

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το δικαίωμα πληροφόρησης: διάρθρωση και σύγχρονη σημασία

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΓΡ. ΜΠΟΥΚΑΣ
Δικηγόρος

ΑΘΗΝΑ 2015

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ»

Διπλωματική εργασία

Τριμελής Επιτροπή:

1. Ανδ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά (επιβλέπουσα)
2. Βλ. Παπααρηγορίου
3. Παν. Κουρνούτος

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή	σ. 4
I. Η αρχή της δημοσιότητας και η διάσταση που λαμβάνει σε μια σύγχρονη δημοκρατία	σ. 7
II. Μια σύντομη ιστορική αναδρομή στο δικαίωμα αναφοράς, την μετεξέλιξη και τη σημασία του	σ. 9
A. Οι συνταγματικές διατάξεις	
i. Το άρθρο 5Α του Συντάγματος	σ. 12
ii. Το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος	σ. 18
iii. Το άρθρο 20 του Συντάγματος	σ. 21
B. Εσωτερική νομοθεσία	
i. Το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας	σ. 23
ii. Το άρθρο 16 του ν. 1599/1986	σ. 27
iii. Η διαφορά μεταξύ του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 και του άρθρου 5 του Κ.Δ.Διαδ.	σ. 32
iv. Επιπρόσθετα νομοθετήματα	σ. 33
Γ. Το δικαίωμα πληροφόρησης-πρόσβασης στο διεθνές και ενωσιακό δίκαιο	
i. Διεθνές Δίκαιο	
α) Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα	σ. 35
ii. Ενωσιακό Δίκαιο	
α) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	σ. 36
β) Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης	σ. 37
γ) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε. Ε.	σ. 39

IV.	Προϋποθέσεις και διαδικασία άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης	
	Α. Οι φορείς του δικαιώματος	
	i. Φυσικά και νομικά πρόσωπα	σ. 43
	ii. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου	σ. 45
	Β. Το εύλογο ενδιαφέρον – έννομο συμφέρον	
	α) Εύλογο ενδιαφέρον	σ. 46
	β) Ειδικό έννομο συμφέρον	σ. 47
	Γ. Η έννοια του εγγράφου	
	α) Τα διοικητικά έγγραφα	σ. 48
	β) Τα ιδιωτικά έγγραφα	σ. 52
	γ) Τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στη Διοίκηση	σ. 52
	δ) Η διαφορά διοικητικών και ιδιωτικών εγγράφων	σ. 53
V.	Περιορισμοί του δικαιώματος	σ. 56
	i. Απόλυτη απαγόρευση	σ. 57
	ii. Σχετική απαγόρευση	σ. 57
VI.	Έννοια και είδη απορρήτων	
	i. Έννοια του απορρήτου	σ. 59
	ii. Είδη απορρήτου	
	α) το ιατρικό απόρρητο	σ. 61
	β) το φορολογικό απόρρητο	σ. 62
VII.	Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	σ. 64
	Συμπεράσματα	σ. 72
	Νομολογία	σ. 74
	Βιβλιογραφία	σ. 76

Εισαγωγή

Η πρόοδος των νέων τεχνολογιών και η αύξηση της χρήσης των προϊόντων και των υπηρεσιών αυτής της ανάπτυξης κατέστησαν αναγκαία την θέσπιση κανόνων για το νέο αυτό μοντέλο οικονομίας. Επιπλέον, κρίθηκε επιτακτική η ανάγκη καθιέρωσης δικαιωμάτων που ενισχύουν την προστασία του ατόμου σε ένα αχαρτογράφητο περιβάλλον.

Αυτό αποτυπώθηκε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, ειδικότερα στο μέρος των Ατομικών και Κοινωνικών δικαιωμάτων. Χωρίς να προκληθούν ρήξεις, δόθηκε η δυνατότητα ώστε γνωστές θέσεις της νομολογίας των δικαστηρίων αλλά και της πρακτικής των οργάνων του κράτους να βρουν θέση στο ελληνικό Σύνταγμα, σαφώς διατυπωμένες.

Έτσι, με το άρθρο 5^A καθιερώθηκαν δύο νέα δικαιώματα. Αφενός, το δικαίωμα στην πληροφόρηση και αφετέρου, το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας. Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε κυρίως στο πρώτο, το οποίο κάθε άλλο παρά νέο μπορεί να χαρακτηριστεί.

Εξάλλου, πριν την ρητή και νεότερη συνταγματική διατύπωση προστατευόταν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), από γενικότερες συνταγματικές διατάξεις αλλά συναγόταν ευθέως και από την ελληνική νομοθεσία και νομολογία. Όπως θα αναλυθεί και παρακάτω, πρόκειται για το δικαίωμα του ατόμου να μπορεί να απολαμβάνει ελεύθερα στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας την διάδοση των προϊόντων της ελεύθερης διακίνησης πληροφοριών και στοχασμών από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται.

Ποια ήταν λοιπόν τα καινοφανή στοιχεία που εισήχθησαν; Αφενός η ρητή διατύπωση, εκφράζοντας την αυθεντική ερμηνεία της συνταγματικής βούλησης και αφετέρου η τασσόμενη αποκλειστική προθεσμία απάντησης των οργάνων του κράτους.

Το δικαίωμα αυτό δεν είναι μόνο ατομικό αλλά και πολιτικό, αφού συναρτάται τόσο με την πολιτική όσο και με την εκλογική συμπεριφορά του πολίτη και των αποφάσεων των οργάνων του κράτους. Εδράζεται δε, τόσο στην ελευθερία της

έκφρασης όσο και στην αρχή της διαφάνειας, πυλώνες κάθε δημοκρατικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας λοιπόν, αφού αναφερθούμε στην αρχή της δημοσιότητας και στο δικαίωμα αναφοράς, θα εστιάσουμε στο δικαίωμα γνώσης και πρόσβασης. Θα ανατρέξουμε στις συνταγματικές διατάξεις, στην εσωτερική και υπερεθνική νομοθεσία και θα δούμε τους τρόπους και τις μορφές άσκησης του δικαιώματος πληροφόρησης. Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε το αντικείμενο του δικαιώματος και συγκεκριμένα την έννοια του εγγράφου πριν ολοκληρώσουμε με τις περιπτώσεις που κάμπτεται το δικαίωμα. Πριν φθάσουμε στα συμπεράσματα, θα ήταν παράλειψη να μη γίνει ειδική αναφορά στην προστασία των Προσωπικών Δεδομένων.

Η αρχή της δημοσιότητας και η διάσταση που λαμβάνει σε μια σύγχρονη δημοκρατία

Πριν ανατρέξουμε στις ειδικότερες αρχές του διοικητικού δικαίου καλό θα ήταν να ξεκινήσουμε με τις γενικότερες συνταγματικές αρχές που διαπνέουν ολόκληρη τη έννομη τάξη του σύγχρονου κράτους στη χώρα μας¹. Ένα από τα βασικά σημεία εκκίνησης είναι η αρχή της δημοσιότητας. Στο σώμα του ίδιου του Συντάγματος και ειδικότερα στα άρθρα 35 παρ.1, 42 παρ. 1 και 110 παρ.5 προβλέπεται η δημοσίευση των κανόνων δικαίου. Τούτο δεν είναι καθόλου τυχαίο καθώς μια από τις πρώτες λειτουργίες κάθε κράτους, σύγχρονου ή μη, είναι ο προσδιορισμός κανόνων δικαίου ή ορθότερα, η θέσπιση κανόνων δικαίου. Οι κατ' αρχήν πράξεις κάθε κράτους περιέχουν κανόνες δικαίου. Από αυτό το σημείο εκκινεί και η αρχή της δημοσιότητας της δημόσιας διοίκησης. Από το Σύνταγμα προκύπτει σαφώς η υποχρέωση δημοσίευσης, για να είναι δεσμευτικά και έγκυρα, οι νόμοι, οι συνταγματικές αναθεωρήσεις και τα προεδρικά διατάγματα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ακόμη, αυτή η υποχρέωση εκτείνεται θεσμικά και νομολογιακά σε ακόμη μεγαλύτερο εύρος καθώς περιλαμβάνει και τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, εφόσον δεν προβλέπεται από το νόμο κάτι διαφορετικό (αρ.18 παρ. 1 εδ. Β' ΚΔΔιαδ, και ΣτΕ 911/79).

Ο Δαγτόγλου υπογραμμίζει το ανίσχυρο των διοικητικών πράξεων που δεν δημοσιεύθηκαν παραπέμποντας σε νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας και τονίζει πως μόνη εξαίρεση συναντάται στις κανονιστικές πράξεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας που έχουν να κάνουν με τον εφοδιασμό και την εν γένει οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων της χώρας. Σε κάθε περίπτωση όμως υπάρχει ακόμη και γι' αυτές υποχρέωση γνωστοποίησης προς τις αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες. Ο Σπηλιωτόπουλος αναφορικά με την υποχρέωση δημοσίευσης² κάνει λόγο για την τυπική ισχύ των κανόνων δικαίου η οποία δεν ξεκινά νωρίτερα από την δημοσίευση

¹Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, παρ. 121, 228, 614δ, 636

²Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 39 επ.

τους και την αντιδιαστέλλει προς την ουσιαστική ισχύ τους που μπορεί να ποικίλλει καθώς συναρτάται με το χρονικό σημείο έναρξης εφαρμογής της ρύθμισης τους. Και συνεχίζει και αυτός αναφερόμενος στο άρθρο 18 του ΚΔΔιαδ κάνοντας λόγο για την αρχή της διαφάνειας της δράσης του κράτους.

Ο Παραράς κάνει λόγο για την αρχή *“της φανεράς δράσης των οργάνων της Διοίκησης”*³. Σ’ αυτό του το χωρίο κάνει μια εξαιρετικά χρήσιμη παρατήρηση. Ισχυρίζεται πως η αρχή της δημοσιότητας θα πρέπει να τέμνει όλες τις κρατικές λειτουργίες, δηλαδή και τη νομοθετική και τη δικαστική και την εκτελεστική-διοικητική. Όπως η αρχή της δημοσιότητας επιβάλλει δια των σχετικών νομικών ρυθμίσεων την υποχρέωση δημοσίευσης, επί ποινή ακυρότητας, νόμων και προεδρικών διαταγμάτων, όπως επιβάλλει την δημόσια συνεδρίαση των δικαστηρίων και τη δημοσίευση των δικαστικών αποφάσεων έτσι και η ίδια αρχή αξιώνει την φανερότητα, όπως χαρακτηριστικά γράφει, δράση της Διοίκησης.

³Π. Παραράς, *Res publica I - Κράτος Δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 33 επ.

Μια σύντομη ιστορική αναδρομή στο δικαίωμα αναφοράς, την μετεξέλιξη και τη σημασία του

Το δικαίωμα αναφοράς για πρώτη φορά εμφανίζεται στο Bill of Rights του 1689. Εν συνεχεία το δικαίωμα αναφοράς (*droit de petition*)⁴ κάνει την εμφάνισή του και στην Γαλλία, ως ένας θεσμός λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας στο Σύνταγμα του 1791, σε εποχές που το δικαίωμα του νομοθετύν ήταν εριζόμενο ως προς τον φορέα του. Στη χώρα μας κάνει την εμφάνιση του με το άρθρο 7 του συντάγματος του 1844⁵. Αντίθετα, η υποχρέωση της Πολιτείας να απαντήσει στα αιτήματα που αναφύονται από την άσκηση του παραπάνω δικαιώματος θα καθυστερήσει και ειδικότερα θα υιοθετηθεί από το Σύνταγμα του 1911⁶. Η Μουκίου παρατηρεί πώς η δυνατότητα σιωπής της διοίκησης εξαλείφεται με την θέσπιση και δη τη συνταγματική του δικαιώματος αναφοράς. Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον σημείο είναι σχετικά με την κατάταξη του συγκεκριμένου δικαιώματος. Γίνεται σαφές πώς κατ' αντιστοιχία και με το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα⁷, το δικαίωμα αναφοράς εντάσσεται στο πλαίσιο του *status negativus*, δηλαδή πρόκειται για ένα δικαίωμα με αρνητικό περιεχόμενο. Με την έννοια ότι καθορίζει ένα κύκλο ενέργειας και δράσης του ατόμου που το κράτος θα πρέπει να απέχει από το να θέτει προσκόμματα με προληπτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα μέτρα.

Τούτο δε προκύπτει εξ αντιδιαστολής, *a contrario*, από τη στιγμή που το κράτος απαγορεύεται να θέτει εμπόδια στην άσκηση αυτών των δικαιωμάτων, τόσο της αναφοράς όσο και του συναφούς δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Έτσι, δημιουργείται ένα θεμέλιο ελεύθερης δράσης του ατόμου εξ αντιδιαστολής, όπως

⁴Χ. Μουκίου, Η «σιωπή» της διοίκησης: προς ένα *de lege ferenda* διοικητικό δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003, παρ. 83 επ.

⁵“Εκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του κράτους”

⁶Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τεύχ. Β', Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σ. 1368 επ.

⁷Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, 2006, σ. 16 επ.

σημειώσαμε παραπάνω. Το άτομο πρέπει να ασκεί το δικαίωμα του χωρίς εμπόδια και η διοίκηση να μην υιοθετεί τέτοια.

Όλα αυτά συνάγονται με μια πρώτη, αρχική ανάγνωση. Ωστόσο, υπάρχει και μια ακόμη σε δεύτερο επίπεδο, την οποία στοιχειωδώς ψηλαφίσαμε παραπάνω και θα την εξετάσουμε και στη συνέχεια και η οποία έχει να κάνει όχι με το πεδίο ελευθερίας του ατόμου αλλά με την υποχρέωση της Πολιτείας. Από μόνη της η ελευθερία αναφοράς ή η ελευθερία πρόσβασης στα έγγραφα δεν μας λένε τίποτα αν αντιστοιχώς δεν συνοδεύονται από την αντίστοιχη υποχρέωση της Πολιτείας να χορηγεί είτε τις εξηγήσεις είτε τα εν λόγω έγγραφα. Μόνο τότε, το status μετεξελίσσεται και λαμβάνει μια νέα διάσταση και από status negativus γίνεται πλέον και status positivus, μιας και η Πολιτεία υποχρεούται να δράσει και μάλιστα με ορισμένο τρόπο. Εδώ, διακρίνουμε ακριβώς και τον κοινωνικό-παρεπόμενο χαρακτήρα που το δικαίωμα λαμβάνει και από απολύτως ατομικό δικαίωμα γίνεται κοινωνικό. Όμως, η ανάλυση αναφορικά με την κατάταξη του συγκεκριμένου δικαιώματος δεν σταματά εδώ, καθώς το εν λόγω δικαίωμα θα μπορούσε να ενταχθεί και στην κατηγορία του status activus. Και αυτό, διότι ο πολίτης που ασκεί το δικαίωμα του για πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα δεν ασκεί ένα μονοδιάστατο και διαδικαστικό δικαίωμα του που κείται στο περιθώριο της διοικητικής διαδικασίας χωρίς οποιαδήποτε άλλη νοηματοδότηση. Αντιθέτως μάλιστα, μ' αυτόν τον τρόπο και ως φορέας της λαϊκής κυριαρχίας ασκεί προληπτικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση.

Θα λέγαμε ακόμη ότι στο μέτρο που ασκεί το συγκεκριμένο του δικαίωμα καθίσταται και αυτός παράγοντας συνδιαμόρφωσης της κρατικής εξουσίας. Προκύπτει, λοιπόν, με σαφήνεια η δυσκολία που υπάρχει για την οριστική κατάταξη του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα καθώς οι σύγχρονες πρακτικές και οι μεταξύ των δικαιωμάτων και λειτουργιών του κράτους αλληλεπιδράσεις δεν μας επιτρέπουν μια μονοσήμαντη κατάταξη. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να γίνει δεκτό ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα όπως και το γενέθλιο του, το δικαίωμα αναφοράς, αποτελεί ένα ατομικό δικαίωμα που επιβάλλει συγκεκριμένη συμπεριφορά από το κράτος και αποσκοπεί στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης από τους πολίτες. Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι το δικαίωμα αναφοράς έχει δύο εκφάνσεις: αφενός, την πρόσβαση προς τη διοίκηση

και αφετέρου την αξίωση για ταχεία και αιτιολογημένη απάντηση. Και τις δύο αυτές εκδοχές θα τις αναλύσουμε με διεξοδικό και αναλυτικό τρόπο στα παρακάτω κεφάλαια.

Οι συνταγματικές διατάξεις

Το άρθρο 5^Α του Συντάγματος

Το 5^Α του Συντάγματος⁸ θεμελιώνει το δικαίωμα στην πληροφόρηση τόσο με τη παθητική όσο και με την ενεργητική διάσταση του δικαιώματος. Ο πυρήνας του δικαιώματος θέτει ως υποχρέωση στο κράτος όχι μόνο τη λήψη της πληροφορίας αλλά και τη διευκόλυνση της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσης των πληροφοριών⁹. Μαζί δε με την συνεφαρμογή του άρθρου 10 παρ.3 του συνταγματικού χάρτη, περί παροχής πληροφοριών, επιβάλλει όχι μόνο την ανοχή του κράτους στην άσκηση του σχετικού δικαιώματος αλλά και την θετική πλευρά της διευκόλυνσης της άσκησης του με κάθε δυνατό μέτρο¹⁰. Ειδικότερα, η διοίκηση υποχρεούται να απαντά σε αιτήματα πολιτών δίνοντας τις αιτούμενες πληροφορίες¹¹. Η σχετική υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης κατοχυρώνεται συνταγματικώς, τόσο στην παλαιότερη διάταξη του αρ. 10 παρ. 3 του Συντάγματος όσο και στη νεότερη του 5^Α του Συντάγματος. Αναφορικά με την σχετική αμφιβολία που είχε εκφραστεί στο παρελθόν για τη διάταξη του αρ. 10 παρ. 3 του Συντάγματος σημειώνεται πως δεν ήταν κενή περιεχομένου, όπως ενίοτε είχε υποστηριχθεί. Αντιθέτως, η συστηματική της ερμηνεία και με την παρ. 1 του ιδίου άρθρου συμπλήρωνε το όποιο κενό τυχόν μπορούσε να υπάρξει και καθιστούσε τον κανόνα

⁸Άρθρο1. "Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. 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.

2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19."

⁹Π. Αρμαμέντος – Β. Σωτηρόπουλος, Προσωπικά δεδομένα- Ερμηνεία Ν. 2472/1997, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 9 επ.

¹⁰Κρίνεται απαραίτητο να σημειώσουμε ότι το δικαίωμα αναφοράς και κατ' επέκταση και το δικαίωμα γνώσης δεν τριτενεργεί.

¹¹Χ. Μουκίου, Η "σιωπή" της διοίκησης : προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003, παρ. 1428-1454

πλήρη. Μετά δε και την αναθεώρηση του 2001 και την αλλαγή τόσο του άρθρου 10 παρ. 3 και την προσθήκη του προαναφερόμενου, το δικαίωμα πληροφόρησης απέκτησε ένα σαφέστατο ρυθμιστικό περιεχόμενο θέτοντας μέχρι και συνταγματική προθεσμία (πράγμα σπάνιο για συνταγματική διάταξη) αίροντας ολοκληρωτικά και τις όποιες ερμηνευτικές αμφιβολίες είχαν απομείνει. Η αναθεώρηση όμως του 2001 προχωρά ακόμη παραπέρα. Όχι μόνο ορίζει στη διοίκηση να παράσχει απρόσκοπτα κάθε πληροφορία που ενδιαφέρει τον πολίτη, αλλά της επιβάλλει να αιτιολογήσει και τη σχετική άρνησή της (κάτι το οποίο το συναντάμε σε περιπτώσεις απόρρητων δημοσίων εγγράφων) φτάνοντας στο σημείο να εξομοιώσει την πάροδο άπρακτης της προθεσμίας με παράνομη συμπεριφορά της.

Άραγε γιατί ο νομοθέτης έκρινε ότι έπρεπε να υιοθετήσει την παραπάνω ρύθμιση; Διότι αντιλαμβάνεται την καχυποψία του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση, όπως ιστορικά έχει διαμορφωθεί, αλλά αναγνωρίζει -με την πληρότητα της συνταγματικής ρύθμισης- και μια δυσπιστία σε σχέση με τις παλαιότερες πρακτικές της διοίκησης και την τάση που ιστορικά τη συνοδεύει.

Φυσικά, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η υποχρέωση πληροφόρησης των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση δεν θεμελιώνεται μόνο σε συνταγματικές διατάξεις αλλά και σε κοινές νομοθετικές ρυθμίσεις όπως το αρ. 16 του ν. 1599/1986, το αρ. 5 ν. 1943/1991, το αρ. 12 ν. 2742/1997, το αρ. 5 ν. 2690/1999. Επιπλέον αξίζει να αναφερθεί και μια ακόμη πλευρά που αντικειμενικώς λαμβάνει το παραπάνω δικαίωμα. Πιο συγκεκριμένα, η γνώση και η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα συνδέεται στενά με αυτή του σεβασμού της προσωπικότητας του ατόμου ως πολίτη που συμμετέχει ενεργά στη δημοκρατική ζωή της χώρας του. Γιατί τι άλλο μπορεί να περιλαμβάνει το δικαίωμα της πληροφόρησης παρά την ενημέρωση του πολίτη για τις κρατικές δράσεις που τον αφορούν. Επιπλέον, πώς αλλιώς θα μπορούσε να αλλάξει και να μετεξελιχθεί η ιστορική σχέση δυσπιστίας του πολίτη απέναντι στο κράτος αν δεν του δοθεί η δυνατότητα να ενημερωθεί και να ελέγξει τη δημόσια διοίκηση και τις τυχόν αυθαιρεσίες της ή τα γκρίζα σημεία της δράσης της; Απαραίτητη προϋπόθεση για μια άλλου τύπου σχέση με το κράτος είναι η θεμελίωση μιας σχέσης εμπιστοσύνης και μια μόνο από τις προϋποθέσεις γι' αυτό είναι ένα ισχυρό και εκτελεστό δικαίωμα πληροφόρησης για την δημόσια διοίκηση.

