



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ 'ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ'

**Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και η προστασία
προσωπικών δεδομένων**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της

ΒΑΣΙΛΙΚΗΣ ΜΠΑΛΤΟΥ του Γεωργίου

Επιβλέπουσα : Ελένη Κόρσου

Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί βασική έκφανση της αρχής της φανερούς δράσεως των διοικητικών οργάνων, και ως εκ τούτου στοιχείο άρρηκτα συνδεδεμένο με τη δημοκρατική αρχή, το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας. Το δικαίωμα αυτό αποτελεί τη σύγχρονη έννοια της αρχής της νομιμότητας και είναι συνταγματικό δικαίωμα των πολιτών σε όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη. Στο ελληνικό δίκαιο το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται αυτοτελώς στο ίδιο το Σύνταγμα, αλλά και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/99). Παράλληλα, στο ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζεται και προστατεύεται η ιδιωτική σφαίρα του ατόμου και ειδικότερα τα προσωπικά του δεδομένα.

Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, η άσκηση του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων ενός προσώπου, λειτουργεί ταυτόχρονα ως περιορισμός του δικαιώματος ενός άλλου πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα. Πρόκειται για δύο δικαιώματα συνταγματικά κατοχυρωμένα που, με μια πρώτη ματιά φαίνεται, να βρίσκονται σε αντίθετες κατευθύνσεις, καθώς το ένα είναι άμεσα συνυφασμένο με τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης ενώ το άλλο αποσκοπεί στην προστασία των προσωπικών δεδομένων του ατόμου από οποιαδήποτε περαιτέρω επεξεργασία, ενέχοντας εκ των πραγμάτων ένα βαθμό μυστικότητας. Στην παρούσα μελέτη εντοπίζονται οι περιπτώσεις που τα δύο αυτά δικαιώματα τέμνονται, ενώ εξετάζεται κατά πόσο αυτά συγκρούονται ή αλληλοσυμπληρώνονται.

Για το σκοπό αυτό, καταρχήν θα παρουσιασθεί στο πρώτο μέρος το νομικό πλαίσιο των δύο δικαιωμάτων στον ελληνικό χώρο. Στη συνέχεια θα καταδειχθούν οι περιπτώσεις που αυτά τέμνονται. Παράλληλα θα παρουσιαστούν νομολογιακά παραδείγματα, ικανά να συνεισφέρουν στο σχηματισμό του πλαισίου συνύπαρξης των δύο αυτών δικαιωμάτων. Τέλος, επιχειρείται η εξαγωγή κάποιων κατευθύνσεων ως προς την προτεινόμενη αντιμετώπιση του προβλήματος του δυαδισμού των δύο ισότιμων συνταγματικά δικαιωμάτων.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΚ : Αστικός Κώδικας

ΑΠΔΠΧ: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΚΔΔ/σίας: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΚΠολ: Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας

ΝΣΚ : Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Σ : Σύνταγμα

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΕΕ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΤΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΦΕΚ : Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	2
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	3
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
2. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ.....	8
2.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ	8
2.2 Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 10 ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 20 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	11
2.3 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	13
2.4 Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΚΔΔ/ΣΙΑΣ	14
2.4.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ	15
2.4.2 ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	18
2.4.3 ΤΡΟΠΟΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	21
2.5 ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	22
2.5.1 ΑΠΟΛΥΤΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ	22
2.5.2 ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ	25
2.6 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ	27
3. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ.....	33
3.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ	33
3.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	35
3.3 Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ (ΑΠΔΠΧ).....	38
4. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	39
5. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΟΥ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ	41
5.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΟΥ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ.....	45
5.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΠΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΥΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΡΙΤΟΥ	50
6. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΟΥ ΔΥΑΔΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ	55
7. ΝΟΜΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	58
7.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	58
7.2 ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ	62
8. ΤΡΟΠΟΙ ΑΜΥΝΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ.....	68
9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ	70
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	72

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνολική λειτουργία της δημοκρατίας έχει ως ουσιαστική προϋπόθεση την πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην πολιτεία. Στοιχείο της δημοκρατίας και εγγύηση τήρησης του Συντάγματος είναι η αρχή της φανεράς δράσεως των διοικητικών οργάνων (αρχή της δημοσιότητας), η οποία συνδέεται με την αρχή της διαφάνειας ως συνταγματική αρχή. Ιδιαίτερη έκφανση της αρχής αυτής αποτελεί και το δικαίωμα των πολιτών να έχουν πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, δικαίωμα άρρηκτα συνδεδεμένο με τη δημοκρατική αρχή σε συνδυασμό με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας¹ (1 παρ.2-3 Σ). Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων αποτελεί τη σύγχρονη έννοια της αρχής της νομιμότητας και είναι συνταγματικό δικαίωμα των πολιτών σε όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη.

Η αρχή της φανεράς δράσεως εκδηλώνεται σε δύο στάδια. Το πρώτο αφορά το χρονικό διάστημα από την προπαρασκευή μέχρι τον χρόνο λήψεως της διοικητικής αποφάσεως και το δεύτερο αφορά την εκτέλεσή της². Το δικαίωμα γνώσεως των δημοσίων εγγράφων εκδηλώνεται και στα δύο στάδια, εξασφαλίζοντας, αφενός, τη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βουλήσεως και στη διαδικασία εκδόσεως της διοικητικής πράξεως και, αφετέρου, τη γνώση των στοιχείων που οδήγησαν τη διοικητική αρχή στην έκδοσή της, με συνέπεια τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης προστασίας του κατ' αυτής, εφόσον αυτό καταστεί αναγκαίο. Συνδέεται, κατά συνέπεια, και με την αρχή του κράτους δικαίου, εφόσον κατοχυρώνει για τον πολίτη τη δυνατότητα ελέγχου της διοικητικής δράσεως, αλλά και με το άρθρο 20 του Συντάγματος, αφού αποτελεί αναγκαία και λογική προϋπόθεση για την άσκηση των δικαιωμάτων που αυτό κατοχυρώνει, δηλαδή της έννομης προστασίας και της προηγούμενης ακροάσεως.

Το δικαίωμα γνώσεως των δημοσίων εγγράφων αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην πληροφόρηση το οποίο βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 5Α του Συντάγματος.

¹ Χρυσόγονος Χ. Κώστας, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ. 419. «Η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας απαιτεί διαφάνεια στην άσκηση της κρατικής εξουσίας γενικά και της δημόσιας διοίκησης ειδικότερα, προκειμένου ο κυρίαρχος λαός να έχει τη δυνατότητα να γνωρίσει και να κρίνει.»

² Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η έκδοση 2008, σελ. 810-811.

Ο συνδυασμός συμμετοχής και ελέγχου που χαρακτηρίζει το δικαίωμα προσβάσεως στα δημόσια έγγραφα, χωρίς να καθιστά τον διοικούμενο ισότιμο εταίρο στη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξεως, του παρέχει τη δυνατότητα συμβολής στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου στον οποίο θα υπαχθεί η περίπτωση του, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη του στη δημόσια Διοίκηση.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το δικαίωμα γνώσεως των δημοσίων εγγράφων δεν είναι τύπος της διοικητικής πράξεως, δηλαδή η άσκησή του δεν είναι προαπαιτούμενο της εκδόσεως διοικητικής πράξεως. Ενίοτε μάλιστα δεν συνδέεται καν με την έκδοση πράξεως που αφορά τον φορέα του δικαιώματος, αλλά αποσκοπεί στην άσκηση του δικαιώματος έννομης προστασίας κατά πράξεων που έχουν άλλους αποδέκτες. Είναι αυτοτελές διαδικαστικό δικαίωμα, συνταγματικώς κατοχυρωμένο, λόγω της άμεσης προελεύσεώς του από το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος, το οποίο και θα αναλυθεί στην επόμενη ενότητα. Το δικαίωμα γνώσεως των δημοσίων εγγράφων αποτελεί τον βασικό μηχανισμό διασφάλισης της αρχής της διαφάνειας που διέπει το σύνολο της κρατικής δραστηριότητας.

Από την άλλη η ταχεία ανάπτυξη της πληροφορικής και γενικότερα των διάφορων μορφών τεχνολογίας που έχει σημειωθεί τις τελευταίες δεκαετίες έχει διευκολύνει κατά πολύ τη συγκέντρωση προσωπικών δεδομένων των πολιτών σε ηλεκτρονικά αρχεία. Η επέκταση του Διαδικτύου είναι πλέον παγκόσμια και τα προσωπικά δεδομένα «κυκλοφορούν» στους δικτυακούς τόπους. Η ανεξέλεγκτη επεξεργασία όμως αυτών και η εύκολη μεταφορά τους μέσω διαδικτύου μπορούν να δημιουργήσουν προβλήματα στην ιδιωτική ζωή του πολίτη. Ζώντας στην «κοινωνία της πληροφορίας» απαιτούνται ειδικές νομοθεσίες για την προστασία του πολίτη από την επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων που παρέχεται όμως δε θα πρέπει να «συρρικνώνει» εντελώς την ελευθερία στην πληροφόρηση και την ανάγκη ελέγχου κάποιων δεδομένων από το κράτος.

Καθίσταται αναγκαία η προστασία των προσωπικών δεδομένων από την αυθαίρετη επεξεργασία, ενώ νομοθετικά το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων προβλέπεται στο Ν. 2472/1997. Παράλληλα, κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στην συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ως δικαίωμα στο άρθρο 9Α Σ, ξεχωριστά πλέον από την έννοια της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, η οποία προστατεύεται από το άρθρο 9 παρ. 1 Σ.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα στην ελληνική έννομη τάξη δεν είναι ούτε απόλυτη, ούτε αυτόνομη. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων θα πρέπει να γίνεται σε αρμονία και με σεβασμό προς το δικαίωμα προστασίας προσωπικών δεδομένων, το οποίο κατοχυρώνεται και ρητά ύστερα από τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 (άρθρο 9Α Σ). Αποτελεί επομένως πρόκληση για την παρούσα εργασία να βρει τη «χρυσή τομή» ανάμεσα στα δύο δικαιώματα που περιβάλλονται με ισότιμη συνταγματική περιωπή.

Σκοπός της παρούσας εργασίας δεν είναι η εξαντλητική παρουσίαση του κανονιστικού πλαισίου, το οποίο διέπει την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και την προστασία των προσωπικών δεδομένων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανάλυση που θα ακολουθήσει εκκινεί από τη θεμελίωση των δικαιωμάτων στο ελληνικό Σύνταγμα και καταλήγει στη συναδυαστική εφαρμογή των δύο κυριότερων νομοθετημάτων του εθνικού δικαίου, ήτοι τον ΚΔΔ/σίας και τον Ν.2472/97.

2. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

2.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

Το συνταγματικό έρεισμα του δικαιώματος γνώσης διοικητικών εγγράφων εντοπίζεται πρωτίστως στη νέα παρ.3 του άρθρου 10Σ, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, η οποία ορίζει ότι: «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον νόμο». Συγκεκριμένα, η υποχρέωση συνίσταται σε παροχή των αιτούμενων πληροφοριών και εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε προθεσμία όχι ανώτερη των 60 ημερών. Η παράγραφος αυτή αποτελεί συνέχεια και συνέπεια, σε ό,τι αφορά ειδικότερα την πληροφόρηση του διοικουμένου από την κρατική εξουσία, του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση (άρθρο 5Α παρ.1 του Συντ. , κατά την οποία: «Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει).

Το συνταγματικό δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων βρίσκει έρεισμα στα άρθρα 10 παρ.3 και 5Α, αλλά και στα άρθρα 1, 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 10 παρ. 1 και 20 Σ. Παράλληλα, η αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας απαιτούν ο καθένας να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά, ενώ η αποτελεσματική άσκηση των λεγόμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων (δικαίωμα αναφοράς, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και δικαίωμα δικαστικής προστασίας) προϋποθέτουν την επαρκή πληροφόρηση του ενδιαφερομένου.

Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. Το άρθρο 5Α παρ.1 εδ. α', καθιερώνει τη γενική αρχή της πρόσβασης στην πληροφόρηση από την οποία απορρέει το αντίστοιχο ατομικό δικαίωμα του κάθε πολίτη στην πληροφόρηση. Παράλληλα, η διάταξη του άρθρου 10 παρ.3 εδ.α', σε συμφωνία με την προηγούμενη διάταξη υποχρεώνει την αρμόδια υπηρεσία ή αρχή όχι μόνο να παρέχει πληροφορίες, αλλά και να χορηγεί έγγραφα. Επομένως η συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 παρ.3 Σ έχει ειδικότερο και αναλυτικότερο

περιεχόμενο (*lex specialis derogat legi generali*) σε σύγκριση με το άρθρο 5Α παρ.1 ως προς την πληροφόρηση εκ μέρους των αρχών, έτσι ώστε η αναδρομή στο τελευταίο να μην είναι αναγκαία.

Η ειδική νομοθετική πρόβλεψη («όπως νόμος ορίζει») αναφέρεται στον **ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟ του Συντάγματος νόμο** (Ν.1599/1986 αρθρ.16) που εξειδικεύει τη συνταγματική υποχρέωση της αρχής να παράσχει τις αιτούμενες πληροφορίες. Οι συνταγματικοί νόμοι είναι οι εκτελεστικοί του Σ νόμοι, των οποίων η έκδοση προβλέπεται από την ίδια τη συνταγματική διάταξη. Οι συνταγματικοί νόμοι χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: σε εκείνους που περιέχουν τη ρήτρα της εφ' άπαξ εκδόσεως ή εφ' άπαξ χρήσεως και σε εκείνους που δεν περιέχουν τη ρήτρα αυτή. Στην πρώτη κατηγορία εντοπίζονται οι νόμοι οι οποίοι προβλέπονται από το Σύνταγμα και εκδίδονται άπαξ, ενώ δεν επιτρέπεται η κατάργησή τους, ούτε η τροποποίησή τους. Αντίθετα, οι εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι, οι οποίοι δεν εκδίδονται εφάπαξ, μπορούν να τροποποιηθούν και να αναθεωρηθούν με νεώτερο νόμο, δεν μπορούν όμως να καταργηθούν.

Ο συντακτικός νομοθέτης με το άρθρο 10 § 3 καθιέρωσε όχι μόνο υποχρέωση της αρχής αλλά και αντίστοιχο δικαίωμα για τον καθένα, "υπό την αναβλητική αίρεση" της ειδικότερης διαμόρφωσης του από τον κοινό νομοθέτη. Επιπροσθέτως πρέπει να μνημονευθεί ότι ο "νόμος" στον οποίο αναφέρεται το άρθρο 10 § 3 ως εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος δεν μπορεί να καταργηθεί παρά μόνο με την ταυτόχρονη αντικατάστασή του. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να ρυθμίσει τον τρόπο απάντησης στα σχετικά αιτήματα και χορήγησης εγγράφων και μάλιστα σε προθεσμία όχι ανώτερη των 60 ημερών. Έχει δε υποστηριχθεί από εκπρόσωπο της θεωρίας ότι η συνταγματική διάταξη της παρ.3 του άρθρ.10Σ, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση, (και ειδικότερα το εδ.α' της νέας παρ.3) μπορεί να τύχει και άμεσης εφαρμογής³.

Τέλος, στο ενωσιακό δίκαιο, το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης του ενδιαφερομένου κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 παρ. 2 περ. β' του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αποτελώντας έκφραση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης. Στο άρθρο 42 του Χάρτη ορίζεται το δικαίωμα «[κ]άθε πολίτη της Ένωσης και κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος να έχει πρόσβαση σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών

³ Πρβλ. Χρυσογόνο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδ.Σάκκουλα. Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σελ.419 : «η συνταγματική διάταξη της νέας παρ.3 του άρθρ.10Σ, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση, (και ειδικότερα το εδ.α' της νέας παρ.3) μπορεί να τύχει και άμεσης εφαρμογής.»

οργάνων και οργανισμών της Ένωσης», με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που καθορίζονται σε αντίστοιχες ενωσιακές πράξεις⁴. Παράλληλα, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται, με διάφορες διατυπώσεις σε αρκετές διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου (πχ. κανονισμό 1049/2001), και θεωρείται ακρογωνιαίος λίθος της διαφανούς δράσης των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

⁴ Δονάτος Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, 4^η έκδοση σελ.112

2.2 Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 10 ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 20 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η γνώση των διοικητικών εγγράφων είναι απαραίτητη όσον αφορά την άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων τόσο της δικαστικής προστασίας (20 παρ.1 Σ) όσο και της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου (20 παρ.2 Σ). Πολλές φορές χρειάζεται ο ενδιαφερόμενος να λάβει γνώση των διοικητικών εγγράφων και των άλλων στοιχείων που θίγουν τα έννομα συμφέροντα του, ώστε να προετοιμάσει τη νόμιμη άμυνά του στα πλαίσια της δίκης. Αλλά και πριν φτάσει ο ιδιώτης στην καταληκτική φάση της διοικητικής διαδικασίας, συχνά δε μπορεί να προασπίσει τα συμφέροντα του χωρίς να λάβει προηγουμένως γνώση των διοικητικών στοιχείων που τα θίγουν⁵.

Το θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ.1 Σ συνίσταται στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια (κοινωνικό δικαίωμα) και στη δυνατότητα του πολίτη να αναπτύξει τις απόψεις του για τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα του (ατομικό δικαίωμα), όπως νόμος ορίζει. Φορέας του δικαιώματος αυτού είναι οποιοσδήποτε, ο καθένας. Σύμφωνα με την επικρατούσα ερμηνευτική εκδοχή, η παροχή έννομης προστασίας εκ μέρους της Πολιτείας πρέπει να είναι «αποτελεσματική», να παρέχεται δηλαδή στον κατάλληλο τόπο και χρόνο που πράγματι εξασφαλίζει ορθή απονομή της δικαιοσύνης⁶. Στα πλαίσια της διοικητικής, πολιτικής και ποινικής δίκης, η πρόσβαση στα αρχεία της διοίκησης επιτρέπει στο δικαιούχο να αντλήσει πληροφορίες και αποδεικτικό υλικό, που θα καταστήσουν αποτελεσματική για την ικανοποίηση των θιγόμενων δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων του την προσφυγή του στα δικαστήρια. Χαρακτηριστική είναι η διατυπωμένη βούληση του νομοθέτη στην εισηγητική έκθεση του Ν.1599/1986 σύμφωνα με την οποία: «Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, τους δίνει τη δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και επομένως να υπερασπίσουν αποτελεσματικότερα τα γενικότερα συμφέροντα τους, είτε ατομικά είτε συλλογικά».

Το άρθρο 20 παρ.2 Σ αποσκοπεί στη προστασία του διοικουμένου στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης. Με αυτό τον τρόπο, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να υποστηρίξει τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα του ή

⁵ Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα 2004, σελ.329

⁶ Δαγτόγλου Π.Δ., «Ατομικά δικαιώματα», εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα 1991 παρ.1523

να προτείνει εύλογες λύσεις προτού η διοίκηση προβεί στην επιβλαβή ενέργεια ή το μέτρο εις βάρος του πρώτου. Για την ικανοποιητική όμως άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, ο διοικούμενος πρέπει να ενημερωθεί επαρκώς με τη πρόσβαση στα αρχεία της διοίκησης. Επαγωγικά, επομένως προκύπτει η θεμελίωση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων στο Αρ 20 παρ.2 του Σ, καθώς αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συγκροτούν το πλέγμα των λεγόμενων αμυντικών δικαιωμάτων του διοικουμένου, που, σε γενικές γραμμές, σκοπούν στην προστασία του από την αυθαιρεσία της διοικητικής (εκτελεστικής) εξουσίας.

Ως προς τη συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία ο Π. Λαζαράτος γράφει χαρακτηριστικά: «Δίχως πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία ο διοικούμενος δε μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα ακρόασης κατά το άρθρο 20 παρ.2 Σ. Δίχως προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου η διοίκηση εκπληρώνει κατ' ανάγκη ελλιπώς την υποχρέωση της να αιτιολογεί με πληρότητα, επάρκεια και σαφήνεια τις διοικητικές της πράξεις. Και η ανεπαρκής αιτιολογία με τη σειρά της μειώνει δραστικά τη δυνατότητα του ιδιώτη για αποτελεσματική δικαστική προστασία. Πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ακρόαση, αιτιολογία και αποτελεσματική δικαστική προστασία συνιστούν ένα τετράπτυχο στο οποίο θεμελιώνεται κάθε δικαιοκρατική και δικονομική διαδικασία⁷».

⁷ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δίκη 1994, σελ.445 επ.

