συντάγματος, εξακολουθεί να υφίσταται, έστω και αν για το ίδιο θέμα έχει ασκηθεί προσφυγή στο Ανώτατο Δικαστήριο, σύμφωνα με το Άρθρο 146 του Συντάγματος. 35. Η υποχρέωση για απάντηση μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών υπάρχει, όταν η λήψη

⁸ Θ. Αντωνίου, Γ. Γεραπετρίτης, «Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία», σελ. 470, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα 2014

των τριάντα ημερών. της απόφασης μέσα στην προθεσμία αυτή είναι εφικτή, λαμβανομένων υπόψη όλων των περιστατικών κάθε υπόθεσης. Η διοίκηση οφείλει σε όλες τις περιπτώσεις να δίνει εγγράφως μέσα στην προθεσμία των τριάντα ημερών πληροφορίες για την πορεία της υπόθεσης. 36. Μετά την πάροδο τριών μηνών από την ημέρα της υποβολής της αναφοράς ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να θεωρήσει την παράλειψη της αρμόδιας αρχής να του απαντήσει παράλειψης άρνησή της να ικανοποιήσει την αναφορά του και να προσβάλει ενώπιον του Ανωτάτου απάντησης ως Δικαστηρίου την παράλειψη αυτή ως άρνηση ικανοποίησης της αναφοράς του. Στην αρνητικής περίπτωση αυτή ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί ταυτόχρονα να προσβάλει, με βάση το Άρθρο 29 απόφασης του Συντάγματος, την παράλειψη απάντησης, εκτός αν από την παράλειψη έχει υποστεί βλάβη.³⁷ Κάθε πρόσωπο που θίγεται από πράξη ή που δικαιούται να κάνει χρήση μιας πράξης μπορεί να ζητήσει εγγράφως να του δοθεί πλήρες αντίγραφο της. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή του να απορρίψει ολόκληρο ή μέρος του αιτήματος, αν η ικανοποίησή του παραβιάζει το υπηρεσιακό συμφέρον ή το συμφέρον τρίτου προσώπου».⁹

Στα υπόλοιπα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα και αναγνωρίζεται με ποικίλες διατάξεις. Στην Αυστρία, ορίζεται με το άρθρο 11 του Θεμελιώδους Νόμου για τα γενικά δικαιώματα των πολιτών του 1867 και στο Βέλγιο με το άρθρο 21 του Συντάγματος του 1831. Όπως προαναφέρθηκε, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει το δικαίωμα της αναφοράς στο άρθρο 227 ΣυνθΛΕΕ.¹⁰

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, το δικαίωμα στην αναφορά έχει κατοχυρωθεί ρητά από το 1787 σχεδόν σε όλες τις «Διακηρύξεις Δικαιωμάτων» που περιλαμβάνουν τα Συντάγματα των ομόσπονδων πολιτειών. Στην τροποποίηση του 1791 (Bill of Rights), ορίστηκε το δικαίωμα ελευθερίας στην έκφραση αλλά και το δικαίωμα στην αναφορά (Πρώτη Τροποποίηση). Συγκεκριμένα, το συνταγματικό κείμενο προβλέπει ότι « Το Κογκρέσο δεν θα εγκρίνει νόμο που θα υποστηρίζει την εγκαθίδρυση θρησκείας ή που θα απαγορεύει την ελεύθερη θρησκευτική λατρεία ή που θα περιορίζει την ελευθερία του λόγου ή του τύπου ή το δικαίωμα του λαού να

⁹ Ιστοσελίδα Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου, ν. (158(I)/1999)

¹⁰ Ν. Μαριάς, Το δικαίωμα της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 1994, σελ. 70 επ

συνέρχεται ειρηνικά και να αιτείται στην Κυβέρνηση σχετικά με την ικανοποίηση των παραπόνων του».¹¹

Σε διεθνές επίπεδο, η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς προβλέπεται από το «Διεθνές Σύμφωνο περί ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων» στο άρθρο 41 και από τη «Διεθνή Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων» στο άρθρο 14.¹² Κατά το άρθρο 41 του «Διεθνούς Συμφώνου περί ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων» η αναφορά που υποβάλλεται είναι παραδεκτή από την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Πρώτον ο αναφερόμενος πρέπει να είναι πολίτης κράτους που έχει επικυρώσει το Προαιρετικό Πρωτόκολλο και δεύτερον ο αναφερόμενος να έχει εξαντλήσει όλα τα ένδικα μέσα που του παρέχει το εσωτερικό δίκαιο.¹³

Δ) Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικαίου, η κύρια έκφραση του δικαιώματος της αναφοράς γίνεται ενώπιον της επιτροπής αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η επιτροπή αναφορών αποτελεί μία από τις είκοσι (20) μόνιμες επιτροπές, καθεμία από τις οποίες είναι αρμόδια για έναν συγκεκριμένο τομέα. Στόχος όλων των επιτροπών είναι η διευκόλυνση της προετοιμασίας των συνεδριάσεων της Ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η επιτροπή αναφορών είναι αρμόδια για τα ζητήματα των αναφορών, την εξέταση τους και τη συνέχεια που πρέπει να δοθεί σε αυτές, καθώς και για τις σχέσεις με τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή.¹⁴

Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν προβλεπόταν ρητά από τις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο πρώτος κανονισμός που συμπεριέλαβε την υποβολή αναφορών ήταν η Συνθήκη Άνθρακα και Χάλυβα, το 1953 (άρθρο 48 παρ. 2 Συνθ. ΕΚΑΧ). Έπειτα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα, εν έτει 1977, με το οποίο καλούσε την Επιτροπή να ξεκινήσει την διαδικασία προκειμένου να χορηγηθούν στους πολίτες των Κρατών μελών

¹¹ Θ. Αντωνίου, Γ. Γεραπετρίτης, «Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία», σελ. 291-293, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα 2014

¹² Στέλιος Περράκης, Η Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Περιφερειακά Θεσμικά Συστήματα, 1984, Αθήνα - Κομοτηνή

¹³ Στέλιος Περράκης, Η Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Περιφερειακά Θεσμικά Συστήματα, 1984, Αθήνα - Κομοτηνή

¹⁴ Παράρτημα VI του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Το ψήφισμα αυτό συμπεριελάμβανε και το δικαίωμα στην αναφορά.¹⁵ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προχώρησε στην τυπική αναγνώριση του δικαιώματος των πολιτών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για υποβολή αναφορών τον Μάιο του 1981, με τροποποίηση του Κανονισμού του.

Η προαναφερθείσα επιτροπή αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θεσμοθετήθηκε το 1987. Οι όροι λειτουργίας της Επιτροπής προβλέπονται στα άρθρα 156, 157 και 158 του Παραρτήματος VI του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα αναγνώρισαν την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου να δέχεται και να εξετάζει αναφορές το 1989, με την υπογραφή της Διαθεσμικής Διακήρυξης από τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Εξετάζοντας τις πιο πρόσφατες συνθήκες, προκύπτει ότι το πρώτο ισχυρό θεμέλιο για την ουσιαστική θεσμοθέτηση του δικαιώματος της αναφοράς στην Ευρώπη αποτέλεσε το άρθρο 138Δ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το οποίο προέβλεπε ότι «Οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα». Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πώς άρθρο αυτό εισάγει μία νέα προϋπόθεση σχετικά με το παραδεκτό των αναφορών. Ο ενδιαφερόμενος νομιμοποιείται να ασκήσει την αναφορά μόνον εάν τα περιεχόμενά της τον αφορά άμεσα.¹⁶

Στο άρθρο 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατοχυρώνεται η Ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Πλέον, από την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια προκύπτει και το δικαίωμα στην αναφορά, ενώπιον των οργάνων της Ένωσης. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8 προβλέπει ότι «Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Οι πολίτες της Ένωσης απολαμβάνουν των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που προβλέπονται από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Στον κατάλογο δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλαμβάνονται τόσο το δικαίωμα για υποβολή αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο

¹⁵ Στέλιος Περράκης, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 128, 1984, Αθήνα

¹⁶ Α. Γκιζάρη, Η εξωδικαστική Προστασία στο Κοινοτικό Δίκαιο, Ε.Ε. Ευρ. Δ, τομ. 17, Ειδικό Τεύχος 1997, σελ. 207 επ.

8Δ ΣυνθΕΚ) όσο και το δικαίωμα να απευθύνονται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (άρθρο 138Ε ΣυνθΕΚ).

Για να υποβληθεί μία αναφορά είναι απαραίτητο να πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις. Αρχικά, η εξέταση των τυπικών προϋποθέσεων για το παραδεκτό μίας αναφοράς υπάγεται στην αρμοδιότητα της πρώτης Γενικής Διεύθυνσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι υποβληθείσες αναφορές πρέπει να περιέχουν το όνομα, την ιδιότητα και την κατοικία καθενός από τους υπογράφοντες και την υπογραφή του αναφέροντα. Όταν ο αναφερόμενος είναι νομικό πρόσωπο, η αναφορά πρέπει να εμπεριέχει την επωνυμία του, την επιδιωκόμενη δραστηριότητα, το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται η καταστατική του έδρα, τη διεύθυνση της έδρας και την υπογραφή του νομικού εκπροσώπου ή του πληρεξουσίου δικηγόρου του νομικού προσώπου.¹⁷ Εάν οι αναφορές που υποβλήθηκαν πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις, καταχωρούνται σε ένα γενικό πρωτόκολλο, σύμφωνα με τη σειρά παραλαβής τους. Ο Πρόεδρος παραπέμπει τις τυπικά ορθές αναφορές στην αρμόδια επιτροπή, ώστε να εξετάσει κατά πόσον εμπίπτουν εντός των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντιστοίχως, εάν μία αναφορά χαρακτηριστεί μη παραδεκτή από την επιτροπή, αρχειοθετείται και κοινοποιείται αιτιολογημένη απόφαση στον αναφερόμενο. Επίσης, είναι υποχρεωτικό οι αναφορές να συντάσσονται σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της αναφοράς εξετάζει η Επιτροπή Αναφορών.

Σχετικά με τους φορείς του δικαιώματος της αναφοράς, μπορούμε με ασφάλεια να πούμε πώς πρόκειται για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και για κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεούται να εξασφαλίζει την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς από τους Ευρωπαίους πολίτες αλλά και η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να κρίνει αν θα εξετάσει ορισμένες αναφορές, κάποιες από τις οποίες μπορεί να υποβάλλονται από κατοίκους τρίτων χωρών. Είναι δυνατόν να υποβάλλονται αναφορές και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν ως τόπο κατοικίας τους ή καταστατική τους έδρα κράτος μέλος της Ένωσης. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

¹⁷ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 39, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 2010

διαβιβάζει, κάθε μήνα, κατάλογο των αναφορών από κατοίκους τρίτων χωρών που κατατέθηκαν τον προηγούμενο μήνα, στην αρμόδια επιτροπή, η οποία μπορεί να ζητήσει την διαβίβαση εκείνων που θεωρεί σκόπιμο να εξετάσει. Σημειώνεται εδώ πώς, για τους κατοίκους των τρίτων χωρών δεν είναι απαραίτητο να αποδεικνύεται ότι το θέμα των αναφορών τους αφορά άμεσα.

Οι αναφορές που υποβάλλονται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να έχουν ορισμένο περιεχόμενο, το οποίο υπάγεται στους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σε γενικές γραμμές, ακολουθώντας την πρακτική της Επιτροπής Αναφορών, οι αναφορές πρέπει να έχουν ως αντικείμενο την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων ή αγαθών, το περιβάλλον, κοινωνικές υποθέσεις και συνταξιοδοτικά δικαιώματα των μεταναστών, αναγνώριση δικαιωμάτων και τις μεταφορές. Εν αντιθέσει, οι μη παραδεκτές αγωγές περιλαμβάνουν κυρίως ζητήματα που αφορούν εξ ολοκλήρου εσωτερικά ζητήματα των κρατών.¹⁸

Εν κατακλείδι, πρέπει να ορίσουμε και τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Αναφορών ώστε να σχηματιστεί μία σφαιρική εικόνα της πλήρους έκφρασης του δικαιώματος της αναφοράς ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή Αναφορών, σύμφωνα με το άρθρο 157 παρ. 1 και 2 μπορεί να αποφασίσει για τις αναφορές που έχει χαρακτηρίσει ως παραδεκτές, τη σύνταξη εκθέσεων, ή να πάρει θέση με όποιον άλλον τρόπο θέλει. Ακόμα, μπορεί να οργανώσει ακροάσεις ή να αποστέλλει μέλη της για επιτόπια διαπίστωση. Είναι δυνατόν να ζητήσει και την γνωμοδότηση άλλης επιτροπής. Κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 157, η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να ζητήσει, με αίτημά της, από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων την επίδειξη εγγράφων, την πρόσβαση στις υπηρεσίες της και την παροχή πληροφοριών ώστε να μπορέσει να προετοιμάσει την γνωμοδότηση που θα παρουσιάσει. Εάν συντρέχει λόγος, υποβάλλει προτάσεις ψηφίσματος προς το Κοινοβούλιο, σχετικά με τις αναφορές για τις οποίες γνωμοδοτεί. Επιπλέον η Επιτροπή υποχρεούται σε ενημέρωση του Κοινοβουλίου για τα αποτελέσματα των εργασιών της κάθε έξι (6) μήνες.