Το 5^Α του Συντάγματος, όπως αυτό προστέθηκε από τον συνταγματικό νομοθέτη του 2001 σχολιάζεται πολλές φορές από τη θεωρία ότι εισάγει νέα δικαιώματα: το γενικότερο δικαίωμα της πρόσβασης στη πληροφόρηση και το ειδικότερο, της συμμετοχής στη Κοινωνία της Πληροφορίας. Στην πραγματικότητα όμως δεν πρόκειται για νέα δικαιώματα μιας και τα δύο αυτά έβρισκαν μέχρι την αναθεώρηση του 2001 συνταγματικά ερείσματα στο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, δηλαδή στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, καθώς όπως ήδη αναφέραμε και παραπάνω, γίνεται αντιληπτό από όλους μας ότι δεν νοείται ανάπτυξη της προσωπικότητας του πολίτη σε μια σύγχρονη δημοκρατία χωρίς την ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση και συγκεκριμένα στην κρατική πληροφόρηση. Συνεπώς, όπως αναφέρει και ο Χρυσόγονος¹², ουδέν δογματικά νεότερο προσφέρει η συγκεκριμένη ελευθερία, αφού ήδη προϋπάρχει. Το ενδιαφέρον όμως εντοπίζεται στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου που περιλαμβάνει τον περιορισμό του παραπάνω δικαιώματος, με την γνωστή επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Μάλιστα, η επιφύλαξη αυτή μπορεί να θεμελιωθεί για συγκεκριμένους λόγους που αναφέρονται στο συνταγματικό κείμενο, της εθνικής ασφάλειας, της καταπολέμησης του εγκλήματος ή της προστασίας δικαιωμάτων ή συμφερόντων τρίτων.

Η δεύτερη παράγραφος του ίδιου άρθρου θεσπίζει το δικαίωμα πρόσβασης στην Κοινωνία της Πληροφορίας ή αλλιώς στον κυβερνοχώρο. Και το συγκεκριμένο δικαίωμα έχει δύο εκφάνσεις: μια αρνητική και μια θετική. Το κράτος δηλαδή υποχρεούται αφενός μεν να ανέχεται την ελεύθερη πρόσβαση του ατόμου στον κυβερνοχώρο και αφετέρου είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει όλα εκείνα τα απαραίτητα μέτρα για την διευκόλυνση των πολιτών σ' αυτόν. Σε περίπτωση δε που το κράτος έχει λάβει σε παρελθόντα χρόνο μέτρα που δύναται να περιορίσουν αυτή την λειτουργία και την πρόσβαση των ατόμων, είναι υποχρεωμένο να τα άρει. Ένα πολύ σημαντικό σημείο είναι ότι το συγκεκριμένο άρθρο τριτενεργεί, σε αντιδιαστολή με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, άρα το δικαίωμα στην πρόσβαση στον κυβερνοχώρο αναπτύσσεται και μεταξύ ιδιωτών. Άρα και οι ιδιώτες

¹²Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 208 επ.

δεν θα πρέπει να εμποδίζουν την είσοδο των πολιτών στο κυβερνοχώρο με υπέρμετρους περιορισμούς (πχ. υπερκοστολόγηση υπηρεσιών).

Συνεχίζοντας, το δικαίωμα πρόσβασης στις δημόσιες πληροφορίες κατοχυρώνεται συνταγματικά στις διατάξεις των άρθρων 5^Α παρ. 1,2 και 10 παρ. 3. Το δικαίωμα πρόσβασης είναι ειδικότερο και τεχνικά αρτιότερο από το δικαίωμα πληροφόρησης που αποτελεί τη δογματική και ιστορική του αφετηρία¹³.

Το 5^α παρ. 1 προβλέπει *“Καθέννας έχει δικαίωμα στη πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. 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”*. Μέσα από αυτή τη ρύθμιση κατοχυρώνεται το δικαίωμα του καθενός στην έρευνα, συλλογή και λήψη πληροφοριών και επιπλέον αυτό να γίνεται με τρόπο απρόσκοπτο. Είναι προφανές πως το εν λόγω δικαίωμα αποκτά μια νέα διάσταση σε μια σύγχρονη κοινωνία που έχει καταστήσει τη πληροφορία ως θεμελιώδες στοιχείο της. Υπ’ αυτό ακριβώς το πρίσμα θεωρήθηκε αναγκαία αυτή η συνταγματική προσθήκη. Άραγε πώς θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου στις αρχές του 21ου αιώνα χωρίς παράλληλα να μην διασφαλίζουμε την ακώλυτη πρόσβαση του στην πληροφορία, ιδιωτική ή δημόσια; Με αυτές τις σκέψεις γίνεται ακόμη πιο σαφές πως ακόμη και αν δεν υπήρχε σχετική διάταξη θα έπρεπε με νομολογιακό τρόπο πρακτικά να την διαπλάσουμε. Όπως όμως αναφέρεται και στο ίδιο το άρθρο, στο σχετικό δικαίωμα δύναται να τεθούν περιορισμοί, χαρακτηριστικότερο παράδειγμα των οποίων είναι το 9Α του Συντάγματος στο οποίο προστατεύονται τα προσωπικά δεδομένα, η λήψη και η επεξεργασία τους.

Στη δεύτερη παράγραφο του 5Α του Συντάγματος θεσπίζεται το δικαίωμα συμμετοχής στη Κοινωνία της Πληροφορίας. Ως Κοινωνία της Πληροφορίας χαρακτηρίζεται στη σύγχρονη εποχή, μια κατ’ εξοχήν πληροφοριακή κοινωνία καθώς στο επίκεντρο αυτής έχει μπει η πληροφορία σε έκταση και σε ένταση που ποτέ στο παρελθόν δεν έχει παρατηρηθεί και δεν ήταν και εφικτό. Η πληροφορία

¹³Γ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία : ανοιχτή διοίκηση & κοινωνία της πληροφορίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 56 επ.

κατακλύζει τη ζωή του σύγχρονου ατόμου και αξιοποιείται συνεχώς και αενάως. Ο σύγχρονος άνθρωπος κυρίως εξαιτίας της πληροφορίας δεν μπορεί να συγκριθεί με κανέναν πρόγονό του. Το γεγονός αυτό έχει ριζικά μεταλλάξει τις σχέσεις των ανθρώπων και συνακόλουθα το κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον γύρω τους. Εξ αυτού του λόγου και ο συνταγματικός νομοθέτης λειτουργώντας παρακολουθηματικά και προληπτικά θέλησε αφενός να ακολουθήσει τις κοινωνικές εξελίξεις μιας και ήταν ριζικές, αφετέρου, θέλησε να δημιουργήσει ένα θεσμικό περιβάλλον που θα διασφαλίζει το άτομο και την πρόσβαση του στη πληροφορία, που πλέον αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του. Κατ' αρχάς, αυτή η διάταξη θεμελιώνει ένα γενικό δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης του ατόμου στον κυβερνοχώρο. Ειδικότερα όμως, στο δεύτερο εδάφιο, γίνεται λόγος για την υποχρέωση του κράτους να μην εμποδίζει την ελεύθερη διακίνηση και διάδοση των πληροφοριών. Γίνεται σαφές πως πρόθεση του νομοθέτη είναι να εξασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στα αγαθά του κυβερνοχώρου κατ' αντιστοιχία προς την ελεύθερη πρόσβαση στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Αυτό συνεπάγεται την άρση των εμποδίων και διευκόλυνση στην πρόσβαση του κάθε πολίτη στην ελεύθερη διακίνηση των πληροφοριών, δημόσιων και ιδιωτικών.

Ο Βενιζέλος, που ήταν και ο εισηγητής της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, κάνει λόγο για την κατοχύρωση του δικαιώματος της πληροφόρησης σε ατομικό επίπεδο με τρόπο “ευθύ” και “ρητό”¹⁴. Και τονίζει ότι παρά το γεγονός πως στο συγκεκριμένο πεδίο υπήρχαν ρυθμίσεις και προ της αναθεώρησης του 2001 και συνεχίζουν να συντρέχουν και άλλες συνταγματικές διατάξεις αναφορικά με την ελευθερία πληροφόρησης, εντούτοις, η σαφής αναφορά ξεπερνά κάθε είδους ερμηνεία και φυσικά διευκολύνει την εφαρμογή του κανόνα και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, δηλαδή την τριτενέργεια¹⁵. Ένα επιπλέον στοιχείο το οποίο αξίζει να σχολιάσουμε κλείνοντας την ανάλυση για την δεύτερη παράγραφο του 5^Α σχετίζεται με τον καινοφανή όρο της “Κοινωνία της Πληροφορίας”. Είναι ένας αρκετά ευρύς και ασαφής όρος και τούτο είναι απολύτως

¹⁴Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κείμενο, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα, 2002, σ.157 επ.

¹⁵Ευ. Βενιζέλος, ό.π., σ.159 επ.

σκόπιμο, καθώς μ' αυτόν ο συνταγματικός νομοθέτης φιλοδοξεί να συμπεριλάβει πλην του διαδικτύου, την τηλεόραση, το ραδιόφωνο και τις τηλεπικοινωνίες και παράλληλα να προσδώσει σ' αυτόν μια τέτοια ελαστικότητα που θα διευκολύνει την δυναμική του εξέλιξη αλλά και την ιστορική του διαδρομή καθιστώντας τον ευέλικτο στις τεχνολογικές εξελίξεις. Λαμβάνει λοιπόν ένα χαρακτήρα δυναμικότητας και ευελιξίας, έτοιμος να εντάξει στους κόλπους του κάθε νεότερη τεχνολογία αιχμής. Η καινοτομία της νέας ρύθμισης δεν είναι η πρόσβαση στη νέα οικονομία που διαμορφώνεται λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων αλλά στο καθαρά τεχνολογικό της υπόστρωμα, δηλαδή στην παραγωγή, διάδοση και ανταλλαγή των πληροφοριών.

Το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος

Σε αντιδιαστολή προς την παλαιότερη συνταγματική διάταξη που προέβλεπε προγενέστερη νομοθετική ρύθμιση για την ενεργοποίηση του συνταγματικού δικαιώματος παροχής πληροφοριών προς τον διοικούμενο, η νεότερη διατύπωση της παραγράφου 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος απαλείφει στην αναθεωρημένη έκδοσή της αυτήν την προϋπόθεση, και συνεπώς επιβάλλει την υποχρέωση στη διοίκηση να απαντά με μόνη δέσμευση το συνταγματικό κείμενο και μάλιστα τάσσοντας και προθεσμία απάντησης τις 60 ημέρες¹⁶. Η νέα αυτή ρύθμιση, όπως τονίζεται και από τη θεωρία, αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος πληροφόρησης του 5^Α του Συντάγματος, όπως αναλύσαμε και πρωτύτερα.

Γίνεται σαφές ότι η συνταγματική, προ της αναθεώρησης του 2001, διατύπωση του άρθρου 10 παρ. 3, η οποία προέβλεπε ότι για την ενεργοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα απαιτούνταν προγενέστερος νόμος που να την προβλέπει, είχε το χαρακτήρα μιας “κατευθυντήριας επιταγής” παρά μιας “απλής κατευθυντήριας διάταξης”¹⁷. Συνεπώς και η πρόσβαση στα έγγραφα τελούσε υπό την αναβλητική αίρεση της ειδικότερης νομοθετικής ρύθμισης που θα όριζε τις όποιες τυχόν παραπάνω προϋποθέσεις και σε κάθε περίπτωση ήταν αναγκαία για την ενεργοποίηση της συνταγματικής επιταγής. Πρέπει, ωστόσο, να σημειώσουμε πώς για την συγκεκριμένη επιφύλαξη υπέρ του νόμου της διάταξης 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος του 1975 υπάρχει μια ολόκληρη συζήτηση η οποία και αμφισβητεί εάν πράγματι είναι απαραίτητη ή απλά είναι κενή περιεχομένου¹⁸.

Η αναθεωρημένη έκδοχή του άρθρου ορίζει : *“Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε*

¹⁶Κ. Χρυσόγος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 419 επ.

¹⁷Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 19

¹⁸Περισσότερα γι αυτόν τον προβληματισμό, Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, τεύχ. Β΄, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 440

ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει”.

Σε αντίθεση με την αντίστοιχη διάταξη του Συντάγματος του 1975 η σημερινή δεν περιέχει επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Σ’ αυτό το σημείο βέβαια θα πρέπει να υπογραμμίσουμε και την σχετική συζήτηση καθώς φαίνεται ότι προκύπτει κάποια εξουσιοδότηση. Ειδικότερα, διατυπώνεται ο ισχυρισμός, ότι οι συγκεκριμένες αναφορές αποτελούν εξουσιοδότηση προς τον κοινό νομοθέτη και όχι γνήσια επιφύλαξη. Αντιθέτως, σύμφωνα με άλλη γνώμη¹⁹, η συγκεκριμένη αναφορά αποτελεί επιφύλαξη νόμου, ο οποίος είναι αναγκαίος για την άσκηση του δικαιώματος. Σε κάθε περίπτωση, γίνεται δεκτό και φαίνεται να επικρατεί η πρώτη άποψη, σύμφωνα με την οποία η νεότερη συνταγματική διάταξη υιοθετεί άμεση αξίωση της δημόσιας διοίκησης και απλά ο εκτελεστικός νόμος θα πρέπει να εξειδικεύει τα της προθεσμίας. Αν όμως κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται ή η Πολιτεία δεν προχωρήσει σε νομοθετική ρύθμιση τότε γίνεται δεκτό ότι η συνταγματική προθεσμία έχει άμεση εφαρμογή.

Επιπλέον, με τη νεότερη συνταγματική διάταξη του 10 παρ. 3 και την από το Σύνταγμα τασσόμενη προθεσμία των 60 ημερών (μπορεί μόνο να μειωθεί από τον κοινό νόμο) επιβεβαιώνεται η αρχή της χρηστής διοίκησης ως μια βασική αρχή του κράτους δικαίου²⁰. Η υποχρέωση της διοίκησης να απαντήσει τώρα πλέον δεν είναι γενική και αφηρημένη αλλά απολύτως συγκεκριμένη και μάλιστα κρίθηκε ως τόσο σημαντική ώστε να προβλεφθεί από το ίδιο το Σύνταγμα. Συμπληρωματικά, πρέπει να σημειώσουμε ότι η τόσο λεπτομερής συνταγματική ρύθμιση (συνήθως τα συντάγματα δεν περιλαμβάνουν προθεσμίες) μπορεί να ερμηνευθεί και ως μια καχυποψία του συνταγματικού προς τον κοινό νομοθέτη.

Περαιτέρω, η ρύθμιση προσθέτει και τη διάσταση της κύρωσης μιας και σε περίπτωση παράνομης άρνησης ή παρόδου άπρακτης της εν λόγω προθεσμίας, ο

¹⁹Κ. Χρυσόγονος, Κ. Χρυσόγος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 75 επ

²⁰Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα, 2002, σ.161 επ.

αιτών δικαιούται ειδική χρηματική ικανοποίηση, πέραν των όποιων άλλων έννομων συνεπειών που η κοινή νομοθεσία μπορεί να προβλέπει.

Το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες δεν συνεπάγεται και την αξίωση για πρόσβαση σε όλες τις πηγές πληροφοριών αλλά μόνο στις γενικά προσιτές δημόσιες ή ιδιωτικές. Ως γενικά προσιτές χαρακτηρίζονται εκείνες που απευθύνονται στο κοινό και είναι για παράδειγμα η ραδιοτηλεόραση ή ο τύπος. Σε ότι αφορά τις δημόσιες πληροφορίες, αυτές είτε καθορίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα, όπως είναι οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα, οι δικαστικές αποφάσεις, οι συνεδριάσεις της βουλής κ.ά. είτε κάθε δημόσια αρχή καθορίζει η ίδια τον τρόπο και τις προϋποθέσεις με τις οποίες μια πηγή γίνεται προσιτή. Ο Λαζαράκος²¹ έρχεται και τεκμηριώνει μια κριτική αναφορικά με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 10 σημειώνοντας την ατέλεια της διάταξης αναφορικά με το ζήτημα των ορίων ασκήσεως του δικαιώματος πληροφόρησης που δεν προκύπτει από την παράγραφο 3 και μένει απλώς στον ακριβή προσδιορισμό των χρονικών ορίων της υποχρέωσης προς απάντηση της διοίκησης. Γι αυτό, και ο ίδιος συνεχίζει, καθίσταται απολύτως αναγκαία η συνδυαστική ανάγνωση των διατάξεων της παραγράφου 3 του άρθρου 10 με την πρώτη παράγραφο του 5^Α. Δίχως αυτή την συνδυαστική ερμηνεία το δικαίωμα και η αντίστοιχη υποχρέωση δεν συμπληρώνονται.

Κλείνοντας αυτή τη παράγραφο, χρειάζεται να προσθέσουμε και την ακόλουθη παρατήρηση. Κατόπιν των παραπάνω αλλά και όσων θα εκτεθούν, μέσα από τη διάταξη της παρ.3 του άρθρου 10, του άρθρου 5Α αλλά και του 9Α περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων, κατοχυρώνεται ολοκληρωμένα το δικαίωμα του πολίτη σε πλήρη γνώση των διοικητικών εγγράφων. Επιπλέον, όλες μαζί απαρτίζουν τη δέσμη των συνταγματικών διατάξεων που καθιερώνουν το γενικότερο δικαίωμα στην πληροφοριακή αυτοδιάθεση (informationelle Selbstbestimmung). Δηλαδή, το δικαίωμα του ατόμου στην πληροφόρηση αλλά και της εξουσίας του το ίδιο να προσδιορίζει τη χρήση των προσωπικών του δεδομένων.

²¹Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δίκη 25/1994, σ. 16

Το άρθρο 20 του Συντάγματος

Το θεμελιώδες δικαίωμα της παροχής έννομης προστασίας του άρθρου 20 παρ. 1 του Σ. έχει μια ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη της παρούσας εργασίας, ακόμη και αν αυτό δεν είναι ευκρινές σε πρώτο επίπεδο. Η παροχή έννομης προστασίας συνιστά έμμεση επιβεβαίωση του συνταγματικού ερείσματος περί της γνώσεως των διοικητικών εγγράφων. Εμβαθύνοντας στον προβληματισμό, φανερώνεται η στενή σύνδεση του άρθρου 10 παρ. 3, που σε προηγούμενη παράγραφο αναλύσαμε, για την παροχή διοικητικών στοιχείων και του άρθρου 20 παρ. 1 για την παροχή έννομης προστασίας. Τούτη δε η στενή σχέση μεταξύ των δύο προκύπτει από το γεγονός ότι για να είναι δυνατή η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος του άρθρου 20 απαραίτητη λογική και θεσμική προϋπόθεση είναι η ύπαρξη του δικαιώματος του άρθρου 10 παρ.3. Διακρίνουμε λοιπόν πως η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία καθίσταται απαραίτητος όρος για την παροχή έννομης προστασίας. Ενόψει της πολιτικής, ποινικής ή διοικητικής δίκης του πολίτη επιβάλλεται να εξοπλιστεί ο ίδιος με τη δυνατότητα να αξιώσει από τη διοίκηση να έχει πρόσβαση σε όλα εκείνα τα δεδομένα που δύναται να τον υποβοηθήσουν στον δικαστικό αγώνα που ξεκινά. Απαιτείται συνεπώς αυτό το θεσμικό plus που εντασσόμενο στη φαρέτρα του λειτουργεί σαν εργαλείο για την προάσπιση των ατομικών του δικαιωμάτων έναντι της διοίκησης. Το δικαίωμα πληροφόρησης είναι εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για την λειτουργική και αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος έννομης προστασίας αλλά και του δικαιώματος ακρόασης, το οποίο ρυθμίζεται στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 20. Η έγκυρη και πλήρης πληροφόρηση του πολίτη είναι αναγκαία για τα δύο παραπάνω δικαιώματα και αυτό έχει σαν συνέπεια να γίνεται λόγος για κοινό πεδίο αναφοράς των συγκεκριμένων συνταγματικών κανόνων. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στην πραγματικότητα έχει ως εννοιολογικό και δογματικό προηγούμενο το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία. Σε διαφορετική περίπτωση, αν τούτο δεν υφίστατο, αντιλαμβανόμαστε ότι το δικαίωμα της ακρόασης δεν θα ήταν δυνατό να ασκηθεί με πληρότητα και επάρκεια. Η σχέση μεταξύ των δύο

διατάξεων είναι αμφίδρομη, όπως αναφέρει ο Δετσαρίδης²² και συμπληρωματική, όπως θα προσθέταμε εμείς. Επιπλέον, στο πλαίσιο μιας διοικητικής διαδικασίας σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου γίνεται δεκτό ότι θα πρέπει να ισχύει η αρχή των ίσων όπλων. Συνεπώς, πώς θα ήταν δυνατόν να ομιλούμε περί ισότητας τη στιγμή που η διοίκηση έχει κάθε απαραίτητο γι' αυτήν στοιχείο για να επιβάλλει την οποιαδήποτε κύρωση στον διοικούμενο, ενώ ο τελευταίος θα στεκόταν ανυπεράσπιστος μπροστά στο γραφειοκρατικό και πλήρες πληροφοριών κράτος;

Συνέπεια αυτής της στενής σχέσης και αλληλεξάρτησης είναι η προσβολή του ενός δικαιώματος να θίγει αυτόματα και το έτερο. Έτσι, το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως άνευ του δικαιώματος πρόσβασης καθίσταται γράμμα κενό και φέρνει τον πολίτη ανίσχυρο ενώπιον των αρχών και αδύναμο να αντιτάξει έναντι αυτών το οτιδήποτε.