2.3 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Μέχρι το 1986 το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία της δημόσιας διοίκησης ρυθμιζόταν κατά κανόνα από τις γενικές διατάξεις του άρθρου 72 του ΥΚ αλλά και του άρθρου 902 του ΑΚ για την επίδειξη εγγράφου σε συνδυασμό και με το άρθρο 450 του ΚΠολΔ⁸. Συγκεκριμένα, ο διοικούμενος μπορούσε να πληροφορηθεί το περιεχόμενο διοικητικού εγγράφου ή να ζητήσει αντίγραφο αυτού μόνο εφόσον το έγγραφο είχε συνταχθεί για το συμφέρον αυτού που το ζητούσε ή πιστοποιούσε έννομη σχέση του ή αφορούσε διαπραγματεύσεις που είχαν γίνει στο πλαίσιο συγκεκριμένης έννομης σχέσης⁹. Περιορισμός της πρόσβασης στα έγγραφα επιτρεπόταν εάν συνέτρεχε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον κατά το άρθρο 77 του ΥΚ ή τα στοιχεία ενέπιπταν σε νομοθετικά απαγορευμένο απόρρητο ή στη ιδιωτική ζωή.

Ο νεώτερος νόμος 1599/1986 για τις «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» καθιερώνει ρητά το δικαίωμα του πολίτη για γνώση των διοικητικών εγγράφων. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 1599/1986 αναφέρεται ότι «το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και επομένως να υπερασπιστούν αποτελεσματικότερα τα συμφέροντά τους είτε ατομικά είτε συλλογικά»¹⁰. Το άρθρο αυτό όριζε την απόκτηση γνώσης των διοικητικών στοιχείων ως δικαίωμα του πολίτη, ενώ κατά ρητή διατύπωσή του νόμου δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων είχε κάθε πολίτης. Αποσυνδέονταν λοιπόν το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία από την ύπαρξη έννομου συμφέροντος και αρκούσε για την πρόσβαση η ύπαρξη ευλόγου ενδιαφέροντος¹¹.

Στη συνέχεια, ακολούθησε το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (στο εξής ΚΔΔ/σίας) που κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού «Στο άρθρο αυτό

⁸ Αναστάσιος Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκης, 9^η έκδοση 2008, σελ 811.

⁹ Αναστάσιος Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκης, 9^η έκδοση 2008, σελ 811.

¹⁰ Αναστάσιος Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκης, 9^η έκδοση 2008, σελ 813.

¹¹ Χαρακτηριστική η διατύπωση της νομολογίας «Και ναι μεν για τη θεμελίωση του δικαιώματος αυτού δεν απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος υπό τη στενή έννοια των άρθρων 47 του Π. δ/τος 18/1989(ΦΕΚ Α'8) ή του άρθρου 902 του Αστικού Κώδικος, αλλά αρκεί προς τούτο το εύλογο ενδιαφέρον του αιτούμενου την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία.» ΣΤΕ 1214/2000, δημοσιευμένη στο ΔΔΙΚΗ 2001, σελ. 1200 επ. .

διαλαμβάνονται οι ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 16 του ν.1599/1986, με ουσιώδεις, πάντως διαφοροποιήσεις. Έτσι, προβλέπεται η πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα, αλλά και στα ιδιωτικά τα οποία φυλάσσονται από τις διοικητικές αρχές. Ως προς τα διοικητικά έγγραφα επαναλαμβάνεται το άρθρο 16 του ν.1599/1986 για το δικαίωμα λήψης γνώσης τους χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος. Απεναντίας, η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος απαιτείται για τα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα, τα οποία θα πρέπει να είναι σχετικά με υπόθεση του ενδιαφερομένου εκκρεμή ή περαιωμένη.»¹².

Το άρθρο 33 του ΚΔΔ/σίας, ειδικότερα, ορίζει ότι «Από την έναρξη της ισχύος του, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά, καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέματα ρυθμιζόμενα από αυτόν.». Με βάση λοιπόν τη διάταξη αυτή δημιουργήθηκε μια προβληματική κατά πόσο το άρθρο 16 του νόμου 1599/1986 θεωρείται καταργημένο ή συνεχίζει να ισχύει.

Το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας, που κατά την ορθότερη άποψη κατήργησε την προϊσχύσασα, γενικότερη διάταξη του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, προβλέπει τη δυνατότητα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών (άρθρ. 5 παρ. 1) και των ιδιωτικών (άρθρ. 5 παρ. 2) εγγράφων με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που τάσσονται σε κάθε περίπτωση. Κατά την κρατούσα όμως γνώμη, το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας εφόσον δεν συμπίπτει πλήρως με το άρθρο 16 του νόμου 1599/1986 δεν γίνεται να το καταργεί¹³ και εξακολουθεί να εφαρμόζεται όσον αφορά του λοιπούς φορείς του δημοσίου τομέα, δηλαδή για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα εξαρτώμενα ή επιχορηγούμενα ή εποπτευόμενα από το κράτος, αφού σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΚΔΔ/σίας, αυτός εφαρμόζεται στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ.

2.4 Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΚΔΔ/ΣΙΑΣ

¹² Καράκωστας Βελισσάριος – Παυλάκη Σοφία, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ερμηνεία-Σχόλια-Νομοθεσία-Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2009, σελ. 118.

¹³ Δαγτόγλου Δ. Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 6η έκδοση 2012, σελ. 269-273, όμοια άποψη ότι «οι ρυθμίσεις του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας αφορούν τη δημόσια διοίκηση μόνο υπό το τυπικό ή οργανικό κριτήριο(άρθρο 1 του ΚΔΔ/σίας), και δεν ταυτίζονται με εκείνες του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986» βλέπε Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η έκδοση 2008, σελ 832, ενώ στην ίδια λογική «το άρθρο 16 είναι ειδικός κανόνας και σύμφωνα με το άρθρο 33 του ΚΔΔ/σίας καταργούνται οι γενικές διατάξεις» βλέπε Χάρακας Χ., Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στα Σύμμεκτα Ε. Σπηλιωτόπουλου, 2000, σελ 794.

Άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Οποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

[...]

4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν.

[...]

6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.

2.4.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Στο άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας, όπως ισχύει σήμερα, θεσπίζεται το δικαίωμα γνώσης των δημοσίων εγγράφων. Τα δημόσια έγγραφα διακρίνονται στα διοικητικά και τα ιδιωτικά. Με το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας αναγνωρίζεται το δικαίωμα πρόσβασης αφενός στα διοικητικά δημόσια έγγραφα (παρ. 1 του άρθρου) και αφετέρου στα ιδιωτικά δημόσια έγγραφα, έγγραφα τα οποία φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες (παρ. 2 του άρθρου). Για την υλοποίηση του δικαιώματος σε κάθε μία από τις δύο περιπτώσεις απαιτείται άλλος βαθμός σύνδεσης του αιτούντος τα έγγραφα με την υπόθεση στην οποία αφορούν.

Η ιδιότητα του διοικητικού (δημοσίου) εγγράφου αποτελεί συνάρτηση του συντάκτη του. Ως «**διοικητικά έγγραφα**» θεωρούνται όσα συντάσσονται από διοικητικό όργανο, δηλαδή από όργανο που ανήκει στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ. Έτσι, δεν συνιστά διοικητικό έγγραφο αυτό που προέρχεται από ιδιώτη έστω και εάν αυτός ασκεί δημόσιο λειτουργήμα, όπως είναι για παράδειγμα ο συμβολαιογράφος (άρθρα 438 ΚΠολΔ, 369 και 457 ΑΚ)¹⁴. Η απαρίθμηση του άρθρ. 5 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας είναι ενδεικτική. Η έννοια του εγγράφου ερμηνεύεται με ευρύ τρόπο και συμπεριλαμβάνονται σε αυτήν και όλα τα στοιχεία που διαθέτει η Διοίκηση στο φάκελο της. **Ως έγγραφα** θεωρούνται επίσης οι φωτογραφικές και κινηματογραφικές παραστάσεις, οι φωνοληψίες, τα αρχεία

¹⁴ Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Δ' έκδοση 2009, σελ. 251.

των ηλεκτρονικών υπολογιστών και οι κάθε είδους μηχανικές και ηλεκτρονικές απεικονίσεις¹⁵. Στην έννοια του διοικητικού εγγράφου εντάσσονται και τα ηλεκτρονικά έγγραφα της διοίκησης και όχι μόνο τα έγγραφα υπό την κλασσική τους μορφή, αφού οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες συνιστούν πλέον βασικό μέσο δράσης της δημόσιας διοίκησης.

Ακόμη, και όσα χρησιμοποιήθηκαν για τη θεμελίωση ή διαμόρφωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου οπότε και αποτελούν στοιχεία της διοικητικής δράσης ακόμα κι αν αυτά δεν έχουν συνταχθεί από δημόσιες υπηρεσίες (πχ δικαιολογητικά για την έκδοση διοικητικής πράξης).

Ως έγγραφο πρέπει να θεωρηθεί μόνο εκείνο του οποίου έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης ή τουλάχιστον της κατάρτισης και όχι εκείνο το σχέδιο ή τμήμα που βρίσκεται ακόμα στο στάδιο της επεξεργασίας και συνεπώς δεν έχει οριστικοποιηθεί. Έτσι, σχέδια ή απλές σημειώσεις που δεν φέρουν υπογραφή και δεν προκύπτει η προέλευσή τους από ορισμένη διοικητική αρχή δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα καθώς βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας και δεν περιέχουν την βούληση του διοικητικού οργάνου τελειωμένη με την υπογραφή του. Αυτά επομένως είναι τα εννοιολογικά στοιχεία τα οποία πρέπει να αποδεικνύονται προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα έγγραφο ως διοικητικό (η υπογραφή και η έκδοσή του από το αρμόδιο όργανο σύμφωνα και με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 16 του ΚΔΔ/σίας).

Το ΝΣΚ σε γνωμοδότηση σχετικά με τη δυνατότητα ή μη χορήγησης σε ενδιαφερόμενο αντιγράφων εγγράφων, που δεν έχουν συνυπογραφεί από τα αρμόδια, κατά το νόμο διοικητικά όργανα, δεν είναι χορηγητέα στον ενδιαφερόμενο τα έγγραφα τα οποία φέρουν μεν υπογραφή υπαλλήλου, πλην, όμως, ελλείπει η προσυπογραφή των κατά νόμο διοικητικών οργάνων (τμηματάρχη, διευθυντή και γενικού διευθυντή) και επιπροσθέτως δεν έλαβαν καν ημερομηνία και αριθμό πρωτοκόλλου, ώστε να ολοκληρωθεί η διαδικασία εκδόσεώς τους και να οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους¹⁶.

Έχει κριθεί ότι δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας, οι σημειώσεις του γραμματέα κατά τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου και τα σημειώματα που παραδίδονται σ' αυτόν

¹⁵ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 25.11.2013), www.prevedourou.gr

¹⁶ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 148/2014

από τα μέλη του συλλογικού οργάνου για την υποβοήθησή του στη σύνταξη των σχετικών πρακτικών (πρόχειρα πρακτικά), δοθέντος ότι δεν προβλέπεται ιδιαίτερη ρύθμιση ως προς την τήρηση ή διαφύλαξη των πρόχειρων πρακτικών ούτε σε νόμο γενικής ισχύος, όπως ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ούτε στη διέπουσα τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων πανεπιστημιακή νομοθεσία (ΣτΕ 3308/2007). Με άλλη απόφασή του το ΣτΕ έκρινε¹⁷ ότι στην κατηγορία των εγγράφων στα οποία έχει πρόσβαση ο διοικούμενος ανήκουν και οι μαγνητοταινίες στις οποίες αποτυπώνονται οι συνεδριάσεις συλλογικών οργάνων εφόσον βάσει της απομαγνητοφώνησης γίνονται οι διορθώσεις των σχετικών σχεδίων και συντάσσονται τα τελικά κείμενα των πρακτικών.

Εφόσον ο νόμος δεν περιέχει ορισμό **των ιδιωτικών (δημοσίων) εγγράφων**¹⁸, εξ αντιδιαστολής συνάγεται το συμπέρασμα ότι στην έννοια περιλαμβάνονται τα έγγραφα που συντάσσονται από Ν.Π.Ι.Δ. του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα ή από οποιοδήποτε τρίτο πρόσωπο, το οποίο δεν είναι όργανο του Δημοσίου (Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ.) και βρίσκονται στα αρχεία της διοίκησης καθώς έχουν λάβει αριθμό πρωτοκόλλου, αποκτώντας έτσι χαρακτήρα δημόσιου εγγράφου¹⁹ όμως όχι διοικητικού.

¹⁷ ΣτΕ 1807/2007

¹⁸ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 107/2007, δημοσιευμένη στην επίσημη ιστοσελίδα, σύμφωνα με την οποία στα πλαίσια κρίσης για την προαγωγή ιατροδικαστή στον Α΄ βαθμό, ενημερωτικά σημειώματα που συνέταξε ο ίδιος αλλά και στοιχεία που υπέβαλε και δεν λήφθηκαν υπόψη από το συμβούλιο που εξέδωσε την απόφαση \ για την προαγωγή του συνιστούν ιδιωτικά έγγραφα, και για την πρόσβαση σε αυτά απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος.

¹⁹ Σπανού Καλλιόπη, Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2010, Κυριακή Ανδρικάκη, Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, Οριοθέτηση του δικαιώματος, σελ.24.

2.4.2 ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Για την πρόσβαση στα έγγραφα το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας θέτει μια σειρά από προϋποθέσεις, ανάλογα με το αν πρόκειται για διοικητικό ή ιδιωτικό δημόσιο έγγραφο. Έτσι, για την πρόσβαση στα διοικητικά (δημόσια) έγγραφα απαραίτητη προϋπόθεση είναι η **συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος**. Δικαίωμα γνώσης έχει κάθε «ενδιαφερόμενος» υπό την έννοια του απλού αιτούντος κι όχι της απόδειξης εννόμου συμφέροντος αφού προηγουμένως καταθέσει γραπτή αίτηση.

Πρόκειται για μια έννοια σαφώς ευρύτερη του εννόμου συμφέροντος. Κατά πάγια νομολογία του ΣΤΕ «ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της Διοίκησης ή την τήρηση των νόμων αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής έννομης σχέσης συνδεόμενης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση»²⁰. Έτσι καθιερώνεται η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα οποιουδήποτε ενδιαφερομένου θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον. Το εύλογο ενδιαφέρον, βέβαια, δεν πρέπει να φτάνει σε σημείο κατάχρησης δικαιώματος και το όριο και σε αυτή την περίπτωση τίθεται από το άρθρο 25 του Συντάγματος.

Αντίθετα, για τη πρόσβαση στα ιδιωτικά (δημόσια) έγγραφα απαιτείται να συντρέχει ειδικό **έννομο συμφέρον**²¹, τα οποία πρέπει να σχετίζονται με την υπόθεση του αιτούντος και όχι άλλων. Η έννοια του ειδικού εννόμου συμφέροντος ταυτίζεται με το έννομο συμφέρον του άρθρου 902 του ΑΚ και είναι στενότερη από την προϋπόθεση του ευλόγου ενδιαφέροντος, η οποία απαιτείται για τα διοικητικά έγγραφα. Έννομο είναι το συμφέρον το οποίο αποσκοπεί στη διατήρηση ή προστασία σχέσεων αναγνωρισμένων από τον νόμο ή σχετίζεται με την επιδίωξη δικαστικής προστασίας από πλευρά του διοικουμένου. Ειδικό είναι το έννομο συμφέρον, όταν το έγγραφο έχει συνταχθεί προς το συμφέρον του αιτούντος, πιστοποιεί έννομη σχέση που τον αφορά ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση.

Να διευκρινίσουμε για άλλη μια φορά ότι τα ιδιωτικά έγγραφα για την πρόσβαση στα οποία απαιτείται η συνδρομή εννόμου συμφέροντος, δεν πρέπει να συγχέονται με

²⁰ ΣΤΕ 1214/2000, 1807/2007.

²¹ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 413/2012, δημοσιευμένη στην ΤΝΠ Νόμος.

εκείνα τα ιδιωτικά έγγραφα που κατατίθενται στις δημόσιες υπηρεσίες και συνιστούν στήριγμα, ή αποτελούν ουσιώδες στοιχείο ή αιτιολογία έκδοσης συγκεκριμένης διοικητικής πράξης που αφορά ορισμένο πρόσωπο²². Στις περιπτώσεις αυτές το έγγραφο χάνει τον χαρακτήρα του ως ιδιωτικό, όπως ήδη αναφέραμε, και συνιστά δημόσιο έγγραφο για τη χορήγηση του οποίου δεν απαιτείται η επίκληση του ειδικού εννόμου συμφέροντος αλλά με μόνη τη συνδρομή του ευλόγου ενδιαφέροντος νομιμοποιείται να λάβει γνώση ο ενδιαφερόμενος²³. Τέτοιου είδους έγγραφα είναι για παράδειγμα αρχιτεκτονικά σχέδια²⁴ που κατατέθηκαν για έκδοση άδειας, αντίγραφα καταγγελιών²⁵ που έγιναν εις βάρος του αιτούντα, έγγραφα συμμετεχόντων σε διαγωνισμούς²⁶.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά και στα ιδιωτικά (δημόσια) έγγραφα ασκείται μόνο κατόπιν γραπτού αιτήματος προς την υπηρεσία που τα τηρεί. Συγκεκριμένα το **αίτημα** πρέπει να είναι ορισμένο. Σε περίπτωση παντελώς αόριστου αιτήματος, η διοίκηση δεν υποχρεούται να απαντήσει εντός της τασσόμενης, από τον ΚΔΔ/σίας, προθεσμίας των 20 ημερών καθώς το αίτημα θεωρείται καταχρηστικό. Κατά γενική διάταξη του ΚΔΔ/σίας οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από την υποχρέωση διεκπεραίωσης των υποθέσεων των διοικουμένων «αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό» (άρθρο 4 παρ. 3). Ενώ σε περίπτωση που εξαιτίας της ευρύτητας του αιτήματος συνεπάγεται δυσανάλογη ενασχόληση της διοίκησης για την εύρεση των ζητούμενων εγγράφων η διοίκηση μπορεί να ζητήσει εξειδίκευση του αιτήματος²⁷. Αυτονόητο είναι ότι το έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση, διοικητικό ή ιδιωτικό, πρέπει να είναι **υπαρκτό** και να προσδιορίζεται κατά τρόπο σαφή αφού η διοίκηση δεν υποχρεούται να προβαίνει σε επίπονες και χρονοβόρες διαδικασίες προς εντοπισμό τους, εκτός και αν αυτό επιβάλλεται από ειδικές διατάξεις. Αιτήματα λοιπόν που αφορούν μη συντεταγμένα και άρα μη υπαρκτά έγγραφα δεν γεννούν καμία υποχρέωση στη διοίκηση.

Μια πρόσθετη προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης φαίνεται να έθεσε η νομολογία με την απόφαση του ΣτΕ 2699/2008, σύμφωνα με την οποία η

²² Γνωμοδότηση ΝΣΚ(Ολ.) 535/2008.

²³ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 12/2011.

²⁴ Ενδεικτικά γνωμοδότηση ΝΣΚ 524/1994.

²⁵ Ενδεικτικά γνωμοδότηση ΝΣΚ 278/2009.

²⁶ Ενδεικτικά γνωμοδότηση 275/2012, 265/2010.

²⁷ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 732/2000.

δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος δεν μπορεί να είναι χρονικά απεριόριστη, αλλά πρέπει να **ασκείται εντός των χρονικών ορίων ασκήσεως της αίτησης ακύρωσης**. Αναφέρει χαρακτηριστικά η απόφαση στην σκέψη 4 ότι «Συνάγεται ότι στις αιτήσεις εγγραφής και στα λοιπά συνυποβαλλόμενα δικαιολογητικά που τηρούνται στους ατομικούς φακέλους των εκπαιδευόμενων στην Εθνική Σχολή Δικαστών δύναται να έχει πρόσβαση ο επιτυχών στον οικείο διαγωνισμό υποψήφιος, ο οποίος δεν ενεγράφη στη Σχολή [...] η σχετική αίτηση, όμως, πρέπει αφενός να υποβάλλεται εντός του χρόνου κατά τον οποίο δεν έχουν διαφύγει τον ακυρωτικό έλεγχο οι εγγραφές, αφ' ετέρου δε να αναφέρεται σε συγκεκριμένα δικαιολογητικά, των οποίων το περιεχόμενο επιθυμεί να πληροφορηθεί ο αιτών με μελέτη ή και με χορήγηση αντιγράφων. Αν δεν συντρέχουν σωρευτικώς οι ως άνω προϋποθέσεις, η υποβολή της αιτήσεως ουδεμία γεννά υποχρέωση για την Εθνική Σχολή Δικαστών.».