¹⁸ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 40, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

Ολοκληρώνοντας, το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώθηκε εκ νέου, στις 7 Δεκεμβρίου του 2000, με τη διακήρυξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και εμπεριέχεται στο άρθρο 44. Πλέον είναι κατοχυρωμένο με το άρθρο 227 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁹

¹⁹ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 390, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Α) Ορισμός και φύση του δικαιώματος

Όπως διατυπώνεται στο προαναφερθέν άρθρο 10 του Συντάγματος, δεν προκύπτει ένας σαφής ορισμός για την έννοια του δικαιώματος στην αναφορά. Αναλογικά, μία ακόμα σημαντική διάταξη που σχετίζεται άμεσα με την αναφορά, δηλαδή το άρθρο 3 παράγραφος 1 του ν.δ. 796/1971, κάνει λόγο κυρίως για τις τυπικές προϋποθέσεις υποβολής της αναφοράς. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι «η αναφορά απευθύνεται προς την αρμόδιαν αρχή ή την προϊσταμένην αυτής ή την νόμω εποπτεύουσαν ταύτην, δύναται δε να υποβάλληται δι' οιοδήποτε πρόσφορον μέσον». Ο ουσιαστικός ορισμός της αναφοράς προκύπτει από το άρθρο 2 παρ. 1,2 του ν.δ. 796/1971. Εκεί ορίζεται ότι «αναφορά, κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής, πλην των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης». Στην παράγραφο 2 προβλέπεται ότι «δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά α) αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, β) ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου, γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου».

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει και μία σύντομη αναφορά στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ο οποίος επακολούθησε τον ν. 796/1971. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 10 του ΚΔΔιαδ, καθιερώνεται η υποβολή αίτησης ή άλλου εγγράφου από τον ενδιαφερόμενο και με μηχανικά μέσα, τα οποία παρέχουν την απαραίτητη αξιοπιστία, αλλά υπάρχει και η υποχρέωση του ενδιαφερομένου να υποβάλει, μέσα σε πέντε ημέρες από τη λήξη της προθεσμίας, έγγραφο ομοίου περιεχομένου με ιδιόχειρη υπογραφή. Ειδικότερα, η παράγραφος 2 του άρθρου 10 ΚΔΔιαδ προβλέπει ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί, μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία, να υποβάλει την αίτησή του ή άλλο έγγραφο με μηχανικό μέσο, εφόσον το μέσο αυτό αφήνει αποτύπωμα που καθιστά αναμφίβολη την αναγνώριση του μηχανήματος αποστολής και παραλαβής, καθώς και της ημερομηνίας και ώρας αποστολής και παραλαβής. Έπειτα, έχει την υποχρέωση εντός πέντε ημερών από τη λήξη της προθεσμίας, να υποβάλλει έγγραφο που φέρει την

ιδιόχειρη υπογραφή του και έχει όμοιο περιεχόμενο με αυτό το οποίο παρέλαβε, με το μηχανικό μέσο, η υπηρεσία.²⁰ Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλει το έγγραφο που τον αφορά με αποστολή συστημένης επιστολής εφόσον δεν το αποκλείουν οι σχετικές ειδικές διατάξεις, ενώ ως ημερομηνία υποβολής θεωρείται εκείνη της κατάθεσης της επιστολής στην ταχυδρομική υπηρεσία (άρθρο 10 παρ. 3). Αν τυχόν είναι υποχρεωτική η συνυποβολή περεταίρω πιστοποιητικών, δικαιολογητικών ή άλλων δημοσίων εγγράφων αλλά αυτά δεν συνυποβάλλονται για λόγους που αφορούν την αρμόδια για την έκδοσή τους διοικητική αρχή, αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή του εγγράφου του διοικουμένου. Εάν συμβεί κάτι τέτοιο, πρέπει στο υποβληθέν έγγραφο να αναφέρεται ο λόγος για τον οποίο δεν συνυποβλήθηκαν τα δημόσια έγγραφα τα οποία οφείλει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, εφόσον εκλείψει η αιτία η οποία κατέστησε αδύνατη τη συνυποβολή τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999)²¹, ως αναφορές θεωρούνται μόνον έγγραφες αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημοσίων αρχών ή οργάνων, με εξαίρεση τις κυβερνητικές πράξεις που περιέχουν αίτημα για επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης. Δεν συνιστούν αναφορά οι αιτήσεις παροχής πληροφοριών, τα ένδικα μέσα, οι διαδικαστικές πράξεις ενώπιον δικαστηρίου και οι ενδικοφανείς προσφυγές.

Με βάση τις παραπάνω διατάξεις, μπορούμε να συνάγουμε τον ορισμό της έννοιας της αναφοράς. Αναφορά είναι η έγγραφη προσφυγή προς την αρμόδια αρχή προκειμένου να επιληφθεί συγκεκριμένου θέματος.²² Με άλλα λόγια, αναφορά αποτελεί κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές αρχές να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή να την παραλείψουν.²³ Η αναφορά αποτελεί, ουσιαστικά, ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα και έχει αυξημένη τυπική ισχύ. Συνεπώς δεσμεύει τόσο την κρατική εξουσία, όσο και τις εξωκρατικές δυνάμεις.²⁴ Με βάση την συνταγματική διάταξη αλλά και το ως άνω νομοθέτημα (ν. 796/1971), οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα στην αναφορά έχει διπλό περιεχόμενο.

²⁰ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 88-89, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

²¹ ΦΕΚ, Α' 45, 9.3.1999

²² Ανδρέας Δημητρόπουλος, «Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος», Ια' έκδ., Αθήνα 2005

²³ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 934, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

²⁴ Ανδρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Γ', τευχ.1-3 εκδ. β', Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2008, σ.39

Η πρώτη βάση του είναι η δυνατότητα του πολίτη να έχει ακόμα και άτυπη πρόσβαση στην Αρχή, δίχως να υπάρχουν δυσμενείς συνέπειες εις βάρος του. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να αξιώνει από την διοίκηση να ενεργήσει γρήγορα και να αιτιολογήσει επαρκώς την οποιαδήποτε απάντηση προς αυτόν. Συνεπώς, το δικαίωμα στην αναφορά αποτελεί έναν ακρογωνιαίο λίθο στις σχέσεις μεταξύ πολίτη και διοίκησης. Το άρθρο 10 του Συντάγματος λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα, η οποία εγγυάται στον διοικούμενο ότι ακόμα και αν δεν μπορεί να προχωρήσει σε μία τυπική προσφυγή ή όταν ο ίδιος χρειάζεται την σύννομη αρωγή της Αρχής, θα μπορεί να αναφέρεται εγγράφως σε αυτήν.

Σχετικά με την συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στην αναφορά, τονίζεται ότι δεν μας παρέχει μία αντικειμενική διατύπωση το άρθρο 10. Όμως δεν γεννάται αμφιβολία ότι πρόκειται για μία αντικειμενική αρχή, η οποία ουσιαστικά επιτρέπει την ελεύθερη υποβολή αναφορών προς την διοίκηση. Από την ίδια αρχή προκύπτει και το δικαίωμα του κάθε πολίτη να αναφέρεται. Γι' αυτό η αναφορά έχει κατοχυρωθεί και ως θεμελιώδης ατομικό δικαίωμα. Μάλιστα, για να είναι εύστοχος ο προσδιορισμός την πλήρους έννοιας του δικαιώματος αυτού, αξίζει να γίνει αναφορά στην τριμερή διάκριση των δικαιωμάτων. Η θεωρία αυτή διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Γερμανό νομικό G. Jellinek και χωρίζει τα συνταγματικά δικαιώματα σε τρεις κατηγορίες: τα ατομικά (*status negativus*), τα πολιτικά (*status activus*) και τα κοινωνικά (*status socialis*).²⁵ Με βάση την τριμερή διάκριση των δικαιωμάτων, αλλά και το διπλό περιεχόμενο του άρθρου 10, οδηγούμαστε στην θεωρητική επικράτηση ότι η αναφορά έχει *status positivus*. Ωστόσο, η ένταξη αυτή μοιάζει σχεδόν απόλυτη και έτσι, μιλώντας πρακτικά, είναι εμφανές πως η κλασική τριμερής διάκριση μόνο σχηματικά θα μπορούσε να δικαιολογηθεί.²⁶ Στην πραγματικότητα, ανάμεσα στις τρεις κατηγορίες δικαιωμάτων υπάρχει στενή αλληλεξάρτηση, και επομένως, η προστατευτική λειτουργία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι σύνθετη και στοιχειοθετεί τον λεγόμενο *status mixtus*,²⁷ καθώς φαίνεται πως σε κάθε συνταγματικό δικαίωμα εμφανίζονται τόσο αρνητικές όσο και θετικές αξιώσεις. (*status negativus* και *positivus*). Το δικαίωμα της

²⁵ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, σ.417 επ

²⁶ Α. Μάνεσης, *Ατομικές Ελευθερίες*, 1982, σ.23

²⁷ Κ. Τσάτσος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ.216

αναφοράς δημιουργεί την υποχρέωση των Αρχών να απαντήσουν στις σχετικές αναφορές των πολιτών. Ως εκ τούτου, συνάγεται ότι το δικαίωμα αυτό, αυτοτελές μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων του κλασικού καταλόγου, μετέχει συγχρόνως αρνητικής και θετικής φύσεως.²⁸

Β) Σχέση του δικαιώματος της αναφοράς με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα²⁹

Το δικαίωμα της αναφοράς σχετίζεται άμεσα με κάποια από τα λοιπά θεμελιώδη δικαιώματα και μάλιστα διαπιστώνεται μία έντονη σχέση με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και το δικαίωμα ελευθερίας της γνώμης.

Ειδικότερα, στο άρθρο 10 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται το δικαίωμα αναφοράς προς τις «αρχές». Αν και είναι εύλογο να συμπεράνει κανείς ότι η διατύπωση αφορά και τις δικαστικές αρχές, πρέπει να τονίσουμε ότι το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη ορίζεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Τα δύο δικαιώματα παρουσιάζουν μία κοινή βάση καθώς και στις δύο περιπτώσεις, ο διοικούμενος δεν αξιώνει ορισμένη απόφαση ή ενέργεια αλλά απαιτεί μία απάντηση από την διοίκηση και με αυτόν τον τρόπο ξεκινά η διοικητική διαδικασία. Γενικά, το δικαίωμα στην αναφορά έχει διαδικαστική φύση ενώ η δικαστική προστασία αποτελεί ένα δικονομικό δικαίωμα. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 10 καλύπτει επαρκώς τις αναφορές που υποβάλλονται στις δικαστικές υπηρεσίες, όταν αυτές ασκούν καθαρά διοικητική λειτουργία. Επιπλέον, το δικαίωμα της αναφοράς αλληλεπιδρά με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι «το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Εύστοχα θα έλεγε κανείς ότι η δυνατότητα του διοικουμένου να εκφράζει την θέση του ενώπιον της Διοίκησης, για δυσμενείς διοικητικές πράξεις που τον αφορούν και πρόκειται να εκδοθούν εις βάρος του, αποτελεί ένα μέσο στάδιο, πριν υποβληθεί τυχόν αναφορά ενώπιον των αρμοδίων οργάνων.

²⁸ Σβώλος-Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ.Β', 1955, σ.154

²⁹ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 100-102, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 2010

Όσον αφορά την σχέση του δικαιώματος της αναφοράς και το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, είναι εμφανής από τα πρώτα ελληνικά Συντάγματα, και συγκεκριμένα από αυτό του 1844. Στο τότε συντακτικό κείμενο, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι αν και δεν είχε κατοχυρωθεί ρητά, συναγόταν από το άρθρο 7, που κατοχύρωνε το δικαίωμα της αναφοράς. Υπήρξε η θεωρητική στήριξη της αλληλένδετης λειτουργίας των δύο δικαιωμάτων καθώς ήταν απαραίτητη η συνάθροιση ώστε να υποβληθεί αναφορά στις Αρχές. Δεν συγχέονταν όμως οι τυχαίες συναθροίσεις με τις απαγορευμένες από τον τότε Ποινικό Κώδικα. Το φαινόμενο αυτό συνεχίζεται και σήμερα, καθώς αρκετές συναθροίσεις έχουν ως αποτέλεσμα την έγγραφη αναφορά πολιτών στις Αρχές.

Τέλος, είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί μία από τις επιμέρους εκφάνσεις του δικαιώματος στην ελευθερία της γνώμης, λόγω των ομοιοτήτων τους ως προς τους περιορισμούς τους. Καθένας μπορεί να εκφράζει την γνώμη του ελεύθερα, προφορικά και γραπτά. Αντίστοιχα λοιπόν προκύπτει και το ότι μία έγγραφη αναφορά μπορεί να αποτελεί μία ειδικότερη μορφή του δικαιώματος αυτού. Στον ευρύτερο κύκλο της ελεύθερης έκφρασης της γνώμης του ατόμου ανήκει και η δυνατότητά του να αναφέρεται εγγράφως, να εκπροσωπείται και να ασκεί τα περισσότερα από τα δικαιώματά του. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα της αναφοράς δεν περιορίζεται (μόνον υπό προϋποθέσεις), κατ' αντιστοιχία με το δικαίωμα της ελευθερίας της γνώμης.