²²Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 29

Εσωτερική νομοθεσία

Το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Κατ' αρχήν θα παραθέσουμε το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και στη συνέχεια θα προχωρήσουμε στην εξέταση του :

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

«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».

Με τον ΚΔΔιαδ, μεταξύ άλλων, εισάγεται ρύθμιση σύμφωνα με την οποία ο πολίτης έχει πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα, όπως κατά το παρελθόν αλλά και στα ιδιωτικά έγγραφα, που βρίσκονται στη διοίκηση. Η διαφορά είναι ότι για τα τελευταία, όπως θα δούμε και σε διαφορετική παράγραφο, ο νεότερος νόμος του 1999 απαιτεί επίκληση ειδικού εννόμου συμφέροντος.

Σχηματικά, μπορούμε να πούμε ότι το δικαίωμα γνώσης και ο τρόπος άσκησης του προβλέπεται στις 2 πρώτες παραγράφους του άρθρου ενώ στην τρίτη προβλέπονται οι εξαιρέσεις εφαρμογής του²³.

Ζήτημα που έχει να κάνει με το πεδίο του διαχρονικού δικαίου ανακύπτει αναφορικά με τη σχέση μεταξύ της παλαιότερης διάταξης του νόμου του 1986 και του ΚΔΔιαδ, για το εάν καταργούνται οι προγενέστερες ρυθμίσεις ή συμπληρώνουν τη νεότερη διάταξη. Σύμφωνα με το άρθρο 33 παρ. 1 του ΚΔΔιαδ, από την έναρξη ισχύος του νόμου καταργείται κάθε γενική διάταξη που ρύθμιζε ζήτημα σχετιζόμενο απ' αυτόν. Συνεπώς και ο νόμος του 1986 θα έπρεπε να θεωρείται κατηργημένος, παρ' όλα αυτά διατυπώνεται και αντίθετη γνώμη. Σύμφωνα με την τελευταία, οι ρυθμίσεις του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 περί προσβάσεως στα έγγραφα δεν έχουν καταργηθεί στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες διαφοροποιούνται από το άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ και αυτό διότι το άρθρο 16 είναι ειδικός και όχι γενικός κανόνας, όπως προβλέπει το άρθρο 33. Ωστόσο, σύμφωνα με άλλη γνώμη, η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 είναι γενική και συνεπώς έχει καταργηθεί²⁴.

Σύμφωνα με τον Χάρακα²⁵, και αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής του ΚΔΔιαδ, σημειώνεται ότι το άρθρο 1 του ΚΔΔιαδ προβλέπει ότι οι διατάξεις του

²³Για τις εξαιρέσεις θα γίνει αναφορά στο σχετικό κεφάλαιο

²⁴Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 36

²⁵Χ. Χάρακας, Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας Άρθρο 5 ν. 2690/1999. Ανάτυπο από το Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Σύμμεικτα Ε. Σπηλιωτόπουλου, σ. 794 επ

εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα άλλα Ν.Π.Δ.Δ. Συνεπώς, εκτός αυτού μένει ο ευρύτερος δημόσιος τομέας. Άρα, και εφόσον αντίστοιχος περιορισμός δεν υπάρχει για τον νόμο του 1986, τούτος συνεχίζει να εφαρμόζεται στον πέραν του Δημοσίου, ΟΤΑ και Ν.Π.Δ.Δ. ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Από τη διάταξη του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ προκύπτει το δικαίωμα γνώσης του κάθε ενδιαφερόμενου που απλώς καταθέτει μία γραπτή αίτηση. Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι δεν απαιτείται η απόδειξη οποιουδήποτε έννομου συμφέροντος. Νομολογιακά δε, η υποχρέωση της διοίκησης δεν υφίσταται αν το αίτημα είναι προδήλως παράνομο ή υποβάλλεται με τρόπο καταχρηστικό. Με αυτό το δικαίωμα, όπως σημειώνει και ο Τάχος, εισάγεται ο θεσμός της λαϊκής αγωγής (*actio popularis*)²⁶ υπό την έννοια του προ-ελέγχου της διοίκησης από τους πολίτες και μ' αυτόν τον τρόπο υφίσταται έναντι της διοίκησης ένα μέσο πίεσης.

Το δικαίωμα γνώσης του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ δεν είναι τίποτα άλλο παρά η ειδικότερη μορφή του δικαιώματος πληροφόρησης που είδαμε να θεμελιώνεται σε συνταγματικές διατάξεις. Η άρνηση της διοίκησης να προβεί στην οφειλόμενη απάντηση έχει εκτελεστό χαρακτήρα και συνεπώς είναι δυνατή η παροχή έννομης προστασίας έναντι αυτής από τις δικαστικές αρχές. Παρ' όλα αυτά, τούτο το δικαίωμα δεν είναι απεριόριστο.

Το δικαίωμα στην πληροφόρηση αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Τα δικαιώματα του ΚΔΔιαδ αρχικώς χαρακτηρίζονται ως διαδικαστικά παρ' όλα αυτά, διατυπώνεται η άποψη ότι σε αρκετές περιπτώσεις είναι απολύτως ουσιαστικά για την πραγματική άσκηση ενός δικαιώματος. Με τη νεότερη ρύθμιση του άρθρου 5 σε σχέση με τη παλαιότερη του άρθρου 16 του νόμου του 1986 εισάγονται νέες ρυθμίσεις επεκτείνοντας το πλαίσιο εφαρμογής και πέραν των διοικητικών εγγράφων καταλαμβάνοντας και τα ιδιωτικά. Περιορίζοντας ταυτόχρονα δραστικά τις περιπτώσεις εκείνες που η διοίκηση δικαιούται να αρνηθεί να εκπληρώσει το αίτημα.

Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν επομένως να απευθύνονται σε κάθε δημόσια υπηρεσία που ανήκει στο κράτος, σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Η διάταξη του ΚΔΔιαδ δε ρυθμίζει τα όσα αφορούν τους φορείς του δημοσίου τομέα που είναι όμως

²⁶ Α. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 216

οργανωμένοι ως Ν.Π.Δ.Δ., δηλαδή τον ευρύτερο δημόσιο τομέα πχ. Τράπεζα της Ελλάδος. Σε κάθε περίπτωση, και πάρα τα σχετικά επιχειρήματα και από τις δύο πλευρές, πρέπει να σημειώσουμε, ότι αν και δεν υπάρχει περίπτωση υπαγωγής στο άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ σίγουρα υπάρχει περίπτωση υπαγωγής στο άρθρο 16 του ν. 1599/1986 με πεδίο σαφώς ευρύτερο αυτού του ΚΔΔιαδ αφού σ' αυτόν υπάγονται παντός είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμοί και τα Ν.Π.Δ.Δ. που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημοσίου σκοπούς.

Επιπροσθέτως, το δικαίωμα πρόσβασης συνδέεται και με ευρύτερες αρχές του διοικητικού δικαίου. Όπως το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως και της αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων. Πέραν της προαναφερόμενης, και σε άλλο κεφάλαιο αναλυθείσας προστασίας, έννομη προστασία υπάρχει και με την διάταξη που παρέχει στον εισαγγελέα Πρωτοδικών τη δυνατότητα να παραγγείλει σε υπηρεσίες και οργανισμούς να παραδώσουν έγγραφα ή αντίγραφα τους όταν τα αιτηθούν πρόσωπα που έχουν το σχετικό δικαίωμα ή έχουν έννομο συμφέρον. Σε περίπτωση εισαγγελικής παραγγελίας, αυτή πρέπει να δίνεται ρητά ή να απορρίπτεται αιτιολογημένα. Το δικαίωμα του εισαγγελέα δεν είναι ωστόσο απόλυτο. Συνεπώς, δύναται να απορριφθεί από την υπηρεσία όταν υπάρχει σχετική απαγορευτική διάταξη νόμου και ειδικά όταν πρόκειται για περιπτώσεις απόρρητου²⁷. Η σχετική εισαγγελική παραγγελία έχει χαρακτήρα δικαστικής διάταξης και συνεπώς πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να μην αποτελεί απλό διαβιβαστικό της σχετικής αίτησης, χωρίς τη ρητή έκφραση της γνώμης του συντάκτη της. Σε περίπτωση που η διοίκηση δεν συμμορφωθεί είναι πιθανό να εγερθούν ποινικές κυρώσεις με βάση τις διατάξεις περί απείθειας ή παράβασης καθήκοντος.

²⁷Α. Τάχος, ό.π., σ. 261

Το άρθρο 16 του ν. 1599/1986

Το άρθρο 16 του νόμου για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα προβλέπει:

“1. Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παρ. 3 έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Το δικαίωμα της παρ. 1 ασκείται: α. Με επιτόπια μελέτη. β. Με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον ενδιαφερόμενο, εκτός αν διαφορετικά ορίζεται στο νόμο.

3. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1 στις περιπτώσεις: α. Που παραβλέπεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίσματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή β. που μπορεί να δυσκολέψει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκληματικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος παράβασης.

4. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1.

5. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά

αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί να λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Πληροφορίες όμως ιατρικού χαρακτήρα μπορούν να γνωστοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο μόνο με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται για το σκοπό αυτόν. 6. Η άρνηση της γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.

7. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών. 8. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού».

Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα και στοιχεία καθιερώνεται για πρώτη φορά ιστορικά με τον νόμο του 1986. Μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο το σχετικό δικαίωμα ασκούνταν δυνάμει της διάταξης του άρθρου 902 ΑΚ²⁸ και της ΥΚ (Ν. 611/1977)²⁹. Το δικαίωμα πρόσβασης σύμφωνα με το 16 του 1599/1986 είναι δικαίωμα άμεσο, πλήρες και ουσιαστικό³⁰ για αναζήτηση πληροφορήσης. Η συγκεκριμένη διάταξη αποτελεί τη βάση για πλήρη αγωγή αξίωση των πολιτών, των νομικών προσώπων, των αλλοδαπών και γενικά όλων των διοικουμένων. Βάσει τούτου, ο διοικούμενος είχε δικαίωμα³¹, σύμφωνα και με τη γενική αρχή του δικαίου περί φανεράς δράσης, να πληροφορηθεί το περιεχόμενο διοικητικού εγγράφου ή να ζητήσει αντίγραφο αυτού.

²⁸ Σύμφωνα με το 902ΑΚ προβλέπεται «Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφο του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν, ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου»

²⁹ Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 36 επ.

³⁰ Αντίθετη γνώμη από Λαζαράτο ο οποίος εκτιμά ότι σε συσχετισμό και με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ το δικαίωμα είναι διαδικαστικό.

³¹ Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 811 επ.

Το άρθρο 16 του ν.1599/1986 υιοθετείται με σκοπό την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, δίνοντας τους τη δυνατότητα να τις αμφισβητούν και παράλληλα να υπερασπίζονται τα δικαιώματά τους αποτελεσματικότερα έναντι αυτών. Με το άρθρο 16 θεσπίζεται και το δικαίωμα πρόσβασης αλλά και οι ειδικότερες προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται αυτή η πρόσβαση. Μια από τις σημαντικότερες αλλαγές με το νόμο του 1986 είναι ότι πλέον το παλιό έννομο συμφέρον που απαιτείτο από τον Αστικό Κώδικα μεταβάλλεται σε εύλογο ενδιαφέρον. Η έννοια του ευλόγου ενδιαφέροντος, όπως δέχεται και η νομολογία, διαφέρει ουσιαστικά από εκείνη του εννόμου συμφέροντος μιας και είναι πολύ πιο απλή. Με αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται και στην πραγματικότητα διευρύνεται ακόμη περισσότερο η πρόσβαση στα έγγραφα. Θα πρέπει να σημειώσουμε ωστόσο ότι το δικαίωμα του άρθρου 16 δεν είναι απεριόριστο. Από την παράγραφο 3 του άρθρου προκύπτουν μια σειρά περιορισμών, όπως στην περίπτωση απόρρητων θεμάτων που έχουν να κάνουν με την εθνική άμυνα και ασφάλεια καθώς και στην περίπτωση που τα αιτούμενα έγγραφα σχετίζονται με έρευνα αστυνομικών, δικαστικών και διοικητικών αρχών σε σχέση με την τέλεση αδικήματος. Εδώ θα πρέπει να προσθέσουμε και κάτι ακόμη: το δικαίωμα του άρθρου 16, όπως προκύπτει και από τη νομολογία, σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπει πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα ή στοιχεία που αφορούν άλλο πρόσωπο πλην του αιτούντα.

Πέραν της μεγάλης συμβολής της διάταξης στη δύσπιστη ιστορικά σχέση, μεταξύ κράτους -πολίτη θα πρέπει να υπομνήσουμε ότι με τη θέσπιση της, η έννομη τάξη ολοκληρώνει και μια ακόμη υποχρέωση της που συνάγεται από το 10 παρ. 3 του Συντάγματος περί προσβάσεως στα έγγραφα. Με τον νόμο του 1986 το δικαίωμα πληρούται, γι' αυτό και ο νόμος χαρακτηρίζεται οργανικός μιας και συγκεκριμενοποίησε τη συνταγματική διακήρυξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος. Μ' αυτό ενεργοποιείται η συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 περί υποχρέωσης της αρμόδιας αρχής για παροχή πληροφοριών σε απάντηση σχετικής αιτήσεως, ενισχύεται το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, πολιτική και οικονομική ζωή της χώρας του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Και φυσικά ενισχύεται με τρόπο πραγματικό το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Χωρίς να έχει ο διοικούμενος πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία δεν μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα ακρόασης. Χωρίς την ακρόαση του διοικούμενου, η διοίκηση είναι πολύ πιθανό να προχωρά με τρόπο ελλιπή στην αιτιολόγηση αντί να παρέχει πληρότητα, επάρκεια και σαφήνεια στις διοικητικές της πράξεις. Και αυτό με τη σειρά του θα έχει ως συνέπεια να μειώνεται η αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας του πολίτη³². Πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ακρόαση διοικούμενου, αιτιολογία διοικητικής απόφασης και αποτελεσματική δικαστική προστασία αποτελούν ένα σύνολο δικαιωμάτων άρρηκτα συνδεδεμένων με το σύγχρονο κράτος δικαίου. Στο πλαίσιο αυτού του πλέγματος διατάξεων ευρίσκεται και το άρθρο 16 του νόμου του 1986. Τυχόν προσβολή του θα έχει ως συνέπεια να συνεπιφέρει και προσβολή των υπόλοιπων δικαιωμάτων.

Το δικαίωμα γνώσης συνδέεται αρκετά στενά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως οργανωτικής βάσης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η συγκεκριμένη σύνδεση έχει σημασία γιατί για τον μεν έλληνα πολίτη το δικαίωμα γνώσης αποτελεί πολιτικό δικαίωμα, για δε τον αλλοδαπό έχει χαρακτήρα ατομικού δικαιώματος³³. Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για τέλειο-πλήρες δημόσιο δικαίωμα που αντιστοιχεί σε υποχρέωση της αρμόδιας διοικητικής αρχής να το ικανοποιήσει. Διότι στη πραγματικότητα σημαίνει τη νόμιμη δυνατότητα του διοικουμένου να ασκεί έλεγχο σκοπιμότητας και νομιμότητας που θα αποτελέσει τη νομική και πραγματική βάση της διοικητικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί. Όπως γνωρίζουμε, και προαναφέραμε, το δικαίωμα πρόσβασης όχι μόνο συνδέεται αλλά περιλαμβάνεται στο δικαίωμα πληροφόρησης.

Το δικαίωμα γνώσης είναι αχώριστο δηλαδή θεμελιώνει αξίωση του διοικούμενου στην αρμόδια Αρχή. Τόσο η θετική ενέργεια της διοίκησης όσο και η αρνητική συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Διότι :

- i. Είναι ατομικό και πολιτικό δικαίωμα. Αυτό σημαίνει ότι όταν η διοικητική πράξη είναι θετική ασκείται μέσω αυτού προληπτικό έλεγχος, ενώ όταν είναι

³²Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δίκη 25/1994, σ. 445 επ.

³³Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 810 επ.

αρνητική δυσχεραίνει τη σχέση του πολίτη με τους θεσμούς αφού δεν του επιτρέπει να ασκήσει τον προαναφερόμενο έλεγχο.

- ii. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης του προσώπου μας δίνει τη δυνατότητα να την χαρακτηρίσουμε λαϊκή αγωγή (*actio popularis*).

Η διαφορά μεταξύ του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 και του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ

Αμφότερες οι διατάξεις φαίνονται να είναι όμοιες. Σε μια τέτοια περίπτωση γίνεται αντιληπτό ότι η επιγενόμενη θα καταργούσε τη προγενέστερη και σε καμία περίπτωση δεν θα χρειαζόνταν να αναλύαμε, και μάλιστα σε διαφορετικά κεφάλαια, τις “όμοιες” διατάξεις³⁴. Παρ’ όλα αυτά δεν είναι όμοιες και δεν ταυτίζονται ούτε οι ρυθμίσεις τους ούτε το εφαρμοστικό τους πεδίο. Συνεπώς δεν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 33 παρ. του ΚΔΔιαδ σύμφωνα με το οποίο καταργούνται οι όμοιες ειδικές διατάξεις πριν την εισαγωγή του Κώδικα. Περιδιαβαίνοντας τις διαφορές τους, εντοπίζουμε ότι στον ΚΔΔιαδ το δικαίωμα πρόσβασης αναγνωρίζεται μόνο στα μέρη που έχουν έννομο συμφέρον, δηλαδή σε κάθε ενδιαφερόμενο, όπως χαρακτηριστικά η διάταξη αναφέρει. Τούτο έχει σαν συνέπεια να περιορίζεται το δικαίωμα πρόσβασης μόνο σε εκείνα τα έγγραφα που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες του δημοσίου, ΟΤΑ, και άλλα Ν.Π.Δ.Δ. Αντίθετα, το άρθρο 16 του ν. 1986 προβλέπει το σχετικό δικαίωμα σε κάθε πολίτη, όπως αντιστοίχως αναφέρει, ή έστω σε όποιον έχει εύλογο ή δικαιολογημένο ενδιαφέρον και αφορά κάθε έγγραφο που συντάσσεται από όργανα του δημοσίου τομέα, δηλαδή όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας ανεξαρτήτως της νομικής μορφής και οργάνωσης τους. Το δικαίωμα προσβάσεως πάλι του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ επεκτείνεται όχι μόνο στα διοικητικά αλλά και στα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στη διοίκηση υπό τη προϋπόθεση όμως ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αποδείξει το ειδικό έννομο συμφέρον του και το έγγραφο είναι σχετικό με υπόθεση του.

³⁴Π. Δαγτόλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 273-274

Επιπρόσθετα νομοθετήματα

A. Το άρθρο 5 του ν. 1943/1991

Το άρθρο 5 του ν. 1943/1991, όπως εν συνεχεία τροποποιήθηκε, αναφέρει, μεταξύ των άλλων, ότι όλα τα Ν.Π.Δ.Δ., οι ΟΤΑ καθώς και οι φορείς του δημοσίου είναι υποχρεωμένοι να απαντούν στα αιτήματα των πολιτών τηρώντας τις σχετικές προθεσμίες, οι οποίες σε κάθε περίπτωση πρέπει να είναι εύλογες. Ο νόμος ορίζει ότι σε περίπτωση μη τήρησης των τασσόμενων προθεσμιών, εκ του νόμου, υποχρεούται η διοίκηση να προβεί σε καταβολή σχετικής αποζημίωσης στον αιτούντα, και μάλιστα όπως το άρθρο σημειώνει *“πλήρης αποζημίωση”*. Η δε προαναφερθείσα αποζημίωση συμψηφίζεται με τυχόν επιδικαζόμενη αποζημίωση από τα αστικά δικαστήρια. Η σχετική νομοθετική πρόβλεψη μας οδηγεί να συμπεράνουμε ότι η αποζημίωση του άρθρου 5 του ν. 1943/1991 είναι διάφορη από την αστική αποζημίωση από επιζήμια συμπεριφορά της διοίκησης. Η ρύθμιση όμως προχωρά ένα βήμα πιο πέρα θεσπίζοντας στη παράγραφο 13 σχετική επιτροπή για τα αιτήματα των πολιτών που αξιώνουν την προαναφερθείσα αποζημίωση. Το άρθρο όμως δεν σταματά εδώ, καθώς υιοθετεί και σχετικά κριτήρια (ενδεικτικά) για τον καθορισμό του ύψους της αποζημίωσης. Τα κριτήρια αυτά είναι :

α) το μέγεθος της περιουσιακής ζημίας και της ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από την καθυστέρηση

β) οι συνθήκες στις οποίες οφείλεται η καθυστέρηση

γ) το τυχόν υφιστάμενο σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο νόμος συνεχίζει τάσσοντας υποχρεωτική προθεσμία, δύο μηνών, για την απόφαση της επιτροπής και τέλος επιβάλλει την έντοκη καταβολή της αποζημίωσης σε περίπτωση μη άμεσης καταβολής του ποσού στον πολίτη δε αποζημίωση καταλογίζεται στην υπηρεσία από την οποία προέκυψε η ζημία. Τέλος, σε περίπτωση υπαιτιότητας των υπαλλήλων κινείται σε βάρος τους και η πειθαρχική διαδικασία.