Η ανωτέρω προσέγγιση χαρακτηρίζεται ως προβληματική, καθώς η αίτηση ακύρωσης δεν είναι το μοναδικό μέσο άμυνας του διοικουμένου, αλλά μπορεί να ασκήσει και αγωγή η οποία δεν υπόκειται σε χρονικό περιορισμό. Γενικά πρόκειται για μια προβληματική προσέγγιση που συνιστά μεμονωμένη περίπτωση και κατά συνέπεια δεν μπορούμε να συνάγουμε ότι εισάγεται γενικά χρονικός περιορισμός για την άσκηση του δικαιώματος. Η ανωτέρω προσέγγιση είναι προβληματική λόγω και της περιοριστικής αντίληψης που τη διαπνέει για τη δικαστική προστασία του διοικουμένου.

2.4.3 ΤΡΟΠΟΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Σύμφωνα τώρα με την παράγραφο 4 και 5 του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας το δικαίωμα γνώσης ασκείται:

- α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, δηλαδή με σημειώσεις για το περιεχόμενό του στο κατάστημα της υπηρεσίας υπό την επίβλεψη υπαλλήλου ή
- β) με χορήγηση αντιγράφου, εφόσον δεν βλάπτεται το πρωτότυπο.

Ορίζεται, δε, στον ΚΔΔ/σίας ότι αν πρόκειται για έγγραφο που περιέχει ιατρικές πληροφορίες, η γνωστοποίησή του πραγματοποιείται με τη βοήθεια γιατρού²⁸.

Να σημειώσουμε ότι, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η ανατιολόγητη άρνηση χορήγησης των αιτούμενων εγγράφων συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη²⁹ ενώ εάν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία των 20 ημερών για απάντηση της διοίκησης που θέτει ο νόμος συντρέχει περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Ακόμη σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος για πρόσβαση διοικουμένου στα έγγραφα ο νόμος αξιώνει η πράξη αυτή να είναι αιτιολογημένη³⁰. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να φέρει την αιτιολογία στο σώμα της πράξης και η αιτιολογία αυτή πρέπει να αναφέρεται κατά τρόπο συγκεκριμένο, στην συγκεκριμένη περίπτωση κάποιου από τους λόγους για τους οποίους μπορεί η διοίκηση να αρνηθεί την ικανοποίηση του αιτήματος³¹.

²⁸ Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Δ' έκδοση 2009, σελ. 255

²⁹ Ενδεικτικά, αποφάσεις ΣΤΕ 3855/2010, ΣΤΕ 1807/2007, ΣΤΕ 3130/2000, ΣΤΕ 1214/2000, δημοσιευμένες στην ΤΝΠ Νόμος.

³⁰ Άρθρο 5 παράγραφος 6 που ορίζει «6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παρ. 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι ημέρες.».

³¹ Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 13η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 175.

2.5 ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

«Άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας

[...] 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα **δεν υφίσταται** στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή **μπορεί** να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, "διοικητικών" αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

[...] 5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.»

Τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι βέβαια ανεπίδεκτα περιορισμών. Έτσι λοιπόν και το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία υπόκειται σε περιορισμούς, οι οποίοι βέβαια είναι αδήριτη ανάγκη να εφαρμόζονται όσο το δυνατότερο υπέρ του πολίτη, έτσι ώστε να μην καταστρατηγείται το εν λόγω δικαίωμα. Στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων, άλλωστε, είναι κοινός τόπος ότι οι περιορισμοί πρέπει να ερμηνεύονται στενότερα³². Οι περιορισμοί λοιπόν για το δικαίωμα πρόσβασης που προβλέπονται στις παραγράφους 3 και 5 του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας, διακρίνονται σε απόλυτους και σχετικούς.

Οι απόλυτοι περιορισμοί δεσμεύουν τη διοίκηση να αρνηθεί τη πρόσβαση, και ο πολίτης δεν έχει, με κανένα τρόπο, το δικαίωμα να λάβει γνώση των στοιχείων³³. Ενώ οι σχετικοί οι περιορισμοί επαφίνται διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία θα κρίνει αν επιτρέπεται η πρόσβαση στα έγγραφα ή όχι.

2.5.1 ΑΠΟΛΥΤΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ

Το άρθρο 5 παρ. 3 εδ. α' του ΚΔΔ/σίας προβλέπει τους απόλυτους περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, βάσει των οποίων το δικαίωμα δεν ικανοποιείται αν το αιτηθέν έγγραφο αφορά **στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή εάν παραβλάπτεται προβλεπόμενο σε ειδική διάταξη απόρρητο** (π.χ. ιατρικό, τραπεζικό, φορολογικό). Σ' αυτές τις περιπτώσεις, το δικαίωμα, κατ' ουσίαν παύει να υφίσταται αφού η διοίκηση δρώντας κατά δέσμια αρμοδιότητα οφείλει να

³² Πρβλ. Μάνεσης Α., Συνταγματικό Δίκαιο Ι, εκδ.Σάκκουλα,. Θεσσαλονίκη 1980, σελ.202

³³ Δετσαρίδης Παν. Χρήστος, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σύμφωνα με τις νεότερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 131.

αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα. Η προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής προβλέπεται άλλωστε και στο άρθρο 9 παρ. 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη.».

Από την γραμματική διατύπωση της παραπάνω διάταξης του ΚΔΔ/σίας δεν προκύπτει κατά ειδικότερο τρόπο ποια από τα έγγραφα στα οποία ζητείται πρόσβαση μπορούν να θεωρηθούν ως αναφερόμενα στην οικογενειακή ή ιδιωτική ζωή, ώστε και το δικαίωμα του πολίτη να περιορισθεί. Η ερμηνεία της διάταξης αυτής θα πρέπει να γίνεται **στενά** προκειμένου να υπάρξει εξισορρόπηση μεταξύ του δικαιώματος του πολίτη για την πρόσβαση αυτού στα έγγραφα αλλά και το απαραβίαστο της ιδιωτικής οικογενειακής ζωής³⁴.

Έτσι θεωρείται ότι το έγγραφο αναφέρεται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, όταν περιέχει στοιχεία που συγκροτούν την «σφαίρα απορρήτου» του ατόμου, της αυστηρής ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και περιλαμβάνουν ιδιαίτερες πληροφορίες από απλά στοιχεία ταυτότητας μέχρι την ποινική, πολιτική, κοινωνική, ερωτική συμπεριφορά. Εφόσον λοιπόν ένα έγγραφο έχει τέτοιου είδους περιεχόμενο η διοίκηση οφείλει να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα. Δεν φαίνεται όμως ορθό να υπαχθεί ο ευρύτερος κύκλος των θεμάτων προσωπικού χαρακτήρα, των οποίων η ρύθμιση κατά τις κοινωνικές αντιλήψεις ανήκει στον ίδιο. Το συνταγματικό δικαίωμα του ιδιωτικού βίου αναπτύσσει από τη φύση της διάταξης αυτής άμεση τριτενέργεια και υποχρεώνει το νομοθέτη να λάβει όλα τα μέτρα για την προστασία του ατόμου από τους κινδύνους που τον απειλούν σήμερα.

Απόλυτος, επίσης, περιορισμός ισχύει και στην περίπτωση των ειδικά νομοθετικά προβλεπόμενων απορρήτων σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 3 εδάφιο α του ΚΔΔ/σίας. Τέτοιου είδους απόρρητα είναι για παράδειγμα το ιατρικό απόρρητο³⁵, το φορολογικό απόρρητο³⁶, το εμπορικό απόρρητο κλπ. Στην προκειμένη περίπτωση η διοίκηση λειτουργεί κατά **δέσμια αρμοδιότητα** και δεν μπορεί να χορηγήσει το έγγραφο εφόσον χαρακτηρίζεται από το νόμο ως απόρρητο. Την αυτή στάση κρατά και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους που σε σχετική γνωμοδότηση αναφέρει χαρακτηριστικά «Ως εκ τούτου άρση ή κάμψη του φορολογικού απορρήτου μόνο με

³⁴ Μαυρίκας Θ. Νικόλαος, Η πρόσβαση στα έγγραφα,[ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ], ΘΠΔΔ 5/2009, σελ. 529-538.

³⁵ Άρθρο 23 του ΑΝ 1565/1934.

³⁶ Άρθρο 85 παράγραφος 2 του Νόμου 2238/1994

ειδική, ρητή και σαφή νομοθετική ρύθμιση θα καταστεί δυνατή, όπως συνέβη για παράδειγμα με τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 5 του νόμου 2429/1996, όπως ισχύει, που προβλέπει την μη εφαρμογή φορολογικού απορρήτου επί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δικαστικών λειτουργών ή άλλων κατηγοριών.»³⁷

Πάντως επιβάλλεται περιοριστική ερμηνεία των απόλυτων περιορισμών του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Έτσι, για παράδειγμα όταν τέκνο πολύτεκνης οικογένειας χρησιμοποίησε την ιδιότητά του αυτή για να επιτύχει κατάληψη θέσης εργασίας, τρίτος υποψήφιος για την ίδια θέση μπορεί ασφαλώς να αξιώσει από τη δημόσια αρχή, όπου έχει υποβληθεί το πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, να λάβει γνώση αυτού για να επαληθεύσει την ιδιότητα του μέλους πολύτεκνης οικογένειας. Αντίστοιχα, αν άτομο με ειδικές ανάγκες επιλέχθηκε σε θέση εργασίας ως τέτοιο, τρίτος υποψήφιος έχει δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών ιατρικών βεβαιώσεων, χωρίς αυτές να μπορούν να θεωρηθούν ότι καλύπτονται από το ιατρικό απόρρητο. Με άλλα λόγια, αν και η απαγόρευση του εδαφ.α της παρ.3 του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας είναι απόλυτη, το τι εμπίπτει σε αυτή είναι σχετικό με το έννομο συμφέρον ή δικαίωμα που εξαρτά ο αιτών από τη γνώση του διοικητικού (ή και ιδιωτικού) εγγράφου. Διαφορετικά επομένως οριοθετείται η «οικογενειακή ζωή», στο παραπάνω παράδειγμα απέναντι στον συνυποψήφιο του μέλους πολύτεκνης οικογένειας και διαφορετικά απέναντι στα άλλα πρόσωπα.

³⁷ Γνωμοδότηση ΝΣΚ(Ολ.) 208/2005, δημοσιευμένη στο περιοδικό Συνήγορος 49/2005, σελ. 28, ομοίως σχετικά με το φορολογικό απόρρητο ΝΣΚ 279/2012, ΝΣΚ 150/2012.

2.5.2 ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ

Το άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β' του ΚΔΔ/σίας προβλέπει τους σχετικούς περιορισμούς, η συνδρομή των οποίων στοιχειοθετεί διακριτική ευχέρεια στην αρμόδια διοικητική αρχή να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος γνώσης εγγράφων. Στην περίπτωση των σχετικών περιορισμών η Διοίκηση έχει τη διακριτική ευχέρεια να περιορίσει το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα. Αυτό συμβαίνει όταν το έγγραφο που ζητείται αφορά σε συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή όταν η ικανοποίηση του δικαιώματος δυσχεραίνει ουσιαστικά την έρευνα των αρμόδιων αρχών (διοικητικών, δικαστικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών) για την τέλεση ποινικού αδικήματος ή διοικητικής παράβασης. Στους σχετικούς περιορισμούς εντάσσεται και η επιφύλαξη τυχόν υφισταμένων δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας (άρθρο 5 παρ. 5 του Κδδ/σίας).

Στο σημείο αυτό να διευκρινίσουμε ότι, αναφορικά με τον σχετικό περιορισμό που ανάγεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, το ΣΤΕ έχει κρίνει ότι η γνωστοποίηση των πρακτικών του υπουργικού συμβουλίου απαγορεύεται λόγω του απόρρητου χαρακτήρα τους, εκτός εάν το περιεχόμενο τους αφορά ευθέως το πρόσωπο του αιτούντος και εφόσον η Διοίκηση κρίνει ότι υπερτερεί το συμφέρον του εν λόγω προσώπου προς το συμφέρον διαφύλαξης του απόρρητου χαρακτήρα των πρακτικών³⁸. Η διακριτική ευχέρεια, επομένως, της διοίκησης περιορίζεται όταν διακυβεύονται συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα του αιτούντος.

Αναφορικά τώρα με τον σχετικό περιορισμό της μη «ουσιωδώς» παρεμπόδισης των ερευνών των εκάστοτε αρχών, πρέπει να λεχθεί ότι αν δεν συντρέχει «ουσιώδης» παρεμπόδιση, τότε η διοίκηση υποχρεούται να επιτρέψει τη γνώση. Εξάλλου μετά το πέρας της έρευνας ενεργοποιείται το δικαίωμα γνώσης και η Διοίκηση έχει υποχρέωση να επιτρέψει την πρόσβαση τόσο στο πόρισμα της έρευνας όσο και στα στοιχεία που τη συνοδεύουν³⁹.

Από το πνεύμα και το γράμμα του νόμου είναι σαφής η βούληση του νομοθέτη να δώσει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο εύρος στο δικαίωμα πρόσβασης

³⁸ Βλ. απόφαση ΣΤΕ 1116/2009

³⁹ Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Δ' έκδοση 2009, σελ. 251.

συγκεκριμενοποιώντας τους περιορισμούς και τις απαγορεύσεις, αναφορικά με την άσκησή του.

2.6 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ

Το δικαίωμα στο περιβάλλον, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος, έχει παραπληρωματικό χαρακτήρα. Συνιστά ταυτόχρονα δικαίωμα ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό. Ως ατομικό δικαίωμα αποτελεί αρνητική εγγύηση ότι το κράτος οφείλει να απέχει από κάθε μέτρο και ενέργεια που προσβάλλει ή περιορίζει την προστασία του περιβάλλοντος ή που υποβαθμίζει και αλλοιώνει το περιβάλλον, αλλά και να εφαρμόζει ευθέως τις προστατευτικές του περιβάλλοντος συνταγματικές διατάξεις. Ως κοινωνικό δικαίωμα επιβάλλει στο κράτος να προβεί σε θετικές ενέργειες για την προστασία του περιβάλλοντος. Ενώ τέλος, ως πολιτικό δικαίωμα, με έντονο το συμμετοχικό χαρακτήρα, συνίσταται στο δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον.

Ως συλλογικό δικαίωμα ταυτίζεται ουσιαστικά με: α) τη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που αφορούν τη διαχείριση και προστασία του περιβάλλοντος, β) δικαίωμα στην ευρεία άσκηση ενδίκων μέσων και γ) δικαίωμα για πληροφόρηση που έχουν τα άτομα απέναντι στη διοίκηση για όλα τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον (δηλαδή την πρόσβαση στα σχετικά δημόσια έγγραφα, σχέδια και κείμενα της περιβαλλοντικής πολιτικής), που αποτελεί ουσιαστική παράμετρο της συμμετοχής τους στην πολιτική και διοικητική διαδικασία, ρυθμίζεται από το διεθνές και κοινοτικό δίκαιο και η εφαρμογή του αποτελεί υποχρέωση της χώρας. Η πρόσβαση στα στοιχεία αναφορικά με το περιβάλλον προωθεί τη διαφάνεια και τον προληπτικό έλεγχο με βασικό σκοπό την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος.

Βέβαια εκτός από το άρθρο 24 του Συντάγματος το δικαίωμα πληροφόρησης στο περιβάλλον και μάλιστα υπό την ειδικότερη έκφανση της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία βρίσκει συνταγματικό έρεισμα και στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος. Επομένως θα μπορούσαν να εφαρμοστούν και για την πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούν το περιβάλλον οι διατάξεις αυτές στο μέτρο που δεν ισχύουν ειδικές διατάξεις που παρέχουν ευρύτερη προστασία.

Η πρόσβαση του πολίτη στην πληροφορία για το περιβάλλον, ρυθμίσθηκε ειδικά στην ελληνική έννομη τάξη σχετικά πρόσφατα και συνδέεται άμεσα με τις εξελίξεις στο

ευρωπαϊκό δίκαιο για το δικαίωμα πληροφόρησης όπως διαμορφώθηκε με σχετικές οδηγίες. Ενώ επιρροή άσκησαν και οι εξελίξεις στο διεθνές δίκαιο αναφορικά με το περιβάλλον και την πληροφορία. Ιδιαίτερης σημασίας είναι η Σύμβαση Aarhus «για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα», η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2001 και ο ένας της πυλώνας αφορά τις διατάξεις που σχετίζονται με την ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφορία. Πρόκειται για μια διεθνή σύμβαση με την οποία για πρώτη φορά το διεθνές δίκαιο απονέμει σημαντικής έκτασης περιβαλλοντικά δικαιώματα απευθείας στους πολίτες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επικύρωσε συνολικά τη Σύμβαση στις 17 Φεβρουαρίου 2005 (απόφαση 2005/370/ΕΚ) και η Ελλάδα την κύρωσε τον Δεκέμβριο 2005 με το Ν. 3422/2005, που ψηφίστηκε ομόφωνα από την Βουλή των Ελλήνων (ΦΕΚ Α΄303/2005). Σύμφωνα με τη Σύμβαση, η πρόσβαση σε πληροφορίες που αφορούν στην κατάσταση του περιβάλλοντος, καθώς και σε δραστηριότητες ή μέτρα που έχουν επωφελείς ή δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον, αποτελεί δικαίωμα για τον κάθε πολίτη της χώρας, ανεξαρτήτως ιθαγένειας και χωρίς την υποχρέωση επίκλησης έννομου συμφέροντος.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια της εφαρμογής από τα κράτη μέλη των διατάξεων του πρώτου πυλώνα της Σύμβασης Aarhus εξέδωσε την Οδηγία 2003/4 που αφορά την πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία με Κοινή Υπουργική Απόφαση (υπ' αριθμ. 11764/653/2006, ΦΕΚ 327Β/06). Βάσει της Κ.Υ.Α αυτής, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει δικαίωμα ύστερα από γραπτή αίτησή του στις δημόσιες αρχές να λαμβάνει γνώση ή/και να ζητά τη χορήγηση πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον χωρίς να επικαλείται την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Έτσι ενώ σύμφωνα με τον ΚΔΔ/σίας για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα απαιτείται η ύπαρξη ευλόγου ενδιαφέροντος, και για τα ιδιωτικά έγγραφα απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, η σχετική ΚΥΑ ακολουθώντας την οδηγία 2003/4/ΕΚ, χορηγεί δικαίωμα πληροφόρησης του καθενός αναφορικά με την πρόσβαση σε περιβαλλοντικά στοιχεία χωρίς να οφείλει ο αιτών να επικαλεσθεί την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Το δικαίωμα πρόσβασης στα περιβαλλοντικά στοιχεία αναγνωρίζεται στον καθένα χωρίς την συνδρομή εννόμου συμφέροντος και «ως πρόσθετος μηχανισμός αντικειμενικού ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής

δράσεως». Το κοινό που αιτείται πρόσβασης στα περιβαλλοντικά στοιχεία λειτουργεί προληπτικά για την αποτροπή ενδεχόμενων παρανομιών «χωρίς να ενδιαφέρει πράγματι το πρόσωπο αυτό που ασκεί το δικαίωμα.».

Η υπουργική απόφαση, εισάγει έναν ευρύ ορισμό της έννοιας **«περιβαλλοντική πληροφορία»** που αφορά το περιβάλλον οριοθετώντας έτσι και το πεδίο εφαρμογής της. Συγκεκριμένα **περιβαλλοντική πληροφορία** ορίζεται «κάθε διαθέσιμο από τις αρχές στοιχείο, σε γραπτή, οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή για την κατάσταση των νερών, του αέρα, του εδάφους, της πανίδας, της χλωρίδας, των βιοτόπων και των οικοτόπων καθώς και για δραστηριότητες (συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που προκαλούν όχληση όπως ο θόρυβος) ή μέτρα που επηρεάζουν ή δύνανται να επηρεάσουν δυσμενώς τους παραπάνω φυσικούς αποδέκτες και για δραστηριότητες ή μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία τους, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών εγγράφων όπως ορίζονται στο άρθρο 16 παρ.1 του Ν1599/1986 καθώς και γενικά των διοικητικών μέτρων και των προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος». Συνοπτικά, με τον όρο «περιβαλλοντική πληροφορία» νοείται οποιαδήποτε γραπτή, οπτική, ακουστική, ηλεκτρονική ή άλλη μορφή που αφορά τα στοιχεία του περιβάλλοντος ή παράγοντες που επηρεάζουν τα στοιχεία αυτά, ενώ επιβάλλεται η στάθμιση μεταξύ του συμφέροντος που εξυπηρετείται με την πρόσβαση στα περιβαλλοντικά στοιχεία και του δημοσίου συμφέροντος που προστατεύεται με την άρνηση πρόσβασης, ώστε η άρνηση να επιτρέπεται για πολύ συγκεκριμένους λόγους σε κάθε περίπτωση. Ήδη από την γραμματική διατύπωση της διάταξης γίνεται αντιληπτό ότι καθίσταται **ευρύτερο** το δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον καθώς θεωρεί ως πληροφορία οποιοδήποτε στοιχείο ανεξάρτητα από τη μορφή του και όχι μόνο έγγραφα όπως αναφέρει το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν1599/1986. Ο ορισμός αυτός βρίσκεται σε απόλυτη αρμονία με την έννοια «της πληροφορίας στο περιβάλλον» όπως διαπλάστηκε από το ΔΕΚ.