Γ) Επιμέρους εννοιολογικά στοιχεία

Ο χαρακτηρισμός της έγγραφης ενέργειας του πολίτη ως αναφοράς κατά το Σύνταγμα δεν εξαρτάται, καταρχάς, από το περιεχόμενό της. Η αναφορά μπορεί να αναφέρεται σε οποιοδήποτε θέμα. Ούτε επίσης ο ειδικότερος τρόπος διατύπωσης και υποβολής της αναφοράς έχει ιδιαίτερη σημασία. Η αναφορά μπορεί να περιέχει "αίτηση" προς της αρμόδια αρχή να επιληφθεί, όμως η αίτηση αυτή δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο. Για αναφορά μιλάμε και στην περίπτωση κατά την οποία απλά εκτίθενται τα γεγονότα από τα οποία συνάγεται, ότι ως εκ της αρμοδιότητάς της η αρχή

οφείλει να προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες. Δεν είναι απαραίτητο η αναφορά να περιέχει “αιτιάσεις” ή αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.³⁰ Αρκεί στην αναφορά να εκτίθενται πραγματικά γεγονότα και πληροφορίες που έχουν σημασία για την ενεργοποίηση της αρμόδιας αρχής. Δεν πρόκειται πάντως για αναφορά αν στο έγγραφο περιέχεται απλά και μόνο αίτηση παροχής πληροφοριών, η οποία άλλωστε ρυθμίζεται ειδικά, στο ίδιο άρθρο από τον συντακτικό νομοθέτη. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 10 δεν συμπεριλαμβάνονται οι απλές εκφράσεις γνώμης, που δεν ζητούν από την αρχή να προβεί σε συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη (υπάγονται στο άρθρο 14 παρ. 1 Συντ.), οι δημοψηφισματικές εκδηλώσεις (υπάγονται στο άρθρο 44 παρ. 2 Συντ.), οι ερωτήσεις και επερωτήσεις βουλευτών προς τους υπουργούς (υπάγονται στο άρθρο 70 παρ. 6 Συντ. και στα άρθρα 124 επ. του Κανονισμού της Βουλής, ΚτΒ) αλλά και οι αναφορές υπαλλήλων ή στρατιωτικών στους ανωτέρους τους (ρυθμίζονται από τους αντίστοιχους κώδικες).³¹ Δε συνιστά αναφορά κατά την Ολομέλεια του Αρείου Πάγου δημάρχου προς δικηγορικό σύλλογο, που περιέχει μομφές ότι ο νομικός σύμβουλος του Δήμου δεν παραδίδει φακέλους υποθέσεων του και σχετικό αίτημα παράδοσής τους γιατί ο δικηγορικός σύλλογος δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει εκτελεστές πράξεις με το παραπάνω περιεχόμενο.³² Δεν στοιχειοθετείται αναφορά σχετικά με «κυβερνητικές πράξεις» αλλά αυτός ο περιορισμός δεν καλύπτεται από την επιφύλαξη νόμου του άρθρου 10 παρ. 1 («τηρώντας τον νόμους του κράτους»), γιατί αυτή αναφέρεται στην διαδικασία και όχι στην ουσία του δικαιώματος.³³ Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι αν και το Σύνταγμα δεν μας δίνει έναν γενικό ορισμό της αναφοράς, καθορίζει με σαφήνεια τον τύπο της. Κατά το άρθρο 10 παρ. 1, η αναφορά του πολίτη προς της αρχές είναι πάντοτε έγγραφη και ποτέ προφορική.

Ακόμη δεν είναι απαραίτητο η αναφορά να υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή. Η αρμοδιότητα της αρχής δεν αποτελεί στοιχείο του χαρακτηρισμού της ενέργειας ως “αναφοράς” ούτε προϋπόθεση της εγκυρότητάς της. Η άγνοια του πολίτη δεν μπορεί ν’ αποτελεί λόγο

³⁰ άρθρο 2 ν.δ 796/1971

³¹ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 935, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

³² Α.Π. 1245/1986 (Ολ.Βουλ.), το Σύνταγμα, 1987, σ.53, Α.Π παραπ. 1182/1985, το Σύνταγμα, 1986, σ.684

³³ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 933, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

άρσης της συνταγματικής προστασίας. Εκείνο που ενδιαφέρει τον συντακτικό νομοθέτη δεν είναι η αρμοδιότητα κατά την υποβολή, αλλά η τελική περιέλευση της αναφοράς στην αρμόδια αρχή, ώστε να εξασφαλίζεται η σύννομη ενέργεια. Από το άρθρο 10 παρ. 1 συνάγεται υποχρέωση της δεχόμενης την αναφορά αρχής να την διαβιβάσει το συντομότερο δυνατό στην αρμόδια προς ενέργεια αρχή. Αλλά και σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εάν το έγγραφο υποβληθεί σε αναρμόδια αρχή, η τελευταία οφείλει να διαβιβάσει το έγγραφο στην αρμόδια. Σημαντικό είναι επίσης να γίνει και μία σύντομη ανάλυση του όρου «αρχή» και της έννοιας του στο άρθρο 10 του Συντάγματος. Με τους όρους «αρχή» και «αρχές» εννοούμε τις διοικητικές αρχές, δηλαδή την διοίκηση, συμπεριλαμβάνοντας τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τους ΟΤΑ, αρκεί να αποτελούν διφυές νομικό πρόσωπο στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας διοίκησης.³⁴ Εύλογα λοιπόν οδηγούμαστε στο κοινώς αποδεκτό συμπέρασμα ότι η αναφορά του άρθρου 10 περιλαμβάνει τις διοικητικές προσφυγές. Αναφορές είναι οι απλές προσφυγές, οι οποίες δεν προβλέπονται ειδικά από την κοινή νομοθεσία. Σύμφωνα με την σχετική συνταγματική διάταξη, ο πολίτης μπορεί να απευθυνθεί με απλή διοικητική προσφυγή προς οποιαδήποτε διοικητική αρχή, χωρίς να απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Επίσης αναφορές αποτελούν και οι ενδικοφανείς προσφυγές.

Το περιεχόμενο μίας αναφοράς προς την διοικητική αρχή ποικίλει και είναι δυνατόν να ζητεί την διεξαγωγή μίας υλικής πράξης, την έκδοση μίας διοικητικής πράξης ή την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίησή της.³⁵ Ακόμα είναι πιθανό το αίτημα να αφορά αποτροπή ή επανόρθωση ηθικής βλάβης. Η αναφορά που απευθύνεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, ζητώντας ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση ονομάζεται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή. Αντίστοιχα, η αναφορά που απευθύνεται στην αρχή που προΐστατο της αρχής που εξέδωσε την πράξη λέγεται ιεραρχική προσφυγή. Τέλος, η ενδικοφανής προσφυγή είναι προσφυγή που έχει διαμορφώσει ο νόμος παρομοίως με ένα ένδικο

³⁴ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, «Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου», σελ. 221, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, Νοέμβριος 2007

³⁵ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 933, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

βοήθημα αλλά μπορεί να εγερθεί μόνον ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι δικαστηρίου.³⁶

Εκτός από την έννοια της διοίκησης, ο όρος «αρχή» απευθύνεται και στην Δικαιοσύνη, καθώς στο άρθρο 10 δεν ορίζεται με σαφήνεια ότι αρχές είναι μόνον οι διοικητικές. Άρα είναι δυνατόν να είναι και οι δικαστικές αρχές αποδέκτες αναφορών. Αυτό δεν σημαίνει ότι κάθε έγγραφο απευθυνόμενο προς δικαστική αρχή αποτελεί αναφορά. Δεν συνιστούν αναφορά κατά την έννοια του Συντάγματος τα ένδικα μέσα και οι διαδικαστικές πράξεις ενώπιον των δικαστηρίων αλλά αποτελούν αναφορές τα έγγραφα, που προκύπτει από το περιεχόμενό τους ότι απευθύνονται στην διοίκηση των δικαστηρίων.

Δ) Προϋποθέσεις του παραδεκτού της αναφοράς και γνωστοποίηση δημοσίων εγγράφων

Για να ασκήσει κανείς αναφορά ενώπιον της Διοίκησης απαιτείται ο έγγραφος τύπος της αίτησης. Η προφορική αναφορά βρίσκεται εκτός πεδίου εφαρμογής του άρθρου 10. Άλλες τυπικές προϋποθέσεις, οι οποίες προκύπτουν από την υποχρέωση της Διοίκησης σε απάντηση, είναι το όνομα και η υπογραφή του αναφερόμενου σε εμφανές σημείο, ώστε να καθίσταται σαφής η ταυτότητά του, αλλά και η αναγραφή της διεύθυνσης ή του τόπου κατοικίας του. Με βάση τα στοιχεία του αναφερόμενου, η διοίκηση του αποστέλλει την απάντηση στον τόπο που έχει δηλώσει.³⁷

Με βάση το άρθρο 10 του Συντάγματος, η αναφορά ασκείται από τους πολίτες «τηρώντας τους νόμους του κράτους». Όσον αφορά το παραδεκτό της άσκησής της, ο νόμος προβλέπει ότι πρέπει να συντάσσεται και να ανακοινώνεται στην ελληνική γλώσσα, να εμπεριέχει τις παραπάνω τυπικές προϋποθέσεις και να διαθέτει το απαραίτητο χαρτόσημο. Σημαντικό επίσης είναι το γεγονός ότι, ο νόμος δεν μπορεί να ορίζει ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αναφοράς το να μην εμπεριέχει ποινικές και πειθαρχικές παραβάσεις (άρθρο 10 παρ. 2 Σύνταγμα). Η αρμόδια αρχή απαντά

³⁶ Ανδρέας Δημητρόπουλος, «Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος», Ια΄ έκδ., Αθήνα 2005

³⁷ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 935, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

πρώτα στην αναφορά και μετέπειτα μπορεί να ασκηθεί δίωξη, μετά από άδεια της αρχής.³⁸

Κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος, όταν έχουμε παραδεκτή άσκηση αναφοράς, θεμελιώνεται και η υποχρέωση των αρμοδίων αρχών «να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα». Ο συνολικός χρόνος που έχει η διοίκηση για να απαντήσει είναι εξήντα ημέρες. Ο νομοθέτης δύναται να θεσπίσει την ίδια ή συντομότερη προθεσμία για να καθορίσει την ειδικότερη διαδικασία ικανοποίησης των αιτημάτων των διοικουμένων κατά τρόπο που διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος στην αναφορά.³⁹

Σημαίνουν ζήτημα αποτελούν και τα διαφορετικά ήδη των αναφορών, η παραδεκτή άσκησή τους και η υποχρέωση της διοίκησης προς απάντηση. Ειδικότερα, κάνοντας λόγο για την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά σε αιτήσεις χορήγησης πληροφοριών και εγγράφων οδηγούμαστε στην διάταξη παραγράφου 3 του άρθρου 10, η οποία προβλέπει ότι «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούνται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Ακόμα, κατά το άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η Διοίκηση υποχρεούται αιτιολογημένη σε απάντηση προς τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων εντός προθεσμίας πενήντα (50) ή εξήντα (60) ημερών σε περίπτωση αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών. Δεν υφίσταται υποχρέωση απάντησης εάν το αίτημα είναι προδήλως καταχρηστικό και παράνομο. Όταν η αρμόδια υπηρεσία δεν δύναται να διεκπεραιώσει μία αίτηση εντός της νομίμου προθεσμίας οφείλει να ενημερώνει τον διοικούμενο, εγγράφως, για τους λόγους της καθυστέρησης αλλά και να παρέχει τις απαραίτητες πληροφορίες. Η πράξη, με την οποία η διοίκηση απαντά ή παραλείπει να απαντήσει, έχει εκτελεστό χαρακτήρα.

³⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 936, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

³⁹ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, «Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου», σελ. 221, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, Νοέμβριος 2007

Συμπερασματικά, προσβάλλεται με το διαπλαστικό ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως.⁴⁰

Σχετικά με τη δυνατότητα του διοικουμένου να έχει πρόσβαση στα έγγραφα, με το άρθρο 41 παρ. 2 στοιχ. β' ΧΘΔΕΕ στοιχειοθετείται για τον κάθε άνθρωπο το δικαίωμα χρηστής διοίκησης. Εν προκειμένω, το δικαίωμα αυτό συμπεριλαμβάνει και «το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελο του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου»⁴¹ και λειτουργεί συνδυαστικά με το άρθρο 10 του Συντάγματος. Επιπλέον, κάθε πολίτης έχει δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα, υπό περιορισμούς. Σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 1 του νόμου 1599/1986 «κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παρ. 3 έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων». Παρακάτω ορίζεται και η έννοια των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα λογίζονται «όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις».⁴²

Οι δημόσιες αρχές είναι δυνατόν να αρνηθούν την γνωστοποίηση διοικητικών εγγράφων. Η άρνηση πρέπει να γίνεται αιτιολογημένα και μόνο στις περιπτώσεις που υφίσταται βλάβη του απορρήτου ή δυσχεραίνεται η διοικητική ή δικαστική έρευνα για την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παραβάσεως.⁴³ Εννοιολογικά, το απόρρητο του ν. 1599/1986 είναι δημόσιο και ιδιωτικό. Το δημόσιο απόρρητο περιλαμβάνει τις συζητήσεις του υπουργικού συμβουλίου και των οργάνων της κυβέρνησης, την εθνική άμυνα, την εξωτερική πολιτική, τη δημόσια πίστη και το νόμισμα, την ασφάλεια του κράτους και τη δημόσια τάξη.⁴⁴ Στις περιπτώσεις αυτές, η γνωστοποίηση διοικητικού εγγράφου σε ιδιώτη είναι ζήτημα κρίσεως της διοίκησης, ακόμα και αν το έγγραφο τον αφορά. Αντιθέτως, οι αρχές δεν μπορούν να αρνηθούν την γνωστοποίηση διοικητικού εγγράφου με βάση το ιδιωτικό απόρρητο. Αυτό αφορά

⁴⁰ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, «Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου», σελ. 222, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, Νοέμβριος 2007, ΣτΕ 841/1997, Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ»

⁴¹ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών

⁴² Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών

⁴³ Νόμος 1599/1986, άρθρο 16 παρ. 3

⁴⁴ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 937, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

αποκλειστικά τον αιτούντα και εμπεριέχει τον ιδιωτικό βίο, το ιατρικό απόρρητο και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο.⁴⁵ Το τραπεζικό απόρρητο είναι ιδιωτικό εκτός από τα μέτρα που αφορούν την δημόσια πίστη και το νόμισμα. Οι ιατρικές πληροφορίες παρέχονται στον ενδιαφερόμενο μόνο με την συνδρομή ιατρού που έχει ορισθεί για αυτόν τον λόγο.