B. Το άρθρο 12 του ν. 2472/1997

Ο νόμος περί προσωπικών δεδομένων, τον οποίο πιο αναλυτικά θα αναλύσουμε σε άλλο κεφάλαιο, προβλέπει στο άρθρο 12, ότι κάθε υπεύθυνος επεξεργασίας στοιχείων προσωπικού χαρακτήρα υποχρεούται να απαντήσει σε κάθε ενδιαφερόμενο και μάλιστα εγγράφως. Η ρύθμιση συνεχίζει μεταξύ άλλων προβλέποντας ότι κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να προμηθευτεί όλα τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και να μάθει την προέλευση τους, τους σκοπούς και τους αποδέκτες της επεξεργασίας των εν λόγω στοιχείων. Πέραν των ανωτέρω, ενδεικτικά αναφερομένων στοιχείων, ο πολίτης δικαιούται να λάβει απάντηση εντός 15 ημερών από τον υπεύθυνο επεξεργασίας των στοιχείων. Σε διαφορετική περίπτωση μπορεί να προσφύγει στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Το δικαίωμα πληροφόρησης-πρόσβασης στο διεθνές και ενωσιακό δίκαιο

Ι. Διεθνές δίκαιο

Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα

Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα που υιοθετήθηκε από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 1966 προσπαθεί να προστατεύσει ακόμη περισσότερο και πιο εξιδεικεύμενα τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Συμφώνου,³⁵ κάθε πρόσωπο απολαμβάνει δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης εγκολπώνοντας σ' αυτό το δικαίωμα αναζήτησης, λήψης και μετάδοσης πληροφοριών κάθε είδους, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του. Προκύπτει με σαφήνεια ότι η διάταξη του άρθρου 19 του Συμφώνου είναι ειδικότερη από την αντίστοιχη της ΕΣΔΑ, την οποία αναλύσαμε παραπάνω. Παρ' όλα αυτά, στην τρίτη παράγραφο του άρθρου υιοθετείται περιορισμός του δικαιώματος υπέρ των συμβαλλομένων κρατών. Αβίαστα προκύπτει λοιπόν το συμπέρασμα ότι μετά και τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αλλά και τα υπερνομοθετικής ισχύος τεθειμένα από τις διεθνείς συμβάσεις³⁶ προσδιορίζεται ένα ευρύτερο πλαίσιο που διαμορφώνει το ατομικό και δημόσιο δικαίωμα παροχής πληροφοριών στους πολίτες³⁷.

³⁵ Άρθρο 19.1. *Κανείς δεν πρέπει να υπόκειται σε διακριτική μεταχείριση και να παρενοχλείται για τις απόψεις του.* 2. *Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξαρτήτως συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του.* 3. *Η άσκηση των δικαιωμάτων, που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, συνεπάγεται ειδικά καθήκοντα και ευθύνες. Μπορεί, επομένως, να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς, οι οποίοι όμως πρέπει να προβλέπονται με σαφήνεια από το νόμο και να είναι α. Για το σεβασμό των δικαιωμάτων ή της υπόληψης των άλλων. β. Για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας ή των χρηστών ηθών.*

³⁶ Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθούμε και στην σύμβαση του Άαρχους, που έχει υπογραφεί και από την Ελλάδα, με την οποία κατοχυρώνονται συγκεκριμένα δικαιώματα σχετικά με την πληροφόρηση ειδικά για θέματα περιβάλλοντος. Γι' αυτό και δεν ερευνάται ξεχωριστά στο πλαίσιο της πάρουσας.

II. Ενωσιακό δίκαιο

Σε αντιδιαστολή με τα ανωτέρω, και όπως ήταν αναμενόμενο, η πρόοδος στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου αναφορικά με τη προστασία του δικαιώματος των πολιτών στη πληροφόρηση είναι ακόμη μεγαλύτερη.

α) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ένα από τα σημαντικότερα νομοθετικά κείμενα και από τα πλέον προωθημένα αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε διεθνές επίπεδο είναι αυτό της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Κάθε άλλο παρά τυχαίο πρέπει να θεωρηθεί ότι και σε αυτό το νομοθέτημα της ευρωπαϊκής κοινότητας με τον ελλιπή και γενικό του χαρακτήρα περιλαμβάνεται διάταξη που κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης υπογραμμίζοντας τη σημασία του για ένα σύγχρονο, φιλελεύθερο κράτος. Έτσι λοιπόν, στο άρθρο 10 παρ. 1 διαβάζουμε *“Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων”*. Σ’ αυτό προβλέπεται, ότι η λήψη πληροφοριών από τις δημόσιες αρχές εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο αυξημένης προστασίας με το δικαίωμα της ελευθερίας έκφρασης. Ο κανόνας δικαίου περιλαμβάνει τόσο την ελευθερία γνώμης όσο και την ελευθερία αναζήτησης, λήψης και μετάδοσης πληροφοριών χωρίς την επέμβαση των δημοσίων αρχών και μάλιστα ανεξαρτήτως συνόρων. Υπεύθυνα όργανα για την τήρηση των παραπάνω ρυθμίσεων είναι τα όργανα της ΕΣΔΑ που ελέγχουν τα κράτη για τη συμμόρφωση τους με την ρύθμιση.

Παρ’ όλα αυτά, ζήτημα γεννάται αναφορικά με τη νομολογία του ΕΔΔΑ που δεν φαίνεται να είναι τόσο ευαίσθητο ή να έχει προκρίνει μια αρκετά προοδευτική ερμηνεία του άρθρου 10 παρ.1. Έτσι λοιπόν, σύμφωνα με την νομολογία, το δικαστήριο δεν αποδέχεται ότι η ερμηνεία του άρθρου περιλαμβάνει κατά τρόπο συγκεκριμένο το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα δημόσια στοιχεία.

³⁷ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1999, σ. 165

Χαρακτηριστικά, στην Υπόθεση Leander αποφάνθηκε ότι το συγκεκριμένο δικαίωμα δεν περιλαμβάνει και τη σχετική υποχρέωση η κυβέρνηση να χορηγεί τέτοιου είδους πληροφορίες στους πολίτες³⁸.

Ερμηνεύοντας λοιπόν το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα του άρθρου 10 εντάσσεται στο γενικότερο δικαίωμα πληροφόρησης, στο πλαίσιο της ελευθερίας έκφρασης, δηλαδή στο δικαίωμα συλλογής πληροφοριών ώστε να ενημερωθεί με τρόπο πλουραλιστικό η κοινή γνώμη. Με αυτόν τον τρόπο ανυψώνεται η πληροφόρηση του κοινού σε θεμέλιο ενός σύγχρονου, δημοκρατικού συστήματος³⁹.

β) Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο άρθρο 15 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαβάζουμε:

“1. Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά.

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης.

3. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την κατασταστική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο.

Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία

³⁸Υπόθ. Leander 26-3-1987 σειρ. Α, No 116

³⁹Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 52

Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπόκεινται στην παρούσα παράγραφο μόνον κατά την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες από τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο.⁴⁰

Με το παρόν άρθρο, που αντικαθιστά προγενέστερες ενωσιακές ρυθμίσεις, επιχειρείται η προαγωγή της χρηστής διοίκησης και η περαιτέρω εξέλιξη μιας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των ευρωπαϊκών οργάνων. Είναι γνωστό, και έχει κατατεθεί πάρα πολλές φορές στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δημοσίου διαλόγου, το χάσμα μεταξύ της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας και των ευρωπαίων πολιτών. Αυτός δε ο προβληματισμός επανέρχεται κάθε φορά που, είτε δημοσιεύεται κάποια έρευνα που το επαληθεύει, είτε όταν τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ετοιμάζονται να προχωρήσουν περαιτέρω την πολιτική τους ένωση εμβαθύνοντας ή διευρύνοντας τις μεταξύ τους σχέσεις. Με την τρίτη παράγραφο του άρθρου προβλέπεται με τρόπο ρητό, ότι κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, που κατοικεί σε κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που οι φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατηρούν, ανεξαρτήτως θέματος και υπό την αίρεση των περιορισμών που το άρθρο παραθέτει. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο ευρωπαίος νομοθέτης σ' αυτό το άρθρο προβλέπει ότι ο περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης στα ευρωπαϊκά έγγραφα τίθεται βάσει κανονισμών για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος. Ο νομοθέτης αποφεύγει τις υπόλοιπες μορφές ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή την επιφύλαξη υπέρ των νομοθεσιών των κρατών -μελών.

⁴⁰ Από την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EL>,
2012/C 326/01

γ) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Επιπλέον ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνει στο άρθρο 41 το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση. Ειδικότερα, το άρθρο 41 αναφέρει :

“1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. 3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.”⁴¹ Και ακολουθώντας το επόμενο, άρθρο 42, θεσπίζει το ειδικότερο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα :“ Κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος.”⁴²

Το ενδιαφέρον στο συγκεκριμένο νομοθέτημα είναι ακόμη μεγαλύτερο καθώς θεωρείται αρκετά προοδευτικό και ιδιαίτερα προστατευτικό για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα της Ένωσης. Η διάρθρωση του είναι χαρακτηριστική, καθώς στο άρθρο 41 υιοθετείται το γενικό δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, όπως το

⁴¹Από την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=EL>

⁴²Από την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=EL>

ίδιο τιτλοφορείται. Το αμέσως επόμενο ρυθμίζει ειδικά, ρητά και αναμφισβήτητα το δικαίωμα στην πρόσβαση στα ενωσιακά έγγραφα.

Στο άρθρο 41 ρυθμίζεται ακόμα το δικαίωμα σε μια δίκαιη συμπεριφορά από την ευρωπαϊκή διοίκηση και ακόμη το δικαίωμα για εύλογη προθεσμία απάντησης στα αιτήματα που έχουν υποβληθεί σε όλα τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τη δεύτερη παράγραφο θα μπορούσαμε να τη χαρακτηρίσουμε ερμηνευτική, καθώς έρχεται να προσθέσει με τρόπο ενδεικτικό ορισμένες από τις εκφάνσεις της υποχρέωσης της διοίκησης για χρηστή λειτουργία. Η ενδεικτική απαρίθμηση προκύπτει από το “ιδίως”. Έτσι λοιπόν, κάθε πρόσωπο απολαμβάνει το δικαίωμα στη προηγούμενη ακρόαση του πριν την ευρωπαϊκή-διοικητική επιβάρυνση. Δηλαδή, προ της υιοθέτησης κάποιας δυσμενούς ευρωπαϊκής ατομικής πράξης σε βάρος του. Επίσης, μια άλλη περίπτωση είναι το πρόσωπο να έχει δικαίωμα στο φάκελο του. Ενώ μια τρίτη ενδεικτική περίπτωση που εξυπηρετεί τα δικαιώματα της πρώτης παραγράφου είναι η υποχρέωση για αιτιολογημένη απάντηση της διοίκησης. Προχωρώντας στην τρίτη παράγραφο βλέπουμε μια πολύ μεγάλη καινοτομία στην αντίληψη των σχέσεων κράτους- πολίτη, η οποία αφορά στην αποζημίωση σε περίπτωση ζημίας. Ο πολίτης, κατόπιν τούτου, δεν αξιώνει απλά την τήρηση από τη διοίκηση μιας χρηστής, δίκαιης και προσήκουσας συμπεριφοράς αλλά απειλεί την τελευταία με αξίωση αποζημίωσης σε ενδεχόμενο ζημίας του από την επιβλαβή της συμπεριφορά. Και αυτή η πρόνοια έρχεται να ολοκληρώσει ακόμη περισσότερο και να ενισχύσει το πλαίσιο προστασίας των πολιτών από τη διοίκηση, εν προκειμένω της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το άρθρο 42 έρχεται με τη σειρά του να θεσπίσει με τρόπο απολύτως ρητό και σαφές το δικαίωμα στα έγγραφα, ένα δικαίωμα που όπως πολλές φορές έχουμε αναφέρει συνάγεται από το δικαίωμα πληροφόρησης. Η ιστορική εξέλιξη της νομοθεσίας και η ανάγκη για ακόμη μεγαλύτερη προστασία σε εσωτερικό και ενωσιακό επίπεδο κατέληξαν στο να αποδώσουν μια νομοθετική αυτοτέλεια ή ορθότερα μια ανεξάρτητη νομοθετική υπόσταση στο συγκεκριμένο δικαίωμα. Τέτοια που να μην είναι αρκετή για την εφαρμογή του απλά μια νομολογιακή ή ερμηνευτική ερμηνεία αλλά μια ρητή νομοθετική διάταξη και μάλιστα με υπερνομοθετική ισχύ.

Προϋποθέσεις και διαδικασία άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να καταγράψουμε με τρόπο ευσύνοπτο τους πρακτικούς όρους κάτω από τους οποίους δύναται ο πολίτης να ασκήσει το δικαίωμα πρόσβασης, καθώς και τους περιορισμούς του σ' αυτό.

Το δικαίωμα γνώσης ασκείται με επιτόπια μελέτη ή με χορήγηση αντιγράφου. Βασική υποσημείωση είναι ότι το δικαίωμα γνώσης πάντοτε ασκείται υπό την επιφύλαξη των διατάξεων περί πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης των διοικητικών στοιχείων για εμπορικούς σκοπούς. *A contrario*, συνάγεται για τους λοιπούς σκοπούς.

Αναφορικά με την προθεσμία για την ικανοποίηση του δικαιώματος θα πρέπει να σημειώσουμε ότι αυτή λειτουργεί ως εύλογη, δηλαδή ενδεικτική. Δεν θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη του ενός μηνός και σε κάθε περίπτωση η υπηρεσία θα πρέπει να ενημερώσει τον αιτούντα για τους λόγους καθυστέρησης. Σε περίπτωση που η διοίκηση δεν προβεί σε καμία ενέργεια, τότε η προθεσμία λειτουργεί ως αποκλειστική.

Εάν δε η υπηρεσία κρίνει ότι η αιτούμενη πληροφόρηση υπάγεται στις απαγορευτικές διατάξεις του νόμου, τότε υποχρεούται να αρνηθεί τη σχετική πρόσβαση και να απαντήσει γι' αυτό με τρόπο γραπτό και αιτιολογημένο⁴³. Η απάντηση αυτή πρέπει να δοθεί εντός ενός μηνός. Η αιτιολογία αφορά τόσο τη νομική όσο και την πραγματική βάση της αρνήσεως. Η δε παράλειψή της καθιστά τη διοικητική πράξη παράνομη.

Σ' αυτό το σημείο πρέπει να σημειώσουμε ότι ο κανόνας δικαίου ιδρύει μια τέλεια έννομη σχέση δηλαδή ένα δημόσιο δικαίωμα υπέρ του διοικουμένου που αντιστοιχεί σε υποχρέωση της πολιτείας. Σ' ότι αφορά τη διοίκηση, το ΣτΕ έχει δεχθεί με νομολογία από το 1963,⁴⁴ ότι ως φορείς της παραπάνω υποχρέωσης είναι τα νομικά πρόσωπα που ασκούν διοίκηση και όχι μόνο τα Ν.Π.Δ.Δ. Ειδικώς δε, αρμόδια υπηρεσία είναι εκείνη που τηρεί τα αιτούμενα στοιχεία. Σε περίπτωση

⁴³ΣτΕ 527/1991

⁴⁴ΣτΕ 2217/1963

μάλιστα σφάλματος λόγω αναρμοδιότητας, η υπηρεσία έχει την υποχρέωση να διαβιβάσει το αίτημα στην αρμόδια υπηρεσία ενημερώνοντας παράλληλα τον αιτούντα. Αυτό επιβεβαιώνει την ενότητα της αρμοδιότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Οι φορείς του δικαιώματος.

Α. Φυσικά και νομικά πρόσωπα

Στο παρόν κεφάλαιο θα σταθούμε στη μελέτη ενός ενδιαφέροντος ζητήματος που εμφανίζεται στην ανάλυση κάθε δικαιώματος και σχετίζεται με τον φορέα. Θα μας απασχολήσει λοιπόν το ερώτημα ποιος έχει δικαίωμα να διεκδικήσει τις αξιώσεις που η έννομη τάξη του παρέχει δια του δικαιώματος στη πληροφόρηση-γνώση. Κατ' αρχήν, κάθε φυσικό πρόσωπο είναι φορέας των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του συνταγματικού χάρτη. Θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων ο συνταγματικός νομοθέτης δεν κάνει διάκριση αναφορικά με την ιθαγένεια ή το φύλο ή οτιδήποτε άλλο χαρακτηριστικό⁴⁵. Αντιθέτως, μέσα από γενικότερες φράσεις όπως “καθένας...”, “κανένας...” προσπαθεί, όπως διδάσκει και η συνταγματική θεωρία, να αποδώσει σε κάθε πρόσωπο τα συνταγματικά δικαιώματα. Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν στον παραπάνω κανόνα και εξαιρέσεις, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα του συνεταιρισμού και της συναθροίσεως στα άρθρα 11 και 12 του Συντάγματος τα οποία προβλέπονται μόνο για τους Έλληνες πολίτες, συνεπώς εξ αντιδιαστολής συνάγεται, πως απαγορεύονται για τους αλλοδαπούς. Το φυσικό πρόσωπο δύναται να προστατευθεί και να απολαύσει τα δικαιώματα που πηγάζουν από την έννομη τάξη από το χρόνο της σύλληψης του, όπως μας διδάσκει ο Αστικός Κώδικας, μέχρι να σταματήσει να έχει την ικανότητα δικαίου, δηλαδή να πάψει να μπορεί να είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Ζήτημα γεννάται με τα νομικά πρόσωπα που και αυτά είναι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Βέβαια εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε μια πολύ βασική διαφορά. Δύνανται, όπως και τα φυσικά πρόσωπα, να είναι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων υπό τον όρο ότι τα

⁴⁵Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 86 επ.

δικαιώματα και οι υποχρεώσεις προσιδιάζουν στη φύση τους, όπως εύστοχα υπογραμμίζει η συνταγματική θεωρία⁴⁶.

Αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης, όπως αυτό οριοθετείται από το άρθρο 10 παρ.3 του Συντάγματος, εκείνο που πρέπει να επισημάνουμε είναι, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν κάνει κάποια διάκριση αναφορικά με τον φορέα άσκησης του δικαιώματος. Ούτε και στην παράγραφο 1 του ιδίου άρθρου, που ρυθμίζει το δικαίωμα αναφοράς γίνεται κάποια μνεία διαχωρισμού. Θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι όπως αναφέραμε και παραπάνω, το άρθρο 10 εντάσσεται στο πλαίσιο των συνταγματικών διατάξεων που χρησιμοποιούν τον όρο “καθένας”. Δια τούτο και δεν προκύπτει και κάποιος διαχωρισμός. Ο νομοθέτης επέλεξε να μην αποκλείσει κανέναν από την άσκηση του παραπάνω δικαιώματος. Άρα, και η άσκηση του φαίνεται να είναι χωρίς προϋποθέσεις για κάθε πρόσωπο, νομικό ή φυσικό χωρίς χρεία συρροής επιπρόσθετου όρου.

Προχωρώντας την ανάλυσή μας, θα συνεχίσουμε με την εσωτερική νομοθεσία. Διαπιστώνουμε λοιπόν, ότι η άνευ διακρίσεως άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ, στο οποίο γίνεται μνεία “για κάθε ενδιαφερόμενο”, χωρίς ο νομοθέτης να προσθέτει και εδώ άλλη προϋπόθεση. Τέλος, και επιβεβαιώνοντας τα όσα μέχρι τώρα αναφέραμε, βλέπουμε πως η ίδια τακτική του νομοθέτη ακολουθήθηκε και στον παλαιότερο, αλλά ακόμη σε ισχύ νόμο του 1986, όπου στο άρθρο 16 γίνεται λόγος για κάθε πολίτη, ως φορέα του δικαιώματος. Παρατηρούμε, ότι σ’ αυτό το ζήτημα η έννομη τάξη είναι απολύτως εναρμονισμένη και παρά τη χρονική ετερότητα στη θέσπιση των τριών παραπάνω νομοθετημάτων, η αυθεντική άποψη του νομοθέτη περί μη αποκλεισμού επιβεβαιώνεται κάθε φορά και από το γράμμα των παραπάνω διατάξεων.

Μια θεωρητική συζήτηση που εγείρεται παρεμπιπτόντως έχει να κάνει με το εάν το δικαίωμα πρόσβασης θεωρείται ατομικό ή πολιτικό δικαίωμα. Μια άποψη σημειώνει, πως το δικαίωμα πρόσβασης θεωρείται πολιτικό δικαίωμα για τους

⁴⁶Α. Μάνεσης, Συνταγματικά Δικαιώματα- Α’ Ατομικές Ελευθερίες, Σάκκουλας Α.Ε., 1982, σ. 45 και Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 54

έλληνες πολίτες και ατομικό για τους αλλοδαπούς. Αντίθετη άποψη της θεωρίας⁴⁷ επισημαίνει, ότι το δικαίωμα πρόσβασης συνδέεται στενά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, για τον διοικούμενο που ασκεί αυτό το δικαίωμα και είναι Έλληνας αποτελεί πολιτικό δικαίωμα ενώ για τον αλλοδαπό που προφανώς δεν συμμετέχει στον εθνικό ιστό με την ιδιότητα του Έλληνα, δεν αποτελεί πολιτικό αλλά ατομικό δικαίωμα. Θα πρέπει ακόμη, σαν τελευταία παρατήρηση, να προσθέσουμε πως ο νόμος 1599/1986 αναφέρει, ότι δικαίωμα να λάβει γνώση των εγγράφων έχει κάθε πολίτης. Στεκόμενοι μόνο σ' αυτό θα μπορούσε να υποστηριχθεί –εσφαλμένα- ότι για το δικαίωμα πρόσβασης του νόμου του 1986 απαιτείται και η συρροή της ελληνικής ιθαγένειας από τον αιτούντα, εν τούτοις ο ίδιος ο νόμος σε μεταγενέστερο άρθρο του και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 24 παρ 1 καθιερώνει πλασματική εξομοίωση ελλήνων και αλλοδαπών, οπότε και αποσαφηνίζεται το ζήτημα ευκρινώς.

B. Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου

Μια πολύ ενδιαφέρουσα συζήτηση γεννάται αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα Ν.Π.Δ.Δ. Ως γνωστόν, το κράτος είναι ο φορέας που έχει την υποχρέωση να παρέχει και να διευκολύνει την πρόσβαση των προσώπων, νομικών ή φυσικών, στα έγγραφα και στην πληροφόρηση. Το ερώτημα είναι αν μπορεί το κράτος να αξιώσει αυτό το δικαίωμα και για λογαριασμό του. Είναι προφανές, ότι το συγκεκριμένο ερώτημα περιέχει ένα παράδοξο, το ότι το κράτος έχει ούτως ή άλλως πρόσβαση στις συγκεκριμένες πληροφορίες, συνεπώς και δεν είναι δυνατόν να αιτηθεί από τον εαυτό του ένα τέτοιο δικαίωμα. Μήπως όμως εγείρεται κάποιος άλλος προβληματισμός; Και αν ναι, το ζήτημα είναι αναφορικά με εκείνα τα Ν.Π.Δ.Δ. που ασκούν εξουσία ανεξάρτητη ή και αυτοτελή σε σχέση με το κράτος, για παράδειγμα ο Δικηγορικός Σύλλογος, τα ΑΕΙ κλπ. Τη λύση φαίνεται να έχει δώσει το Ανώτατο Ακυρωτικό που νομολόγησε ότι τα Ν.Π.Δ.Δ. όταν δρουν στο πλαίσιο λειτουργικής αυτοτέλειας απολαμβάνουν τα διαδικαστικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα προσβάσεως, όπως συμβαίνει και με οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο.

⁴⁷ Α. Τάχος, Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά το νόμο 1599/1986, ΕΔΔΔ, 1986, σ. 289 επ

Εύλογο ενδιαφέρον-Έννομο συμφέρον

Αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης μπορούμε αρχικώς να σημειώσουμε, ότι ο ν. 1599/1986 αποσυνδέει την άσκηση του δικαιώματος υπό την προϋπόθεση του έννομου προσωπικού συμφέροντος του αιτούντος⁴⁸. Τούτο, προκύπτει και από την Εισηγητική Έκθεση του ν.1599/1986, που όπως γνωρίζουμε αποτελεί πολύ σοβαρό κριτήριο για την ερμηνεία του νόμου και δη για την ανάδειξη της ιστορικής βούλησης του νομοθέτη. Στην τελευταία λοιπόν αναφέρεται, ότι κάθε πολίτης δικαιούται να λάβει γνώση οποιουδήποτε διοικητικού εγγράφου, και όχι μόνο αυτών για τα οποία θεμελιώνει έννομο συμφέρον. Σύμφωνα με τη νομολογία, η οποία μεταξύ άλλων έχει κρίνει ότι η διάταξη του άρθρου 16 είναι ειδικότερη και συνεπώς επικρατέστερη έναντι του 902 ΑΚ, απαιτείται για την γνώση των διοικητικών εγγράφων μόνη η συνδρομή “ευλόγου ενδιαφέροντος”⁴⁹. Η συγκεκριμένη έκφραση δεν μπορεί παρά να έχει μόνο την έννοια ότι αναφέρεται στην καταχρηστική άσκηση του εν λόγω δικαιώματος.

A. Εύλογο ενδιαφέρον

Παρατηρεί κανείς διαβάζοντας τις σχετικές διατάξεις ότι ο νομοθέτης, κοινός ή συνταγματικός, κάποιες φορές έχει επιλέξει αντί να προσδιορίσει με τρόπο ρητό τον φορέα του δικαιώματος να χρησιμοποιεί μια ευρύτερη έννοια δεκτική ερμηνείας, προκαλώντας κάθε φορά σύγχυση. Το Συμβούλιο της Επικρατείας⁵⁰ νομολόγησε σχετικά με την έννοια του ευλόγου ενδιαφέροντος καταλήγοντας στο ότι “...ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της Υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως, συνδεόμενης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται πρόσβαση...”. Ξεκαθαρίζει δηλαδή, ότι

⁴⁸Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 820 επ.

⁴⁹ΣτΕ, 1397/1993, 3943/1995, 2376/1996, 841/1997, 1214/2000

⁵⁰ΣτΕ 1214/2000

απαιτείται, συν τοις άλλοις, η συνδρομή και μιας προσωπικής σχέσης μεταξύ του διοικουμένου και των αιτούντων στοιχείων.

B. Ειδικό έννομο συμφέρον

Ως προς την έννοια του ειδικού εννόμου συμφέροντος, πρέπει να υπομνήσουμε ότι όπως έχει γίνει δεκτό και από τις γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,⁵¹ αυτό ταυτίζεται με την έννοια του εννόμου συμφέροντος του άρθρου 902 ΑΚ. Συνεπώς, συντρέχει όταν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητά, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που τον αφορά ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με την έννομη σχέση, είτε απ' ευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του με μεσολάβηση τρίτου. Πρέπει τέλος να προσθέσουμε, ότι η αόριστη επίκληση περί χρήσης των αιτούμενων στοιχείων άνευ επιπρόσθετης αναφοράς του ειδικότερου λόγου δεν αρκεί.

⁵¹ΝΣΚ, 610/2004, 598/2004, 503/2002, 121/2002, 49/2001

Η έννοια του εγγράφου

A. Τα διοικητικά έγγραφα

Το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 προβλέπει, ότι ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημοσίου τομέα⁵², όπως εκθέσεις, μελέτες, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Πρέπει να επισημάνουμε, ότι στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου, ως διοικητικά έγγραφα⁵³ νοούνται όχι μόνο τα έγγραφα *stricto sensu* αλλά οτιδήποτε υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης⁵⁴. Συνεπώς, ως έγγραφα θεωρούνται και τα κάθε είδους στοιχεία, αρχεία ηλεκτρονικών υπολογιστών αλλά και κάθε είδους παραστάσεις κινηματογραφικές ή φωτογραφικές, φωνοληψίες και κάθε είδους απεικονίσεις, μηχανικές ή ηλεκτρονικές. Αυτό σαν διαπίστωση δεν βρήκε ευήκοα ώτα από τον εφαρμοστή του δικαίου, μιας και σύμφωνα με την 3943/1995 απόφαση του Έ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 δεν κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης σε στοιχεία που δεν έχουν συνταχθεί από τα όργανα της Διοίκησης. Εν τούτοις, σύμφωνα με την Οδηγία 90/313ΕΟΚ περί ελεύθερης πληροφόρησης για θέματα περιβάλλοντος, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να παρέχει όσα στοιχεία της ζητούνται. Ακόμη, σαν έγγραφα θα πρέπει να νοηθούν όσα προβλέπονται και από τα άρθρα 438ΚΠολΔ, *“..Δημόσιο είναι κάθε έγγραφο που συντάσσεται από δημόσιο υπάλληλο ή δημόσιο λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία, καθ ύλην και κατά τρόπο αρμόδιο, στο πλαίσιο των καθηκόντων του σύμφωνα με τους νόμιμους τύπους, και*

⁵²Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 93 επ.

⁵³ Γνωμ. Εισ. ΑΠ 1/2005, Γνωμ. Εισ. ΑΠ 2/2003, Γνωμ. ΝΣΚ 243/2000 “...Όμως ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια, αλλά και το σκοπό του νόμου, θα πρέπει να θεωρούνται και εκείνα που δεν προέρχονται μεν από δημόσιες υπηρεσίες, χρησιμοποιήθηκαν, όμως ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου...”

⁵⁴Εισηγ. Εκθ. “... με τον όρο διοικητικό έγγραφο εννοείται όχι μόνο τα έγγραφα με στενή έννοια αλλά ότι υπάρχει μέσα στα αρχεία της Διοίκησης”.

τα οποία αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συνέταξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιον του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ ύλην και κατά τόπο αρμόδιο να κάνει αυτή τη βεβαίωση”⁵⁵.

Στον προβληματισμό μας θα μπορούσαμε να συμπεριλάβουμε και το άρθρο 13 του ΠΚ σύμφωνα με το οποίο ιδιωτικό έγγραφο συνιστά “κάθε γραπτό που προορίζεται ή είναι πρόσφορο να αποδείξει γεγονός που έχει έννομη σημασία, όπως και κάθε σημείο που προορίζεται να αποδείξει ένα τέτοιο γεγονός. (Ιδιωτικό) έγγραφο είναι και κάθε μέσο, το οποίο χρησιμοποιείται από υπολογιστή ή περιφερειακή μνήμη υπολογιστή, με ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο τρόπο, για έγγραφη αποθήκευση, παραγωγή ή αναπαραγωγή στοιχείων, που δεν μπορούν να διαβαστούν άμεσα, όπως επίσης και κάθε ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο υλικό στο οποίο εγγράφεται οποιαδήποτε πληροφορία, εικόνα ή σύμβολο ή ήχος,... εφόσον τα μέσα και τα υλικά αυτά προορίζονται ή είναι πρόσφορα να αποδείξουν γεγονότα που έχουν έννομη σημασία”.

Ένα ακόμη σημείο που πρέπει να προσέξουμε είναι, ότι η πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά ή ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσουν στο αρχείο τους οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να πραγματώνεται χωρίς προγενέστερη προσφυγή στη δικαιοσύνη. Μια τέτοιου είδους εξέλιξη μάλλον θα πρέπει να νοηθεί ως κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας των διοικητικών αρχών.

Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος δεν μετέβαλλε την έννοια του εγγράφου, υποδηλώνοντας τη βούληση του νομοθέτη να μην αναθεωρήσει και σε καμία περίπτωση να μην περιορίσει την ευρεία έννοια του εγγράφου όπως αυτή αποτυπώθηκε και στο άρθρο 16 του ν. 1599/1986. Τονίζεται, ότι οποιοσδήποτε περιορισμός τεθεί από τον κοινό νομοθέτη θα αφορά μόνο τα χρονικά πλαίσια μέσα στα οποία η διοίκηση υποχρεούται να απαντήσει στον διοικούμενο ή ενδεχομένως τις προϋποθέσεις ή τη διαδικασία, αλλά σε καμία περίπτωση το εύρος των εγγράφων, δηλαδή την πραγματική διάσταση της άσκησης του δικαιώματος.

⁵⁵ Ν. Ταραντίλης, Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας (επιμ. Χ. Απαλαγάκη), Νομική Βιβλιοθήκη, 3^η έκδοση, 2013, σ. 752 επ.

Ως διοικητικό έγγραφο-στοιχείο θα πρέπει να θεωρήσουμε εκείνο για το οποίο έχει ολοκληρωθεί, τουλάχιστον, η διαδικασία κατάρτισης του, ακόμη και αν δεν έχει εκδοθεί. Άρα, αποκλείονται όσα βρίσκονται σε προπαρασκευαστικό, της κατάρτισής τους, στάδιο. Τούτο συνάγεται και από την Εισηγητική Έκθεση του αρ. 16 του 1599/1986, σύμφωνα με την οποία εξαιρούνται από την έννοια του εγγράφου τα προπαρασκευαστικά έγγραφα⁵⁶.

Επ' ευκαιρία και από τη στιγμή που γίνεται λόγος για προπαρασκευαστικά έγγραφα, αξίζει να σταθούμε για λίγο στη σημασία και στο δικαίωμα πρόσβασης **στα σχέδια των διοικητικών εγγράφων**. Σύμφωνα με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους⁵⁷, δόθηκε η δυνατότητα πρόσβασης σε σχέδιο απόφασης της Γενικής Διεύθυνσης Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων, το οποίο σχέδιο τελικώς δεν υπεγράφει. Όπως σημειώνει η προαναφερθείσα γνωμοδότηση, «*η επισκόπηση διοικητικού εγγράφου, το περιεχόμενο του οποίου μπορεί οποτεδήποτε να μεταβληθεί, όχι μόνον δεν θα συνέβαλε στην εν γένει προάσπιση των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του πολίτη αλλά αντίθετα θα δημιουργούσε σύγχυση και παρανοήσεις και τελικώς θα οδηγούσε σε εσφαλμένη αντίληψη του για δράση της διοικήσεως....*»

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον παρόντα προβληματισμό έχει και η νεότερη διάταξη του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ αλλά και η διάσταση που έχει λάβει η συγκεκριμένη συζήτηση αναφορικά με την έννοια του εγγράφου μέσα από τη νομολογία αλλά και από τις γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Μέσα από το πλέγμα των αποφάσεων και των γνωμοδοτήσεων αυτών προκύπτει σαφώς η τάση για διεύρυνση των ορίων της έννοιας του διοικητικού εγγράφου. Εμφανίζεται έτσι η έννοια του διοικητικού εγγράφου να μην περιλαμβάνει μόνο τα κλασικά διοικητικά έγγραφα που συντάσσονται και εκδίδονται από τη Διοίκηση αλλά και τα ιδιωτικά έγγραφα τα οποία, όπως θα δούμε και παρακάτω

⁵⁶ Ε. Καμπέρου-Ντάλτα, Ποινικός Κώδικας- Ερμηνεία κατ' άρθρο, τόμος Α' (επιμ. Α. Χαραλαμπίδης), Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 118 επ., "...το σχέδιο ενός εγγράφου δεν εμπίπτει στην έννοια του εγγράφου του άρθρου 13ΠΚ, γιατί δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί και έτσι στερείται αποδεικτικής δύναμης εννόμου γεγονότος...", "...έγγραφα ολοκληρωμένα... το σχέδιο δημοσίου εγγράφου, το οποίο φέρει την υπογραφή του αρμοδίου δημοσίου υπαλλήλου και παραμένει στο αρχείο της υπηρεσίας..."

⁵⁷ Γνωμ. ΝΣΚ 117/2006

χρησιμοποιήθηκαν ή λήφθησαν υπόψη για το σχηματισμό της κρίσης του διοικητικού οργάνου. Για παράδειγμα, διοικητικό έγγραφο θεωρείται το φορολογικό έντυπο Ε9 εφόσον έχει ληφθεί υπόψη για κάποια διοικητική απόφαση. Άλλο ένα ενδιαφέρον ζήτημα αναφέρεται αναφορικά με έγγραφα που ενσωματώνονται σε διοικητικά έγγραφα, όπως μια ιδιωτική μελέτη που συνοδεύει οικοδομική άδεια. Εδώ προκύπτει ζήτημα παράβασης έργου πνευματικής ιδιοκτησίας που ρυθμίζεται σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 5 του ν. 2690/1999, στην οποία διάταξη διαλαμβάνεται ρητή επιφύλαξη υπέρ της διαφύλαξης τους και συνεπώς της παραμέρισης του δικαιώματος πρόσβασης. Άρση αυτής της απαγόρευσης εμφανίζεται μόνο στη περίπτωση που έχουμε εφαρμογή του άρθρου 24 του ν. 2121/1993, στο οποίο προβλέπεται ότι η πρόσβαση είναι δυνατή ακόμη και σε τέτοια έγγραφα εάν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν σε δικαστική ή διοικητική διαδικασία που κρίνονται απαραίτητα.

Επανερχόμενοι, σημειώνουμε, ότι ως έγγραφο θα πρέπει να νοηθεί εκείνο το στοιχείο για το οποίο έχει περαιωθεί η διαδικασία τουλάχιστον κατάρτισής του, και σε καμία περίπτωση το προσχέδιο ή το έγγραφο που βρίσκεται στη διαδικασία επεξεργασίας του⁵⁸. Αυτή η παραδοχή είναι απολύτως λογική και επόμενη μιας και τυχόν επεξεργασία κειμένου που πιθανόν να ευρίσκεται σε προπαρασκευαστικό της εκδόσεως του στάδιο ουδέν θα είχε να ωφελήσει και να εισφέρει στο ασκούμενο δικαίωμα γνώσης⁵⁹. Συνεπώς, κείμενα, σημειώσεις ή και προσχέδια των οποίων το περιεχόμενο δεν έχει αποκρυσταλλωθεί με τρόπο βέβαιο και αναλλοίωτο δεν δύναται να θεωρηθούν ότι ανήκουν στην κατηγορία του εγγράφου, όπως ο νόμος ορίζει, μιας και μεταξύ των προαναφερθέντων δεν περιέχουν την οριστική βούληση της διοίκησης⁶⁰.

⁵⁸ Δ. Σολδάτος, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, εκδόσεις Μαρίας Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2000, σ. 47 επ.

⁵⁹ Γνωμ. ΝΣΚ 668/99

⁶⁰ Γνωμ. ΝΣΚ 95/97, στη συγκεκριμένη γνωμοδότηση μάλιστα γίνεται λόγος για την περίπτωση αίτησης για χορήγηση “ειδικού σημειώματος”, τούτο δεν περιέχει καν τίτλο της αρχής έκδοσης όπως και υπογραφή.

Β. Ιδιωτικά έγγραφα

Αφού μέχρι τώρα εξετάσαμε τα διοικητικά έγγραφα και τα ιδιωτικά που εντάσσονται στα πλαίσια των δικαιολογητικών των διοικητικών πράξεων, δεν μένει παρά να αναφερθούμε και στα αμιγώς ιδιωτικά. Εκείνα δηλαδή που δεν συνιστούν στοιχείο ή προϋπόθεση έκδοσης κάποιας διοικητικής πράξης. Γι' αυτά, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ εισάγει ρύθμιση που αξιώνει ειδικό έννομο συμφέρον για τον αιτούντα, υπό τη σωρευτική φυσικά προϋπόθεση ότι δεν συντρέχει και κάποιο κώλυμα που να τα καθιστά απόρρητα. Αυτά τα έγγραφα δεν θεωρούνται διοικητικά και συνεπώς δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής ούτε του άρθρου 5 παρ 2 του ΚΔΔιαδ ούτε και του άρθρου 16 παρ. 1 του 1986. Σ' αυτήν την περίπτωση θα πρέπει αφενός ο πολίτης να αποδείξει το ειδικό έννομο συμφέρον του και αφετέρου να καταδείξει ότι έγγραφο είναι σχετικό με εκκρεμή ή περαιωμένη γι' αυτόν υπόθεση. Για παράδειγμα, κάποιος μπορεί να θεμελιώσει το έννομο συμφέρον του εάν προσκομίσει το αντίστοιχο δικόγραφο που δικαιολογεί το έννομο συμφέρον του για το εν λόγω έγγραφο.

Γ. Τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στη Διοίκηση

Μια ακόμη, ξεχωριστή κατηγορία εγγράφων, είναι αυτή των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στη Διοίκηση. Είναι προφανές ότι ο νόμος εδώ δεν υιοθετεί την έννοια του ιδιωτικού εγγράφου με την κλασική του διάσταση, καθώς από τη στιγμή που ένα έγγραφο εισέλθει σε δημόσια υπηρεσία και πάρει αριθμό πρωτοκόλλου χάνει την έννοια του ιδιωτικού εγγράφου. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 5 του ν. 2960/1999, ως ιδιωτικά νοούνται εκείνα τα έγγραφα τα οποία κατατίθενται σε δημόσιες υπηρεσίες, αλλά δεν λαμβάνονται υπόψη κατ' ουδένα τρόπο στην έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης. Για παράδειγμα, επιστολές, τίτλοι σπουδών, ιδιωτικά συμφωνητικά κλπ. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας σε αυτό το σημείο αναφέρεται σε όλα εκείνα τα έγγραφα που ως δικαιολογητικά, για την έκδοση συνήθως κάποιας διοικητικής πράξης, υπεισέρχονται σε μια δημόσια υπηρεσία κατατιθέμενα από ιδιώτες. Αυτά συνήθως

παραμένουν στα αρχεία των δημοσίων υπηρεσιών και σ' αυτά παρέχεται το δικαίωμα πρόσβασης χωρίς μάλιστα την επίκληση **ειδικού εννόμου συμφέροντος**. Από τη στιγμή που εντάσσονται στη δημόσια υπηρεσία αποτελούν δημόσια έγγραφα. Ενδεικτικά, τέτοιου είδους έγγραφα μπορεί να είναι, αρχιτεκτονικά σχέδια, βιογραφία σημειώματα, αντίγραφα καταγγελιών, ιδιωτικά έγγραφα στο πλαίσιο διαγωνισμού κ.ά.

Δ. Η διαφορά ιδιωτικού-διοικητικού εγγράφου

Το ερμηνευτικό ζήτημα για το ποιο έγγραφο χαρακτηρίζεται ιδιωτικό και ποιο διοικητικό έχει πολύ μεγάλη σημασία η οποία μάλιστα αντανακλάται, όπως είναι κατανοητό, και στο εύρος εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Από τη μια πλευρά έχουμε την Εισηγητική Έκθεση του ν. 1599/1986 σύμφωνα με την οποία, ως μοναδικό κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ενός εγγράφου διαλαμβάνεται μόνο ο φορέας κατοχής του εγγράφου και το εάν αυτό το έγγραφο, που κρατείται στη Διοίκηση, λήφθηκε υπόψη για οποιαδήποτε διοικητική απόφαση-πράξη. Συνεπώς και η διάκριση που επιχειρεί ο μεταγενέστερος ν.2690/1999 στην πρώτη και δεύτερη παράγραφο του άρθρου 5, μεταξύ διοικητικού και ιδιωτικού εγγράφου έχει μικρή σημασία και τούτο διότι τα εναπομείναντα "ιδιωτικά" έγγραφα που κατέχονται από τη Διοίκηση είναι ελάχιστα. Αν αντίθετα θεωρήσουμε ότι το άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ προσδιορίζει τα διοικητικά έγγραφα, τότε για τα έγγραφα εκείνα που η Διοίκηση έλαβε υπόψη της για την έκδοση οποιασδήποτε πράξης, χρειάζεται ειδικό έννομο συμφέρον, οπότε και η έννοια και η προϋπόθεση του ειδικού εννόμου συμφέροντος διευρύνεται, μάλλον υπέρμετρα.