Η άσκηση του δικαιώματος πραγματοποιείται με επιτόπια μελέτη ή με τη χορήγηση αντιγράφου, εκτός και εάν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Ακόμη στο άρθρο 6 της ΚΥΑ αυτής, φαίνεται να δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην άμυνα του διοικουμένου που το αίτημά του για παροχή πληροφοριών δεν ικανοποιήθηκε γιατί η αρμόδια δημόσια αρχή α) αγνόησε την αίτηση του για παροχή πληροφοριών και

παρήλθαν άπρακτες οι προβλεπόμενες προθεσμίες ή β) απέρριψε την αίτησή του αδικαιολόγητα ή γ) απάντησε πλημμελώς. Στις περιπτώσεις αυτές, ο διοικούμενος μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου σύμφωνα με τις διατάξεις περί αστικής ευθύνης.

Αποδέκτες της υποχρέωσης όλες οι διοικητικές υπηρεσίες του δημοσίου τομέα σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο καθώς και τα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που κατέχουν πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον. Έτσι, υπόχρεοι για χορήγηση στοιχείων είναι το σύνολο των φορέων του δημοσίου ανεξαρτήτως νομικής μορφής(ΝΠΙΔ ή ΝΠΔΔ).

Το συνολικό πλέγμα των διατάξεων που καθορίζουν ποιά στοιχεία μπορούν να εξαιρεθούν από το δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση⁴⁰, καθιερώνει σε γενικές γραμμές τρεις κατηγορίες στοιχείων.

Η πρώτη κατηγορία αφορά στοιχεία τα οποία μπορούν να βλάψουν το σκληρό πυρήνα του κράτους: την εθνική άμυνα, την εξωτερική πολιτική, την ασφάλεια του κράτους και τη δημόσια τάξη. Η υπουργική απόφαση προβλέπει, επίσης, ότι οι δημόσιες αρχές δικαιούνται να μην ικανοποιούν το αίτημα του πολίτη όταν με τις δημόσιες πληροφορίες παραβιάζεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας και το απόρρητο των συνόδων του υπουργικού συμβουλίου και άλλων κυβερνητικών οργάνων.

Η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται στο ιδιωτικό και επαγγελματικό απόρρητο, ιδιαίτερα στο εμπορικό και βιομηχανικό, στο οποίο συμπεριλαμβάνονται τα δικαιώματα που απορρέουν από την πνευματική ιδιοκτησία, το απόρρητο της ιδιωτικής ζωής και το ιατρικό απόρρητο. Οι εξαιρέσεις αυτές δεν ισχύουν εφόσον η πληροφορία για την οποία ζητείται πρόσβαση αφορά αποκλειστικά τον αιτούντα.

Στην τρίτη κατηγορία εξαιρέσεων ανήκουν οι πληροφορίες που σχετίζονται με υποθέσεις οι οποίες εκκρεμούν ενώπιον δικαστή ή υποθέσεις για τις οποίες διενεργείται είτε ανάκριση, συμπεριλαμβανομένου και του πειθαρχικού ελέγχου, είτε προανάκριση.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αρμόδια διοικητική αρχή έχει το δικαίωμα να αρνηθεί την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση σε ορισμένες ειδικές

⁴⁰ Άρθρο 4 παρ.1 της ΥΑ 77921/1440 της 14-09-1995 και άρθρο 2 της Οδηγίας 90/313.

περιπτώσεις και συγκεκριμένα για στοιχεία τα οποία χορηγήθηκαν στο δημόσιο από τρίτο, που δεν υπείχε νομική υποχρέωση να τα χορηγήσει καθώς και για στοιχεία τα οποία εάν αποκαλύπτονταν θα είχαν μάλλον ως αποτέλεσμα να επηρεαστεί δυσμενώς το περιβάλλον στο οποίο αναφέρονται.

Παρά τον ευρύ κατάλογο εξαιρέσεων, έχουν καθιερωθεί συγκεκριμένες ασφαλιστικές δικλίδες για την προστασία του πυρήνα του δικαιώματος και τη διαφύλαξη του από τυχόν υπερβολική επίκληση των εξαιρέσεων που θα υπονόμειαν τη γενικότητα του κανόνα. Συγκεκριμένα η διοικητική αρχή, ακόμη κι αν συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις, δεν θα απορρίψει αυτόματα το αίτημα του πολίτη για πρόσβαση στη πληροφόρηση. Θα πρέπει, αντίθετα, να σταθμίσει τα αντιτιθέμενα συμφέροντα και να προβεί σε *ad hoc* αξιολόγηση. Βασικό μεθοδολογικό εργαλείο για τη στάθμιση αυτή είναι και σ' αυτή τη περίπτωση η αρχή της αναλογικότητας, η οποία απολαμβάνει και το αντίστοιχο υπερνομοθετικό έρεισμα τόσο σε επίπεδο κοινοτικού όσο και εσωτερικού συνταγματικού δικαίου.

Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται όχι μόνο στη στάθμιση των αντιτιθέμενων συμφερόντων αλλά και το αντικείμενο του, δηλαδή τα ίδια τα χορηγούμενα στοιχεία. Έτσι μπορεί να επιτραπεί στον ενδιαφερόμενο πολίτη μερική πρόσβαση στις αιτούμενες πληροφορίες εφόσον είναι δυνατόν αν υπάρχει σαφής διαχωρισμός με τις πληροφορίες εκείνες που εμπίπτουν στις ρητά καθοριζόμενες εξαιρέσεις και οι οποίες, μετά από σχετική αξιολόγηση από τη δημόσια αρχή δεν χορηγούνται στο κοινό.

Βασική αρχή είναι ότι η πρόσβαση στη περιβαλλοντική πληροφόρηση είναι ο κανόνας και κάθε εξαίρεση θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά για να διαφυλάσσεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Από την αρχή αυτή προκύπτει ότι υπάρχει τεκμήριο υπέρ της δυνατότητας πρόσβασης και συνεπώς η δημόσια αρχή φέρει το βάρος απόδειξης σε περίπτωση που αρνείται να ικανοποιήσει σχετικό αίτημα του πολίτη βασιζόμενη σε κάποια από τις εξαιρέσεις του νόμου.

Εκτός βέβαια της δικαστικής προσφυγής υπάρχει και η δυνατότητα διοικητικής επανεξέτασης της τυχόν απόρριψης του αιτήματος του πολίτη για περιβαλλοντική πληροφόρηση. Προβλέπεται η δυνατότητα των ενδιαφερόμενων, εφόσον θεωρούν ότι το αίτημα τους για χορήγηση πληροφοριών απορρίφθηκε ή αγνοήθηκε αδικαιολόγητα, να ζητήσει εντός είκοσι ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής απάντησης, να

ζητήσει τη διοικητική επανεξέταση της, με την υποβολή ένστασης στην «Επιτροπή για την Πρόσβαση σε Πληροφορίες για το Περιβάλλον του Υπουργείου Περιβάλλοντος».

Οι δημόσιες αρχές με την επιφύλαξη των προβλεπομένων στην εν λόγω ΚΥΑ εξαιρέσεων (άρθρο 4) και λαμβάνοντας υπόψη τυχόν προθεσμίες που θέτει ο αιτών υποχρεούνται να απαντούν εγγράφως στις αιτήσεις και να παρέχουν τις αιτούμενες πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους μέσα στις καθοριζόμενες από την ως άνω ΚΥΑ προθεσμίες (άρθρο 3). Επί πλέον προβλέπεται το δικαίωμα ένδικης προστασίας του αιτούντος (άρθρο 6) με δυνατότητα προσφυγής του σε διοικητική ή δικαστική διαδικασία σε περίπτωση που θεωρεί ότι η δημόσια αρχή αγνόησε την αίτησή του λόγω παρέλευσης των προθεσμιών ή απέρριψε την αίτησή του.

Από όσα παρατέθηκαν παραπάνω αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε περιβαλλοντικά στοιχεία θα μπορούσαμε να πούμε ότι το σχετικό δικαίωμα που αναγνωρίζεται είναι ευρύτατο, καθώς φορέας του καθίσταται ο καθένας χωρίς ανάγκη επίκλησης οποιουδήποτε εννόμου συμφέροντος, αφού το συμφέρον σε αυτή την περίπτωση θεωρείται αυτονόητο, δεδομένου ότι το περιβάλλον και η προστασία του αφορούν τη ζωή όλων. Οι δημόσιες αρχές από την άλλη πλευρά οφείλουν να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να είναι διαθέσιμες στους πολίτες οι περιβαλλοντικές πληροφορίες. Παράλληλα η άμυνα του διοικουμένου εμφανίζεται ενισχυμένη καθώς προβλέπονται ποικίλες διαδικασίες από τη σχετική νομοθεσία, με στόχο την προστασία του πολίτη και την προαγωγή της διαφάνειας και της πληροφορίας στον τομέα του περιβάλλοντος.

3. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

3.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

«Άρθρο 9^Α του Συντάγματος

Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει.»

Με την αναθεώρηση του 2001 καθιερώθηκε ρητά η προστασία των προσωπικών δεδομένων ως συνταγματικό δικαίωμα, και η διασφάλιση της προστασίας ανατίθεται στην ανεξάρτητη Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Έτσι, με το άρθρο 9Α του Συντάγματος καθιερώνεται το δικαίωμα της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης και ο πολίτης παύει να αποτελεί πληροφοριακό αντικείμενο. Το νέο άρθρο 9Α συνδέεται τόσο με το άρθρο 2 παρ. 1 όσο και το άρθρο 9 παρ. 1 εδάφ. β του συντάγματος, αφού ως στόχο έχει από τη μια την αποτροπή του κινδύνου το άτομο να καταστεί πληροφοριακό αντικείμενο αλλά και από την άλλη να θωρακίσει τον ιδιωτικό και οικογενειακό του βίο από απειλές⁴¹.

Η ρυθμιστική εμβέλεια του άρθρου, καταλαμβάνει κυρίως την καταχώριση και χρήση των προσωπικών δεδομένων, μέσω ηλεκτρονικών υπολογιστών, αλλά εκτείνεται και στην προστασία της χρήσης προσωπικών δεδομένων με άλλα μέσα. Στόχος είναι η προστασία του ατόμου από τους κινδύνους που ελλοχεύουν λόγω της ραγδαίας τεχνολογικής εξέλιξης. Έτσι το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων καθίσταται ένα θεμελιώδες δικαίωμα, συνταγματικά κατοχυρωμένο.

Πριν την αναθεώρηση του 2001, το δικαίωμα της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης θεμελιωνόταν στα άρθρα 2 παράγραφος 1, 5 παράγραφος 1 και 9 του συντάγματος ως ιδιαίτερη εκδήλωση του δικαιώματος της προσωπικότητας και ρυθμιζόταν συμπληρωματικά από κοινούς νόμους. Μετά την αναθεώρηση το δικαίωμα προστασίας προσωπικών δεδομένων αποκτά αυτόνομη κανονιστική εμβέλεια. Με την ρητή καθιέρωση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων ως συνταγματικό δικαίωμα, μεταβάλλεται εμμέσως η φύση των κανόνων που περιέχονταν στην κοινή νομοθεσία ως νοηματοδοτούντες την συνταγματική αναφορά (εκτελεστικός νόμος). Η

⁴¹ Χρυσόγονος Χ. Κώστας, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 210.

προστασία των προσωπικών δεδομένων μεταβαίνει σε άλλο γένος, μεταπηδά από το κοινό στο συνταγματικό επίπεδο. Παράλληλα, παύει η έννοια των προσωπικών δεδομένων να ταυτίζεται, ως προς το περιεχόμενο, με την έννοια της ιδιωτικής ζωής που προστατεύεται στο άρθρο 9 του Σ. Έτσι υπάρχουν στοιχεία που δεν εντάσσονται στην έννοια της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής απολαμβάνουν όμως συνταγματικής προστασίας, εφόσον εντάσσονται στην έννοια των προσωπικών δεδομένων.

3.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Οι ειδικές προϋποθέσεις της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, δηλαδή η διαρρύθμιση του περιεχομένου του συνταγματικού δικαιώματος, ανατίθεται από το Σύνταγμα στον νόμο (‘‘όπως νόμος ορίζει’’). Η ιστορική ερμηνεία της συγκεκριμένης επιφύλαξης νόμου παραπέμπει ευθέως στον Ν.2472/97, το περιεχόμενο του οποίου ο αναθεωρητικός νομοθέτης επιθυμεί να αναγάγει σε εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο.

Με αυτήν την αναγωγή ο Ν. 2472/97 καθίσταται εκτελεστικός του συντάγματος νόμος και άρα δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η κατάργησή του, χωρίς την αντικατάστασή του με άλλο κανονιστικό πλαίσιο, ικανό να παράσχει παρεμφερή προστασία⁴². Αντίθετα, τροποποίησή του επιτρέπεται στο μέτρο που διατηρείται στο ακέραιο ο σκληρός πυρήνας του δικαιώματος. Συνεπώς, δεν νοείται ερμηνεία του άρθρου 9Α, χωρίς αναγωγή στο θεσμικό κεκτημένο που έχει καθιερωθεί από την ειδική κοινή νομοθεσία.

Ο Ν. 2472/97 με τίτλο «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», καθιερώνει το νομικό πλαίσιο των προσωπικών δεδομένων και την προστασία αυτών. Αρχικά αναφέρεται ο σκοπός του νόμου και αποσαφηνίζονται οι όροι που περιλαμβάνονται σε αυτόν, προκειμένου να γίνουν κατανοητοί.

Έτσι, καθορίζει την έννοια του όρου «**προσωπικά δεδομένα**» ως κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο υποκείμενο των δεδομένων πλην των στατιστικής φύσεως συγκεντρωτικά στοιχεία, ενώ τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων χαρακτηρίζονται ως **ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα**⁴³. Ειδικά για τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, καθορίζονται λεπτομερώς υπό ποιές προϋποθέσεις επιτρέπεται η επεξεργασία τους

⁴² Χρυσόγονος, ο.π., σελ. 199. Έτσι και ο Ιγγλεζάκης, ο.π., σελ. 48, ο οποίος θεωρεί ότι κατάργηση ή ελάττωση της προστασίας που παρέχεται ήδη με τον Ν.2472/1997 θα αντέβαινε στο άρθρο 2§1 Σ. και θα ήταν ανίσχυρη ως αντισυνταγματική. Η θέση αυτή που εξακολουθεί να αναζητά συνταγματικές αναφορές της προστασίας δεδομένων στο άρθρο 2§1 Σ. ερήμην του ειδικού άρθρου 9Α Σ. δεν μπορεί να θεωρηθεί ακριβής.

⁴³ Άρθρο 2 περ. β του Ν. 2472/1997.

και εισάγεται αυξημένη προστατευτική εμβέλεια για αυτά. Τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα προστατεύονται με αυστηρότερες ρυθμίσεις από ότι τα απλά προσωπικά δεδομένα⁴⁴.

Είναι πιο έντονος ο προστατευτικός χαρακτήρας για τα ευαίσθητα - προσωπικά δεδομένα αφού για την επεξεργασία τους απαιτείται προηγούμενη άδεια της ΑΠΔΠΧ.

Αν και στον Ν.2472/97 παρέχεται αυξημένη προστασία των ευαίσθητων δεδομένων, παράλληλα προβλέπονται και εξαιρέσεις από την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Βέβαια για να είναι επιτρεπτές οι εξαιρέσεις θα πρέπει να είναι μία από τις περιπτώσεις που περιλαμβάνονται στο Άρ.7 παρ. 2 του Νόμου, να λαμβάνεται άδεια από την ΑΠΔΠΧ. Συγκεκριμένα οι εξαιρέσεις που προβλέπονται είναι οι εξής: α) συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων (βούληση ως προϊόν ελεύθερης επιλογής και εγγράφως)

β) διαφύλαξη του ζωτικού συμφέροντος (όταν το υποκείμενο τελεί σε φυσική ή νομική αδυναμία να δώσει τη συγκατάθεσή του – ανθρωπιστική ρήτρα)

γ) δημοσιοποίηση δεδομένων από το ίδιο το υποκείμενο και άσκηση δικαιωμάτων ενώπιον του Δικαστηρίου

δ) επεξεργασία που αφορά ζητήματα υγείας

ε) επεξεργασία για λόγους δημοσίου συμφέροντος

στ) επεξεργασία δεδομένων για ερευνητικούς και επιστημονικούς σκοπούς. Τελευταία αλλά ίσως από τις πιο σημαντικές εξαιρέσεις που εισάγει ο νόμος για την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων και θα αναλυθεί σε επόμενη ενότητα, είναι αυτή που αναφέρεται στους δημοσιογράφους, όταν η επεξεργασία αφορά δεδομένα δημοσίων προσώπων, τα οποία συνδέονται με την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος ή τη διαχείριση συμφερόντων τρίτων, και η επεξεργασία πραγματοποιείται αποκλειστικά για την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος. Η άδεια της αρχής χορηγείται σε αυτές τις περιπτώσεις μόνο όταν η επεξεργασία κρίνεται απολύτως αναγκαία και με στόχο να εξασφαλισθεί το δικαίωμα πληροφόρησης σε ζητήματα που έχουν έντονο δημόσιο ενδιαφέρον. Απαραίτητο και σε αυτήν την περίπτωση να μην παραβιάζεται με οποιονδήποτε τρόπο το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

⁴⁴ Άρθρο 7 παρ. 1 του Ν. 2472/97 «1.Απαγορεύεται η συλλογή και επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων.».

Από την πρόβλεψη των εξαιρέσεων αυτών φαίνεται η προσπάθεια του νομοθέτη να μη θέσει απόλυτους περιορισμούς υπέρ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων αλλά λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη που προκύπτει για χρήση και επεξεργασία αυτών σε κάποιες περιπτώσεις, προβαίνει στην ανάλογη στάθμιση των δύο πλευρών, συμβιβάζοντας τα αντίθετα συμφέροντα.

Παράλληλα, ορίζεται τι σημαίνει «υποκείμενο των δεδομένων», «αρχείο δεδομένων» και «επεξεργασία» αυτών. Ως επεξεργασία δεδομένων αναγνωρίζεται «κάθε εργασία που πραγματοποιείται, από το Δημόσιο ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου ή ένωση προσώπων ή φυσικό πρόσωπο με ή χωρίς τη βοήθεια αυτοματοποιημένων μεθόδων και εφαρμόζονται σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διατήρηση ή αποθήκευση, η τροποποίηση, η εξαγωγή, η χρήση, η διαβίβαση, η διάδοση ή κάθε άλλης μορφής διάθεση, η συσχέτιση ή ο συνδυασμός, η διασύνδεση, η δέσμευση (κλείδωμα), η διαγραφή, η καταστροφή».

Καθίσταται επομένως σαφές ότι ο νόμος θέλει να προστατεύσει το υποκείμενο των δεδομένων από οποιαδήποτε προσβολή τόσο από το δημόσιο όσο και τους ιδιώτες. Γι' αυτό άλλωστε στην έννοια της επεξεργασίας περιλαμβάνει όχι μόνο τις παραδοσιακές μορφές και μεθόδους δράσεις, αλλά και τις νέες μεθόδους ηλεκτρονικής επεξεργασίας, για ασφαλέστερη προστασία.

Παρατηρούμε, επομένως, ότι ο νόμος προβαίνει σε αρκετά λεπτομερειακή ρύθμιση της επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων μέσω των προϋποθέσεων που υπάρχουν, των περιορισμών που τίθενται και των προβλεπόμενων κυρώσεων στους παραβάτες, χωρίς αυτό να θίγει άλλα δικαιώματα των προσώπων.

3.3 Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ (ΑΠΔΠΧ)

Αρμόδια για να επιλύει ζητήματα πρόσβασης σε έγγραφα που εμπεριέχουν προσωπικά δεδομένα καθίσταται η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η οποία λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή εξοπλισμένη με τη διοικητική και λειτουργική ανεξαρτησία που το ίδιο το Σύνταγμα απαιτεί.