Ε) Φορείς του δικαιώματος της αναφοράς

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Συντάγματος, το δικαίωμα της αναφοράς μπορεί να ασκηθεί είτε από κάθε πολίτη ξεχωριστά είτε από πολλούς πολίτες μαζί («Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές»).

Αν εξετάσουμε προσεκτικά την συνταγματική διάταξη, θα διαπιστώσουμε τον διπλό χαρακτήρα της. Το δικαίωμα αυτό αφορά τον κάθε πολίτη ατομικά αλλά έχει συλλογική μορφή. Με την λέξη «καθένας» είναι εύλογο να συμπεράνουμε ότι δεν μιλάμε μόνο για Έλληνες πολίτες αλλά και για αλλοδαπούς και ανιθαγενείς, ανεξαρτήτως του περιεχομένου της αναφοράς και χωρίς να έχει σημασία εάν έχει στερηθεί τα πολιτικά του δικαιώματα. Επίσης, είναι δυνατόν να ασκηθεί αναφορά και από τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) καθώς το δικαίωμα αυτό δεν περιορίζεται σε φυσικά πρόσωπα, αλλά και τους δημοσίου υπαλλήλους.⁴⁶ Με την έκφραση «πολλοί μαζί» γίνεται πλέον ξεκάθαρος ο συλλογικός χαρακτήρας του δικαιώματος στην αναφορά. Αξίζει να σημειωθεί πώς, το δικαίωμα στην αναφορά, απευθύνεται από τη φύση του στις δημόσιες αρχές. Αυτό σημαίνει ότι δεν αναπτύσσει τριτενέργεια.

Κατ' ουσίαν, το δικαίωμα της αναφοράς αφορά φυσικά και νομικά πρόσωπα. Τα φυσικά πρόσωπα, κατά το Σύνταγμα, είναι όλα τα πρόσωπα που μπορούν να είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Λαμβάνοντας υπόψιν και το άρθρο 34 του Αστικού Κώδικα⁴⁷ το οποίο προβλέπει ότι «κάθε άνθρωπος είναι ικανός να έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις» οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι τα πρόσωπα που είναι υποκείμενα των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχουν και ικανότητα δικαίου. Μάλιστα, μία άποψη

⁴⁵ Νόμος 1599/1986, άρθρο 16 παρ. 5

⁴⁶ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, «Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου», σελ. 220, εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Νοέμβριος 2007, Αθήνα

⁴⁷ Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ»

στηρίζει ότι εφόσον τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν απαιτούν όριο ηλικίας για την ικανότητα αυτοπρόσωπης άσκησής τους αλλά μόνο για την ουσιαστική τους άσκηση, είναι σωστό να συνδέσουμε την δυνατότητα αυτοπρόσωπης άσκησης ενός θεμελιώδους δικαιώματος με τη δικαιοπρακτική ικανότητα και αστική ευθύνη των ανηλίκων.⁴⁸

Αντιστοίχως, όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα της αναφοράς αφορά και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.). Αν και δεν κατοχυρώνεται κάτι τέτοιο στο Σύνταγμα ρητά, αυτή είναι η πάγια θέση της θεωρίας.⁴⁹

Στ) Περιορισμοί του δικαιώματος της αναφοράς

Ένα θεμελιώδες δικαίωμα, όπως αυτό της αναφοράς, παρέχει ένα διευρυμένο πλαίσιο κίνησης στον διοικούμενο. Όμως, δε χορηγεί το δικαίωμα στον αναφερόμενο να παραβαίνει ατιμωρητί τους νόμους του κράτους (π.χ. ποινικές διατάξεις σχετικά με τα εγκλήματα κατά της τιμής). Το άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι ο αναφερόμενος οφείλει να τηρεί τους νόμους του κράτους.

Όταν υποβάλλεται μία αναφορά στις αρχές, αρχικά εξετάζεται και έπειτα λαμβάνεται απόφαση για την άσκηση δίωξης, με βάση τις παραβάσεις που εμπεριέχονται στο έγγραφο. Πάντοτε όμως απαιτείται προηγούμενη άδεια της Αρχής, ώστε να προχωρήσει η δίωξη. Επίσης, πρέπει να δοθεί βάση στις επιφυλάξεις του νόμου που περιβάλλουν το δικαίωμα στην αναφορά. Συγκεκριμένα, ο αναφερόμενος οφείλει να τηρεί τους νόμους του κράτους, η αρχή υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και οφείλει να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων όπως νόμος ορίζει ενώ, τέλος, σε περίπτωση μη απαντήσεως καταβάλλεται στο αιτούντα και ειδική χρηματική ικανοποίηση, όπως νόμος ορίζει.⁵⁰

Ως «νόμοι του κράτους» νοούνται όλοι οι γενικοί νόμοι. Το δικαίωμα της αναφοράς δεν απαλλάσσει ον πολίτη από τους νόμους αυτούς. Είναι βέβαια δυνατόν να ρυθμίζεται το δικαίωμα της

⁴⁸ Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, σελ. 394-95, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

⁴⁹ Κ. Γεωργόπουλος, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, Τόμος Γ', 1970, σελ. 171-181

⁵⁰ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 938-939, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

αναφοράς από τυπικούς νόμους. Κατ' αυτόν τον τρόπο ρυθμίζονται τα διαδικαστικά ζητήματα του δικαιώματος αλλά ποτέ η ουσία του.

Ειδικές περιπτώσεις αποτελούν τα πρόσωπα που βρίσκονται σε ειδική εξουσιαστική σχέση, όπως οι δικαστές, δημόσιοι υπάλληλοι και οι στρατιωτικοί. Τονίζεται ότι το άρθρο 29 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει ότι «απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο». Με βάση την παραπάνω διάταξη, εύλογα συμπεραίνει κανείς ότι τυχόν αναφορές που αφορούν εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος απαγορεύονται ρητώς για τους δικαστικούς λειτουργούς και τους στρατιωτικούς. Τέτοιες πράξεις δεν απολαμβάνουν της προστασίας του άρθρου 10 του Συντάγματος. Βέβαια, δεν είναι δυνατόν να θεσπιστούν κυρώσεις εις βάρος υπαλλήλων, στρατιωτικών ή δικαστικών που ασκούν αναφορά αλλά είναι δυνατόν να προβλεφθούν περιορισμοί που θα αφορούν τη μορφή της αναφοράς που θα ασκείται.⁵¹

⁵¹ Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 939-940, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΝΟΜΟ

Το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί αναμφίβολα έναν θεμέλιο λίθο για την ορθή οργάνωση και λειτουργία ενός κράτους δικαίου. Εκτός από το άρθρο 10 του Συντάγματος, το δικαίωμα αυτό διαθέτει και πολλές άλλες εκφάνσεις τόσο στην ελληνική όσο και στην διεθνή νομοθεσία. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι εκτός του Συντάγματος, το δικαίωμα στην αναφορά νομοθετείται και σε πλείστα άλλα νομοθετήματα. Ειδικά, έχει ρυθμιστεί με τον νόμο 149/1914 και με τον Ν.Δ. 796/1971.

Α) Ο Νόμος 149/1914

Ο νόμος 149/1914 «περί της εις απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυταίς αναφορών» αφορά το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές, ως ατομικό δικαίωμα κάθε ιδιώτη ή νομικού προσώπου «κατά της ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός». Γενικά, η έννοια της αναφοράς στον νόμο αυτό θεωρήθηκε στενότερη από την συνταγματική της πλευρά. Βασικό είναι ότι η αναφορά απαιτεί παράπονο ενώπιον της Διοίκησης.

Ειδικότερα, στο άρθρο 1 ορίζεται ότι «αναφοραί υπαγόμεναι εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου εισίν αι διαλαμβάνουσαι αιτιάσεις κατά της ενεργείας ή παραλείψεως Αρχής, απευθυνόμεναι προς την κατά νόμον αρμοδίαν Αρχήν εις ης την αρμοδιότητα υπάγεται το αντικείμενον της αναφοράς αμέσως ή εμμέσως, ως καλουμένης κατά νόμον εις ενέργειαν, η προϋσταμένης του αρμοδίου υπαλλήλου».

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι ο ν. 149/1914 δίνει και έναν αρνητικό ορισμό της αναφοράς, ορίζοντας ότι δεν θεωρούνται αναφορές «ιδίως πάσαι αι προς δικαστικές Αρχάς αιτήσεις, αι φέρουσai τον χαρακτήρα διαδικαστικών πράξεων της αστικής ή ποινικής δικαιοδοσίας (άρθρο 1 παρ. 2), και δεν αποτελεί η αναφορά ειδικόν εκ του νόμου ένδικον μέσον κατά της προσβαλλομένης πράξεως (άρθρο 1 παρ. 1)». Τέλος, η αρχή υποχρεούται να απαντήσει στον ενδιαφερόμενο εντός τριάντα ημερών (30) από τη λήψη της αναφοράς. Εάν για την οριστική ρύθμιση της υπόθεσης η Αρχή θεωρήσει ότι απαιτούνται και άλλες ενέργειες, έχει την ευχέρεια να προβεί σ' αυτές και μετά την παρέλευση της προθεσμίας των τριάντα ημερών.

B) Το Ν.Δ. 796/1971

Όπως προαναφέρθηκε, το Ν.Δ. 796/1971, ορίζει στο άρθρο 2 ότι «αναφορά, κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής, πλην των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης». Ακόμα, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο δεν αποτελούν αναφορά «α) η αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, β) ένδικον μέσον η διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου, γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου».

Σύμφωνα με το άρθρο 3 η αναφορά απευθύνεται προς την αρμόδια Αρχή αυτοπροσώπως, μέσου τρίτου, ταχυδρομικώς ή και τηλεγραφικώς. Εάν ο αρμόδιος υπάλληλος που υποχρεούται να απαντήσει στον αναφερόμενο παραλείψει να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του υπέχει, κατά το άρθρο 5 του Ν.Δ. 796/1971 και πειθαρχική ευθύνη, ανεξάρτητα από την ποινική και αστική ευθύνη, που μπορεί να επισύρει ακόμη και την ποινή της οριστικής παύσης.

Τα άρθρα 6 και 7 του Ν.Δ. 796/1971 προβλέπουν την ποινική δίωξη του αναφερόμενου για τη διάπραξη τυχόν αξιοποιώνων πράξεων που τελέστηκαν με την αναφορά.

Γ) Το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον της Βουλής

Το δικαίωμα στην αναφορά εντοπίζεται και στο άρθρο 69 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι «κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν».

Στην συγκεκριμένη διάταξη εντοπίζονται δύο βασικές διαφορές με τις διατάξεις του άρθρου 10. Δεν μπορούν να λάβουν χώρα αναφορές απευθείας ενώπιον της Βουλής αλλά μόνο μέσω του Προέδρου ή ενός βουλευτή, ο οποίος δέχεται να τις υποβάλει. Αντιθέτως, οι αναφορές του άρθρου 10 γίνονται απευθείας προς την Διοίκηση. Επίσης, το Σύνταγμα δεν προβλέπει ρητώς υποχρέωση της Βουλής να απαντήσει στον αναφερόμενο πολίτη. Είναι όμως

δυνατόν το Κοινοβούλιο να αποστέλλει τις αναφορές προς τους αρμόδιους Υπουργούς και υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν τις απαραίτητες διευκρινήσεις. Η έντονη διαφορά με το άρθρο 10 είναι ότι η Διοίκηση υποχρεούται σε ταχεία απάντηση προς τον διοικούμενο και μόνο σε περίπτωση αναρμοδιότητας της υπηρεσίας είναι δυνατή η αποστολή της αναφοράς στην αρμόδια.⁵²

Η πλήρης έννοια της αναφοράς που υποβάλλεται στη Βουλή, οριοθετείται στο άρθρο 125 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής που ορίζει ότι:

“1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές, που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο.

2. Οι αναφορές πρέπει να περιέχουν το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα και τη διεύθυνση εκείνων που τις υπογράφουν.

3. Οι Βουλευτές που επιθυμούν να υιοθετήσουν αναφορά την προσυπογράφουν κατά την κατάθεσή της ή το δηλώνουν κατά την ανακοίνωση της στη Βουλή.