Προχωρώντας, θα σταθούμε σε ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα που συμπυκνώνουν με πλήρη τρόπο το αδιέξοδο. Ας φανταστούμε την περίπτωση που πολίτης αιτείται να λάβει σχεδιαγράμματα, χρονοδιαγράμματα, αναπροσαρμογές σχεδίων που ανάδοχος δημοσίου έργου έχει καταθέσει στη Διοίκηση ή τι θα γίνει στην περίπτωση που αιτείται στοιχεία διαγωνισμού, όπως είναι η γνώση των προσφορών. Επομένως, το ερώτημα που γεννάται είναι εάν αυτά είναι έγγραφα ιδιωτικά ή δημόσια και αν γι' αυτά απαιτείται εύλογο ενδιαφέρον ή ειδικό έννομο

συμφέρον. Αυτούς τους προβληματισμούς τους συναντήσαμε και σε μια σειρά γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, όπως ήδη προαναφέραμε.⁶¹

Το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 προβλέπει, ότι για τα έγγραφα που διατηρούνται στη διοίκηση πλην όμως δεν συντάχθηκαν από αυτήν αλλά από ιδιώτες, ο αιτών θα πρέπει να αποδείξει το έννομο συμφέρον του⁶². Από την πλευρά του, το ΣτΕ αναφορικά με το έννομο συμφέρον εκφράζει αντιφατικές απόψεις διαιωνίζοντας τη σύγχυση⁶³.

Τμήμα της θεωρίας καταλήγει, εκτιμώντας πως από τη στιγμή που ένα ιδιωτικό έγγραφο χρησιμοποιήθηκε για την έκδοση διοικητικής πράξης και αποτέλεσε μία από τις προϋποθέσεις της, και συνεπώς στοιχείο της αιτιολογίας της, τούτο θα πρέπει να δεχθούμε, ότι έχει καταστεί δημόσιο και έχει συνεπώς απολέσει τον ιδιωτικό του χαρακτήρα⁶⁴. Άρα, σε αυτήν την περίπτωση δεν είναι δυνατόν να αξιώνεται η απόδειξη εννόμου συμφέροντος. Αυτό προκύπτει λαμβάνοντας υπόψη και τη βούληση του συντακτικού και του κοινού νομοθέτη για πρόσδοση στην έννοια του δημοσίου εγγράφου της ευρύτερα δυνατής ερμηνείας. Η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 δεν δύναται να επιτρέψει στη διοίκηση να ενεργήσει με τρόπο διακριτικό, αλλά της επιβάλλει να δώσει πρόσβαση υποχρεωτικά στα δημόσια έγγραφα. Ενδεχομένως, μπορεί να ευσταθεί η άποψη ότι γι' αυτά τα ιδιωτικά έγγραφα που αποτελούν δικαιολογητικά της διοικητικής πράξης μπορεί να

⁶¹Μια από τις χαρακτηριστικότερες των περιπτώσεων αμφιθυμίας σε σχέση με το εάν ένα έγγραφο χαρακτηρίζεται ως ιδιωτικό ή διοικητικό είναι η περίπτωση της γνωμοδότησης 598/2004 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Η οποία αφενός τα χαρακτηρίζει έγγραφα σε σχέση με τις τεχνικές προδιαγραφές προσφορών ενός διαγωνισμού ως διοικητικά χωρίς όμως σε μεταγενέστερο στάδιο να αποκλείει να χαρακτηριστούν ιδιωτικά, οπότε και να απαιτείται η επίκληση ειδικού εννόμου συμφέροντος.

⁶²Γνωμ. ΝΣΚ 277/1990, Γνωμ. ΝΣΚ 293/2003

⁶³βλ. ΣτΕ 1397/1993 και αντίθετα ΣτΕ 3943/1995

⁶⁴Πολ. Πρωτ. Πειραιά 3575"2013, "...Ως διοικητικά έγγραφα θα πρέπει να θεωρούνται και εκείνα που δεν προέρχονται μεν από δημόσιες υπηρεσίες, χρησιμοποιήθηκαν, όμως ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου. Οι εισαγγελικές παραγγελίες είναι δεσμευτικές για την υπηρεσία για τη χορήγηση αντιγράφων, έστω και αν στα τελευταία περιλαμβάνονται ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα..."

θεμελιωθεί η αξίωση για εύλογο ενδιαφέρον⁶⁵, ως έννοιας ευρύτερης αυτής του εννόμου συμφέροντος.

⁶⁵ Γν Εισ ΑΠ 1/2005, “Προκειμένου για «δημόσια έγγραφα», αρκεί η επίκληση και ύπαρξη «ευλόγου ενδιαφέροντος», για τα «ιδιωτικά έγγραφα» απαιτείται η επίκληση και ύπαρξη «ειδικού εννόμου συμφέροντος». Και στη μια και στην άλλη περίπτωση το ζήτημα θα κριθεί από τον υπεύθυνο και στη συγκεκριμένη περίπτωση από σας και τελικώς από τον αρμόδιο κατά τόπο Εισαγγελέα Πρωτοδικών. Η σχετική αίτηση πρέπει να είναι σαφής και ορισμένη, να προσδιόριζα δηλαδή όχι μόνον το «εύλογο ενδιαφέρον» ή το «εδικό έννομο συμφέρον», αλλά και τα συγκεκριμένα έγγραφα, αντίγραφα των οποίων ζητούνται. Ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου ως «εμπιστευτικού», αν δεν συντρέχει άλλη περίπτωση που καθιστά μη νόμιμη την αίτηση για πρόσβαση τρίτου σ' αυτό, δεν αρκεί για την μη ικανοποίηση του αιτήματος για τη χορήγηση αντιγράφου του, ενώ σε σχέση με τα αναφερόμενα στο 3^ο ερώτημα έγγραφα, θα πρέπει κάθε φορά να αξιολογείται αν σ' αυτά υπάρχουν στοιχεία που προστατεύονται από διατάξεις που καθιερώνουν απόρρητο, όπως π.χ, φορολογικά στοιχεία ή έγγραφα που ενσωματώνουν δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας, ή αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου.”

Περιορισμοί του δικαιώματος

Εισαγωγικά, και θέλοντας να δώσουμε ένα γενικότερο σχήμα των διαφόρων περιπτώσεων απαγορεύσεων, διακρίνουμε την απόλυτη και τη σχετική.

Απόλυτη απαγόρευση: σ' αυτήν υπάγονται τα έγγραφα εκείνα που σχετίζονται με την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση η διοίκηση υποχρεούται να μην επιτρέψει τέτοια πληροφόρηση.

Σχετική απαγόρευση: σ' αυτήν την κατηγορία υπάγονται όλες εκείνες οι περιπτώσεις που η διοίκηση δύναται κατά την κρίση της να αρνηθεί την ικανοποίηση της σχετικής αίτησης.

Θα πρέπει να τονίσουμε ότι οι παραπάνω απαγορεύσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται και να ερμηνεύονται όσο το δυνατόν πιο συσταλτικά και πάντοτε με πνεύμα υπέρ του πολίτη ώστε σε καμία περίπτωση να μην καταλήγουν στην ουσιαστική εκμηδένιση του δικαιώματος. Το δικαίωμα γνώσης αποτελεί μια εκδοχή της σύγχρονης αρχής της νομιμότητας. Σε περίπτωση δε αμφιβολίας θα πρέπει να ισχύει η αρχή *in dubio pro libertate*, δηλαδή στις απόλυτες απαγορεύσεις κατά του αιτούντος και στις σχετικές υπέρ του αιτούντος.

Γίνεται σαφές και μέσα από το ίδιο το γράμμα των σχετικών διατάξεων, ότι υπάρχουν περιπτώσεις που η πρόσβαση στα έγγραφα, δηλαδή το δικαίωμα της πληροφόρησης περιορίζεται ή και αποκλείεται τελείως. Τούτο προκύπτει μέσα από τη στάθμιση των συγκρουόμενων εννόμων αγαθών και προκύπτει από τη σχετική αξιολόγηση που κάνει ο νομοθέτης. Αναλυτικότερα, διακρίνονται δύο εκδοχές: οι περιπτώσεις απόλυτης και οι περιπτώσεις σχετικής απαγόρευσης, όπως προαναφέρθηκε.

I. Απόλυτη απαγόρευση

Στις περιπτώσεις αυτές το δικαίωμα στη πληροφόρηση λόγω και της σύγκρουσής του με ένα υπέρτερο έννομο αγαθό κρίνεται ότι πρέπει να αποκλεισθεί, και πιο συγκεκριμένα:

- i. Όταν το έγγραφο το οποίο αιτείται ο ενδιαφερόμενος, περιέχει πληροφορίες για την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή τα προσωπικά δεδομένα τρίτου (αρθρ. 9^A Συντάγματος).
- ii. Όταν το έγγραφο χαρακτηρίζεται ως απόρρητο. Ζήτημα γεννάται αναφορικά με το φορολογικό απόρρητο και την σχετική του κάμψη. Ειδικά όταν πρόκειται για περίπτωση εκχώρησης απαίτησης, οπότε προκύπτει ότι κάποιος τρίτος έχει έννομο συμφέρον να μάθει φορολογικά στοιχεία άλλου.
- iii. Επίσης δε, το σχετικό δικαίωμα απαγορεύεται, όταν ασκείται κατά παράβαση της νομοθεσίας για την πνευματική ή βιομηχανική ιδιοκτησία.

II. Σχετική απαγόρευση

Ακολούθως υπάρχουν και οι περιπτώσεις σχετικής απαγόρευσης, στις οποίες το δικαίωμα άρνησης πρόσβασης σε έγγραφα βρίσκεται υπό την εξουσία της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Έχει δηλαδή η διοίκηση μέσα από τη νομοθεσία τη δυνατότητα σε αυτές τις περιπτώσεις να αρνηθεί την πρόσβαση στα αιτούμενα έγγραφα, χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση υποχρέωσης από μέρους της. Τούτο συμβαίνει στις παρακάτω περιπτώσεις:

- i. Όταν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου.
- ii. Όταν το έγγραφο έχει να κάνει με έρευνα που διεξάγεται και η γνώση επί του περιεχομένου του θα δυσχεράνει σοβαρά τις δικαστικές, διοικητικές, αστυνομικές ή στρατιωτικές αρχές σε σχέση με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Εξ αντιδιαστολής, συνάγεται ότι αν δεν προκύπτει ένα τέτοιο κώλυμα, δηλαδή αν δεν πρόκειται να διαταραχθούν σοβαρά αυτές οι έρευνες, τότε η διοίκηση οφείλει να δώσει τη πρόσβαση που αιτείται ο ενδιαφερόμενος .

- iii. Παρά το γεγονός ότι ο ΚΔΔιαδ δεν προβλέπει την περίπτωση καταχρηστικής άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η διοίκηση στην οποία υποβάλλεται το σχετικό αίτημα δικαιούται να αρνηθεί επικαλούμενη την καταχρηστική του άσκηση. Τούτο δε, μπορεί με ευκολία να συναχθεί και από το άρθρο 25 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο, η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται. Ρύθμιση που αποτελεί μια γενικότερη κατευθυντήρια διάταξη και γενικότερη αρχή της έννομης τάξης.

Σε περίπτωση που γεννηθούν αμφιβολίες για το εάν μπορεί ή όχι η διοίκηση να αρνηθεί τη πρόσβαση σημειώνεται, ότι για μεν τις περιπτώσεις απόλυτης απαγόρευσης η αμφιβολία πρέπει να λειτουργεί υπέρ της διοίκησης και για δε τις περιπτώσεις της σχετικής απαγόρευσης η αμφιβολία πρέπει να λειτουργήσει υπέρ του αιτούντος.

Έννοια και είδη απορρήτων

Η έννοια του απόρρητου

Έντονη συζήτηση, όπως είναι αναμενόμενο, προκαλεί ο προβληματισμός πότε μπορεί η διοίκηση να αρνηθεί να χορηγήσει στον διοικούμενο τα αιτηθέντα έγγραφα. Καμία διάταξη ελληνικού νόμου δεν περιέχει ορισμό της έννοιας του απορρήτου⁶⁶. Ωστόσο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι απόρρητο είναι κάθε γεγονός της ιδιωτικής ζωής, για τη διατήρηση της μυστικότητας του οποίου έχει συμφέρον το άτομο, στο οποίο αφορά. Το απόρρητο είναι πάντως έννοια χρονικώς σχετική, καθώς εξαρτάται από τη βούληση του ενδιαφερομένου να διατηρηθεί κάτι μυστικό, χωρίς να αποκλείεται μεταβολή της βούλησης αυτής. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, *«ό,τι είναι σήμερον μυστικόν δύναται αύριον να κοινολογηθή, και ό,τι σήμερον είναι παγκοίνως γνωστόν δύναται μετά πάροδον ετών να καταστή απόρρητον»*⁶⁷.

Απόρρητες είναι οι συζητήσεις του υπουργικού συμβουλίου και άλλων κυβερνητικών οργάνων. Πρόκειται για ένα απόρρητο δημοσίου συμφέροντος και σχετίζεται άμεσα με πεδία όπως η εξωτερική πολιτική, η εθνική άμυνα, η ασφάλεια του κράτους ή η δημόσια τάξη. Επιπλέον, το φορολογικό, ιατρικό, εμπορικό ή βιομηχανικό απόρρητο και οποιοδήποτε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

Ως απόρρητο δύναται να ορισθεί, κάθε πληροφορία ή γεγονός που ανεξάρτητα από τον κάτοχο του δεν είναι κοινοποιήσιμο σε οποιονδήποτε τρίτο αλλά παραμένει και εξυπηρετεί τις ανάγκες του κατόχου. Απαραίτητη προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί κάποιο στοιχείο της διοίκησης ως απόρρητο, αποτελεί η νομοθετική πρόβλεψη γι' αυτό. Δηλαδή, νόμος θα πρέπει να προσδιορίζει το εάν ένα στοιχείο είναι ή όχι απόρρητο. Από τον ΚΔΔιαδ προκύπτει σαφώς η δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης για αρνητική απάντηση στον διοικούμενο που αιτείται

⁶⁶ Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 141

⁶⁷ Τ. Φιλιππίδης, Η παραβίασης της επαγγελματικής εχεμυθίας, Ποιν Χρον. Β, Αθήνα, 1952, σ. 99

έγγραφο ή στοιχείο που έχει χαρακτηριστεί ως απόρρητο. Ερμηνευτικό ζήτημα ωστόσο γεννάται, όταν για το στοιχείο αυτό ο διοικούμενος θεμελιώνει ειδικό έννομο συμφέρον, δηλαδή στη περίπτωση εκείνη που υπάρχουν ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται απλά και μόνο στη διοίκηση χωρίς να αποτελούν στοιχεία διοικητικής πράξης και συνεπώς υπάγονται στο ιδιωτικό απόρρητο. Η πρώτη άποψη θέλει τη δημόσια διοίκηση να μην έχει τη σχετική εξουσία, μιας και η απαγόρευση αναφορικά με το απόρρητο είναι σαφέστατη και δεν αφήνει περιθώρια ελιγμών. Αντίθετα, η δεύτερη άποψη που έχει διατυπωθεί ισχυρίζεται, ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση θα πρέπει να γίνει στάθμιση από μέρους της διοίκησης ώστε να διαφυλαχθεί και το συνταγματικό δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι, όταν η διοίκηση αρνείται σε συμμετέχοντα σε διαγωνισμό επιλογής προμηθευτή των Ενόπλων Δυνάμεων να του χορηγήσει αντίγραφο από το πρακτικό αξιολόγησης του τελικώς επιλεγέντα προμηθευτή. Η μη πρόσβαση σε έγγραφα που χαρακτηρίζονται απόρρητα, ισχύει ακόμη και έναντι εισαγγελικής παραγγελίας⁶⁸. Ο Σολδάτος αναφέρει, ότι οι υπηρεσίες του δημοσίου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του αιτήματος μόνο στις περιπτώσεις που ρητώς ορίζονται στην παρ. 3 του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 και όχι όταν ένα έγγραφο αυτοχαρακτηρίζεται ως απόρρητο⁶⁹. Σύμφωνα με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους⁷⁰ και αναφορικά με τα στοιχεία μιας ένορκης διοικητικής ανάκρισης προκύπτει, ότι η διοικητική ανάκριση είναι από τη φύση της απόρρητη αλλά ρητή διάταξη που να προβλέπει κάτι τέτοιο δεν υπάρχει. Αυτό μας ενδιαφέρει, γιατί σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 απαιτείται για την υποστήριξη εκ μέρους της διοίκησης του επιχειρήματος περί απορρήτου, τούτο να προέρχεται από ειδική διάταξη και όχι απλώς από τον εκδότη του εγγράφου. Ως περίπτωση απορρήτου, που θεμελιώνεται σε ειδική διάταξη έχουμε το άρθρο 27

⁶⁸Πολ Πρωτ. Πειραιά 3575/2013, “...Οι εισαγγελικές παραγγελίες είναι δεσμευτικές για την υπηρεσία για τη χορήγηση αντιγράφων, έστω και αν στα τελευταία περιλαμβάνονται ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα...”

⁶⁹Δ. Σολδάτος, Ερμηνεία Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Μαρίας Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2000, σ. 61 επ.

⁷⁰Γνωμ. ΝΣΚ, 149/1990

του ν. 703/1977 περί εχεμύθειας και απορρήτου για τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Άλλη περίπτωση, είναι οι μελέτες διυλιστηρίων πετρελαίου που υποβάλλονται σύμφωνα με τη νομοθεσία περί αντιμετώπισης κινδύνων από ατυχήματα μεγάλης εκτάσεως και αποτελούν υπηρεσιακό απόρρητο⁷¹.

Είδη απορρήτου

Το ιατρικό απόρρητο

Σύμφωνα με το άρθρο 23 του Α.Ν. 1565 /1939 ο ιατρός οφείλει να τηρεί απόλυτη εχεμύθεια για ότι είδε, άκουσε, έμαθε ή κατάλαβε κατά την άσκηση του επαγγέλματός του και το οποίο αποτελεί απόρρητο του αρρώστου ή των οικείων αυτού, πλην των περιπτώσεων που ο νόμος τον υποχρεώνει σε άρση αυτού. Ο κανονισμός δεοντολογίας και ειδικότερα ο ν. 3418/2005 στο άρθρο 13 προβλέπει, ότι ο γιατρός οφείλει να τηρεί αυστηρά απόλυτη εχεμύθεια για οποιοδήποτε στοιχείο υποπίπτει στην αντίληψή του ή του αποκαλύπτει ο ασθενής ή τρίτοι, στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων του, και το οποίο αφορά στον ασθενή ή τους οικείους του. Προς τούτο και επιβάλλεται σ' αυτόν να ασκεί την αναγκαία εποπτεία στους βοηθούς, στους συνεργάτες, να λαμβάνει κάθε μέτρο διαφύλαξης του απορρήτου και για το χρόνο μετά τη με οποιονδήποτε τρόπο παύση ή λήξη άσκησης του λειτουργημάτων του. Τονίζεται δε στην έκτη παράγραφο του άρθρου 13 ότι η υποχρέωση τήρησης και διαφύλαξης του ιατρικού απορρήτου δεν παύει να ισχύει με το θάνατο του ασθενή. Προς ακόμη μεγαλύτερη ενίσχυση των όσων αναφέραμε για το ιατρικό απόρρητο, η έννομη τάξη έρχεται να το καταστήσει ακόμη πιο ισχυρό και με ποινικό νόμο. Ειδικότερα, στο άρθρο 371 παρ. 1 του Ποινικού Κώδικα προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι γιατροί⁷² τιμωρούνται με χρηματική ποινή ή

⁷¹ Γνωμ ΝΣΚ, 401/1992

⁷² 371ΠΚ παρ.1: "Κληρικοί, δικηγόροι και κάθε είδους νομικοί παραστάτες, συμβολαιογράφοι, γιατροί, μαίες, νοσοκόμοι, φαρμακοποιοί και άλλοι στους οποίους κάποιος εμπιστεύονται συνήθως λόγω του επαγγέλματος του ή της ιδιότητάς τους, ιδιωτικά απόρρητα, καθώς και οι βοηθοί των προσώπων αυτών τιμωρούνται με χρηματική ποινή ή

φυλάκιση αν αποκαλύψουν ιδιωτικά απόρρητα που ήρθαν σε γνώση τους είτε κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους είτε που περιήλθαν σ' αυτούς λόγω της ιδιότητάς τους.