Η πρόσβαση σε έγγραφο του δημοσίου, που περιέχει ευαίσθητα δεδομένα, γίνεται μόνο κατόπιν άδειας της ΑΠΔΠΧ (άρθρο 7 § 2 του Ν. 2472/97). Η δημόσια αρχή, που δέχεται τέτοια αίτηση για χορήγηση στοιχείων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτων, υποχρεούται να αιτηθεί στην ΑΠΔΠΧ τη σχετική άδεια.

Η ΑΠΔΠΧ στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να γνωμοδοτήσει προς τις δημόσιες αρχές, να επιτρέψουν ή να απαγορεύσουν την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και να αποφανθεί επί προσφυγής, σε περίπτωση που το αιτούμενο έγγραφο περιέχει προσωπικά του δεδομένα (άρθρο 12 § 4 Ν. 2472/97), ή καταγγελίας στην ΑΠΔΠΧ σε περίπτωση που η δημόσια αρχή αρνείται παρανόμως να χορηγήσει έγγραφο με την αιτιολογία ότι αυτό περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτων.

Στην ανάλυση που θα ακολουθήσει στις επόμενες ενότητες θα επιχειρηθεί να σκιαγραφηθεί η στάση της ΑΠΔΠΧ απέναντι στο δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και στο δικαίωμα προστασίας προσωπικών δεδομένων.

4. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Από μία πρώτη σύγκριση παρατηρούμε ότι τόσο το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία όσο και το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων συνιστούν συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα με πολλαπλή μάλιστα συνταγματική θεμελίωση, καθώς συνδέονται άμεσα με την δημοκρατική αρχή, την αρχή του κράτους δικαίου, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και τη συμμετοχή του ατόμου στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δρώμενα.

Εύκολα θα μπορούσε να συνάγει κανείς ότι τα δύο δικαιώματα κινούνται σε αντίθετες κατευθύνσεις. Από τη μία το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία το οποίο εξειδικεύεται στον ΚΔΔ/σίας και από την άλλη το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων που εξειδικεύεται στο Ν.2472/97. Ένα δικαίωμα που προάγει την θεμελιώδη αρχή της διαφάνειας απέναντι σε ένα δικαίωμα που εξασφαλίζει μια σφαίρα ιδιωτικότητας στο άτομο, προστατεύοντας τα προσωπικά του δεδομένα. Εύλογα γεννώνται κάποια ερωτήματα: Μήπως, πρόκειται για μια κατ' επίφαση αντιθετική σχέση μεταξύ των δύο δικαιωμάτων; Ποιο δικαίωμα υπερτερεί σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων;

Οποιαδήποτε προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος οφείλει να έχει ως αφετηρία τη θεμελιώδη παραδοχή της «τυπικής νομικής ισοδυναμίας όλων των διατάξεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα»⁴⁵. Δεδομένου ότι πρόκειται για τυπικά ισοδύναμες διατάξεις, η σύγκρουσή τους μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με βάση «μία ad hoc σχέση προτιμήσεως ανάμεσά τους, με γνώμονα τη βέλτιστη δυνατή έκβαση στη σύγκρουση των διακυβευόμενων δικαιωμάτων και έννομων αγαθών»⁴⁶. Άλλωστε εάν ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης το επιθυμούσε, θα είχε προβεί σε ιεράρχηση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Σε κάθε περίπτωση η απάντηση δεν μπορεί να δοθεί εκ των προτέρων, καθώς πρόκειται για δύο δικαιώματα με αυτοτελή συνταγματική θεμελίωση και χωρίς ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Παράλληλα, και οι δύο οι εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι εξειδικεύουν αυτοτελώς τα αντίστοιχα δικαιώματα, χωρίς κάποια συσχέτιση μεταξύ τους, και όπως θα δούμε αναλυτικά στη συνέχεια δεν εμπεριέχει καμία ειδική πρόβλεψη αναφορικά με την πρόσβαση στα έγγραφα που

⁴⁵ ΣΤΕ 292/1984, Ολ., ΤοΣ 1985, 511 επ. Πρβλ. Α. ΜΑΝΕΣΗ, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, Ι, 1956, 206 επ., 240επ.

⁴⁶ Κ. ΣΤΑΜΑΤΗΣ, Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων, 1997, 345

εμπεριέχουν προσωπικά δεδομένα. Στην επόμενη ενότητα θα αναλυθεί η προβληματική της ύπαρξης δύο νομοθετημάτων, καθένα από τα οποία διεκδικεί την εφαρμογή του με διαφορετικούς όρους και προϋποθέσεις.

5. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΟΥ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ

Τα μεγαλύτερα προβλήματα σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα προκύπτουν στην πράξη κατά τη χορήγηση εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα, πόσο μάλλον ευαίσθητα. Κι αυτό γιατί έχουμε δύο ίσης συνταγματικής ισχύος δικαιώματα και δύο νομοθετήματα που το ένα δεν λαμβάνει υπόψη το άλλο, όπως έχουμε ήδη αναφέρει.

Ειδικότερα, στο άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας καθιερώνεται το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, εξαιρώντας τις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου και τις περιπτώσεις όπου παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Από την άλλη, ο Ν. 2472/97, θεσπίζει τις προϋποθέσεις για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με στόχο την προστασία κυρίως του ιδιωτικού βίου των φυσικών προσώπων. Ρυθμίζει την προστασία και την πρόσβαση ως μορφή επεξεργασίας στα προσωπικά δεδομένα, με όρους διαφορετικούς από αυτούς που θέτει ο ΚΔΔ/σίας.

Η έννοια των προσωπικών δεδομένων (Ν.2472/97) και η έννοια της ιδιωτικής ζωής (ΚΔΔ/σίας) δεν είναι ταυτόσημες. Η έννοια της ιδιωτικής οικογενειακής ζωής είναι στενότερη αυτής των προσωπικών δεδομένων, αφού υπάρχουν δεδομένα που αναφέρονται και στη δημόσια ζωή του υποκειμένου, άπτονται της δημόσιας παρουσίας του υποκειμένου και ναι μεν συνιστούν προσωπικά δεδομένα που προστατεύονται από το νόμο 2472/1997, δεν αφορούν όμως την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή⁴⁷. Η απόφαση της ΑΠΔΠΧ 32/2005, αναφέρει χαρακτηριστικά «Σχετικά δε με την έννοια της «ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής» της παρ. 3 του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας., όπως δέχθηκε και η υπ' αριθμ. 53/17.1.2000 απόφαση της αρχής αυτή είναι στενότερη της έννοιας των προσωπικών δεδομένων (βλ. και αρθ. 7 παρ. 2ζ΄ του ν. 2472/1997), ώστε τα δεδομένα που άπτονται της δημόσιας παρουσίας του υποκειμένου να συνιστούν μεν προσωπικά δεδομένα, που προστατεύονται από τον ν. 2472/1997, δεν αφορούν όμως την «ιδιωτική ή οικογενειακή του ζωή. Κατά συνέπεια δεδομένα που συνδέονται με δραστηριότητες σχετικές με την επαγγελματική δράση δεν σχετίζονται με την ιδιωτική ζωή...». Να σημειώσουμε ακόμη ότι η πρόσβαση σε ένα έγγραφο που περιέχει

⁴⁷ ΑΠΔΠΧ 73/2010.

προσωπικά δεδομένα αποτελεί επεξεργασία προσωπικών δεδομένων κατά την έννοια του Ν. 2472/97 και εμπίπτει στο ρυθμιστικό του πεδίο.

Στην περίπτωση των **απλών προσωπικών δεδομένων** η επεξεργασία τους επιτρέπεται καταρχήν, μόνο ύστερα από συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων⁴⁸. Κατ' εξαίρεση ο Ν. 2472/97 επιτρέπει την επεξεργασία τους, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 2, χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου στις εξής περιπτώσεις:

- α) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκτέλεση σύμβασης, στην οποία συμβαλλόμενο μέρος είναι υποκείμενο δεδομένων ή για τη λήψη μέτρων κατόπιν αιτήσεως του υποκειμένου κατά το προσυμβατικό στάδιο,
- β) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρεώσεως του υπεύθυνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από το νόμο,
- γ) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για τη διαφύλαξη ζωτικού συμφέροντος του υποκειμένου, εάν αυτό τελεί σε φυσική ή νομική αδυναμία να δώσει τη συγκατάθεσή του,
- δ) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκτέλεση έργου δημόσιου συμφέροντος ή έργου που εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και εκτελείται από δημόσια αρχή ή έχει ανατεθεί από αυτή είτε στον υπεύθυνο επεξεργασίας είτε σε τρίτο, στον οποίο γνωστοποιούνται τα δεδομένα,
- ε) Η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή ο τρίτος ή οι τρίτοι στους οποίους ανακοινώνονται τα δεδομένα και υπό τον όρο ότι τούτο υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα και δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες αυτών.

Συγκατάθεση του υποκειμένου, επομένως, δεν απαιτείται εάν η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης, η οποία επιβάλλεται από τον νόμο. Το υποκείμενο της επεξεργασίας είναι που θα διαπιστώσει ότι, ενόψει της εκάστοτε συγκεκριμένης περίπτωσης, υπάρχει υποχρέωση επεξεργασίας που επιβάλλεται από το νόμο και δεν απαιτείται η συγκατάθεση του υποκειμένου. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό

⁴⁸ Άρθρο 5 παράγραφος 1 του νόμου 2472/1997

ότι όταν η επεξεργασία δεν αφορά ευαίσθητα δεδομένα, το υποκείμενο της επεξεργασίας έχει μεγαλύτερη ελευθερία δράσης από τον ίδιο το νόμο.

Ανακύπτει λοιπόν το ερώτημα τι θα πρέπει να αποφασίσει μια διοικητική αρχή όταν ένας πολίτης ζητά έγγραφα που περιέχουν **απλά** προσωπικά δεδομένα. Θα εφαρμόσει μόνο το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας και τους περιορισμούς αυτού ή θα πρέπει να προχωρήσει στο διαχωρισμό των προσωπικών δεδομένων σε ευαίσθητα και απλά, και αφού εκτιμήσει τις εξαιρέσεις, που εισάγει ο Ν. 2472/97 όπως παρατέθηκαν παραπάνω, θα πρέπει να αποφασίσει, εκτιμώντας παράλληλα και τις προϋποθέσεις του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας, αν θα επιτρέψει ή όχι την πρόσβαση. Τίθεται το ζήτημα αν η πρόβλεψη του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας εμπίπτει σε αυτήν την εξαίρεση, και κατά συνέπεια η διοικητική αρχή θα επιτρέψει την πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας.

Στην περίπτωση που η διοικητική αρχή διαπιστώνει ότι στο έγγραφο που ζητείται η πρόσβαση περιέχονται **ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα** αποκλείεται σε κάθε περίπτωση η χορήγησή τους ή θα πρέπει υποχρεωτικά να ζητείται η παρέμβαση της ΑΠΔΠΧ και ανάλογα με την κρίση της να επιτρέπεται ή όχι η πρόσβαση;

Τα πράγματα περιπλέκονται ακόμη περισσότερο αν λάβει υπόψη του κανείς τις **αυστηρές ποινές** που προβλέπονται στο άρθρο 22 του Ν. 2472/97. Η παράγραφος 4 του άρθρου αυτού ορίζει συγκεκριμένα «Όποιος χωρίς δικαίωμα επεμβαίνει με οποιονδήποτε τρόπο σε αρχείο δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ή λαμβάνει γνώση των δεδομένων αυτών ή τα αφαιρεί, αλλοιώνει, βλάπτει, καταστρέφει, επεξεργάζεται, μεταδίδει, ανακοινώνει, τα καθιστά προσιτά σε μη δικαιούμενα πρόσωπα ή επιτρέπει στα πρόσωπα αυτά να λάβουν γνώση των εν λόγω δεδομένων ή τα εκμεταλλεύονται με οποιονδήποτε τρόπο, τιμωρείται με φυλάκιση και χρηματική ποινή και αν πρόκειται για ευαίσθητα δεδομένα με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους [...]».

Η απάντηση λοιπόν στο παραπάνω ζητήματα που τίθενται δεν είναι ενιαία. Προκειμένου να δώσουμε μια απάντηση πρέπει σε πρώτη φάση να διακρίνουμε τις εξής δύο περιπτώσεις: α) όταν το έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση περιέχει προσωπικά δεδομένα (απλά ή ευαίσθητα), που αφορούν τον ίδιο τον αιτούντα και β) όταν ο αιτών ζητά πρόσβαση σε έγγραφο που περιέχει προσωπικά δεδομένα (απλά ή ευαίσθητα) τρίτου προσώπου.

5.1 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΟΥ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ

Τι συμβαίνει λοιπόν στην περίπτωση που το ίδιο το πρόσωπο ζητήσει να λάβει γνώση ενός εγγράφου, το οποίο περιέχει προσωπικά δεδομένα που αναφέρονται αποκλειστικά σε αυτόν τον ίδιο; Η περίπτωση αυτή δε μπορεί να αντιμετωπιστεί ως σύγκρουση δικαιωμάτων, καθώς η προστασία των προσωπικών δεδομένων έγκειται στην αποφυγή της αυθαίρετης επεξεργασίας αυτών από τρίτα πρόσωπα και όχι από το ίδιο το υποκείμενο τους.

Πέρα λοιπόν από το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας, υπάρχει και ειδικότερη ρύθμιση, με την οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα πρόσβασης του υποκειμένου στα προσωπικά δεδομένα που το αφορούν. Πρόκειται για το άρθρο 12 του Ν. 2472/97, σύμφωνα με το οποίο «Το υποκείμενο των δεδομένων έχει δικαίωμα να ζητεί και να λαμβάνει από τον υπεύθυνο επεξεργασίας, χωρίς καθυστέρηση και κατά τρόπο εύληπτο και σαφή, α) Όλα τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν, καθώς και την προέλευσή τους.». Προς τούτο, ο υπεύθυνος επεξεργασίας, έχει υποχρέωση να του απαντήσει εγγράφως. Σε περίπτωση άρνησης πρόσβασης σε έγγραφο με δεδομένα που αφορούν το ίδιο το υποκείμενο αυτών, παρέχεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής στην ΑΠΔΠΧ⁴⁹.

Ενώ, λοιπόν, το άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας ρυθμίζει γενικά και αόριστα, χωρίς να κάνει διάκριση, ένα γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα με προθεσμία πρόσβασης 20 ημερών, το άρθρο 12 Ν. 2472/97, κατοχυρώνει ειδικότερο δικαίωμα αλλά ευρύτερης πληροφόρησης με προθεσμία 15 ημέρες, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό μεγαλύτερη προστασία. Παράλληλα, στο εν λόγω άρθρο όριο βρίσκουν και οι περιορισμοί που τίθενται στο άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β του ΚΔΔ/σίας. Ειδικότερα, η διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως να απαγορεύσει την πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα για λόγους προστασίας του απορρήτου των συζητήσεων του Υπουργικού Συμβουλίου ή λόγω έρευνας δικαστικών/ διοικητικών/ αστυνομικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης, καθίσταται δέσμια αρμοδιότητα ικανοποίησης του εν λόγω αιτήματος. Με τον τρόπο αυτό κάμπτεται ο χαρακτήρας του απορρήτου. Έτσι, ακόμα και παραδοσιακά απόρρητοι κλάδοι καθίστανται διαφανείς

⁴⁹ Άρθρο 12 παράγραφος 3 του Νόμου 2472/1997.

ενόψει του δικαιώματος του υποκειμένου να έχει πρόσβαση στα προσωπικά δεδομένα του ιδίου.

Το ΣΤΕ με την υπ' αριθμόν 2139/1993 απόφαση είχε κρίνει ότι, ακόμη και έγγραφα χαρακτηριζόμενα ως απόρρητα από τον νόμο, δύνανται κατ' εξαίρεση να γνωστοποιηθούν σε συγκεκριμένο πρόσωπο, εάν το περιεχόμενο του εγγράφου αφορά ευθέως στο πρόσωπό αυτό και ιδίως την υπηρεσιακή ή ατομική κατάσταση του. Στο ίδιο πλαίσιο, κινείται και η υπ' αριθμ. 193/2003 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η οποία κρίνοντας επί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, έκρινε ότι ακόμα και το φορολογικό απόρρητο δε μπορεί να αντιταχθεί κατά του υποκειμένου – φορολογουμένου, αλλά μόνο υπέρ αυτού.

Η γνωμοδότηση της ΑΠΔΠΧ με αριθμό 3/2009 έκρινε ότι το δικαίωμα πρόσβασης προβλέπεται ειδικότερα στο άρθρο 12 του Ν.2472/97 κι ως εκ τούτου, κάθε σχετικό αίτημα θα πρέπει να ικανοποιείται από τη διοίκηση με βάση αυτή τη διάταξη και όχι τη διάταξη του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας. Η Διοίκηση, μάλιστα, θα πρέπει να λαμβάνει αυτεπαγγέλτως υπόψη το δικαίωμα του αιτούντος για πρόσβαση στα προσωπικά του δεδομένα σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ν. 2472/97, καθώς μπορεί να μη γνωρίζει το ειδικότερο δικαίωμα πρόσβασης που του παρέχει αυτός ο νόμος.

Να σημειώσουμε ακόμη ότι για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης, εν προκειμένω, δεν απαιτείται η επίκληση εννόμου συμφέροντος. Το έννομο συμφέρον του υποκειμένου να λάβει γνώση πληροφοριών που το αφορούν και έχουν καταχωρηθεί σε αρχείο που τηρεί ο υπεύθυνος επεξεργασίας⁵⁰ θεωρείται δεδομένο. Έτσι, πραγματώνεται η βασική αρχή των διατάξεων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων που συνίσταται στη διαφάνεια της επεξεργασίας ως προϋπόθεση κάθε περαιτέρω ελέγχου της νομιμότητάς της⁵¹. Ακόμη, δεν χρειάζεται να γίνει διάκριση σε απλά και ευαίσθητα διότι τα δεδομένα αφορούν το πρόσωπο του αιτούντος.

Τι γίνεται στην περίπτωση που μαθητές και υποψήφιοι του ΑΣΕΠ ζητούν πρόσβαση σε γραπτά δοκίμια, που τους αφορούν, τόσο πανελλαδικών εξετάσεων όσο και διαγωνισμών ΑΣΕΠ; Η ΑΠΔΠΧ έχει κρίνει ότι η διάταξη του άρθρ. 12 του Ν. 2472/97

⁵⁰ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 149/2014, 1/2006. Στην τελευταία αυτή απόφαση έκρινε η αρχή ότι ιατρός που καταγγέλλθηκε η σύμβαση εργασίας του έχει δικαίωμα πρόσβασης στα πρακτικά συνεδρίασης στην οποία αποφασίσθηκε η απόλυση του καθώς και στην καταγγελία και σε όλα τα σχετικά έγγραφα αφού τα προσωπικά δεδομένα που περιέχουν αναφέρονται στον ίδιο.

⁵¹ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 98/2014.

ρυθμίζει ειδικώς το δικαίωμα πληροφόρησης όταν πρόκειται για προσωπικά δεδομένα του ίδιου του υποκειμένου και κατά συνέπεια, ανεξάρτητα από την εφαρμογή ή όχι του άρθρ. 5 παρ. 5 του ΚΔΔ/σίας εφαρμόζεται οπωσδήποτε το άρθρο 12 του Ν. 2472/97⁵² και επιτρέπεται η πρόσβαση. Έτσι, με την υπ' αριθμ. 66/2006 απόφαση της ΑΠΔΠΧ, έκανε δεκτές προσφυγές μαθητών-υποψηφίων που ζητούσαν να λάβουν γνώση των γραπτών δοκιμίων τους για τις Πανελλήνιες εξετάσεις.

Το δικαίωμα βέβαια του άρθρου 12 Ν. 2472/1997, ακόμη κι αν έτσι έχει παρουσιαστεί ως τώρα, δεν είναι απόλυτο. Ζήτημα δημιουργείται όταν η δημόσια πληροφορία, την πρόσβαση στην οποία ζητάει ο διοικούμενος, περιέχει παράλληλα και προσωπικά δεδομένα που αναφέρονται **σε τρίτο πρόσωπο**. Αυτή η προβληματική είναι ιδιαίτερα συνηθισμένη σε περιπτώσεις που ζητά ο καταγγελλόμενος πρόσβαση στην καταγγελία και κατ' επέκταση και στοιχεία για το πρόσωπο που προέβη στην καταγγελία. Αλλά ακόμη και όταν πειθαρχικά διωκόμενος υπάλληλος ζητά να λάβει γνώση του πειθαρχικού του φακέλου.