4. Οι αναφορές καταχωρίζονται σε ειδικό βιβλίο κατά τη σειρά κατάθεσής τους, αν εκπληρούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2- διαφορετικά, αρχειοθετούνται.

5. Ο Υπουργός στον οποίο διαβιβάζεται η αναφορά οφείλει μέσα σε είκοσι πέντε ημέρες από την κατάθεσή της να απαντήσει στη Βουλή με ταυτόχρονη κοινοποίηση στους Βουλευτές που την είχαν υιοθετήσει και σ' αυτόν που την υπέβαλε. Στις περιπτώσεις της παρ. 3, αν ο Υπουργός δεν απαντήσει ή απαντήσει εκπροθέσμως, η αναφορά μπορεί να συζητηθεί κατά τη διαδικασία των άρθρων 129 και επόμενα του Κανονισμού.

*6. Η υποχρέωση για απάντηση από τον Υπουργό ισχύει και για τις αναφορές που κατατίθενται στο διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ δύο συνόδων της Βουλής».*⁵³

Συνεπώς ορίζεται ότι η αναφορά ενώπιον της Βουλής πρέπει να εμπεριέχει παράπονο ή αίτημα, αλλά και τα απαραίτητα τυπικά στοιχεία ενός εγγράφου απευθυνόμενου προς τις αρχές, όπως το όνομα, την ιδιότητα και την διεύθυνση του υπογράφοντος. Μία ακόμα τυπική προϋπόθεση είναι η αποδοχή της από τον Βουλευτή που την υιοθετεί, κατά την κατάθεση ή την ανακοίνωση της στην

⁵² Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 940, Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ.

ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012

⁵³ Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ»

Βουλή. Στην παράγραφο 4 ορίζεται η καταχώρηση των αναφορών σε ειδικό βιβλίο. Στις παραγράφους 5 και 6 στοιχειοθετείται η προθεσμία που έχει ο αρμόδιος υπουργός προς απάντηση ενώπιον της Βουλής αλλά και προς κοινοποίηση στον Βουλευτή που υιοθέτησε και υπέβαλλε την αναφορά. Η υποχρέωση απάντησης του Υπουργού ισχύει και για τυχόν αναφορές που κατατίθενται ανάμεσα σε δύο συνόδους της Βουλής.

Η άσκηση του δικαιώματος στην αναφορά ενώπιον της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 69 του Συντάγματος, αποτελεί μία ειδικότερη έκφανση του άρθρου 10 του Συντάγματος. Το άρθρο 69 ρυθμίζει κυρίως τον τρόπο κατά τον οποίο υποβάλλεται η αναφορά και ο Κανονισμός της Βουλής συμπληρώνει όλες τις διαδικαστικές προϋποθέσεις. Κατ' ουσίαν, με την άσκηση της κοινοβουλευτικής αναφοράς επιδιώκεται η ικανοποίηση ατομικού ή γενικού συμφέροντος, όπως ακριβώς και στο άρθρο 10. Γι' αυτό και οι κοινοβουλευτικές αναφορές, ανάλογα με τον αριθμό των ατόμων που τις υποβάλλουν, διακρίνονται σε ατομικές και συλλογικές.

Δ) Το δικαίωμα της αναφοράς στις διατάξεις του Γενικού Διοικητικού Δικαίου

Στο γενικό διοικητικό δίκαιο, αντιμετωπίζουμε την ισχυρότερη έκφανση της εφαρμογής του δικαιώματος της αναφοράς στην ελληνική έννομη τάξη.

Όπως έχει ήδη εκτεθεί, το άρθρο 10 του Συντάγματος αποτελεί την βάση για την στοιχειοθέτηση του δικαιώματος του διοικουμένου να ασκεί διοικητικές προσφυγές ενώπιον της Αρχής. Κατ' ουσίαν, επιτρέπει στον διοικούμενο, του οποίου τα έννομα συμφέροντα θίγονται από μια πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης η οποία του προκαλεί υλική ζημία ή ηθική βλάβη, να αναφέρει εγγράφως αιτιάσεις κατά της πράξης ή παράλειψης, προς την διοικητική αρχή που την εξέδωσε ή σε άλλη αρχή, ιεραρχικώς ανώτερη καθώς και να ζητήσει την ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωσή της. Οι 'αναφορές' αυτές ονομάζονται διοικητικές προσφυγές, και ρυθμίζονται στα άρθρα 24 – 27 του ΚΔΔιαδ.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ., «αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της ενδικοφανούς ή ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά το άρθρο 25, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων

συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, μπορεί για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του να ζητήσει, είτε από την αρχή η οποία την εξέδωσε την ανάκληση ή τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας) είτε από αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή)». Σημειώνεται ότι δεν νοείται προσφυγή κατά παράλειψης αλλά μόνο κατά πράξης. Επομένως, απλές είναι οι προσφυγές που υποβάλλονται βάσει της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 10 και των γενικών διατάξεων που έχουν εκδοθεί σε εκτέλεσή τους.⁵⁴

Ο έλεγχος του ίδιου ή του ιεραρχικώς ανώτερου οργάνου περιλαμβάνει τόσο την νομιμότητα όσο και την σκοπιμότητα της πράξης. Η αίτηση πρέπει να είναι έγγραφη κατά το άρθρο 10 § 1 του Συντάγματος. Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε 30 ημέρες (εκτός αν ειδικές διατάξεις προβλέπουν ειδικότερη προθεσμία). Η απάντηση του οργάνου πρέπει να είναι αιτιολογημένη (ΚΔΔιαδ 17). Στην περίπτωση δε που ο ενδιαφερόμενος άσκησε ιεραρχική προσφυγή, η ιεραρχική υποκατάσταση καταρχήν απαγορεύεται. Όπως ορίζει το άρθρο 24 § 4 «αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊστάμενης αρχής για την έκδοση της πράξης». Εάν αρμόδια για την ανάκληση τροποποίηση ή ακύρωση της πράξης είναι ΑΛΛΗ αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει το αργότερο μέσα σε 5 ημέρες να την διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή. Και στην περίπτωση αυτή προθεσμία γνωστοποίησης της απόφασης της αρμόδιας αρχής είναι οι 30 ημέρες. Εάν ο νόμος δεν ορίζει αλλιώς απλή προσφυγή μπορεί να γίνει ανά πάσα στιγμή, χωρίς να υπάρχει προθεσμία.

Σχετικά με την ειδική διοικητική προσφυγή, το άρθρο 16 § 1 εδ. β' του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει ότι «στην ατομική διοικητική πράξη αναφέρεται επίσης η τυχόν δυνατότητα άσκησης της κατ' άρθρον 25, ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας καθώς και των συνεπειών παράλειψής της». Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 25 §§ 1, 2 ΚΔΔιαδ., «όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση της

⁵⁴ Απόστολος Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, σελ. 283, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2014

υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί με προσφυγή του, που ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη προθεσμία, να ζητήσει κατά περίπτωση, την **ακύρωση της πράξης** ». Εδώ πρέπει να τονίσουμε ότι επί ειδικής διοικητικής προσφυγής, το αρμόδιο όργανο εφόσον το ορίζει η ειδική διάταξη, εξετάζει μόνο την νομιμότητα της πράξης οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή. Δεν υπεισέρχεται σε έλεγχο ουσίας - σκοπιμότητας και με την απόφασή του δεν μπορεί να χειροτερεύσει η θέση του διοικούμενου.⁵⁵

Μία ακόμα σημαντική προσφυγή είναι η ενδικοφανής. Η ενδικοφανής προσφυγή διαφέρει από την ειδική διοικητική προσφυγή κατά την έκταση του ελέγχου: σύμφωνα με το άρθρο 25 § 2 ΚΔΔιαδ, επί ενδικοφανούς προσφυγής το διοικητικό όργανο εξετάζει τόσο την νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή. Επομένως το αρμόδιο για την εξέτασή της όργανο προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας και εξετάζει εκ νέου τα πραγματικά περιστατικά. Διαφέρει επίσης από την ειδική διοικητική προσφυγή κατά την προθεσμία, αφού – σε περίπτωση που ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν ειδικότερη προθεσμία - έχει υποχρέωση να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή του επί της προσφυγής μέσα σε 3 μήνες το αργότερο. Το όργανο που εξετάζει την προσφυγή μπορεί να είναι αυτό που εξέδωσε την πράξη, ιεραρχικώς ανώτερο ή και όργανο ειδικά συστημένο γι' αυτόν τον σκοπό. Η παράλειψη άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής έχει και σημαντικές δικονομικές συνέπειες. Σύμφωνα με το ΠΔ 18/89 άρθρο 45 § 2, «η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης, κατά της οποίας προβλέπεται από τον νόμο ενδικοφανής προσφυγή που ασκείται κατά νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία ενώπιον του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη ή άλλου οργάνου και καθιστά δυνατή την εξέταση της υπόθεσης κατ' ουσίαν. Στην περίπτωση αυτή η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που τυχόν τάσσει ειδικώς ο νόμος για την έκδοση

⁵⁵ Απόστολος Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, σελ. 284, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2014

απόφασης επί της ανωτέρω προσφυγής, ή σε περίπτωση που δεν τάσσεται τέτοια προθεσμία αν παρέλθει άπρακτο τρίμηνο από την υποβολή της προσφυγής, η αίτηση ακυρώσεως ασκείται κατά της τεκμαιρόμενης από την πάροδο της προθεσμίας απορρίψεως της προσφυγής». Τέλος, από την διατύπωση του άρθρου 25 ΚΔΔιαδ φαίνεται να προκύπτει ότι η ειδική και ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται μόνο κατά των ατομικών και κανονιστικών πράξεων και όχι κατά των παραλείψεων. Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 63 § 3 του ΚΔΔικ ενδικοφανής προσφυγή μπορεί να προβλέπεται τόσο κατά πράξεων όσο και κατά παραλείψεων.⁵⁶

Εκτός των διοικητικών προσφυγών, στο άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ τεκμαίρεται και η δυνατότητα υποβολής αναφοράς προς την διοίκηση, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 του Συντάγματος. Εάν δεν είναι δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας, ιεραρχικής, ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος μπορεί σε κάθε περίπτωση να υποβάλει αίτηση προς την αρχή που εξέδωσε πράξη ή προέβη σε παράλειψη που του θίγει τα έννομα συμφέροντα, και να ζητήσει την επανόρθωση ή ανατροπή της βλάβης.

Ε) Το δικαίωμα αναφοράς σε σχέση με το ποινικό δίκαιο

Όπως έχει ήδη σημειωθεί, όταν η Διοίκηση ελέγχει μία αναφορά, οφείλει πρώτα να προχωρήσει στην εξέταση του εγγράφου. Έπειτα είναι δυνατόν να δώσει άδεια για την άσκηση διώξεως, σε περίπτωση που υπάρχουν παραβάσεις επί του εγγράφου.

Εάν όμως ασκήθηκε, κατά του αναφερομένου, ποινική δίωξη, χωρίς να έχει δοθεί σχετική άδεια της αρχής προς την οποία υποβλήθηκε η αναφορά, η δίωξη κηρύσσεται απαράδεκτη, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 41, 54 και 370 εδ. γ' του ΚΠοινΔ. Το δικαστήριο το οποίο, αντί να κηρύξει την ποινική δίωξη απαράδεκτη, προχωρεί στην εκδίκαση της ουσίας της υπόθεσης, υποπίπτει σε θετική υπέρβαση εξουσίας, η οποία ιδρύει τον από το άρθρο 510 παρ.1 στοιχ. Η' περ. δ' του ΚΠοινΔ λόγο αναιρέσεως.⁵⁷ Συγκεκριμένα, το άρθρο 41 ΚΠΔ προβλέπει ότι «Ακόμα και ιδιώτες οφείλουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από το

⁵⁶ Απόστολος Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, σελ. 286, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2014

⁵⁷ 1681/2011 ΑΠ

νόμο, αν αντιληφθούν οι ίδιοι αξιόποινη πράξη που διώκεται αυτεπαγγέλτως, να την αναγγείλουν στον εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή σε οποιονδήποτε ανακριτικό υπάλληλο. Η αναγγελία αυτή μπορεί να γίνει είτε εγγράφως με μια αναφορά ή προφορικά, οπότε συντάσσεται έκθεση. Στην αναφορά ή στην προφορική δήλωση πρέπει να αναφέρονται όλες οι λεπτομέρειες που αφορούν την πράξη, τους δράστες και τις αποδείξεις. Αν πολλοί πληροφορήθηκαν για την αξιόποινη πράξη, τότε καθένας έχει ξεχωριστά την υποχρέωση αυτή». Το άρθρο 54 ΚΠΔ ορίζει πώς «Η παραίτηση από το δικαίωμα έγκλησης γίνεται από τον ίδιο το δικαιούμενο ή από ειδικό πληρεξούσιο σε συμβολαιογράφο, στον εισαγγελέα ή σε οποιονδήποτε ανακριτικό υπάλληλο, και συντάσσεται σχετική έκθεση. Παραίτηση που γίνεται με όρους ή προθεσμία δεν έχει έννομα αποτελέσματα. Ανάκληση της παραίτησης δεν επιτρέπεται. Με την ίδια δήλωση μπορεί να γίνει παραίτηση και από την πολιτική αγωγή για αποζημίωση». Τέλος, το άρθρο 510 στην παράγραφο 1, στοιχείο Η' περ. δ' ορίζει ότι «ως λόγοι για να αναιρεθεί η απόφαση μπορεί να προταθούν μόνο Δ) η έλλειψη από την απόφαση της ειδικής αιτιολογίας που επιβάλλει το Σύνταγμα».⁵⁸

Στην συγκεκριμένη περίπτωση, το Εφετείο καταδίκασε τον κατηγορούμενο, ο οποίος είχε υποβάλει επιστολή με χαρακτήρα αναφοράς προς διοικητή νοσοκομείου, στην οποία είχε συμπεριλάβει στοιχεία που γνώριζε λόγω παραβιάσεως του απορρήτου των επικοινωνιών. Ουδέποτε όμως η επιστολή κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο Εισαγγελέα για να λάβει μορφή μηνύσεως. Ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι, εφόσον επρόκειτο για μία ουσιαστική μορφή αναφοράς, είναι αδύνατη η άσκηση δίωξης χωρίς την πρότερη άδεια της Αρχής. Συνεπώς, το έγκλημα της παραβίασης του απορρήτου των επικοινωνιών μπορούσε να διωχθεί μόνο μετά από άδεια της αρμόδιας αρχής. Το Εφετείο προέβη σε θετική υπέρβαση εξουσίας, καθώς έπρεπε να κρίνει την ποινική δίωξη απαράδεκτη και ο Άρειος Πάγος αναίρεσε την απόφαση.