Το φορολογικό απόρρητο

Το φορολογικό απόρρητο αποτελεί μια νομοθετική πρόβλεψη αρκετά παλιά για την έννομη μας τάξη⁷³. Το συγκεκριμένο απόρρητο αποτελεί ειδικότερη μορφή του υπηρεσιακού απορρήτου και το περιεχόμενό του συνίσταται στην υποχρέωση των φορολογικών αρχών να αποφεύγουν κάθε ενέργεια, με την οποία, άμεσα ή έμμεσα, το περιεχόμενο των τηρουμένων από αυτές στοιχείων των φορολογουμένων μπορεί να περιέλθει σε τρίτα πρόσωπα. Απόρρητα φορολογικά στοιχεία δεν είναι μόνον όσα αναφέρονται στο στενό κύκλο των φορολογικών υποχρεώσεων του φορολογουμένου, αλλά και όσα σχετίζονται με τις επιχειρηματικές, επαγγελματικές και εν γένει οικονομικές δραστηριότητές του, καθώς επίσης και με ζητήματα προσωπικού ή οικογενειακού χαρακτήρα⁷⁴. Συνεπώς θέματα, που αφορούν σε επιχειρηματικά μυστικά, όπως είναι μέθοδοι παραγωγής, πελατολόγια, συμβάσεις, πηγές προμηθειών, πιστωτική ικανότητα, πολιτική τιμών, αγορών, πωλήσεων κ.λπ., καθώς επίσης δηλωθείσα αναπηρία ή ασθένεια του φορολογουμένου ή μελών της οικογενείας του κ.ο.κ., εμπίπτουν σαφώς στη σφαίρα του φορολογικού απορρήτου. Πρέπει να τονιστεί ότι το απόρρητο αντιτάσσεται μόνον έναντι των τρίτων προσώπων, τα οποία επιθυμούν να αντλήσουν τις σχετικές πληροφορίες από τα τηρούμενα στη φορολογική αρχή στοιχεία (με εξαίρεση βέβαια τις περιπτώσεις που ρητά ορίζονται στο νόμο, όπως το Ι.Κ.Α., οι Ο.Τ.Α. κ.λπ.). Αντίθετα, ο ίδιος ο φορολογούμενος έχει σε κάθε περίπτωση νόμιμο δικαίωμα να ζητά από τη Δ.Ο.Υ. και να λαμβάνει επικυρωμένα αντίγραφα ή βεβαιώσεις από

με φυλάκιση μέχρι ενός έτους αν φανερώσουν ιδιωτικά απόρρητα που τους τα εμπιστεύθηκαν ή που τα έμαθαν λόγω του επαγγέλματος ή της ιδιότητάς τους”.

⁷³Χ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 144

⁷⁴βλ. και άρθρο 5 παρ.3 του ν. 2690/99, επίσης βλ. άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 2472/97

στοιχεία του προσωπικού του φακέλου, χωρίς μάλιστα να υποχρεούται να εκθέσει για ποιες χρήσεις προορίζονται αυτά ⁷⁵. Αυτός ο περιορισμός της διοίκησης δεν κάμπτεται ακόμη και όταν θεμελιώνεται ειδικό έννομο συμφέρον. Στόχος της θέσπισης του είναι αφενός μεν, η δημιουργία ενός πλαισίου εμπιστοσύνης μεταξύ του κράτους και του πολίτη, γνωρίζοντας ο τελευταίος ότι τα συμφέροντα δεν κλονίζονται και διαφυλάσσονται από το κράτος οι φορολογικές του πληροφορίες, αφετέρου δε η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος μιας και ο χαρακτηρισμός τους ως «απόρρητων» διευκολύνει την ειλικρινή δήλωση τους από τους φορολογούμενους. Κάμψη του φορολογικού απορρήτου έχουμε όταν αναφύονται ζητήματα δημοσίου συμφέροντος ή όταν προσβάλλονται συνταγματικά δικαιώματα. Τέτοια ζητήματα για παράδειγμα έχουμε όταν πρόκειται για αξιόποινες πράξεις ή όταν έχουμε εκκρεμή υπόθεση διατροφής μεταξύ συζύγων ή τέκνων οπότε και θα πρέπει να έχουμε πρόσβαση στα φορολογικά στοιχεία άλλου. Το φορολογικό απόρρητο παραμερίζεται όταν τρίτος δικαιούται να λάβει γνώση πληροφοριών άλλου φορολογουμένου π.χ. εκχώρηση απαίτησης ⁷⁶.

Σαφώς και υπάρχουν και άλλα είδη απορρήτων όπως το υπηρεσιακό (που αναφέρθηκε ακροθιγώς), το δικηγορικό, το συμβολαιογραφικό, το απόρρητο των επιστολών και της επικοινωνίας εν γένει αλλά και το γενικότερο επαγγελματικό απόρρητο, ωστόσο, στην παρούσα αναφερόμαστε διεξοδικά στο φορολογικό και το ιατρικό.

⁷⁵ Γνωμ. ΝΣΚ 193/2003

⁷⁶ Α. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 253 επ.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και η Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα⁷⁷

Το ζήτημα της υποχρέωσης της κρατικής διοίκησης για παροχή πληροφοριών γεννά μια πολύ σοβαρή σύγκρουση με το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όταν οι αιτούντες αξιώνουν πρόσβαση σε προσωπικά δεδομένα τρίτων⁷⁸. Το άρθρο 4 του ΚΔΔιαδ⁷⁹, που θεμελιώνει το δικαίωμα παροχής

⁷⁷ Το δίκαιο της προστασίας προσωπικών δεδομένων διέπεται από τα παρακάτω νομοθετήματα : 9^Α Συντάγματος, ν. 2472/1997, ν. 3471/2006, ν. 3783/2009, ν. 3917/2011, ν. 4070/2012, ν. 3051/2002

⁷⁸ Σ. Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007, σ. 308

⁷⁹ 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματα τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη ημέρες. β. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται, κατά περίπτωση, διαφορετική προθεσμία για τη διεκπεραίωση υποθέσεων, εφόσον το επιβάλλουν ειδικοί λόγοι, που αναφέρονται ρητώς σ' αυτήν. 2. Εάν κάποια υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, ειδικά αιτιολογημένης, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει, εντός πέντε (5) τουλάχιστον ημερών πριν από την εκπνοή τους, να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα: α) τους λόγους της καθυστέρησης, β) τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την υπόθεση και τον αριθμό τηλεφώνου του, για την παροχή πληροφοριών και γ) κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία". 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό". 4. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις. Αν η άμεση χορήγηση τούτων δεν είναι δυνατή, αυτά αποστέλλονται ταχυδρομικώς, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών, στη διεύθυνση που έχει δηλωθεί. Η υποχρέωση αυτή δεν υφίσταται αν ο ενδιαφερόμενος, με την αίτησή του, δηλώσει ότι δεν επιθυμεί την ταχυδρομική αποστολή και ότι θα παραλάβει τα έγγραφα αυτά αυτοπροσώπως ή με εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του. 5. Η υπηρεσία στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορηγεί στον ενδιαφερόμενο απόδειξη παραλαβής όπου περιλαμβάνονται ο οικείος αριθμός πρωτοκόλλου, η προθεσμία εντός της οποίας υφίσταται υποχρέωση προς διεκπεραίωση της υπόθεσης, καθώς και η επισήμανση ότι, σε περίπτωση υπέρβασης των χρονικών ορίων που καθορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου, παρέχεται δυνατότητα αποζημίωσης κατά τις ρυθμίσεις των

πληροφοριών δεν προβλέπει περιορισμούς, όπως συμβαίνει, με την περίπτωση του άρθρου 5 για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα που υιοθετούνται περιορισμοί στην άσκησή του. Εδώ, θα λέγαμε ότι διακρίνουμε μια αντινομία της έννομης τάξης η οποία είναι αρκετά εύκολο να κατανοηθεί γιατί μεταξύ όλων των άλλων η εγγύτητα των δύο άρθρων μας βοηθά σ' αυτό. Η αντινομία αυτή μεταξύ των δύο άρθρων θα μπορούσε να μας οδηγήσει στο εξής αντιφατικό, και εξ αυτού τουλάχιστον εσφαλμένου συμπεράσματος ότι για το μεν δικαίωμα της πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα ισχύουν οι περιορισμοί όπως το άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ τους αναφέρει ενώ για το δικαίωμα στην παροχή πληροφοριών εκ μέρους της διοίκησης που ρυθμίζεται από το άρθρο 4 του ΚΔΔιαδ ισχύουν μόνο οι περιορισμοί του ν. 2472/1997, δηλαδή του νόμου περί προσωπικών δεδομένων. Σχηματίζεται λοιπόν η εξής αντινομία: το ευρύτερο δικαίωμα πληροφόρησης, εκφάνσεις του οποίου αποτυπώνονται στα άρθρα 4 και 5 του ΚΔΔιαδ με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και το δικαίωμα στη πληροφόρηση, να ρυθμίζονται με διαφορετικούς τρόπους και να έχουν ξεχωριστούς περιορισμούς. Εκεί ακριβώς έγκειται και η αξιολογική αντινομία για την οποία μιλούμε στην παρούσα παράγραφο. Ακόμη, παρουσιάζεται ο κίνδυνος ο αιτών να επιλέξει λόγω ακριβώς και αυτής της διαφοράς, να επικαλεστεί το δικαίωμα του άρθρου 4 έναντι αυτού του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, και τούτο διότι το πρώτο του δίνει μεγαλύτερο περιθώριο πρόσβασης έναντι του δευτέρου. Και εδώ ο Βλαχόπουλος παίρνει την εξής θέση: για την πρόσβαση στις πληροφορίες δυνάμει του άρθρου 4 του ΚΔΔιαδ θα πρέπει να ισχύουν ότι και για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα. Θα πρέπει δηλαδή να εφαρμοστούν αναλογικά και για το δικαίωμα του άρθρου 4 οι περιορισμοί της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ. Και τούτο με τρόπο ώστε στις περιπτώσεις των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων ή των δεδομένων που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων, οι πληροφορίες που έχουν να κάνουν με αρχεία που εκ του νόμου χαρακτηρίζονται απόρρητα να ισχύσει το

παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 5 του Ν.1 943/1991 (ΦΕΚ50 Α'), όπως ισχύει. 6. Οι προθεσμίες των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου δεν ισχύουν για αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, εφόσον υφίσταται σχετική εκκρεμής δίκη, καθώς και για τις περιπτώσεις όπου απαιτείται εμφάνιση του ενδιαφερομένου ενώπιον συλλογικού οργάνου, και η μη προσέλευση του οφείλεται σε υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους"

προβάδισμα αυτών έναντι του δικαιώματος της πληροφόρησης, όπως κατ' αντιστοιχία ισχύει και στην πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα. Συνεπώς, και κατ' αντιστοιχία προς το δικαίωμα για τη πρόσβαση στα έγγραφα, θα πρέπει να διενεργηθεί μία στάθμιση και να μελετηθεί εάν τα προσωπικά δεδομένα αναφέρονται σε πρόσωπα που συμμετέχουν στον πολιτικό ή πολιτειακό βίο της χώρας, εάν αυτά τα προσωπικά δεδομένα σχετίζονται με άσκηση δημοσίων καθηκόντων κ.ά.

Γίνεται ήδη σαφές ότι μια από τις πολύ ευαίσθητες και σημαντικές πλευρές του δικαιώματος στη πληροφόρηση άπτεται ενός πολύ σημαντικού πεδίου της εννόμου τάξεως, αυτό της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁸⁰. Η πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά στοιχεία έχει ως συνέπεια ο διοικούμενος να λαμβάνει γνώση εκ των πραγμάτων και σημαντικού αριθμού προσωπικών στοιχείων που διαλαμβάνονται σ' αυτά. Από τη μία πλευρά το δικαίωμα στην πρόσβαση και στη διακίνηση της πληροφόρησης και από την άλλη ο κίνδυνος για τη διασπορά και διάχυση προσωπικών στοιχείων και συνακόλουθα η δυνητική προσβολή της προσωπικότητας φέρνουν τη νομική κοινότητα αντιμέτωπη με έννομα αγαθά που πρέπει να προστατευτούν και να προσβληθούν ταυτόχρονα. Οι ανωτέρω σκέψεις για το δικαίωμα πληροφόρησης και ακολούθως για το δικαίωμα πρόσβασης εντάσσονται και απορρέουν από την αρχή της διαφάνειας ως μία από τις βασικές οργανωτικές αρχές του σύγχρονου κράτους δικαίου. Και παρά το γεγονός ότι και με τη θέσπιση των άρθρων που ήδη παραπάνω εξετάσθηκαν, αυτών των άρθρων 5^A και 10παρ. 3 του Συντάγματος, από μέρος της θεωρίας διατυπώνονται ορισμένοι προβληματισμοί ως προς τη κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας από το συνταγματικό νομοθέτη⁸¹. Ο προβληματισμός αναδεικνύεται στο εάν πράγματι ο συνταγματικός νομοθέτης κάνει την επιλογή να αναδείξει την αρχή της διαφάνειας σε συνταγματική αρχή ή απλώς οι επιμέρους αναφορές του είναι ειδικότερες και περιπτωσιολογικές. Άρα, πρέπει η αρχή της διαφάνειας να

⁸⁰Γ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στο Συνήγορος του Πολίτη- Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης (επιμ. Κ. Σπανού), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010, σ. 173 επ.

⁸¹Σ. Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίαντων προσωπικών δεδομένων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007,σ. 36 επ.

αφορά όλα τα πεδία κρατικής λειτουργίας, ως μια γενικότερη συνταγματική αρχή ή όχι; Μήπως η σαφής κατοχύρωση της διαφάνειας σε ορισμένους μόνο τομείς της κρατικής λειτουργίας πρέπει να μας οδηγήσει στο εξ αντιδιαστολής συμπέρασμα ότι δεν αφορά τις υπόλοιπες λειτουργίες; Την απάντηση δίνει ο ίδιος ο Βλαχόπουλος που τονίζει πως για την ύπαρξη συνταγματικών αρχών δεν απαιτείται καν ρητή αναφορά του συνταγματικού νομοθέτη και αυτό δικαιολογείται από τον ελλειπτικό χαρακτήρα του συνταγματικού κειμένου. Αντιθέτως, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι αρχές προκύπτουν από τις ευρύτερες αξιολογήσεις του συνταγματικού νομοθέτη.

Μια από τις πρώτες αφορμές για την υιοθέτηση της αρχής της διαφάνειας ως συνταγματικής αρχής που βρίσκεται σε περίοπτη θέση, προκύπτει από το δημοκρατικό πολίτευμα. Οι σύγχρονες αντιλήψεις για τη δημοκρατία θέλουν τον πολίτη συμμετοχο, συνδιαμορφωτή και ελεγκτή της κρατικής λειτουργίας και τούτο προκύπτει μέσα από δικαιώματα όπως του συνέρχεσθαι, της ενώσεως, της έκφρασης γνώμης, της ίδρυσης πολιτικών κομμάτων κλπ. Όλα αυτά όμως προϋποθέτουν μια ανοιχτή και διαφανή λειτουργία της κρατικής εξουσίας. Η ουσιαστική άσκηση των παραπάνω δικαιωμάτων απαιτεί μια Πολιτεία που δεν είναι φοβική αντιθέτως εγκολπώνει τον έλεγχο και την κριτική ως ουσιώδη συμμετοχή και νομιμοποίησή της. Πώς ο πολίτης θα ψηφίσει, πώς θα εκφραστεί κ.α. εάν έχει μόνο μερική γνώση για τα δημόσια πράγματα; Επιπροσθέτως, άλλη βασική αρχή που προϋποθέτει και αυτή με τη σειρά της ένα ανοιχτό και διαφανές κράτος είναι η αρχή του κράτους δικαίου. Πώς είναι δυνατόν να συμπορευθούν έννοιες όπως αυτή του κράτους δικαίου με την ταυτόχρονη κρυφή λειτουργία; Εξ αντιδιαστολής λοιπόν συνάγεται πως η αρχή της δημοσιότητας αποτελεί παρακλάδι της αρχής του κράτους δικαίου που μάλιστα μέσα από τον διαφανή τρόπο λειτουργίας που επιτάσσει, ενισχύει την αρχή της νομιμότητας και επιβάλλει τον έλεγχο της κρατικής δράσης τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο. Ιδιαίτερη σημασία έχει η αρχή της διαφάνειας και για τα “διαδικαστικά δικαιώματα”, όπως χαρακτηρίζονται. Αποτελούν ένα ιδιαίτερο πλέγμα διατάξεων που η έκφανση τους αναπτύσσεται στο πλαίσιο των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Η διαφάνεια για παράδειγμα συνυφάνεται στενά με το δικαίωμα πληροφόρησης, με το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ή ακόμη και με το

δικαίωμα αναφοράς ενώπιον των διοικητικών αρχών. Πώς είναι δυνατόν κάποιος να προσφύγει για μια διοικητική κύρωση που του επιβάλλεται αν νωρίτερα δεν μπορεί να έχει πρόσβαση στο σχετικό φάκελο ή στην αιτιολογία της; Τα παραπάνω διαδικαστικά δικαιώματα, που ακροθιγώς αναφέραμε αποτελούν μια από τις πλέον ορατές πλευρές της συνταγματικής θεμελίωσης της αρχής της διαφάνειας. Παρ' όλα αυτά, δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι δεν είναι τα μόνο ερείσματα της παραπάνω αρχής. Και τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι η αρχή της διαφάνειας δεν έχει να κάνει μόνο με τον έλεγχο της διοίκησης από την πλευρά των διοικουμένων αλλά με μια συνολικότερη και ευρύτερη αξιολόγηση που θέλει τον πολίτη να καθίσταται συνδιαμορφωτής και συμμετοχος στην άσκηση της κρατικής λειτουργίας και στο σχηματισμό της κρατικής βούλησης, όπως εκτέθηκε και παραπάνω.

Όπως ήδη υπογραμμίσαμε, στο πλαίσιο της μελέτης μας για τη προστασία των προσωπικών δεδομένων σε σχέση με το δικαίωμα στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα αντικρίσαμε αμέσως τον κατ' εξοχήν θεσμό του κράτους που τα προστατεύει, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Η ανεξάρτητη αυτή αρχή έχει θεσπιστεί με σκοπό τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως κατοχυρώνεται στα 9^Α παρ. 2 και 101^Α του Συντάγματος. Το δικαίωμα ελέγχου από την αρχή γεννάται όταν περιλαμβάνονται σε δημόσιο έγγραφο προσωπικά δεδομένα. Τούτο αποτελεί τον κανόνα, γι' αυτό και η αρχή δέχεται πληθώρα αιτήσεων που προέρχονται είτε από τους φορείς δημόσιας διοίκησης για τον τρόπο διαχείρισης των αιτήσεων των πολιτών είτε και από απλούς ιδιώτες το αίτημα των οποίων απορρίφθηκε.

Είναι προφανές, και από τα όσα προηγήθηκαν, ότι η προσέγγιση της νομοθεσίας και του ρυθμιστικού πλαισίου της πρόσβασης στα έγγραφα θα πρέπει να γίνεται σε συσχετισμό και με το αντίστοιχο ρυθμιστικό πλαίσιο της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Ένα πρώτο σημείο που πρέπει να επισημάνουμε είναι η απαγόρευση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ και πιο συγκεκριμένα στο σημείο που κάνει λόγο για την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτων. Και εδώ γεννάται ένα σημαντικό ερμηνευτικό ζήτημα.

Όπως αναφέρει και ο Λαζαράκος⁸², η σημερινή πρακτική θέλει τις δημόσιες υπηρεσίες να απορρίπτουν αιτήματα πολιτών για πρόσβαση στα έγγραφα επικαλούμενες την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πράγμα που δεν ισχύει μιας και η έννοια της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής είναι στενότερη απ' αυτήν των προσωπικών δεδομένων.

Είναι σαφές ότι στη περίπτωση που ο αιτών ζητά να λάβει έγγραφα που περιέχουν στοιχεία με δικά του προσωπικά δεδομένα δεν υφίσταται ζήτημα σύγκρουσης, κάτι που προκύπτει και από το άρθρο 12 του ν. 2472/1997 περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με αυτό, ο αιτών έχει έννομο συμφέρον να λάβει γνώση των πληροφοριών γύρω από το πρόσωπο του και μάλιστα τούτο είναι αδιαμφισβήτητο.

Στη περίπτωση κατά την οποία τα αιτούντα δημόσια έγγραφα περιέχουν απλά προσωπικά δεδομένα τρίτων, ενεργοποιείται η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 2472/1997 περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Έτσι, η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων κατ' αρχήν επιτρέπεται μόνο με τη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων σύμφωνα και με τη πρώτη παράγραφο του άρθρου. Η συγκεκριμένη διάταξη αναφέρεται την περίπτωση που επιτρέπεται η επεξεργασία χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου εάν αυτή η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης που επιβάλλεται από το νόμο. Τέτοια υποχρέωση προκύπτει από το άρθρο 5 παρ. 1, 2, 3 του ΚΔΔιαδ όταν τα έγγραφα στα οποία αξιώνεται η πρόσβαση δεν αναφέρονται στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτων και δεν παραβιάζεται το απόρρητο (πχ. ιατρικό, φορολογικό, τραπεζικό, επιχειρηματικό⁸³). Η συγκεκριμένη ρύθμιση εφαρμόζεται όταν τα δεδομένα συνδέονται συνεπώς με την επαγγελματική και εν γένει δημόσια

⁸² Γ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία: ανοιχτή διοίκηση & κοινωνία της πληροφορίας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 175

⁸³ ΣτΕ, 2365/2013, "...Το ως άνω, όμως, δικαίωμα πρόσβασης δεν είναι απόλυτο, αλλά περιορίζεται από την ανάγκη διαφύλαξης, ιδίως, του επιχειρηματικού απορρήτου των στοιχείων άλλων επιχειρήσεων, που, επίσης, τυγχάνει προστασίας στο δίκαιο της Ένωσης, σε επίπεδο γενικής αρχής αυτού (βλ. απόφαση ΔΕΕ της 29.3.2012, C-1/11, Interseroh Scrap and Metals Trading, σκ.43, απόφαση ΔΕΚ της 14.2.2008, C-450/06, Varec, σκ. 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)..."

παρουσία και δράση του υποκειμένου και συνεπώς δεν εμπίπτουν στις παραπάνω απαγορεύσεις. Το ενδιαφέρον γεννάται στις περιπτώσεις εκείνες που τα αιτούμενα στοιχεία δεν άπτονται της επαγγελματικής ή εν γένει δημόσιας δράσης του υποκειμένου αλλά σχετίζονται με την ιδιωτική ή οικογενειακή του ζωή. Σ' αυτήν τη περίπτωση ενεργοποιείται το στοιχείο (ε) της παρ. 2 του άρθρου 5 το οποίο και υποχρεώνει τον δημόσιο φορέα να προβεί σε στάθμιση των εννόμων συμφερόντων. Η διάταξη χαρακτηριστικά αναφέρει σε σχέση με την επεξεργασία άνευ συγκατάθεσης ότι είναι *“απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση του εννόμου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τρίτος ή 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 τα δεδομένα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες αυτών”*. Παράδειγμα τέτοιων περιπτώσεων μπορεί να είναι, υποθέσεις πρόσβασης σε στοιχεία συνυποψηφίων στο πλαίσιο διαγωνισμών του δημοσίου που οι φάκελοι των υποψηφίων περιλαμβάνουν εκ των πραγμάτων όχι μόνο πληροφορίες σε σχέση με το επάγγελμα ή τη δημόσια δράση αλλά και οικογενειακά ή ιδιωτικά δεδομένα.

Ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα

Τι γίνεται όμως στη περίπτωση που τα αιτούμενα στοιχεία περιλαμβάνουν και ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα; Σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα επιτρέπεται ύστερα από άδεια της Αρχής Προστασίας. Παρ' όλα αυτά δεν θα πρέπει να διευρύνεται υπέρμετρα η έννοια των όρων «ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα» γιατί όλα τα προσωπικά δεδομένα δεν είναι και ευαίσθητα. Ως ευαίσθητα θεωρούνται από τον νόμο, δεδομένα που σχετίζονται με τη φυλετική ή εθνική προέλευση, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, τη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, πληροφορίες αναφορικά με την υγεία, την κοινωνική πρόνοια, την ερωτική ζωή όπως και τις ποινικές διώξεις ή ποινικές καταδίκες. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, η Αρχή δίνει τη σχετική άδεια όταν συντρέχει κάποια από τις εξαιρετικές περιπτώσεις του άρθρου 7 παρ. 2.

Συνηθέστερη περίπτωση είναι αυτή της επεξεργασίας στοιχείων που είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίων. Μια σημαντική υπογράμμιση: ο τρίτος που αιτείται αυτών των στοιχείων πρέπει να επικαλείται αλλά και να αποδεικνύει ότι τα αιτούμενα στοιχεία του είναι απολύτως αναγκαία και πρόσφορα για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου.

Η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα αποτελεί έναν πολύ βασικό θεσμό που περιλαμβάνεται στην αρχή της διαφάνειας αλλά δεν είναι ο μόνος⁸⁴. Η συγκεκριμένη αρχή υποστασιοποιείται και με εναλλάκτικους τρόπους όπως,

- i. με την παροχή πληροφόρησης από μέρους της διοίκησης κατόπιν σχετικής αιτήσεως (άνευ της χορήγησης του ίδιου του διοικητικού εγγράφου, όπως ήδη έχουμε δει)*
- ii. με την άνευ αιτήσεως πληροφόρηση του διοικουμένου, είτε προβλέπεται είτε όχι από το νόμο*
- iii. με τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων των συλλογικών οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας*
- iv. με τη δημοσιότητα των υπολοίπων διοικητικών διαδικασιών*

Με όλους τους παραπάνω τρόπους γίνεται σαφές ότι η αρχή της διαφάνειας πραγματώνεται. Αυτό από μόνο του έχει ως συνέπεια να εγείρονται ζητήματα αναφορικά με τη προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Γίνεται σαφές λοιπόν ότι η μονοδιάστατη πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα έχει μεταβληθεί απαιτώντας από ένα σύγχρονο κράτος η αρχή της διαφάνειας να λαμβάνει σάρκα και οστά με περισσότερους τρόπους. Οι νεότερες αντιλήψεις για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου επιβάλλουν μια πιο διαδραστική και αλληλεξαρτώμενη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη. Ακρογωνιαίος λίθος αυτής της εξέλιξης είναι οι νεότερες τεχνολογίες και η αντίληψη για την ενεργή συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης.

⁸⁴ Σ. Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007, σ. 293 επ

Συμπεράσματα

Φτάνοντας στην ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας έχει ενδιαφέρον να σταθούμε σε ορισμένες σκέψεις που γεννήθηκαν από την ενασχόληση μας με το παρόν θέμα. Η θεωρία του συνταγματικού και διοικητικού δικαίου αναμφισβήτητα έχει να επιδείξει μια πλειάδα θεμάτων σε πολύ μεγάλο πλάτος και βάθος ανεπτυγμένα. Είναι αληθές ότι τόσο σε διεθνές όσο και σε εσωτερικό επίπεδο, η βιβλιογραφία είναι πλούσια και η νομολογία πληθωρική και πολυδιάστατη. Μ' αυτό το πόνημα μας δόθηκε η ευκαιρία να έρθουμε σε επαφή με ένα αντικείμενο που συχνά λαμβάνει δευτερεύουσα θέση στον κοινωνικό και επιστημονικό διάλογο. Στο δημόσιο δίκαιο κυριαρχούν οι συνταγματικές διατάξεις, οι θεωρίες του κράτους, οι μεγάλες πολιτικές φιλοσοφίες και οι αντίστοιχες σχολές που τις υποστηρίζουν. Σε καμία περίπτωση δεν πιστεύαμε ότι ένα φαινομενικά απλό ζήτημα, όπως αυτό του δικαιώματος πληροφόρησης, θα έχει τόσο μεγάλο ενδιαφέρον και τόσο πλούσια ανάλυση. Το ακόμη πιο ενδιαφέρον είναι το γεγονός πως άπτεται διαστάσεων της ζωής των πολιτών που κρίνονται απολύτως καίριες, καθημερινές και άμεσες. Το συγκεντρωτικό κράτος από τις νεο-νεωτερικές κοινωνίες των τελευταίων αιώνων του μεσαίωνα μετεξελίχθηκε σε ένα τεράστιο μηχανισμό που πολλές φορές καταπίεσε με τη δράση του τους πολίτες, είτε ατομικά είτε ομαδικά. Ευτυχώς, οι σύγχρονες κοινωνίες αντιλήφθηκαν από νωρίς τη σημασία των ατομικών δικαιωμάτων, ως του πλέον αποτελεσματικού τρόπου προάσπισης των ατόμων από την αυθαιρεσία και την καταπίεση ενός μηχανισμού που όλο διογκώνονταν και παράλληλα ασκούσε εξουσία. Το κράτος θεσπίζει νόμους, επιβάλλει ρυθμίσεις, καταστέλλει, προλαμβάνει, συγκεντρώνει στοιχεία και για όλα αυτά συντηρεί μια τεράστια μηχανή ελέγχου της ζωής όλων μας. Απέναντι σ' αυτό το σύγχρονο Λεβιάθαν το άτομο φαντάζει απροστάτευτο και αδύναμο χωρίς την ύπαρξη και την πρακτική εφαρμογή των ατομικών δικαιωμάτων. Ένα από αυτά, που όπως είπαμε φαντάζει εκ πρώτης όψης να είναι ήσσονος σημασίας, είναι το δικαίωμα πληροφόρησης και ειδικότερα το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Ο πολίτης του 21^{ου} αιώνα έχει το δικαίωμα να απαιτήσει την πρόσβαση σε στοιχεία που η διοίκηση κρατά στα χέρια της και ακολούθως η διοίκηση έχει την υποχρέωση να αποδώσει τα έγγραφα που ζητούνται και μάλιστα μέσα σε χρονικά όρια δεσμευτικά

και με αξίωση αποζημιώσεως σε περίπτωση καθυστέρησης. Η νομοθετική εξέλιξη του δικαιώματος δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική αλλά σίγουρα πιο αισιόδοξη σε σχέση με το παρελθόν. Έχουν γίνει πολλά αλλά μένουν να γίνουν ακόμα περισσότερα. Τούτο κρίνεται ακόμα πιο επιτακτικής ανάγκης ενόψει και της συνεχούς αυξανόμενης τεχνολογικής προόδου. Το κράτος φαίνεται να φροντίζει να εφαρμόζει τις τεχνολογικές επιταγές με μεγαλύτερη ευελιξία απ' ότι να υιοθετεί ρυθμίσεις για την προστασία των πολιτών από την εφαρμογή αυτών των νέων τεχνολογικών μορφών. Σε κάθε περίπτωση, με την παρούσα δεν διεκδικούμε την ολοκληρωτική κάλυψη του θέματος, προσπαθήσαμε απλά να συγκεντρώσουμε όλα εκείνα τα χρήσιμα σημεία του πακέτου των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούν στο δικαίωμα πρόσβασης δίνοντας μια σαφή λειτουργική χροιά στην εν λόγω εργασία. Εξάλλου, πραγματικά επί του πιεστηρίου⁸⁵, πληροφορηθήκαμε σχετικά με τον νέο Κώδικα Πρόσβασης σε Δημόσια Έγγραφα και Στοιχεία, που αναφέρεται στο Προεδρικό Διάταγμα 28/2015. Όπως είναι εύκολα αντιληπτό, ο νέος αυτός Κώδικας μπορεί και θα αποτελέσει αντικείμενο μελλοντικών εργασιών και για ευνόητους λόγους δεν αναλύθηκε στην παρούσα, η οποία παραδόθηκε πριν τη δημοσίευσή του.

⁸⁵ΦΕΚ 34/Α/21-3-2015

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Περί φορέων δικαιώματος, ειδών εγγράφων, εννόμου συμφέροντος, περιορισμών δικαιώματος

- ΑΠ 752/1988 ΝοΒ 1988,598
- ΠλημΟρεστ 1105/1984 ΝοΒ 33, 896 ΣτΕ 1214/2000, 841/1997, 1397/1993ΕΔΔ1997, 397, Δ 1994,1117(σ.9 Τσούμας), γνωμ. ΝΣΚ 243/2000,610/2004,16/2003, 370/2002, 727/2001, 130/2002
- Γνωμ. ΝΣΚ 462/2005, Συνήγορος 52/2005, 25
- 16 παρ. 1 Ν1599/1986, ΣτΕ 1944/2003, Συνήγορος 2004, 389, γνωμ ΝΣΚ Ολ 535/2008 Συνήγορος, τ. 70/2008, 28
- γνωμ ΝΣΚ 117/2006, Συνήγορος 55/2006,31
- γνωμ ΝΣΚ 383/2000 και 80/1999
- γνωμ ΝΣΚ 106/99 και 620/99
- γνωμ ΝΣΚ 610/2004, 598/2004, 503/2002, 121/2002, 49/2001, 310/2001, 518/2000, 620/1999
- γνωμ ΝΣΚ 135/2010 Συνήγορος τ. 79/2010,28
- ΣτΕ 1116/2009 ΘΠΔΔ 2009, 1407
- ΠΕΚ υπόθ Τ-284/2003, Mourzio Turco vs Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνήγορος 2004, 514
- γνωμ Εισαγ. ΑΠ 1/2005, γνωμ ΝΣΚ 589/2005, 326/2005, 727/2001, 723/2000
- ΣτΕ 2684/2010 Συνήγορος, τ. 82/2010, 24, ΣτΕ 3943/1995 ΘΠΔΔ 2008,719
- ΑΠΔΠΧ 510/2000 ΤοΣ 2000, 948
- γνωμ ΝΣΚ Ολ 209/2005, γνωμ ΝΣΚ 452/2005, Συνήγορος 52/2005, 25
- Κ.Υ.Α. Η.Π. 11764/653/06 κατόπιν της υπ' αριθμ. 2003/4 Οδηγίας Ε.Κ
- ΣτΕ 3130/2000
- γνωμ ΝΣΚ 228/2001
- γνωμ ΕισΠρΑθ από 26.3.1999, Ποιν. Δικ 1999,842 και γνωμ. ΕισΠλημΑρτ 84/1995 Ποιν Χρ 1996,962)

- ΣτΕ 4600/2005 ΔΕΕ 2007, 251
- ΠΕΚ Υπόθ. Τ-263/2004, απόφ. 25.4.2007, WWF European Policy Programme κατά Συμβουλίου της ΕΕ, Συνήγορος 61/2007, 72
- ΠΕΚ Υπόθ. Τ-36/2004, απόφ. 12.9.2007, Association de la presse internationale ASBL (API) κατά Επιτροπής ΕΚ, Συνήγορος 63/2007, 72
- ΠΕΚ Υπόθ. Τ-3/2000 και Τ-337/2004 απόφ. 27.11.2007, Συνήγορος 64/2007, 61
- ΣτΕ 392/1993 ΤοΣ 1994, 150, ΣτΕ 2195/1993 Αρμ 1994, 1166
- ΕφΑθ 2183/2010 ΔΕΕ 2011, 706

Περί προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

- ΑΠ 2100/2009 ΤΝΠ ΔΣΑ
- ΑΠ 1640/2008 ΝοΒ 2009, 63
- ΑΠ 1257/2005 ΕλλΔνη 2007,1099, ΑΠ 1770/2005 ΔιΜΕΕ 2006,247, ΑΠ 44/2004 ΤΝΠ ΔΣΑ, ΠΠρΑθ 223/2006 ΔιΜΕΕ 2006, 248
- ΣτΕ 1616/2012 ΕλλΔνη 2012,1198
- ΕφΛαρ 655/2006, ΤΝΠ ΔΣΑ
- ΣτΕ 3212/2003 ΝοΒ 2005, 598
- ΑΠΔΠΧ 11/2012 ΕφημΔΔ 2012, 215, ΑΠΔΠΧ 117/2012 ΕφημΔΔ 2012,534
- ΑΠΔ 7/2001, ΤΝΠ ΔΣΑ
- ΑΠΔΠΧ 11/2012 ΕφημΔΔ 2012, 215, ΑΠΔΠΧ3/10 ΧρΙΔ 2012,602
- ΣτΕ 1616/2012 ΕλλΔνη 2012, 1198
- ΑΠ 1923/2006 ΝοΒ 2007, 937, ΕφΑθ 6282/2011 ΔΕΕ 2012, 581
- ΣτΕ 96/2003 ΕιπσκΕΔ 2004, 378 με παρατ. Μαθιουδάκη
- Γνωμ 15/2001, 2/2009, απόφαση ΕΔΔΑ 4.12.2008, Case of S. and Marper v. the United Kingdom- ΑΠΔΠΧ 29/2012, Συνήγορος τ. 90/2012, 33
- ΑΠΔΠΧ 1/2011 ΘΠΔΔ 2012, 645
- ΑΠΔΠΧ 58/2005, ΔτΑ 2008, 938
- ΑΠΔΠΧ 24/2005, Digesta 2005, 164 με σημ Σωτηρόπουλου και ΜΠρΑθ 2122/2010 ΕφΑΔ 2011, 1051, με παρατηρήσεις Γκόβα

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **Ευ. Αλεξανδροπούλου-Αιγυπτιάδου**, *Η αυθαίρετη φωτογράφιση προσώπου και η προστασία του από την ειδική νομοθεσία για τα προσωπικά δεδομένα*, Αρμ 2005, 313
- **Γ. Αναστασόπουλος**, *Η προστασία της δεδικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτου προς το Κράτος*, Διοικ. Δ/νη, 1980
- **Χ. Αντωναροπούλου**, *Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης*, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 2006
- **Π. Αρμαμέντος- Β. Σωτηρόπουλος**, *Προσωπικά δεδομένα- Ερμηνεία Ν. 2472/1997*, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005
- **Σ. Βασαλάκης**, *Το άρθρο 16 ν. 1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και γνώση εγγράφων σε φάκελο της Διοίκησης*, ΝοΒ, 1997, 45
- **Τ. Βιδάλη**, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος ως αίτημα της ασφάλειας του δικαίου: η κατοχύρωση «νέων» δικαιωμάτων*, τόμος: Γ. Σωτηρέλη/ Α. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999
- **Ευ. Βενιζέλος**, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2002
- **Σ. Βλαχόπουλος**, *Διαφάνεια της κρατικής δράσης & προστασία των προσωπικών δεδομένων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007
- **Α. Γέροντας**, *Η προστασία του πολίτη από την ηλεκτρονική επεξεργασία προσωπικών δεδομένων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002
- **Η. Γλυκοφρύδης**, *Η συνταγματική αρχή της φανεράς δράσεως των οργάνων του κράτους*, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1959, 3
- **Κ. Γώγος**, *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2000
- **Π. Δ. Δαγτόγλου**, *Ατομικά δικαιώματα*, τεύχ. Β', Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005
- **ο ίδιος**, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 3^η έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

- **ο ίδιος**, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- **Χ. Δετσαρίδης**, *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006
- **Ν. Διαμαντούρος**, *Το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Συνήγορος του Πολίτη-Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης, (επιμ. Κ. Σπανού), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010
- **Π. Δόνος**, *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος προστασίας του πολίτη από την επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων και της αντίστοιχης ανεξάρτητης αρχής*, τόμος: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000
- **Χ. Α. Θεμπριάν**, *Το Δίκτυο- Το Internet και τα Νέα Μέσα Επικοινωνίας*, (μτφρ. Χ. Παπαγεωργίου), Στάχυ, Αθήνα, 2000
- **Ε. Καμπέρου-Ντάλτα**, *Ποινικός Κώδικας- Ερμηνεία κατ' άρθρο*, τόμος Α', (επιμ. Α. Χαραλαμπίδης), Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- **Β. Καράκωστας**, *Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά Σχόλια- Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006
- **Β. Καράκωστας-Σ. Παυλάκη**, *Κώδικας Διοικ. Διαδικασίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2009
- **Ι. Καράκωστας**, *Το δίκαιο των ΜΜΕ*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012
- **ο ίδιος**, *Το δίκαιο της προσωπικότητας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011
- **ο ίδιος**, *Δίκαιο και Ίντερνετ. Νομικά ζητήματα του διαδικτύου*, Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2001
- **Ι. Καράκωστας-Χ. Βρεττού**, *Ελευθερία του Τύπου (ΜΜΕ) και προστασία προσωπικών δεδομένων*, ΝοΒ 2011, 59
- **Γ. Κική**, *Η πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τχ 21-22/1995
- **Ν. Κλαμαρής**, *Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1989

- **Ευ. Κρουσταλάκης**, *Το δικαίωμα προσφυγής στη Δικαιοσύνη, κατά το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕλλΔνη 27, 1986
- **Γ. Λαζαράκος**, *Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία: ανοιχτή διοίκηση & κοινωνία της πληροφορίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006
- **ο ίδιος**, *Το δικαίωμα πρόσβασης και η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*, στο *Συνήγορος του Πολίτη- Πρόσβαση στα έγγραφα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης*, (επιμ. Κ. Σπανού), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010
- **Π. Λαζαράτος**, *Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία*, Δίκη 25/1994
- **ο ίδιος**, *Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών*, ΝοΒ, 1990
- **Α. Μάνεσης**, *Συνταγματικά Δικαιώματα- Α΄ Ατομικές Ελευθερίες*, Σάκκουλας Α.Ε., 1982
- **Α. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά**, *Η προστασία του διοικούμενου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1999
- **η ίδια**, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλας Α.Ε. Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- **η ίδια**, *Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2005
- **Σ. Ματθίας**, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1999
- **Λ. Μήτρου**, *Η αρχή προστασίας προσωπικών δεδομένων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1999
- **η ίδια**, *Το δίκαιο στην κοινωνία της πληροφορίας*, Εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Θεσσαλονίκη, 2002
- **Χ. Μουκίου**, *Η «σιωπή» της διοίκησης: προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2003

- **Π. Μπαλοδήμος**, *Η αξίωση επίδειξης και πραγμάτων σύμφωνα με τον ΚΠολΔ, τον ισχύοντα Αστικό Κώδικα και τον Εμπορικό Νόμο*, Δ 22, σ. 150 επ.
- **Π. Παραράς**, *Σύνταγμα και ΕΣΔΑ*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996
- **ο ίδιος**, *Res Publica I- Κράτος Δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014
- **Τ. Ρουμελιώτης**, *Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία*, ΝοΒ, 1986
- **J.Rifkin**, *Η νέα εποχή της πρόσβασης: η νέα κουλτούρα του υπερκαπιταλισμού, όπου όλη η ζωή είναι μια επί πληρωμή εμπειρία*, (μτφρ. Α. Αλαβάνου), Νέα Σύνορα- Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2001
- **Β. Σκουρής**, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο I*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996
- **Δ. Σολδάτος**, *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, εκδόσεις Μαρίας Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη, 2000
- **Ε. Σπηλιωτόπουλος**, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010
- **Μ. Σταθόπουλος**, *Η χρήση προσωπικών δεδομένων και η διαπάλη μεταξύ ελευθεριών των κατόχων τους και ελευθεριών των υποκειμένων του*, ΝοΒ 2000, 48
- **Α. Τάκης**, *Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα*, ΝοΒ 2002
- **Ν. Ταραντίλης**, *Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας*, (επιμ. Χ. Απαλαγάκη), Νομική Βιβλιοθήκη, 3^η έκδοση, 2013
- **Α. Τάχος**, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006
- **ο ίδιος**, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008
- **ο ίδιος**, *Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά το νόμο 1599/1986*, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, 1986
- **Δ. Τσάτσος**, *Συνταγματικό Δίκαιο τ. Β΄*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992

- **Α. Τσεβάς**, *Η εφαρμογή του νόμου για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στον τύπο και την ραδιοτηλεόραση*, Κριτική Επιθεώρηση, 1998
- **Β. Τσούμας**, *Το δικαίωμα πληροφόρησης και επίδειξης εγγράφων*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014
- **Τ. Φιλιππίδης**, *Η παραβίασης της επαγγελματικής εχεμυθίας*, Ποινικά Χρονικά Β', Αθήνα, 1952
- **Ε. Φυτράκης**, *Η εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων*, Εφημερίδα Δημοσία Δικαίου 2/2009
- **Χ. Χάρακας**, *Η πρόσβαση τα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, άρθρο 5 ν. 2690/1999*, Ανάτυπο από το Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Σύμμεικτα Ε. Σπηλιωτόπουλου
- **Κ. Χριστοδούλου**, *Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013
- **Κ. Χρυσόγονος**, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006