Ερώτημα λοιπόν στο οποίο κλήθηκε να αποφανθεί η ΑΠΔΠΧ είναι εάν νομιμοποιείται κάποιος υπάλληλος που διώκεται πειθαρχικά να λάβει γνώση του δικού του πειθαρχικού φακέλου, στην περίπτωση μάλιστα που εμπλέκονται και άλλα άτομα. Αναλυτικότερα, όσον αφορά την πρόσβαση του καταγγέλλοντος σε φάκελο ΕΔΕ, στην περίπτωση που περιέχει προσωπικά δεδομένα του καταγγέλλοντος, ως υποκείμενο των δεδομένων έχει δικαίωμα πρόσβασης σε αυτά δυνάμει του άρθρου 12 του ν. 2472/1997. Σε δεδομένα, όμως, που τυχόν αναφέρονται σε άλλα πρόσωπα η Αρχή έκρινε ότι ο αιτών θεωρείται ως προς αυτά τρίτος, σύμφωνα με την περ. θ' του άρθρου 2 Ν. 2472/97. Η χορήγηση αντιγράφων από φάκελο διενεργηθείσας ΕΔΕ (πόρισμα και όλα τα σχετικά έγγραφα) σε τρίτο αποτελεί επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, η οποία δεν επιτρέπεται καταρχήν χωρίς την συγκατάθεση του υποκειμένου (άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 2472/1997). Ως εκ τούτου, απαιτείται η συγκατάθεση των τρίτων. Αν όμως οι τρίτοι δεν δίνουν τη συγκατάθεσή τους, μπορεί να λάβει γνώση του φακέλου; Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται, και χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων, μόνο στις εξαιρετικές περιπτώσεις του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 2472/97. Μία από αυτές τις περιπτώσεις είναι όταν το έννομο συμφέρον του τρίτου υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων του προσώπου στο οποίο αναφέρονται

⁵² Απόφαση ΑΠΔΠΧ 16/2008, 40/2006.

τα δεδομένα, και ταυτόχρονα δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες του (βλ. στοιχ. ε' του ιδίου άρθρου). Τέτοια περίπτωση είναι ιδίως όταν τα στοιχεία που ζητούνται είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου (βλ. άρθρο 7 παρ. 2 στοιχ. γ' του ν. 2472/1997 για τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα). Το έννομο συμφέρον του πειθαρχικώς διωκόμενου, να λάβει γνώση του πειθαρχικού του φακέλου, κρίνεται υπέρτερο ιδίως όταν η ΕΔΕ έχει διεξαχθεί⁵³. Για αυτές τις περιπτώσεις, ενδιαφέρον παρουσιάζουν, οι λύσεις που έχουν προταθεί από την ΑΠΔΠΧ, ιδίως δε η μερική πρόσβαση, όπως στην απόφαση 33/2008. Ιδιαίτερη προσοχή απαιτείται όταν ένας φάκελος ΕΔΕ περιέχει και ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα κατά την έννοια του άρθρου 2 περ. β' του Ν. 2472/1997. Σε αυτή την περίπτωση, ο Ν. 2472/1997 θέτει τις αυστηρότερες προϋποθέσεις του άρθρου 7 παρ. 2 για την κατ' εξαίρεση χορήγηση των ευαίσθητων αυτών δεδομένων μόνον ύστερα από άδεια της Αρχής.

Αναφορικά με τη **νομιμότητα χορήγησης σε καταγγελλόμενο ενώπιον δημοσίων υπηρεσιών του περιεχομένου της καταγγελίας και των στοιχείων του καταγγέλλοντος**, η περιπλοκότητα του ζητήματος συνίσταται στο ότι ο καταγγελλόμενος φέρεται τυπικά να έχει την ιδιότητα του τρίτου ως προς τα στοιχεία καταγγέλλοντος, αλλά ουσιαστικά είναι το υποκείμενο των δεδομένων, αφού η καταγγελία στρέφεται κατά αυτού. Η ΑΠΔΠΧ έκρινε⁵⁴ ότι η πληροφορία για το ποιος στρέφεται εναντίον του καταγγελλόμενου είναι πληροφορία που αναφέρεται στον τελευταίο και εμπεριέχεται στο δικαίωμα πρόσβασης του προαναφερόμενου άρθρου⁵⁵. Έτσι, ο υπεύθυνος επεξεργασίας πρέπει να γνωστοποιεί στο υποκείμενο των δεδομένων την προέλευση δηλαδή την πηγή των δεδομένων του. Όμως, η διαβίβαση των στοιχείων του καταγγέλλοντος στον καταγγελλόμενο συνιστά επεξεργασία προσωπικών δεδομένων τρίτου. Ακόμη, ο υπεύθυνος επεξεργασίας εν προκειμένω είναι δημόσια υπηρεσία και η καταγγελία στην οποία ζητείται η πρόσβαση είναι δημόσιο έγγραφο. Επομένως, εν προκειμένω έχει εφαρμογή και το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας, εκτός από το άρθρο 12 του νόμου περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

⁵³ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 9/2004, 55/2014.

⁵⁴ Απόφαση ΑΠΔΠΧ υπ' αριθμόν 73/2010.

⁵⁵ Άρθρο 12 του Νόμου 2472/1997.

Τελικά, η αρχή έκρινε ότι σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης, του καταγγελλόμενου σε καταγγελία υποβληθείσα εις βάρος του σε δημόσια υπηρεσία, είναι δυνατόν αυτό να περιοριστεί στις περιπτώσεις των υποχρεωτικών ή δυνητικών περιορισμών του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, όπως αυτοί ήδη αναλύθηκαν. Το ίδιο ισχύει και όταν ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, που ρυθμίζουν την έρευνα και διεκπεραίωση συγκεκριμένων καταγγελιών από την οικεία δημόσια υπηρεσία, επιβάλλουν ή επιτρέπουν, ενδεχομένως, απόλυτη ή μερική τήρηση μυστικότητας, καθώς και όταν με τη γνωστοποίηση των στοιχείων του καταγγέλλοντος απειλείται το υπέρτατο έννομο αγαθό της ζωής του. Η ως άνω απόφαση αναγνωρίζει, λοιπόν, ότι υπό ορισμένες προϋποθέσεις είναι δυνατόν να τεθούν κάποιοι περιορισμοί στο δικαίωμα πρόσβασης στις συγκεκριμένες πληροφορίες μιας καταγγελίας.

Στο άρθρο 24 παρ. 5 του Ν.2472/97 τίθεται ακόμη ένας περιορισμός στο δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα που αφορούν τον αιτούντα. Προβλέπεται ότι το δικαίωμα του άρθρου 12 δεν εφαρμόζεται στο **ποινικό μητρώο** και στα **υπηρεσιακά αρχεία**, τα οποία τηρούνται από τις αρμόδιες δικαστικές αρχές για την εξυπηρέτηση των αναγκών της λειτουργίας της ποινικής δικαιοσύνης και στο πλαίσιο της λειτουργίας της.

Καταλήγουμε λοιπόν να διαπιστώνουμε ότι και το δικαίωμα πρόσβασης του υποκειμένου των δεδομένων σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα αυτού **δεν είναι απόλυτο**, αλλά επιδέχεται περιορισμούς κατόπιν εκτιμήσεως των περιστάσεων κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

5.2 ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΠΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΥΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΡΙΤΟΥ

Διαφορετική είναι η περίπτωση που τα διοικητικά έγγραφα αναφέρονται σε τρίτο πρόσωπο και όχι στον διοικούμενο που ζητά να έχει πρόσβαση σε αυτό. Σε αυτές τις περιπτώσεις εντοπίζεται η σύγκρουση συμφερόντων. Από τη μια έχουμε το δικαίωμα για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα του αιτούντος και από την άλλη το δικαίωμα για προστασία των προσωπικών δεδομένων του τρίτου, στον οποίο αναφέρεται το έγγραφο.

Όπως είδαμε πρόκειται για δύο συνταγματικά δικαιώματα, ιεραρχικώς ίσα τα οποία διεκδικούν την εξυπηρέτηση κατ' ελάχιστο του σκληρού τους πυρήνα. Στο πλαίσιο αυτής της σύγκρουσης απαιτείται στάθμιση των συμφερόντων ανά περίπτωση, ενώ **δεν είναι δυνατή η a priori επιλογή** του ποιού δικαιώματος θα επιλέξουμε να προστατεύσουμε στην περίπτωση αυτή. Η παρούσα ενότητα στοχεύει στο να καταδείξει την προβληματική στις περιπτώσεις όπου μία δημόσια πληροφορία περιέχει προσωπικά δεδομένα, τα οποία αναφέρονται σε τρίτο πρόσωπο και όχι στον διοικούμενο που ζητά να λάβει γνώση του εγγράφου. Το ζήτημα αποκτά μεγαλύτερη διάσταση, αν αναλογιστούμε ότι τα περισσότερα διοικητικά έγγραφα σήμερα περιέχουν και προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων.

Το ερώτημα που προκύπτει εν προκειμένω είναι αν το διοικητικό όργανο θα εφαρμόσει το άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ή τον Ν. 2472/97, ο οποίος επιτρέπει μεν την επεξεργασία αλλά με διάφορες ρυθμίσεις και εγγυήσεις;

Όταν έχουμε αίτημα για πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα που περιέχουν **απλά προσωπικά δεδομένα τρίτων**, η επεξεργασία τους διέπεται από το άρθρο 5 του Ν. 2472/97 που ορίζει ότι είναι κατ'αρχήν δυνατή, μόνο με την **«συγκατάθεση»** του υποκειμένου. Ο όρος αυτός αποτελεί αυτοτελή βάση νομιμότητας της επεξεργασίας ακόμη και ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, καθώς και ασφαλιστικά δικλείδα και εγγύηση της μη καταχρηστικής επεξεργασίας αυτών. Έτσι, το υποκείμενο των δεδομένων, μετά από ενημέρωσή του για το σκοπό της επεξεργασίας και για τους αποδέκτες των πληροφοριών που το αφορούν και με πλήρη επίγνωση των συνθηκών, μπορεί να συναινέσει στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων που το αφορούν, με

δυνατότητα μάλιστα να ανακαλέσει τη συγκατάθεσή του οποτεδήποτε, χωρίς αναδρομικό αποτέλεσμα.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι περιπτώσεις του άρθρου 5 παρ.2 του Ν.2472/97 όπου δεν απαιτείται συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων. Όπως είδαμε η εξαίρεση του **εδαφ.β** υπάρχει όταν η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης του υπεύθυνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από το νόμο. Το εδαφ.β του άρθρου ισοδυναμεί με την υποχρέωση η οποία προβλέπεται και στις διατάξεις του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας για το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα. Οπότε όταν ζητείται πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν **απλά** προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου, η δημόσια υπηρεσία οφείλει να τα χορηγήσει χωρίς συγκατάθεση του υποκειμένου, εφόσον βέβαια δεν αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή του και δεν παραβιάζεται απόρρητο προβλεπόμενο από ειδικές διατάξεις (π.χ. ιατρικό, φορολογικό, τραπεζικό, εμπορικό, βιομηχανικό).

Εάν όμως τα υπό κρίση **απλά προσωπικά δεδομένα** που περιέχονται στα έγγραφα στα οποία ζητείται πρόσβαση **εμπίπτουν στις απαγορεύσεις του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας**, για παράδειγμα την ιδιωτική ζωή, τότε εφαρμόζεται η εξαίρεση του εδαφ.ε του άρθρου 5 παρ.2 του Ν.2472/97. Έτσι, ο υπεύθυνος επεξεργασίας της διοικητικής αρχής θα πρέπει να σταθμίσει και να κρίνει εάν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη χορήγησή τους στον τρίτο αιτούντα. Η διοικητική αρχή θα πρέπει να αξιολογήσει το έννομο συμφέρον του αιτούντος για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία και των υποκειμένων των δικαιωμάτων. Ο Ν. 2472/97 αφήνει περιθώριο εκτίμησης στη διοικητική αρχή και δεν περιλαμβάνει κάποια μνεία στα κριτήρια που θα πρέπει να χρησιμοποιεί η διοίκηση κατά τη στάθμιση αυτή. Σε κάθε περίπτωση εφόσον η απόφαση της διοίκησης είναι απορριπτική στο αίτημα του πολίτη, θα πρέπει να του γνωστοποιηθεί εγγράφως και με παράθεση της σχετικής αιτιολογίας απόρριψης.

Όταν όμως το αιτούμενο έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση περιέχει **ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα** τρίτου προσώπου απαιτείται η χορήγηση προηγούμενης άδειας της ΑΠΔΠΧ, η οποία στην περίπτωση αυτή ασκεί αρμοδιότητα που ρητά της ανατίθεται από το άρθρο 7 παρ. 2 του Ν. 2472/97. Η διοίκηση πρέπει υποχρεωτικά να λάβει την προηγούμενη άδεια της ΑΠΔΠΧ για τη χορήγηση των σχετικών εγγράφων. Ακόμη κι αν το αίτημα υποβάλλεται απευθείας στη διοίκηση, εκείνη οφείλει να υποβάλει στην Αρχή αίτημα για άδεια χορήγησης ευαίσθητων δεδομένων επισυνάπτοντας και το αίτημα του τρίτου προσώπου που ζητά τη χορήγηση. Η ΑΠΔΠΧ είναι, εν προκειμένω,

αρμόδια να πραγματοποιήσει τη στάθμιση μεταξύ των συγκρουόμενων εννόμων αγαθών βάσει των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών. Η αρχή αυτή θα επιτρέψει ή όχι την πρόσβαση στο δημόσιο έγγραφο, που περιέχει τα προσωπικά δεδομένα τρίτου .

Σε αρκετές αποφάσεις η ΑΠΔΠΧ έχει προκρίνει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, θεωρώντας ότι υπερτερεί το δικαίωμα των αιτούντων για πρόσβαση στα έγγραφα σε σχέση με το συμφέρον προστασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων των τρίτων. Η ΑΠΔΠΧ, προβαίνει μάλιστα σε στάθμιση των εννόμων αγαθών, κάνει λόγο για υπέρτερο έννομο συμφέρον του αιτούντος σε σχέση με το έννομο συμφέρον προστασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων του τρίτου, χρησιμοποιώντας κατ' αναλογία την ρήτρα στάθμισης του άρθρου 5 παράγραφος 2 του Ν. 2472/97 για τα απλά δεδομένα ακόμη και στην περίπτωση των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων.

Περιπτώσεις στις οποίες φαίνεται η ΑΠΔΠΧ να υιοθετεί μια πάγια θέση για την υπεροχή του δικαιώματος πρόσβασης του αιτούντος απέναντι στα προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου είναι η χορήγηση αυτών για την υπεράσπισή του αιτούντος σε πειθαρχική διαδικασία⁵⁶, ή στα πλαίσια επιλογής προϊσταμένων διευθύνσεων, στοιχεία συνυποψήφιων⁵⁷ (πχ. πτυχία, μεταπτυχιακοί τίτλοι) για την προάσπιση των νόμιμων δικαιωμάτων τους.

Επιπλέον, στην απόφαση της ΑΠΔΠΧ με αριθμό 158/2013 προκρίνεται η πρόσβαση σε πρακτικό εκλεκτορικού σώματος τμήματος ΤΕΙ Αθηνών, αν και περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου, στην αιτούσα καθηγήτρια για δικαστική χρήση, αφού αιτείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτου για την υπεράσπιση των νόμιμων δικαιωμάτων της και όχι για να προσβάλει τα δικαιώματα του τρίτου.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι η **ΑΠΔΠΧ φαίνεται τα τελευταία χρόνια να υιοθετεί μια συνδυαστική εφαρμογή των δύο νομοθετημάτων**, του ΚΔΔ/σίας από τη μια και του νόμου περί προσωπικών δεδομένων από την άλλη⁵⁸. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρείται στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

⁵⁶ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 55/2014

⁵⁷ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 144/2012

⁵⁸ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 32/2010

Χαρακτηριστική η διατύπωση της άποψης αυτής και στην γνωμοδότηση της αρχής, 6/2013, με την οποία επιχειρήθηκε να δοθεί απάντηση στους υπεύθυνους επεξεργασίας που συχνά θέτουν ερωτήματα στην ΑΠΔΠΧ για να πληροφορηθούν, εάν είναι επιτρεπτή η πρόσβαση τρίτου σε δημόσια έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα αναφερόμενη στην εξαίρεση του άρθρου 5 παρ. 2 περ. β του Ν. 2472/97 αναφέρει ότι «Τέτοια υποχρέωση του υπευθύνου επεξεργασίας προβλέπεται από την διάταξη του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας για το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, υπό τις προϋποθέσεις που η εν λόγω διάταξη θέτει. Η σχετική κρίση περί συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 5 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας, όπως κατά λογική αναγκαιότητα και η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του, ανατίθεται στον υπεύθυνο επεξεργασίας ο οποίος θα ερμηνεύσει τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας, και του άρθρου 5 του Ν. 2472/97, με βάση τη νομολογία του ΣΤΕ και τις γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ, στο οποίο αν είναι δημόσια αρχή ή ΝΠΔΔ μπορεί να προστρέξει».

Ακόμη για τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα γνωμοδοτεί ότι «απαιτείται, η χορήγηση τους κατόπιν προηγούμενης άδειας της Αρχής, η οποία κατά την κρατήσασα πρακτική, εκδίδεται στην περίπτωση που η επεξεργασία των ευαίσθητων δεδομένων είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου μετά από αίτημα του υπευθύνου επεξεργασίας που αφορά και σε «ενδιαφερόμενο τρίτο», υπό την προϋπόθεση ότι το διακυβευόμενο συμφέρον του τρίτου υπερέχει ή τουλάχιστον προστατεύεται ειδικώς από το δίκαιο παράλληλα με το συμφέρον του υποκειμένου των δεδομένων, τηρουμένων των αρχών της προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας και λαμβανομένου υπόψη ότι η τελική κρίση για την αποδεικτική αξία του αιτούμενου εγγράφου ανήκει στα δικαστήρια ή σε πρώτη φάση στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο.»

Παρατηρούμε, βάσει των όσων αναφέραμε μέχρι τώρα, ότι η ΑΠΔΠΧ στα πλαίσια της πρακτικής εναρμόνισης των δύο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων επιχειρεί στις αποφάσεις της να προχωρήσει σε συνδυαστική εφαρμογή των δύο καταρχήν ασύνδετων νομοθετημάτων, όταν καλείται να αποφασίσει αναφορικά με την πρόσβαση ή όχι σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτων. Όταν μάλιστα πρόκειται για πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν στοιχεία, που κατά τις διατάξεις του ΚΔΔ/σίας εμπίπτουν στους περιορισμούς που προβλέπονται αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης, προβαίνει σε στάθμιση των συγκρουόμενων σε κάθε

συγκεκριμένη περίπτωση εννόμων συμφερόντων μεταξύ αιτούντος και τρίτου. Τα κριτήρια δε που χρησιμοποιεί, δεν προσδιορίζονται στις διατάξεις περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, αλλά κάθε φορά η διοίκηση πρέπει να προβαίνει σε μια *inconcreto* στάθμιση.

6. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΟΥ ΔΥΑΔΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ

Με μια προσεκτική μελέτη των βασικών νομοθετημάτων που κατοχυρώνουν τα δύο έννομα αγαθά, διαπιστώνουμε ότι το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων δε βρίσκει την απόλυτη κατοχύρωση του στο ελληνικό δίκαιο αλλά «απειλείται» από το δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Έτσι, η διοίκηση μπορεί υπό προϋποθέσεις να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα με την επίκληση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Ύστερα από τις προηγηθείσες αναπτύξεις που αφορούν την κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων στην ελληνική έννομη τάξη, προκύπτει το πρόβλημα του δυαδισμού των νομοθετημάτων, δεδομένου ότι οι διατάξεις του άρθρου 5 παρ.3 ΚΔΔ/σίας και του Ν.2472/97 περιέχουν αποκλίνουσες μεταξύ τους ρυθμίσεις.

Το πρόβλημα που ανακύπτει λοιπόν, είναι αν η Διοίκηση θα εφαρμόσει το άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας με τους ειδικότερους όρους και ρυθμίσεις αυτού, δηλαδή να απαγορεύσει την πρόσβαση σε μία δημόσια πληροφορία μόνο στην περίπτωση που το έγγραφο περιέχει προσωπικά δεδομένα που αναφέρονται στην ιδιωτική/οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου ή σε ειδικώς προστατευόμενα από νόμο απόρρητα (πχ φορολογικό) ενώ σε κάθε άλλη περίπτωση, σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση της διάταξης, να επιτρέψει την πρόσβαση. Η άλλη λύση είναι να εφαρμόσει το Ν. 2472/1997, διακρίνοντας τα προσωπικά δεδομένα σε απλά και ευαίσθητα και πράττοντας ανάλογα με τις εκεί διαλαμβανόμενες ρυθμίσεις.