⁵⁸ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών «Ισοκράτης»

Στ) Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη⁵⁹

Ο θεσμός του Συνηγόρου του πολίτη αποτελεί μία έννοια σχετικά καινούργια στην ελληνική νομική πραγματικότητα. Έχει ρυθμιστεί νομοθετικά με τον νόμο 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Οι λόγοι θέσπισης μίας τέτοιας ανεξάρτητης αρχής είναι ποικίλοι, με την αδυναμία ορθολογιστικού ελέγχου από την Διοίκηση να πρωτεύει ανάμεσα τους. Πράγματι, λόγω του υψηλού αριθμού εγγράφων, αναφορών και καταθέσεων δημιουργείται μία περίπλοκη γραφειοκρατία για τον πολίτη, ο οποίος δεν βρίσκεται πάντοτε στην θέση να την αντιμετωπίσει. Γί' αυτόν τον λόγο, η Δημόσια Διοίκηση προϋποθέτει την ύπαρξη συστηματικού ελέγχου και συνεχή παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων των πολιτών. Οι ελεγκτικοί θεσμοί που υπάρχουν δεν είναι αρκετοί ώστε να αντιμετωπίσουν τα σύγχρονα αυτά προβλήματα και να συμβάλουν στην εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης και πολιτών.

Η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το Συνήγορο του Πολίτη αναφέρει, εν συντομία, τα προβλήματα που υφίστανται και ορίζει ότι: «Η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από τη δικαστική συνδρομή, η οποία παρότι είναι εξαιρετικά σημαντική πολλές φορές είναι χρονοβόρα και δαπανηρή για τον πολίτη, ούτε από την εξίσου χρονοβόρα διοικητική διαδικασία των ιεραρχικών προσφυγών, κατά την οποία άλλωστε είναι σύνηθες το φαινόμενο η προϊσταμένη Αρχή να εξαρτάται, λόγω της πληθώρας των θεμάτων που αντιμετωπίζει, από τις εισηγήσεις των υφισταμένων που διέπραξαν τις υπό έλεγχο πράξεις. Εξάλλου ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης καταλαμβάνει μικρό μάλλον αριθμό περιπτώσεων που παρουσιάζουν περισσότερο πολιτικό ενδιαφέρον και έχει συχνά περιορισμένη αποτελεσματικότητα». Με το σκεπτικό αυτό καταλήγει στο συμπέρασμα ότι: «καθίσταται αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξαρτήτων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγξουν σε βάθος και σύντομα μια υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικο - διοικητικού μας συστήματος και

⁵⁹ Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

εμβαθύνεται το Κράτος Δικαίου. Όσο λοιπόν πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας, όσο πιο πολύ δεν έχει συνηθίσει στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο τόσο πιο αναγκαία είναι η παρουσία και η δράση των Ombudsmen». ⁶⁰

Ο όρος «Συνήγορος του Πολίτη» αν και απομακρύνεται από την ρητή αναφορά στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων έναντι της Διοίκησης, δημιουργεί την εντύπωση ότι σε μία πιθανή αντιπαράθεση Διοίκησης και διοικούμενου, η ανεξάρτητη αυτή διοικητική αρχή ενεργεί περισσότερο ως υπερασπιστής των συμφερόντων του πολίτη, παρά ως «τρίτος» που παρεμβαίνει για να επιλύσει με ευέλικτο και συνοπτικό τρόπο το ζήτημα. Κατ' ουσίαν έχουμε να κάνουμε με μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου 2477/1977, η οποία λειτουργεί ως αρωγός προς τον πολίτη για να επιλύει διαφορές μεταξύ αυτού και της Διοίκησης. Επίσης, αξίζει να γίνει μία σύντομη αναφορά και στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες αφορούν θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμίδας, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που απασχολούνται με: i) τη διύλιση και διανομή ύδατος, την αποχέτευση και απαγωγή ακαθάρτων υδάτων και λυμάτων, ii) τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος και καυσίμου αερίου, iii) τη μεταφορά προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα και iv) τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία. ⁶¹

Τέλος, σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς στην Βουλή, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 3 του ν. 2477/1977 ο Σ.τ.Π. συντάσσει Ετήσια Έκθεση στην οποία εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη υποβάλλεται τον Μάρτιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, στον Πρόεδρο της Βουλής και να κοινοποιεί στους αρμόδιους υπουργούς, εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους. Η ετήσια έκθεση του Συνηγόρου, συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής κατά τα

⁶⁰ Ο σκανδιναβικής καταγωγής θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, βλ. Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη

⁶¹ Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ», Ν. 2477/1977

προβλεπόμενα στον Κανονισμό της και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Είναι ιδιαίτερη η σημασία της υποβολής από τον Συνήγορο του Πολίτη ετήσιας έκθεσης στον Πρόεδρο της Βουλής, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι θα αποτελέσει και αντικείμενο κοινοβουλευτικής συζήτησης και ελέγχου και η γενικότερη θέση και οι αρμοδιότητές του ως προς τον έλεγχο της δράσης της Διοίκησης, τον καθιστούν ένα ιδιόρρυθμο όργανο του οποίου η δράση συνάπτεται *ex lege* προς τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Όταν η διοίκηση αδικαιολόγητα δεν προσαρμόζεται προς τη γνώμη και την κρίση που εκφράζει ο Συνήγορος του Πολίτη και με την οποία σκιαγραφείται ο υπεύθυνος για κακοδιοίκηση στον αρμόδιο υπουργό, ο τελευταίος έχει δικαίωμα να δικαιολογήσει την άρνησή του, να διορθώσει την πράξη, ή να μην προβεί σε καμία ενέργεια. Στην τελευταία περίπτωση που ο υπουργός δεν προβαίνει σε ενέργεια, θα πρέπει να εξηγήσει γιατί δεν προσαρμόζεται η διοίκηση στο αίσθημα δικαίου όπως εκφράζεται μέσα από τη γνώμη του Συνηγόρου του Πολίτη και θα ενημερώνεται παράλληλα με τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής και η κοινή γνώμη για την παράλειψη.⁶²

⁶² Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΦΟΡΑ

Η ελληνική νομολογία σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς είναι πλούσια και αφορά πολλούς και διαφορετικούς κλάδους δικαίου. Ενδεικτικά σημειώνεται το αστικό, το ποινικό, το διοικητικό και το συνταγματικό δίκαιο. Οι αποφάσεις των δικαστηρίων εξυπηρετούν στην ερμηνεία της έννοιας του δικαιώματος της αναφοράς αλλά και ξεκαθαρίζουν τυχόν σκοτεινά σημεία.

Μία ενδιαφέρουσα απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (ΔΕΦΑ) είναι η 2/2009.⁶³ Στην υπόθεση αυτή έχουμε μία πειθαρχική δίωξη εναντίον αστυνομικού διευθυντή και την αίτηση ακύρωσης που άσκησε ο ίδιος. Εναντίον του επιβλήθηκε η ποινή της αργίας με πρόσκαιρη παύση από το στο Πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο Αστυνομικών Διευθυντών για παραβάσεις που διέπραξε κατά την υποβολή αναφοράς. Στο σκεπτικό του δικαστηρίου συμπεριλαμβάνεται και ένας συλλογισμός σχετικά με το άρθρο 10 το Συντάγματος, ο οποίος έχει ως εξής: *Επειδή, στο άρθρο 10 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: "1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. Μόνο μετά τη κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά και με την άδειά της επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτήν...". Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές ανήκει και στους στρατιωτικούς υπαλλήλους και ότι δεν μπορεί να ασκηθεί κατ' αυτών πειθαρχική δίωξη για παραβάσεις που διεπράχθησαν με αναφορά, που έχει υποβληθεί σε προϋσταμένη ή άλλη αρχή (όπως είναι π.χ. η υποβολή αναφοράς καθ' υπέρβαση της ιεραρχίας) πριν από την έκδοση της τελικής απόφασης της αρχής αυτής επί της αναφοράς και χωρίς την άδειά της. Εξάλλου, κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, ως αναφορά θεωρείται αυτή που περιέχει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων της αρχής, από τις οποίες ο ενδιαφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη και απευθύνεται*

⁶³ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών «Ισοκράτης»

προς την αρμόδια αρχή που έχει από το νόμο την υποχρέωση να επανορθώσει τη βλάβη που επήλθε από τις πιο πάνω πράξεις ή παραλείψεις.

Το Διοικητικό Εφετείο δέχθηκε την αίτηση ακυρώσεως. Εξετάζοντας αναλυτικά το άρθρο 10 του Συντάγματος αλλά και την νομολογιακή πρακτική οδηγούμαστε στο εύλογο συμπέρασμα ότι δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί δίωξη σε στρατιωτικό ή υπάλληλο των σωμάτων ασφαλείας για τυχόν παραβάσεις που διαπράχθηκαν μέσω αναφοράς στην αρμόδια Αρχή.

Όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι αφορά και το ποινικό δίκαιο. Μία αξιοσημείωτη απόφαση είναι η 650/2015 του Αρείου Πάγου. Στο προκείμενο ιστορικό έχουμε να κάνουμε με τα εγκλήματα της ψευδούς καταμήνυσης και της συκοφαντικής δυσφήμισης. Ο κατηγορούμενος εν γνώσει του καταμήνυσε ψευδώς τον αντίδικο λέγοντας ότι τέλεσε πειθαρχική παράβαση ώστε να διωχθεί από τις αρχές. Τα ανωτέρω πραγματικά περιστατικά ήταν πρόσφορα να βλάψουν την τιμή και την υπόληψη του εγκαλούντος καθόσον εμφανιζόταν ενώπιον των προαναφερθέντων τρίτων προσώπων που έλαβαν γνώση του περιεχομένου της αναφοράς - καταγγελίας του ότι παραβιάζει το υπηρεσιακό του καθήκον και μεροληπτεί σε βάρος του ήταν εν γνώσει του κατηγορούμενου εξ ολοκλήρου ψευδή. Ο δικανικός συλλογισμός στην συγκεκριμένη απόφαση έχει ως εξής: «Κατά το άρθρο 10 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος, "καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο". Κατά την παράγραφο 2 του πιο πάνω άρθρου, "μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδεια της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή". Εξάλλου, κατά την παρ.1 του άρθρου 2 του ν.δ.796/1971, που διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 7 του από 18-1-1975 Δ' ψηφίσματος της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και, στη συνέχεια, με το άρθρο 112 παρ.1 του Συντάγματος, αναφορά, κατά την έννοια του άρθρου 20 του κειμένου του Συντάγματος του 1968, που είχε παρόμοια διατύπωση με αυτή του πιο πάνω άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος, θεωρείται το έγγραφο που διαλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παραλείψεως κάποιας αρχής ή οργάνου της, εκτός από

εκείνες που αφορούν κυβερνητικές πράξεις, και το οποίο περιέχει αμέσως ή εμμέσως αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Κατά την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου, δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά α) αίτηση για παροχή απλών πληροφοριών, β) ένδικο μέσο ή δικαστική πράξη ενώπιον κάθε δικαστηρίου και γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο. Τέλος, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του αυτού ν.δ. 796/1971, η αναφορά απευθύνεται στην αρμόδια αρχή ή στην προϊσταμένη της αρχή ή σ' αυτήν που την εποπτεύει. Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων σαφώς συνάγεται ότι τότε μόνον ορισμένο έγγραφο έχει τον χαρακτήρα της αναφοράς, ώστε η ποινική δίωξη εκείνου που την υποβάλλει να υπόκειται στις προϋποθέσεις της παρ.2 του άρθρου 10 του Συντάγματος, όταν α) περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παραλείψεως κάποιας αρχής ή οργάνου της, β) περιέχει συγχρόνως, αμέσως ή εμμέσως, αίτημα για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης και γ) απευθύνεται σε αρχή, η οποία ασκεί διοικητική εξουσία και είναι από το νόμο αρμόδια και υπόχρεη να επανορθώσει ή να αποτρέψει επιζήμιες συνέπειες που επήλθαν από την ενέργεια ή την παράλειψη (Ολ.ΑΠ 1241/1984, ΑΠ 296/2014). Η αναφορά λαμβάνει τη μορφή μηνύσεως, οπότε δεν απαιτείται να τηρηθούν οι ως άνω προϋποθέσεις για την άσκηση της ποινικής δίωξης, όταν κοινοποιηθεί (και) στον αρμόδιο Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών. Αν, παρά το γεγονός ότι συντρέχουν οι παραπάνω προϋποθέσεις, ότι, δηλαδή, πρόκειται για αναφορά κατά την έννοια των διατάξεων που προαναφέρθηκαν, ασκήθηκε κατά του υποβάλλοντος την αναφορά ποινική δίωξη, χωρίς να έχει δοθεί σχετική άδεια της αρχής προς την οποία απευθύνθηκε, η ποινική δίωξη πρέπει, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 41, 54 και 370 εδ. γ' του ΚΠΔ, να κηρυχθεί απαράδεκτη. Το δε δικαστήριο που, αντί να κηρύξει την ποινική δίωξη απαράδεκτη, προχωρεί στην εκδίκαση της ουσίας της υποθέσεως, υποπίπτει σε θετική υπέρβαση εξουσίας, η οποία ιδρύει τον από το άρθρο 510 παρ.1 στοιχ. Η' περ. δ' του ΚΠΔ λόγο αναιρέσεως.»⁶⁴

Εξετάζοντας το σκεπτικό του Αρείου Πάγου σχετικά με το δικαίωμα του αναφέρεσθαι είναι εμφανές ότι εφόσον δεν δοθεί άδεια από την αρμόδια αρχή για την άσκηση ποινικής δίωξης εναντίον του υποβάλλοντος την αναφορά, η ποινική δίωξη κρίνεται απαράδεκτη. Βέβαια, στην περίπτωση μας τα αποδεικτικά μέσα οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι δεν επρόκειτο για διοικητική

⁶⁴ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών «Ισοκράτης», 650/2015 ΑΠ

αναφορά και ήταν δυνατό να ασκηθεί ποινική δίωξη και χωρίς άδεια της Αρχής. Εν τέλει, το δικαστήριο απορρίπτει την αναίρεση.

Μία ακόμα απόφαση που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάλυση του δικαιώματος της αναφοράς είναι η 1527/2005 του Αρείου Πάγου. Συνοπτικά, η απόφαση αυτή τονίζει ότι «ένα έγγραφο, που απευθύνεται στην Αρχή έχει τον χαρακτήρα αναφοράς, κατά την έννοια του άρ. 10 του Συντάγματος, όταν: α) περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης κάποιας αρχής ή οργάνων της, β) περιέχει συγχρόνως, αμέσως ή εμμέσως αίτημα για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης και γ) απευθύνεται σε αρχή, η οποία ασκεί διοικητική εξουσία και είναι από το νόμο αρμόδια και υπόχρεη να επανορθώσει ή να αποτρέψει τις επιζήμιες συνέπειες που επήλθαν από την ενέργεια ή την παράλειψη. Αν λείπει οποιαδήποτε από τις πιο πάνω προϋποθέσεις, το έγγραφο δεν συνιστά αναφορά προς την Αρχή και δεν συντρέχουν οι όροι του άρ. 10 του Συντάγματος».⁶⁵

Το ιστορικό της υπόθεσης αφορά έναν διορισμένο προσωρινώς επίκουρο καθηγητή Τεχνολογικού Επαγγελματικού Ιδρύματος (ΤΕΙ), ο οποίος δεν προήχθη σε τακτικό καθηγητή λόγω της άρνησης του Συμβουλίου του Τμήματος Τεχνολογίας Πετρελαίου. Ο παθών προχώρησε σε υποβολή αναφοράς στο Συμβούλιο της Σχολής Τεχνολογικών Εφαρμογών του Τ.Ε.Ι. Καβάλας, το οποίο ήταν και αρμόδιο για την οριστική κρίση του θέματος. Στην δε υποβληθείσα αναφορά, ο παθών προχώρησε σε δυσφήμιση μελών του Συμβουλίου και της ίδιας της διοικητικής αρχής. Ο Άρειος Πάγος σκέφθηκε σύμφωνα με τον νόμο ότι, «Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος «καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα τηρώντας τους νόμους του κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. Κατά δε την παρ. 2 του ίδιου άρθρου μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής αποφάσεως της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά και με την άδειά της επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ αυτή». Εξ άλλου κατά την παρ. 1 του άρθρου 2 του ν.δ.796/1971, αναφορά κατά την έννοια του άρθρου 20 του κειμένου Συντάγματος του 1968 που είχε διατύπωση όμοια με αυτή του πιο πάνω άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος του

⁶⁵ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών Ισοκράτης, 1527/2005

1975/1986/2001, θεωρείται το έγγραφο που διαλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παραλείψεως κάποιας αρχής ή οργάνου της, εκτός από εκείνες που αφορούν κυβερνητικές πράξεις και το οποίο περιέχει αμέσως ή εμμέσως αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Κατά την παράγραφο δε 2 του ίδιου άρθρου, δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά: α) αίτηση για παροχή απλών πληροφοριών, β) ένδικο μέσο ή δικαστική πράξη ενώπιον κάθε δικαστηρίου και γ) η ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο. Και τέλος κατά την παρ.1 του άρθρου 3 του αυτού ν.δ.796/1971 η αναφορά απευθύνεται στην αρμόδια αρχή ή στην προϊσταμένη της αρχής ή σ αυτήν που την εποπτεύει. Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων συνάγεται ότι, τότε μόνο ορισμένο έγγραφο έχει κατά την έννοια αυτών τον χαρακτήρα αναφοράς, ώστε η ποινική δίωξη εκείνου που την υποβάλλει να υπόκειται στις προϋποθέσεις της παρ. 2 του άρθρου 10 του Συντάγματος, όταν: α) περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως κάποιας αρχής ή οργάνων της, β) περιέχει συγχρόνως, αμέσως ή εμμέσως αίτημα για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης και γ) απευθύνεται σε αρχή, η οποία ασκεί διοικητική εξουσία και είναι από το νόμο αρμόδια και υπόχρεη να επανορθώσει ή να αποτρέψει τις επιζήμιες συνέπειες που επήλθαν από την ενέργεια ή την παράλειψη. Αν λείπει οποιαδήποτε από τις πιο πάνω προϋποθέσεις δεν έχουν εφαρμογή οι περί απαραδέκτου της ποινικής δίωξης διατάξεις των άρθρων 41, 55 και 370 εδ. γ' του ΚΠΔ, λόγω μη συνδρομής των όρων του άρθρου 10 παρ. 2 του Συντάγματος.”

Το πρόβλημα στην παρούσα υπόθεση είναι ότι τόσο το πρωτοδικείο όσο και το Τριμελές Εφετείο θεώρησαν ότι η αναφορά που υπέβαλε ο αναιρεσίων νομότυπα δεν αποτελεί αναφορά αλλά στην πραγματικότητα έχουμε να κάνουμε με μία ενδικοφανή προσφυγή. Γι’ αυτό και δεν απαιτείται άδεια της αρμόδιας αρχής για την άσκηση της ποινικής δίωξης. Ο Άρειος Πάγος, δεχόμενος την αιτιολογία του Εφετείου και απορρίπτοντας τους λόγους αναιρέσεως του αναιρεσείου, απορρίπτει και την αναίρεση συνολικά.

Με βάση τα παραπάνω, είναι δυνατό να διαπιστώσει κανείς ότι το δικαίωμα του πολίτη να αναφέρεται στην διοίκηση δεν αποτελεί μία ξεκάθαρα αυτοτελή έννοια διοικητικού δικαίου. Συνεπώς, με βάση τη νομολογία, το δικαίωμα αυτό αποτελεί μία έννοια πολυεπίπεδη. Η νομολογία των τακτικών δικαστηρίων μας

οδηγεί ήδη στο ποινικό δίκαιο, το οποίο συνδέεται άρρηκτα με το διοικητικό δίκαιο αλλά και με την ουσιαστική προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Αξίζει να σημειωθεί και η απόφαση 2120/2000 του διοικητικού εφετείου. Η συγκεκριμένη υπόθεση αφορά ιεραρχική αναφορά αξιωματικού της ΕΛ.ΑΣ και ειδικότερα εξηγεί ότι το δικαίωμα της ιεραρχικής αναφοράς στον Αρχηγό παρέχεται οπωσδήποτε και στον ενδιαφερόμενο προκειμένου για έγγραφα αξιολόγησής του (εκθέσεις ικανότητας, σημειώματα) που, σύμφωνα με τα επικαλούμενα από αυτόν στοιχεία, περιέχουν μη αντικειμενική δυσμενή βαθμολογία, οφειλόμενη σε σκόπιμη ενέργεια του συντάκτη τους ο οποίος είναι επηρεασμένος από προσωπικούς λόγους. Στην περίπτωση αυτή ο Αρχηγός, εφόσον τα αναφερόμενα στηρίζονται σε συγκεκριμένα περιστατικά, διατάσσει την ενέργεια Ε.Δ.Ε. προκειμένου να διαπιστωθεί η αντικειμενικότητα της συγκεκριμένης βαθμολογίας.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο αιτών, υψηλόβαθμος αστυνομικός, υπέβαλε αναφορά προς τον Αρχηγό της ΕΛ.ΑΣ με την οποία ζήτησε την επανεξέταση κάποιων εκθέσεων αξιολόγησής του και τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. προς διαπίστωση της μη αντικειμενικότητας των σχετικών βαθμολογιών επικαλούμενος ορισμένα στοιχεία. Η Διοίκηση με τη σειρά της του απάντησε με το έγγραφο που προσβάλλεται στην υπόθεση αυτή. Μάλιστα, το έγγραφο αυτό είχε ως εξής: «Σας γνωρίζουμε, σε απάντηση της αίτησής σας, για επανεξέταση των εκθέσεων Ικανότητας, που σας αφορούν και αναφέρονται στα υπ' αριθ. (...) Πρακτικά του Ανωτέρου και Ανωτάτου Συμβουλίου της Ελληνικής Αστυνομίας, αντίστοιχα, καθώς και για την ενέργεια Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης, για τη διαπίστωση της αντικειμενικότητας της βαθμολόγησης των προσόντων σας κατά τη σύνταξη των ανωτέρω Εκθέσεων Ικανότητας, τα ακόλουθα: 1. Από τις διατάξεις του Π.Δ. 15/1986 (Φ.Ε.Κ. Α' 8/521986), που ίσχυαν κατά το χρόνο σύνταξης των προαναφερόμενων Εκθέσεων Ικανότητας, δεν δικαιολογείται η ενέργεια Ε.Δ.Ε., για την εξέταση της αντικειμενικότητας ή όχι των βαθμολογιών σε έγγραφα αξιολόγησης προσόντων με αίτηση του ενδιαφερόμενου, αλλά και με πρωτοβουλία της Διοίκησης, καθόσον, στην περίπτωσή σας, οι γνωματεύοντες δεν διαφωνούν με τους συντάκτες των θιγομένων εκθέσεων ικανότητας και δεν αναφέρουν καμιά μεροληπτική ενέργεια ή παράλειψη αυτών, που να μαρτυρεί και στοιχειοθετεί εσκεμμένη

και μη αντικειμενική βαθμολόγηση εκ μέρους τους, λόγω επηρεασμού τους από προσωπικούς, προς εσάς, λόγους. 2. Οι αναγραφόμενοι, στην υποβληθείσα αίτησή σας, λόγοι κρίνονται αβάσιμοι και μη ικανοί να προκαλέσουν την ενέργεια Ε.Δ.Ε., για την αναβαθμολόγηση των προσόντων σας, καθότι διαφωνίες μεταξύ παραγόντων της Διοίκησης, για υπηρεσιακά καθαρώς θέματα, όπως αυτά τα οποία αναφέρετε, υπάρχουν, είναι θεμιτές και πρέπει να υπάρχουν, ώστε να προάγεται το υπηρεσιακό συμφέρον, χωρίς να εκλαμβάνονται σε καμιά περίπτωση ως διαφωνίες σε προσωπικό επίπεδο. 3. Από τα τηρούμενα στο Αρχείο μας λοιπά στοιχεία των Ατομικών σας Φακέλλων, δεν προκύπτουν συγκεκριμένα περιστατικά που να επιβάλλουν την ενέργεια Ε.Δ.Ε., σύμφωνα με την προαναφερόμενη ισχύουσα νομοθεσία. 4. Στις εκθέσεις ικανότητας οι οποίες συντάχθηκαν από τρεις (3) διαφορετικούς συντάκτες, όπως αναφέρετε, δεν διαπιστώθηκαν ελλείψεις ή ελαττώματα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ.6 στο Π.Δ. 15/1986, που να δικαιολογούν οποιαδήποτε ακυρότητα. 5. Η Διοίκηση την υπ' αριθ. (...) Απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, την οποία συνυποβάλατε με την αίτησή σας, ουδεμία υποχρέωση έχει να εφαρμόσει, καθ' όσον αφορά άλλο πρόσωπο. Η Διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις του Σ.τ.Ε. και του Διοικητικού Εφετείου, μόνον όσον αφορά τα πρόσωπα στα οποία αναφέρονται οι συγκεκριμένες αποφάσεις (Σχετ. υπ' αριθ. (...) Απόφαση του Σ.τ.Ε.). 6. Κατόπιν αυτών, δεν δυνάμεθα να ικανοποιήσουμε το εν λόγω αίτημά σας, για τους λόγους που προαναφέρονται και λόγω ελλείψεως νομικού ερείσματος».