Έτσι, το απόλυτο προβάδισμα που φαίνεται να αναγνωρίζεται από τον ΚΔΔ/σίας, σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα που δεν αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή ή τα ειδικά απόρρητα της κείμενης νομοθεσίας, έρχεται να περιορίσει ο Ν. 2472/1997. Για παράδειγμα στο άρθρο 5 παρ. 2 περ. ε του Ν.2472/1997 εισάγετε μια ρήτρα στάθμισης για το δικαίωμα πρόσβασης σε απλά δεδομένα τρίτου προσώπου. Συγκεκριμένα, ο νόμος απαιτεί το έννομο συμφέρον που αντιτίθεται στην προστασία των προσωπικών δεδομένων να υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των υποκειμένων των προσωπικών δεδομένων. Η στάθμιση δηλαδή μεταξύ των εκάστοτε συμφερόντων θα πρέπει να πραγματοποιείται για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Τίθεται επομένως το ερώτημα: Τι θα πρέπει να αποφασίσει μια διοικητική αρχή, όταν ένας πολίτης ζητάει τη χορήγηση εγγράφου που περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου; Ποιό από τα δύο νομοθετήματα θα εφαρμόσει η διοικητική αρχή, ώστε να κρίνει ποιό δικαίωμα θα επικρατήσει;

Στον τρόπο αντιμετώπισης της σύγκρουσης αυτής, έχει υποστηριχθεί το απόλυτο προβάδισμα υπέρ του ενός ή του άλλου νομοθετήματος, προτείνοντας την αποκλειστική εφαρμογή ενός εκ των δύο. Η ΑΠΔΠΧ έχει γνωμοδοτήσει σε απόφασή της, υπέρ της υπεροχής του Ν. 2472/1997 έναντι του Ν. 1599/1986, ορίζοντας τον πρώτο ως ειδικότερο. Στην απόφασή της ΑΠΔΠΧ 24/2008 ορίζεται ότι «[...] καθ' ο μέτρο οι διατάξεις του [...] Ν. 1599/1986 προβλέπουν την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, η εν λόγω επεξεργασία υπόκειται στους κανόνες και τις αρχές που καθιερώνει ο Ν. 2472/1997, τροποποιώντας κατά τούτο ως νεότερος και ειδικότερος, σε σχέση με τα προσωπικά δεδομένα, την προηγούμενη νομοθεσία».

Η μέθοδος αυτή, όμως, δεν μπορεί να υιοθετηθεί λόγω και της συνταγματικής ισοδυναμίας των δύο δικαιωμάτων. **Η in abstracto επικράτηση του ενός δικαιώματος πάνω στο άλλο δεν προκύπτει από το Σύνταγμα.** Αντίθετα, ενδείκνυται να γίνεται **μία ad hoc στάθμιση των αντιτιθέμενων συμφερόντων**, σύμφωνα με τις αρχές της πρακτικής αρμονίας και της αναλογικής εξισορρόπησης των συνταγματικών δικαιωμάτων. Οι αρχές αυτές σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται πλέον και συνταγματικά στο άρθρ. 25 παρ. 1 του Σ, θα πρέπει να εφαρμόζονται με τέτοιο τρόπο ώστε τα προστατευόμενα αγαθά να διατηρήσουν την κανονιστική τους εμβέλεια και τα συγκρουόμενα δικαιώματα να ικανοποιούνται ως προς τον «σκληρό» τους πυρήνα.

Ο σπουδαιότερος ίσως περιορισμός των ατομικών αλλά και των κοινωνικών δικαιωμάτων προέρχεται από την ανάγκη αμοιβαίας οριοθέτησης των βιοτικών σχέσεων που ρυθμίζουν, καθώς και της ένταξής τους στο συνολικό πλαίσιο της συνταγματικής τάξης, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η συνολική και τελολογική ενότητα του Συντάγματος. Μπορεί επομένως να διατυπωθεί η **κατευθυντήρια αρχή της πρακτικής αρμονίας ή πρακτικής εναρμόνισης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων ή διατάξεων**. Θα πρέπει επομένως να μη γίνεται βιαστική στάθμιση των εκατέρωθεν συνταγματικά αναγνωρισμένων αγαθών. Τόσο ο ερμηνευτής όσο και ο εφαρμοστής του Συντάγματος οφείλουν να επιδιώκουν την εναρμόνισή τους, έτσι ώστε το καθένα από τα αγαθά αυτά να προστατεύεται στο μέτρο του αμοιβαία δυνατού.

Γενικότερα η αρχή της πρακτικής εναρμόνισης συνεπάγεται την απαίτηση του σεβασμού «της εύλογης σχέσης των χρησιμοποιούμενων μέσων, προς τον επιδιωκόμενο σκοπό ή της συνάφειας του μέσου προς το σκοπό»⁵⁹.

Η διερεύνηση της δυνατότητας αμοιβαίας ικανοποίησης των δύο δικαιωμάτων αποτελεί συγκεκριμενοποίηση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία διαδραματίζει έναν κεντρικό ρόλο στο δίκαιο της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Η αμοιβαία ικανοποίηση των συγκρουόμενων έννομων αγαθών μπορεί να προσλάβει τις ακόλουθες μορφές: την ανωνυμοποίηση, τη χορήγηση μερικής πρόσβασης σε μέρος του εγγράφου ή σε ορισμένα από τα αιτούμενα έγγραφα, την απάλειψη των προσωπικών δεδομένων από το χορηγούμενο έγγραφο και την παροχή πληροφόρησης εκ μέρους της διοίκησης χωρίς αναφορά στα προσωπικά δεδομένα.

Την απάντηση λοιπόν στο ερώτημα που αρχικά τέθηκε, τι θα πρέπει να αποφασίσει μια διοικητική αρχή, όταν ένας πολίτης ζητάει από αυτήν τη χορήγηση εγγράφου που περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου, δίνει η στάθμιση που θα πραγματοποιήσει η διοίκηση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μεταξύ των αντιτιθέμενων εννόμων αγαθών με βάση συγκεκριμένα κάθε φορά κριτήρια. Προκρίνεται η συνδυαστική εφαρμογή των δύο νομοθετημάτων, υπό την έννοια της διενέργειας μιας *in concreto* στάθμισης μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Εντούτοις, το ζητούμενο είναι η εύρεση πρόσφορων και γενικά αποδεκτών κριτηρίων για τη διενέργεια της, έτσι ώστε να μην καταλήξει σε μια αυθαίρετη και δικαστικά μη ελέγξιμη μέθοδο. Στα κριτήρια αυτά εξέχουσα θέση έχουν η αρχή της αναλογικότητας και το κριτήριο του δημόσιου προσώπου.

⁵⁹ Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, 1994, 184.

7. ΝΟΜΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

7.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Όπως είδαμε, η διερεύνηση της δυνατότητας αμοιβαίας ικανοποίησης των δύο δικαιωμάτων αποτελεί συγκεκριμενοποίηση της **αρχής της αναλογικότητας**. Η αρχή αυτή μπορεί να αποτελέσει ένα πρόσφορο μέσο για την αμοιβαία ικανοποίηση των δύο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων στις περιπτώσεις που η διοίκηση καλείται να τα εφαρμόσει ταυτόχρονα στην πράξη και να προκρίνει είτε την πρόσβαση στα έγγραφα είτε την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Η αρχή της αναλογικότητας και της πρακτικής εναρμόνισης των δικαιωμάτων συνιστά το κατάλληλο νομικό εργαλείο σε τέτοιες περιπτώσεις.

Πράγματι, ο κοινός νομοθέτης με τον Ν. 2472/97 θέτει τις κατευθυντήριες αρχές για την επίλυση της σύγκρουσης της προστασίας προσωπικών δεδομένων με άλλα συνταγματικά αγαθά εισάγοντας περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Το ζητούμενο είναι οι περιορισμοί αυτοί να τηρούν τη **αρχή της αναλογικότητας**. Με άλλα λόγια οι περιορισμοί πρέπει να είναι:

- Α) κατάλληλοι ή πρόσφοροι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,
- Β) αναγκαίοι, δηλαδή να μην υπάρχει άλλο εξίσου αποτελεσματικό μέσο, το οποίο δεν θα περιόριζε ή θα περιόριζε λιγότερο αισθητά το σχετικό συνταγματικό δικαίωμα,
- Γ) εν στενή έννοια αναλογικού, να τελούν δηλαδή σε εσωτερική αλληλουχία με των επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της επερχόμενης εξ' αυτών βλάβης.

Η εφαρμογή της αρχής της αυτής διαπερνά τα δύο νομοθετήματα (τον ΚΔΔ/σίας και το Ν.2472/97). Έτσι προβλέπει την απαγόρευση συλλογής και επεξεργασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων και την κατ'εξαίρεση χορήγηση άδειας εκ μέρους της ΑΠΔΠΧ για τη συλλογή και επεξεργασία τέτοιων δεδομένων. Άλλωστε παρ' όλο που σημείο αναφοράς των ρυθμίσεων του δικαίου προστασίας των προσωπικών δεδομένων είναι οι πληροφορίες προσωπικού χαρακτήρα, οι κίνδυνοι στους οποίους αναφέρονται οι νομικές ρυθμίσεις αφορούν ουσιαστικά την προστασία της προσωπικότητας του ατόμου και ειδικότερα το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής

ζωής, τη σφαίρα του απορρήτου και το γενικότερο δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητάς του». Συνεπώς, η σύγκρουση των δύο δικαιωμάτων επιλύεται ικανοποιητικά με την κείμενη νομοθεσία.

Ειδικότερα, να σημειώσουμε ότι η αρχή της αναλογικότητας βρίσκει ρητή έκφραση σε κάποιες διατάξεις του Ν. 2472/97, και συγκεκριμένα, στο άρθρο 4 παρ. 1 αυτού, που προβλέπει ότι **για να είναι νόμιμη η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, πρέπει να γίνεται κατά τρόπο θεμιτό, νόμιμο, συναφή και πρόσφορο προς τον σκοπό της επεξεργασίας**. Ακόμη, βρίσκει εφαρμογή στη ρήτρα στάθμισης του άρθρου 5 παρ. 2 περ.ε του Ν.2472/97 για τα απλά δεδομένα και στο «δημοσιογραφικό προνόμιο» που προβλέπεται στο άρθρο 7 περ. στ. Πέρα όμως από τη ρητή έκφραση της αρχής της αναλογικότητας στις διατάξεις του νόμου εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι πως προσδιορίζεται το περιεχόμενο της αρχής της αναλογικότητας στην πράξη, στην προσπάθεια εναρμόνισης των δύο δικαιωμάτων.

Χαρακτηριστική ως προς την εφαρμογή της αρχής αυτής είναι η απόφαση της ΑΠΔΠΧ 142/2014. Στην συγκεκριμένη απόφαση ο αιτών ζητά να λάβει γνώση των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων τρίτου (κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 2 περ. β του Ν. 2472/97) και συγκεκριμένα αντίγραφα των εγγράφων της ποινικής δικογραφίας που έχει σχηματιστεί σε βάρος του προσώπου αυτού, ισχυριζόμενος ότι τα εν λόγω δεδομένα, τα οποία αναφέρονται σε ποινική καταδίκη, αποκαλύπτουν την αναξιопιστία του προσώπου ως μάρτυρα στην ποινική υπόθεση που εκκρεμεί σε βάρος του. Εντούτοις, η ΑΠΔΠΧ εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας έκρινε ότι εν προκειμένω δεν πρέπει να χορηγηθούν τα έγγραφα στον αιτούντα για το λόγο ότι κρίθηκε μη πρόσφορη και αναγκαία η χορήγηση αυτών.

Αναλυτικότερα, στην απόφαση αναφέρει ότι το άρθρο 4 του Ν.2472/97 περιέχει μια σειρά από γενικές αρχές που αφορούν τα χαρακτηριστικά των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εκ των οποίων και την «αρχή της αντιστοιχίας σκοπού και δεδομένων». Οι αρχές αυτές αποτελούν νομοθετικές εξειδικεύσεις της συνταγματικά κατοχυρωμένης από το άρθρο 25 § 1 συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας σε συνδυασμό με το συνταγματικό δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση των προσωπικών δεδομένων, όπως το τελευταίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 9Α του Συντάγματος. Σύμφωνα λοιπόν με το ανωτέρω άρθρο «αν τα δεδομένα δεν είναι συναφή προς τους σκοπούς της επεξεργασίας, παραβιάζεται τόσο η αρχή της

αναλογικότητας, όσο και της ποσοτικής ισορροπίας των δεδομένων προς τους σκοπούς της επεξεργασίας».

Ομοίως η απόφαση της ΑΠΔΠΧ 89/2009 έχει κρίνει ότι δεν είναι επιτρεπτή η χορήγηση εγγράφων που αφορούν σε τρίτο πρόσωπο, ακόμη και στο πλαίσιο άμυνας κατά αγωγής, όταν ο σκοπός επεξεργασίας ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου είναι δυνατόν να επιτευχθεί με ηπιότερα μέσα, στα πλαίσια της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.

Αντιθέτως, στην απόφαση 401/2010 της ΑΠΔΠΧ κρίθηκε ότι η χορήγηση σε τρίτο αντιγράφου αποσπάσματος δημοσίου εγγράφου από το οποίο να έχουν αφαιρεθεί τα στοιχεία εκείνα από τα οποία μπορεί να προσδιορισθεί η ταυτότητα του φυσικού προσώπου στο οποίο αφορούν δεν προσκρούει στις ρυθμίσεις του νόμου περί προσωπικών δεδομένων. Συγκεκριμένα η απόφαση ορίζει ότι «**η απάλειψη στοιχείων που αφορούν προσωπικά δεδομένα** αποτελεί ενδεικνυόμενη ενέργεια στις περιπτώσεις που ο Ν. 2472/97 απαγορεύει τη χορήγηση προσωπικών δεδομένων προς περαιτέρω επεξεργασία, όπως στην περίπτωση εγγράφων που περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και τα οποία δεν επιτρέπεται να χορηγηθούν για περαιτέρω χρήση...».

Με άλλη απόφασή της η ΑΠΔΠΧ⁶⁰ έκρινε ότι είναι δυνατή η πρόσβαση μεταπτυχιακής φοιτήτριας σε αρχεία ληξιαρχείου που περιέχουν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων με τους εξής όρους: «η πρόσβαση να γίνει στον τόπο που αυτό τηρείται σήμερα, η ερευνήτρια να εξάγει μόνο τα δεδομένα που, κατά την επιστημονική της κρίση, είναι απαραίτητα για την ολοκλήρωση της μελέτης της, να καταγράψει ανωνυμοποιημένα στοιχεία έτσι ώστε να μην είναι πλέον, και με κανένα τρόπο, δυνατό να προσδιοριστούν τα υποκείμενα των δεδομένων από το καταγεγραμμένο υλικό, ενώ η ως άνω **ανωνυμοποίηση των δεδομένων** πρέπει να τηρηθεί σε κάθε μεταγενέστερη χρήση τους.».

Καθίσταται συνεπώς προφανές ότι με τη χρησιμοποίηση της αρχής της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας, ως μεθοδολογικά εργαλεία, ο εκάστοτε ερμηνευτής και εφαρμοστής του Συντάγματος καταφέρνει να επιτύχει την απαιτούμενη ισορροπία μεταξύ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ταυτόχρονης ικανοποίησης του δικαιώματος πρόσβασης. Η αρχή αυτή εξειδικεύεται κατά

⁶⁰ Απόφαση ΑΠΔΠΧ 59/2010, 46/2004

περίπτωση: είτε ως μερική μόνο πρόσβαση, είτε ως χορήγηση αποσπασμάτων από τα έγγραφα, των οποίων ζητείται η επεξεργασία, είτε με τη μέθοδο της ανωνυμοποίησης, είτε με την απάλειψη των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, με την καταστροφή των εγγράφων μετά την επεξεργασία κτλ. Πρόκειται αδιαμφισβήτητα για ένα πολύτιμο νομικό εργαλείο για την αμοιβαία ικανοποίηση των δύο εννόμων αγαθών εφαρμόζοντας στην πράξη την αρχή της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών διατάξεων.

Τέλος, με βάση την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 § 3 Σ) θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, εφόσον ζητούνται έγγραφα του Δημοσίου τα οποία εμπεριέχουν απόρρητα στοιχεία ή προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων και τα στοιχεία αυτά μπορούν να αποσπαστούν από το υπόλοιπο έγγραφο, η Διοίκηση υποχρεούται να παρέχει τη **μερική πρόσβαση** ή την πρόσβαση σε τροποποιημένη έκδοσή του, από την οποία έχουν αφαιρεθεί τα υπό κρίση στοιχεία.

7.2 ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ

Συχνά παρατηρείται σε αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ πέρα από την αρχή της αναλογικότητας, να γίνεται επίκληση και άλλων κριτηρίων στο πλαίσιο της στάθμισης μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Πράγματι, η εξειδίκευση της αρχής της αναλογικότητας κάποιες φορές δεν είναι πρόσφορη για την επίλυση της σύγκρουσης μεταξύ διαφάνειας και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όταν πχ τα δεδομένα είναι ακριβώς αυτά που αιτείται να λάβει γνώση ο διοικούμενος. Ένα ακόμη κριτήριο που χρησιμοποιείται, πέραν της αρχής της αναλογικότητας, για την εναρμόνιση και την αμοιβαία ικανοποίηση των δύο αντιτιθέμενων εκ πρώτης όψεως δικαιωμάτων είναι αυτό του δημοσίου προσώπου.

Τα προσωπικά δεδομένα των δημόσιων προσώπων τυγχάνουν ευρύτερων περιορισμών σε σχέση με τα δεδομένα των λοιπών προσώπων. Τα δημόσια πρόσωπα ασφαλώς και απολαμβάνουν το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων τους, όμως στο μέτρο που μετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην άσκηση πολιτειακών λειτουργιών ή συνιστούν πρόσωπα της επικαιρότητας μπορούν να υποστούν ευρύτερους περιορισμούς στην περίπτωση που διακυβεύονται αντιτιθέμενα έννομα αγαθά. Όταν **τα προσωπικά δεδομένα αναφέρονται λοιπόν σε δημόσια πρόσωπα** η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία ως ειδικότερη έκφανση της αρχής της διαφάνειας εισέρχεται με ένα αυξημένο βάρος στη διαδικασία της στάθμισης. Το ίδιο δεν ισχύει όταν τα προσωπικά δεδομένα αναφέρονται σε τρίτο πρόσωπο που δεν αποτελεί δημόσιο πρόσωπο. Είναι ακριβώς η δημόσια δράση τους που αφορά το κοινωνικό σύνολο και έχει ως αποτέλεσμα η πρόσβαση των τρίτων στα προσωπικά τους δεδομένα να αποκτά ειδική βαρύτητα, ενόψει της προστασίας αυτών στις περιπτώσεις στάθμισης των δύο εννόμων αγαθών.

Όσον αφορά τα κριτήρια που συνηθίζει να χρησιμοποιεί η νομολογία για να διενεργήσει τη στάθμιση, χαρακτηριστική είναι η απόφαση **43/2007 της ΑΠΔΠΧ**. Αναλυτικότερα, είχε να αντιμετωπίσει το ζήτημα της δημοσιοποίησης, στο πλαίσιο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, στοιχείων σχετικά με την περιουσιακή κατάσταση (απλά προσωπικά δεδομένα) του Προέδρου του Αρείου Πάγου και τα ερωτήματα που προκαλούσε για αυτόν η περιουσιακή κατάσταση του υιού του. Το κρίσιμο σημείο στην εν λόγω απόφαση συνίσταται στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων ενός

δημόσιου προσώπου (του Προέδρου του Αρείου Πάγου) αλλά συνακόλουθα και την περιουσιακή κατάσταση του γιου του (μη δημόσιο πρόσωπο), με τρόπο ώστε η ΑΠΔΠΧ προέβη στην διατύπωση πολύ σημαντικών, για το ζήτημα που εξετάζουμε, θέσεων. Συγκεκριμένα, «Ως **δημόσια πρόσωπα** κατά το ΕΔΔΑ νοούνται τα πρόσωπα που κατέχουν κάποια δημόσια θέση ή/και χρησιμοποιούν δημόσιο χρήμα ή ακόμα και όλοι όσοι διαδραματίζουν κάποιο ρόλο στη δημόσια ζωή είτε την πολιτική, την οικονομική, την καλλιτεχνική, την κοινωνική, την αθλητική ή οποιουδήποτε άλλου τομέα της δημόσιας ζωής. Μάλιστα, όσον αφορά τον ορισμό των δημοσίων προσώπων, υποστηρίζεται ότι ως δημόσια πρόσωπα θα πρέπει να θεωρηθούν, κατά διασταλτική ερμηνεία, εναρμονισμένη προς το Σύνταγμα, και τα λεγόμενα πρόσωπα της επικαιρότητας», ενώ «η ύπαρξη δημοσίου ενδιαφέροντος, ήτοι το δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση και το αντίστοιχο δημοσιογραφικό καθήκον προς ενημέρωση δικαιολογεί, κατ' αρχήν αν συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις του νόμου, την δημοσιοποίηση αυτών ιδιαίτερα όταν αφορά την άσκηση δημοσίων καθηκόντων δημοσίων προσώπων.».

Ασφαλώς και με βάση τους παραπάνω ορισμούς περί της έννοιας των δημοσίων προσώπων, στην υπόθεση που εξετάζουμε η δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με την περιουσιακή κατάσταση του προέδρου του Αρείου Πάγου δικαιολογείται από λόγους δημοσίου ενδιαφέροντος. Έτσι, κρίνεται ότι η αρχή της διαφάνειας και ειδικότερα η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα εισέρχεται με ένα αυξημένο βάρος στη διαδικασία της στάθμισης, όταν τα προσωπικά δεδομένα αφορούν ένα δημόσιο πρόσωπο και ιδιαίτερα όταν αφορά τη δημόσια δράση αυτού, ήτοι τη συμμετοχή του με οποιονδήποτε τρόπο στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών, καθώς η δράση των προσώπων αυτών αφορά το κοινωνικό σύνολο.

Η Αρχή όμως, προχώρησε ακόμη περισσότερο τη σκέψη της: «Το δικαιολογημένο ενδιαφέρον, θεωρεί ότι, καλύπτει ακόμα και πράξεις μη δημοσίων προσώπων, όπως οι κοντινοί συγγενείς του ελεγχόμενου δημοσίου προσώπου, όταν αυτές ενδιαφέρουν, λόγω της φύσης τους και την άμεση συνάφειά τους με την ελεγχόμενη συμπεριφορά του δημοσίου προσώπου, το κοινωνικό σύνολο. Έτσι ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης ανώτατου δικαστή, ακόμα και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης τέκνου του, στο μέτρο που έχει απόλυτη συνάφεια με τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης του πρώτου, είναι ζήτημα που ενδιαφέρει την δημόσια γνώμη και μπορεί

να συνδέεται με το ευρύτερο πρόβλημα λειτουργίας του θεσμού της δικαιοσύνης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται όσον αφορά την ενδεχόμενη πολιτική ευθύνη των αρμοδίων».

Από το τμήμα της απόφασης που παραθέσαμε καθίσταται σαφές ότι η ΑΠΔΠΧ δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ότι, εν προκειμένω, πρόκειται για επεξεργασία προσωπικών δεδομένων δημόσιου προσώπου. Και μάλιστα, κρίνει ως νόμιμη τη δημοσιοποίηση των προσωπικών δεδομένων όχι μόνο του δημοσίου προσώπου αλλά και συγγενούς αυτού γιατί με τον τρόπο αυτό ελέγχεται το δημόσιο πρόσωπο για δραστηριότητες που αφορούν την άσκηση του δημόσιου λειτουργήματός του.

Από την άλλη πλευρά ενδιαφέρον παρουσιάζει και η **απόφαση 6/2007 ΑΠΔΠΧ** όπου έκρινε ότι «στην περίπτωση των προσώπων που θεωρούνται δημόσια, επειδή είναι πρόσωπα επικαιρότητας, η ύπαρξη της ιδιότητας αυτής κρίνεται *in concreto*, ενόψει της ιδιαίτερης θέσης που κατέχουν στην κοινωνία και της επιρροής που ασκούν στον τομέα των δραστηριοτήτων τους. Έτσι ένας καλλιτέχνης, ένας αθλητής ή ένας δημοσιογράφος μπορεί να είναι δημόσιο πρόσωπο αν και εφόσον συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά που προαναφέρθηκαν σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Με βάση τα παραπάνω, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι κάποιο πρόσωπο αποκτά την ιδιότητα του δημοσίου προσώπου διότι ανήκει σε συγκεκριμένη κατηγορία αναγνωρίσιμων απλώς προσώπων ή αντανακλαστικά, λόγω δηλαδή συγγένειας με δημόσιο πρόσωπο». Χαρακτηριστική περίπτωση, προς αυτή την κατεύθυνση, αποτελεί η υπόθεση της Καρολίνας του Μονακό κατά της Γερμανίας, όπου το ΕΔΔΑ αποφάσισε⁶¹, ότι η αποκάλυψη πτυχών της προσωπικής της ζωής (εν προκειμένω φωτογραφικό υλικό με τα παιδιά της σε ιδιωτικές στιγμές) δε δικαιολογείται καθώς παρόλο που αποτελεί μέλος της οικογένειας του πριγκιπάτου του Μονακό, εν τούτοις, υπερτερεί κατά το ΕΔΔΑ το δικαίωμα στον ιδιωτικό της βίο.

Μάλιστα, τόσο στη νομική θεωρία⁶² όσο και στη νομολογία (αριθμ. 24, 25 και 26/2005 αποφάσεις ΑΠΔΠΧ), όσον αφορά τα δημόσια πρόσωπα, ως κριτήριο στάθμισης μεταξύ της πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, υφίσταται διάκριση των δημοσίων προσώπων, σε πρόσωπα της **απόλυτης επικαιρότητας**, όπως για παράδειγμα οι πολιτικοί και όσοι ασκούν κάποια

⁶¹ βλ ΕΔΔΑ . απόφαση της 24.6.2004, Καρολίνα του Ανόβερο κατά Γερμανίας, ΔΤΑ 26/2005, σκέψη 62

⁶² Ι. Καράκωστας, Η προστασία του ιδιωτικού βίου των προσώπων της επικαιρότητας από τη σκοπιά του συγκριτικού δικαίου, Ιγγλεζάκης, Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, σελ. 247 με περαιτέρω παραπομπές

σημαντική δημόσια λειτουργία αλλά και μεγάλοι οικονομικοί παράγοντες, συγγραφείς, ηθοποιοί, αθλητές, για τα οποία οι απαιτήσεις διαφάνειας είναι ιδιαίτερα διευρυμένες και σε πρόσωπα της **σχετικής επικαιρότητας**, τα οποία ήρθαν στη δημοσιότητα λόγω κάποιου έκτακτου και συνήθως χρονικά περιορισμένου γεγονότος. Σε αντίθεση λοιπόν με τα πρόσωπα της απόλυτης επικαιρότητας, τα τελευταία δικαιολογούν το ενδιαφέρον του κοινού για προβολή πτυχών της ιδιωτικής τους ζωής μόνο για το σύντομο χρονικό διάστημα κατά το οποίο απασχολούν την κοινή γνώμη. Κεντρική σκέψη λοιπόν, του όλου προβληματισμού είναι ότι **τα δημόσια πρόσωπα δεν μπορούν να αναμένουν ή να απαιτούν την απόλυτη προστασία της ιδιωτικής τους ζωής, ιδιαίτερα για τις πτυχές του ιδιωτικού τους βίου που επηρεάζουν άμεσα την άσκηση των καθηκόντων τους**, καθώς άλλοτε δημιουργούν ηθικά ασυμβίβαστα, άλλοτε τα μέσα ενημέρωσης και η κοινή γνώμη δικαιολογούν δημόσιο ενδιαφέρον. Από την άλλη πλευρά, τα μέσα ενημέρωσης δεν μπορούν και να εξαφανίσουν κάθε πτυχή της ιδιωτικότητας ενός δημοσίου προσώπου. Υπάρχει ένας πυρήνας του ιδιωτικού βίου των προσώπων της επικαιρότητας που πρέπει να παραμένει σχεδόν πάντοτε απαραβίαστος. Αφορά την οικογενειακή και συναισθηματική τους ζωή. Τα στοιχεία αυτά είναι άμεσα συνδεδεμένα με την αξία του ανθρώπου και οφείλουν να διαφεύγουν του δημοσίου ενδιαφέροντος.

Όσον αφορά τώρα, τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα , αξιοσημείωτη αποτελεί η διάταξη του άρθρου 7 παρ. 2 περ. ζ Ν.2472/97 με την καθιέρωση του **«δημοσιογραφικού προνομίου»**. Με αυτό παρέχεται η ευχέρεια στον δημοσιογράφο να έχει πρόσβαση και να δημοσιοποιεί προσωπικά δεδομένα που είναι απαγορευμένα σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, κάτω όμως από αυστηρές προϋποθέσεις:

- 1) η επεξεργασία να αφορά δεδομένα δημοσίων προσώπων, εφόσον αυτά συνδέονται με την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος ή τη διαχείριση συμφερόντων τρίτων,
- 2) η επεξεργασία να πραγματοποιείται αποκλειστικά για την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος,
- 3) άδεια της Αρχής, η οποία χορηγείται μόνο εφόσον (α) η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία για την εξασφάλιση του δικαιώματος πληροφόρησης επί θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος και (β) εφόσον δεν παραβιάζεται καθ' οιονδήποτε τρόπο το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Η ανωτέρω διάταξη εισάγει μια εξαίρεση στην γενική απαγόρευση της επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων. Υπό αυτό το πρίσμα οι προϋποθέσεις που θέτει πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά.

Έτσι, η Αρχή στην υπ' αριθμ. 26/2007 απόφαση της έκρινε παράνομη την επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων (δημοσίευση του κειμένου του κλητήριου θεσπίσματος που αφορά εκκρεμή ποινική δίωξη εις βάρος καθηγητή ΤΕΙ, ο οποίος αντιμετώπιζε κατηγορίες προσβολής της γενετήσιας αξιοπρέπειας, της απόπειρας παράνομης βίας και ασέλγειας με κατάχρηση εξουσίας, σε βάρος τεσσάρων σπουδαστριών του τμήματος στο οποίο διδάσκει), δεδομένου ότι δεν πρόκειται για δημόσιο πρόσωπο αλλά και αν ακόμη η επεξεργασία αφορούσε σε δημόσιο πρόσωπο, οι αρχές της αναγκαιότητας και αναλογικότητας επιβάλλουν η δημοσιοποίηση των στοιχείων δημοσιογραφικής έρευνας που περιέχουν προσωπικά δεδομένα να καθίσταται απολύτως αναγκαία για την ενημέρωση του κοινού. Σύμφωνα με την απόφαση «τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα που περιέχει το κλητήριο θέσπισμα και δημοσιεύονται στον τύπο δεν είναι ούτε συναφή ούτε πρόσφορα αλλά αντιθέτως σαφώς περισσότερα από όσα απαιτείται εν όψει των σκοπών της συγκεκριμένης επεξεργασίας, κάτι που καθιστά την επεξεργασία παράνομη.».

Από όσα παραθέσαμε μέχρι τώρα, γίνεται αντιληπτό ότι στην προσπάθεια εναρμόνισης των δύο δικαιωμάτων, τα προαναφερθέντα κριτήρια βρίσκονται σε στενή αλληλουχία στο πλαίσιο της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Το σύνολο των κριτηρίων, που επιστρατεύεται για την εναρμόνιση των δύο δικαιωμάτων σε κάθε *in concreto* στάθμιση, που επιχειρεί η διοίκηση πρέπει να αντιμετωπίζονται ενιαία. Τόσο η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας όσο και τα κριτήρια της στάθμισης σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, έρχονται να ρυθμίσουν τα προβαδίσματα που φαίνεται να δίνει ο νομοθέτης είτε στην προστασία των προσωπικών δεδομένων είτε στην πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ώστε να αποκαθίσταται σε ένα βαθμό η ισορροπία μεταξύ των δύο δικαιωμάτων. Τις συνταγματικές διατάξεις, λοιπόν, πρέπει να τις εξετάσουμε όχι μεμονωμένα, αλλά ως συστηματική ενότητα. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε συνδυασμό με τα κατάλληλα κριτήρια στάθμισης στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, μπορεί να οδηγήσει στον προσήκοντα αμοιβαίο περιορισμό του πεδίου εφαρμογής τους, έτσι ώστε κάθε ατομικό δικαίωμα να μη θυσιάζεται ολοκληρωτικά, όταν συγκρούεται με το άλλο, αλλά να ικανοποιείται σε τέτοιο βαθμό που να καταλείπει περιθώρια ικανοποίησης και στο άλλο.

8. ΤΡΟΠΟΙ ΑΜΥΝΑΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 6 του ΚΔΔ/σίας. Η διοίκηση μπορεί είτε να επιτρέψει την πρόσβαση, είτε να αρνηθεί αιτιολογημένα, ενώ σε περίπτωση σιωπής θεωρείται ότι έχουμε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Σε περίπτωση που η διοίκηση αρνηθεί την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία ή παραλείψει να αποφανθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, ο διοικούμενος μπορεί:

- Να ασκήσει διοικητική προσφυγή ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε ή έπρεπε να εκδώσει την πράξη.
- Να απευθυνθεί στον Συνήγορο του Πολίτη, όταν θεωρεί ότι η διοίκηση παρανόμως αρνείται την πρόσβαση του στα αιτούμενα έγγραφα.
- Να απευθυνθεί στον εισαγγελέα, ώστε να εκδώσει σχετική εισαγγελική παραγγελία. Στις διατάξεις του οργανισμού δικαστηρίων ρυθμίζεται ότι ο εισαγγελέας Πρωτοδικών έχει το δικαίωμα να παραγγέλει στις υπηρεσίες όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα να προσκομίσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον γι' αυτό. Ο εισαγγελέας, όταν λάβει την αίτηση, δεσμεύεται να ελέγξει, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις και ειδικότερα την ενεργητική νομιμοποίηση του αιτούντος. Έπειτα θα πρέπει να ελέγξει διαζευκτικά, αν ζητούνται έγγραφα που αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή ή αν έχει ο αιτών άμεσο, ενεστώς και προσωπικό έννομο συμφέρον και μετά να χορηγήσει την άδεια. Ο εισαγγελέας θα πρέπει να κρίνει «in concreto», εάν το τυχόν απόρρητο πρέπει να καμφθεί ή όχι ενόψει του υφιστάμενου εννόμου συμφέροντος του αιτούντος.
- Να προσβάλει την πράξη ή παράλειψη με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, σύμφωνα το πδ 18/1989, ζητώντας την ακύρωση της διοικητικής πράξης. Το Δικαστήριο θα κρίνει τους λόγους ακύρωσης και το κατά πόσο η Διοίκηση έκανε καλή χρήση της χορηγηθείσας διακριτικής ευχέρειας κατά τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος και του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία. Επίσης ο δικαστής θα ελέγξει αν η Διοίκηση ορθά αρνείται τη χορήγηση θεωρώντας ότι τα αιτούμενα έγγραφα αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτου ή ότι είναι απόρρητα:

- Να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης

Σε περίπτωση, δε, που η διοίκηση χορηγεί έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτου μπορεί να υποβληθεί από τον τρίτο αναφορά στην ΑΠΔΠΧ. Μάλιστα, βάσει πρόσφατης νομολογίας, το αιρετό όργανο ΟΤΑ που, παρανόμως, δεν χορηγεί έγγραφα ή που δεν απαντά στην αίτηση του διοικουμένου υπέχει πειθαρχική ευθύνη λόγω σοβαρής παράβασης καθήκοντος (βλ. ΣτΕ Ολ 94/2013, 3387/2010).

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί βασική έκφανση της αρχής της φανερούς δράσεως των διοικητικών οργάνων, και ως εκ τούτου στοιχείο άρρηκτα συνδεδεμένο με τη δημοκρατική αρχή, το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας. Το δικαίωμα αυτό αποτελεί τη σύγχρονη έννοια της αρχής της νομιμότητας και είναι συνταγματικό δικαίωμα των πολιτών σε όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη. Έτσι, και το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 10 παρ.3 ότι η αρμόδια υπηρεσία υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον νόμο. Ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος, που έρχεται να ρυθμίσει το δικαίωμα είναι κατά κύριο λόγο ο ΚΔΔ/σίας στο άρθρο 5.

Παράλληλα, στο ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζεται και προστατεύεται η ιδιωτική σφαίρα του ατόμου και ειδικότερα τα προσωπικά του δεδομένα. Στο άρθρο 9^Α του Συντάγματος ορίζεται ότι «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων όπως νόμος ορίζει». Στην παρούσα εργασία ασχοληθήκαμε με το κύριο νομοθέτημα που ρυθμίζει την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ήτοι τον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν. 2472/1997.

Στα πλαίσια της ανάλυσης που προηγήθηκε, παρουσιάστηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίους ασκούνται τα εν λόγω δικαιώματα. Παράλληλα, έγινε προσπάθεια να καταδειχθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις η άσκηση του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων ενός προσώπου, λειτουργεί ταυτόχρονα ως περιορισμός του δικαιώματος ενός άλλου πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα.

Στον ΚΔΔ/σίας, ο νομοθέτης, μεταξύ άλλων, εισάγει έναν απόλυτο περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία στην περίπτωση που περιέχουν στοιχεία που προσβάλουν την ιδιωτική ζωή. Και ακριβώς αυτή η διάταξη είναι που ανέδειξε ερμηνευτικά προβλήματα στην πράξη αναφορικά με την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, όταν περιλαμβάνουν προσωπικά δεδομένα τρίτων. Με δεδομένο ότι, σε επίπεδο εθνικού δικαίου, ο νόμος περί προσωπικών δεδομένων δεν περιελάμβανε καμία διάταξη αναφορικά με την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, το

ζήτημα της συνύπαρξης των δύο δικαιωμάτων και του δυαδισμού των νομοθετημάτων μεταφέρθηκε από το νομοθετικό επίπεδο στο επίπεδο του εφαρμοστή του δικαίου.

Από όσα αναπτύχθηκαν στην παρούσα μελέτη καθίσταται φανερό ότι η συνύπαρξη του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία και η προστασία προσωπικών δεδομένων υπήρξε μια πραγματική πρόκληση σε επίπεδο τόσο νομοθετικό όσο και εφαρμοστικό, κατ' επέκταση ερμηνευτικό. Πρωταρχικός στόχος ήταν να καταδειχθεί ότι τα δύο υπό εξέταση δικαιώματα, δεν τελούν κατ' αρχήν σε αντίθεση αλλά σε συμπληρωματική σχέση, καθώς και τα δύο αποτελούν εκφάνσεις της ίδιας της δημοκρατικής αρχής.

Απαντώντας στο πρόβλημα της σύγκρουσης των συνταγματικών δικαιωμάτων προκρίνεται η συνδυαστική εφαρμογή τους και η ανάγκη στάθμισης μεταξύ των αντιτιθέμενων εννόμων αγαθών σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Η μέθοδος της πρακτικής εναρμόνισης των δικαιωμάτων θεωρείται ως η ενδεδειγμένη μέθοδος ερμηνείας για την επίτευξη της αρμονικής συνύπαρξης των δύο δικαιωμάτων, σύμφωνα και με την αρχή της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Κρίσιμα νομικά εργαλεία στη διάθεση της διοίκησης αλλά και του δικαστή είναι η αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται και συνταγματικά στο άρθρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος, και το κριτήριο του δημοσίου προσώπου. Αναφορικά με την αρχή της αναλογικότητας, αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται με τέτοιο τρόπο ώστε τα προστατευόμενα αγαθά να διατηρήσουν την κανονιστική τους εμβέλεια. Οι περιορισμοί, δε, που θα επιβληθούν σε κάθε δικαίωμα θα πρέπει να είναι κατάλληλοι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να τελούν σε εσωτερική αλληλουχία με των επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της επερχόμενης εξ' αυτών βλάβης.

10. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αργυρόπουλος Χρ., Η συνταγματική θέση του εισαγγελέα, ΤοΣ 2008 σελ 77 επ.
- Σπ. Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης & προστασία προσωπικών δεδομένων, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007
- Δαγτόγλου Δ. Πρόδρομος, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 6η έκδοση 2012
- Ιγγλεζάκης Ι., Ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2003
- Καΐσης Α.Γ.-Παρασκευόπουλος Ν.Α.Μ., Προστασία προσωπικών δεδομένων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2001, σελ.7-49.
- Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2005
- Μανωλεδάκης Ιωάννης, Το απόρρητο του ιδιωτικού βίου και η έλλογη ποινική προστασία του, Ποιν. Δικ., σελ. 723 επόμενες.
- Πρεβεδούρου Ε., Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΤοΣ 1/2011, σ. 61
- Σπανού Καλλιόπη, Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσεις, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2010
- Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 13η έκδοση, Νομική βιβλιοθήκη 2010.
- Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Δ΄ έκδοση 2009.
- Του ιδίου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο , εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η έκδοση 2008.
- Χρυσόγονος Χ. Κώστας, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006.