Το δικαστήριο έκρινε ότι η αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης δεν είναι νόμιμη, διότι από αυτήν συνάγεται ότι η διοίκηση από νομική πλάνη θεώρησε ότι εκωλύετο από το νόμο να διατάξει τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. για την εξέταση της αντικειμενικότητας ή όχι των βαθμολογιών στις ως άνω εκθέσεις ικανότητας ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, αλλά και με πρωτοβουλία της ίδιας, εφόσον οι γνωματεύοντες δε διαφωνούν με τους συντάκτες των θιγομένων εκθέσεων και δεν αναφέρουν καμιά μεροληπτική κρίση, ενώ κατ' ορθή ερμηνεία των προαναφερόμενων διατάξεων η Διοίκηση, εφόσον τα αναφερόμενα από τον ενδιαφερόμενο στηρίζονται σε συγκεκριμένα στοιχεία, διατάσσει τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. ή, στην αντίθετη περίπτωση, την αρνείται αιτιολογώντας την

κρίση της. Επομένως, το δικαστήριο ακύρωσε την άρνηση της Διοίκησης.⁶⁶

Στην υπόθεση αυτή μας δίνεται η ευκαιρία να εξετάσουμε το δικαίωμα της αναφοράς και από μία ακόμα οπτική γωνία. Όταν έχουμε να κάνουμε με αναφορά σε ανώτερο ιεραρχικά όργανο πρέπει να εξετάζονται πλήρως τα δικαιώματα του διοικουμένου. Σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά, ο κάθε προσφεύγων μπορεί να αιτηθεί πρόσβαση στα έγγραφα που τον αφορούν και που κρίνουν την θέση του ως δημοσίου υπαλλήλου ή εργαζομένου στα σώματα ασφαλείας. Επίσης, η αίτηση για διενέργεια Ε.Δ.Ε, στις περιπτώσεις αυτές, πρέπει να θεωρείται ως ένα από τα βασικά δικαιώματα προστασίας του αιτούντα.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η απόφαση 92/2016 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην υπόθεση αυτή έχουμε να κάνουμε με την αίτηση μίας κατοίκου της Καλύμνου κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δωδεκανήσου και της παρεμβαίνουσας Α.Ε. Με την αίτηση αυτή η αιτούσα επιδιώκει να ακυρωθεί η άρνηση - παράλειψη της Ν.Α. Δωδεκανήσου των οφειλόμενων ενεργειών, που εκδηλώθηκε με τη σιωπηρή απόρριψη της αιτήσεώς της προς αυτήν μετά την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της ως προς τα σε αυτήν αναφερόμενα θέματα και ιδίως της διακοπής λειτουργίας των παράνομων δεξαμενών της Ανώνυμης Εταιρείας.

Το σκεπτικό του δικαστηρίου, στην περίπτωση αυτή, βασίστηκε κυρίως στο άρθρο 10 του Συντάγματος αλλά και στο άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Συγκεκριμένα, το σκεπτικό υπ' αριθμόν 8, το οποίο μας αφορά, έχει ως εξής: «Επειδή, στο άρθρο 10 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με τον ν. 2690/1999 (Α' 45),

⁶⁶ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών Ισοκράτης, 2120/2000

όπως οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 4 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 3242/2004 (Α' 102), η παράγραφος 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 3230/2004 (Α' 44), οι δε παράγραφοι 5 και 6 προστέθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 3242/2004, ορίζονται τα εξής: «Διεκπεραίωση υποθέσεων 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινόμενοι για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό». Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνάγεται ότι ο νομοθέτης έχει θεσπίσει κανόνες διαδικασίας που αποβλέπουν προεχόντως στη λειτουργική αποτελεσματικότητα της Διοίκησης και στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ειδικότερα δε στη δραστηριοποίηση των διοικητικών υπηρεσιών για την ταχεία και αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών (Σ.τ.Ε. 3004/2010 Ολομ.). Εξάλλου, η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπει τη δράση της Διοίκησης, από την εν λόγω δε αρχή απορρέει ειδικότερα η υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί επικαίρως τις ανατιθέμενες σε αυτήν αρμοδιότητες και να συμπράττει, επίσης, σε ενέργειες από τις οποίες εξαρτάται η έκδοση διοικητικών πράξεων που ενδιαφέρουν τους διοικούμενους και η ικανοποίηση εν γένει εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων (Σ.τ.Ε. 1378/2008 κ.ά.)».⁶⁷

Από το σκεπτικό αυτό προκύπτει η δυνατότητα του κάθε πολίτη – διοικουμένου να αναφέρεται στις αρχές για οιοδήποτε πρόβλημα είναι αρμόδια η ίδια η Αρχή.

Κρίνοντας από την νομολογία, είναι εμφανές ότι το δικαίωμα αναφοράς τόσο στην περίπτωση της ιεραρχικής αναφοράς, όσο και σε πολλές ακόμα εκφάνσεις του, προστατεύεται τόσο δικαστικά όσο και διοικητικά. Η υπεράσπιση του δικαιώματος αυτού για κάθε

⁶⁷ Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών Ισοκράτης, 92/2016

πολίτη αλλά και η συχνή εφαρμογή του αποτελούν σταθερή αξία της ελληνικής έννομης τάξης. Αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα άμυνας του διοικούμενου απέναντι σε τυχόν αυθαιρεσίες της Διοίκησης. Συνδυάζοντας το δικαίωμα της αναφοράς με την αρχή της χρηστής διοίκησης, την αρχή της νομιμότητας αλλά και το δημόσιο συμφέρον, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η αναφορά αποτελεί τον συνδετικό κρίκο μεταξύ διοικούμενου και Αρχής. Όταν η Αρχή παρεκτρέπεται από την πλεύση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου ο διοικούμενος μπορεί, με την αναφορά, να επισημάνει τυχόν αυθαιρεσίες εις βάρος του και να κινήσει την διαδικασία επιδιόρθωσης της καταστάσεως.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση την θέση του δικαιώματος της αναφοράς στην ελληνική έννομη τάξη αλλά και τις απόψεις που εκτέθηκαν στην παρούσα εργασία είναι εύλογο να οδηγηθεί κανείς στο γενικό συμπέρασμα ότι το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι των κανόνων που διέπουν ένα κράτος δικαίου.

Είναι πολύ σημαντικό να ορίσουμε ότι η αναφορά, ως νομική έννοια, διαθέτει τον ρόλο του εγγυητή για τον πολίτη – διοικούμενο, ο οποίος πάντοτε αναμένει την ανταπόκριση της προς συμφέρον του. Όμως, λόγω των περιπτώσεων κακοδιοίκησης αλλά και διαφόρων αυθαιρεσιών της Διοίκησης είναι απαραίτητη η ύπαρξη μίας ασφαλιστικής δικλείδας. Η απαραίτητη θέση της έννομης τάξης είναι πάντοτε υπέρ του διοικουμένου, με την σπανιότατη εξαίρεση των περιπτώσεων εθνικής ανάγκης. Το δημόσιο συμφέρον, δηλαδή, κατά μία έννοια, η προστασία της κοινωνικοοικονομικής ανεξαρτησίας του κάθε πολίτη αποτελεί έναν κύριο σκοπό της Διοίκησης.

Συνεπώς, όπως προκύπτει και από την υπάρχουσα νομολογία, στις περιπτώσεις που η Διοίκηση υπέπεσε σε παραπτώματα, μέσω του δικαιώματος της αναφοράς εφαρμόστηκαν διάφορες μορφές ελέγχου, όπως ο ιεραρχικός. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι εξυπηρετεί μια σειρά σημαντικών λειτουργιών οι οποίες συνίστανται στην προάσπιση των συμφερόντων και των δικαιωμάτων των διοικουμένων αλλά και στη συμμετοχή των τελευταίων στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης.

Για να καταλήξουμε σε μία συνολική εννοιολογική οριοθέτηση του δικαιώματος της αναφοράς είναι πρέπει να πούμε ότι απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη άμεσου έννομου συμφέροντος στο πρόσωπο του αναφέροντος αλλά και η υποβολή της αναφοράς ενώπιον της αρμόδιας αρχής, μέσω των δυνατοτήτων που παρέχει ο νόμος. Αντιστοίχως, από την γραμματική και τελεολογική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 10 του Συντάγματος προκύπτει ως μόνη προϋπόθεση η υποβολή οποιουδήποτε αιτήματος σε οποιαδήποτε διοικητική αρχή. Όσον αφορά τους φορείς, το δικαίωμα αναγνωρίζεται στον καθένα, ακόμα και σ' αυτούς που τελούν υπό ειδική σχέση εξουσίασης.

Όσον αφορά το άρθρο 10 παρ. 3, δηλαδή το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα απολαμβάνουν πια όσοι έχουν απλά εύλογο

και όχι υποχρεωτικά έννομο συμφέρον, ενώ με την αναθεώρηση προστατεύεται περισσότερο ο αναφερόμενος με τους περιορισμούς και τις κυρώσεις που επιβάλλονται εις βάρος των διοικητικών αρχών.

Αντιμετωπίζοντας το ζήτημα σε ένα γενικό πλαίσιο, παρατηρούμε ότι το δικαίωμα του διοικουμένου στην αναφορά εντοπίζεται τόσο στο διεθνές όσο και στο ευρωπαϊκό δίκαιο, αλλά και έχει ήδη προβλεφθεί από πολλές ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Στην Ελλάδα, εκτός από το άρθρο 10 του Συντάγματος, η αναφορά εντοπίζεται σε πολλά νομοθετήματα και έχει αρκετές διαφορετικές εκφάνσεις. Αξιόλογα παραδείγματα αποτελούν το άρθρο 69 του Συντάγματος, που έχει να κάνει με το δικαίωμα της αναφοράς στο Κοινοβούλιο, αλλά και η ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία δρα επικουρικά προς όφελος του πολίτη εναντίον της κακοδιοίκησης. Η κυριότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς εντοπίζεται στο Διοικητικό Δίκαιο, καθώς το άρθρο 10 του Συντάγματος αποτελεί την βάση των διοικητικών προσφυγών του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Νομολογιακά, η ελληνική δικαιοσύνη έχει αποτελέσει θεσμικό εγγυητή υπέρ του διοικουμένου στις πλείστες των περιπτώσεων που έχουν απασχολήσει τα δικαστήρια. Βέβαια, το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί ξεκάθαρα διοικητικό ζήτημα και στο σημείο αυτό πρέπει να πούμε πώς, εκτός ακροατηρίου, υπάρχει και η διοικητική αναφορά στην εσωτερική ιεραρχία της δικαιοσύνης.

Εξετάζοντας το δικαίωμα της αναφοράς σε όλο το φάσμα της εφαρμογής του, διαπιστώνει κανείς ότι πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό θεμελιώδες δικαίωμα, με το οποίο η θεωρία και η νομολογία δεν έχουν ασχοληθεί στην ίδια έκταση με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα. Παραταύτα διαθέτει μια ισχυρή θέση στην εσωτερική έννομη τάξη και αποτελεί έναν θεσμικό προστάτη των διοικουμένων απέναντι στις διοικητικές αρχές.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Α. Γκιζάρη, Η εξωδικαστική Προστασία στο Κοινοτικό Δίκαιο, Ε.Ε. Ευρ. Δ, τομ. 17, Ειδικό Τεύχος 1997
- Ανδρέας Δημητρόπουλος, «Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος», Ια' έκδ., Αθήνα 2005
- Ανδρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Γ', τευχ.1-3 εκδ. β , Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη ,2008
- Απόστολος Γέροντας, Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, 2014, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ
- Ελισάβετ Μπεσίλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010
- Θ. Αντωνίου, Γ. Γεραπετρίτης, «Ευρωπαϊκή Συνταγματική Ιστορία», ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα 2014
- Ι.Σ. Κολιόπουλος, «Νεώτερη Ευρωπαϊκή Ιστορία» 1789-1945, Εκδ. Βάνια, Θεσσαλονίκη 1998
- Σύνταγμα της Ελλάδας, Κ. Χατζηκωνσταντή, Έκδοση 2001, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ
- Κυριακόπουλος Ηλίας, Τα Συντάγματα της Ελλάδας, Εθνικόν Τυπογραφείον, Αθήναι 1960
- Κ. Γεωργόπουλος, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, Τόμος Γ', 1970
- Μάνεσης Αριστόβουλος, Ατομικές Ελευθερίες, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ 1982
- Ν. Μαριάς, Το δικαίωμα της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 1994

- Π.Δ. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα», Τέταρτη Ενημερωμένη Έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2012
- Στέλιος Περράκης, Η Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Περιφερειακά Θεσμικά Συστήματα, 1984, Αθήνα – Κομοτηνή
- Σβώλος-Βλάχος Αλέξανδρος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ. Β', 1955
- Τσάτσος Δημήτρης, Θεμελιώδη Δικαιώματα, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ 1987
- Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, «Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου», σελ. 221, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, Νοέμβριος 2007

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- Jellinek, Allgemeine Staatslehre
- Ιστοσελίδα Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου
- Ιστοσελίδα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Τράπεζα Πληροφοριών «Ισοκράτης»
- Ιστοσελίδα «ΝΟΜΟΣ»
- Παράρτημα VI του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

