



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών

Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο

Δημόσια Διοίκηση και Συμμετοχικά Δικαιώματα του Πολίτη

Διπλωματική εργασία της φοιτήτριας

Χαρίκλειας Σιώκα

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά

Αθήνα 2016

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	5
Abstract.....	6
1. Εισαγωγή.....	8
2. Δημόσια Διοίκηση	
2.1 Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση.....	10
2.2 Έννοια και Διακρίσεις της Δημόσιας Διοίκησης.....	11
2.2.1 Το Υπαλληλικό Σύστημα Διοίκησης.....	15
2.3 Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας.....	16
2.4 Βασικές Αρχές της διοικητικής δράσης.....	18
3. Πολίτης – Διοικούμενος	
3.1 Η έννοια του Πολίτη σύμφωνα με τον Αριστοτέλη.....	21
3.2 Η έννοια του Πολίτη στο πλαίσιο της σχέσης του με Τη Διοίκηση.....	24
3.3 Η σημασία της άσκησης ελέγχου.....	25
4. Η διοικητική Αίτηση	
4.1 Η αίτηση του διοικουμένου ως μορφή συμμετοχής στη Δημόσια Διοίκηση.....	27
4.2 Η νομική φύση της διοικητικής αίτησης.....	32
5. Δικαίωμα Πρόσβασης στα Διοικητικά Έγγραφα	
5.1 Εισαγωγή.....	36
5.2 Θεμελίωση Δικαιώματος.....	38
5.2.1 Συνταγματική Κατοχύρωση του Δικαιώματος.....	39
5.2.2 Νομοθετική Ρύθμιση.....	42
5.3 Φορείς και Αποδέκτες του Δικαιώματος.....	45

5.4 Περιεχόμενο και Πεδίο Εφαρμογής	
5.4.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός δημοσίων εγγράφων.....	46
5.4.2 Προϋποθέσεις πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα.....	47
5.4.3 Τρόπος άσκησης της πρόσβασης και προθεσμία χορήγησης εγγράφων.....	50
5.5 Περιορισμοί του Δικαιώματος.....	51
5.5.1 Απόλυτοι Περιορισμοί.....	51
α) Ιδιωτική και Οικογενειακή Ζωή.....	51
β) Απόρρητο.....	53
5.5.2 Σχετικοί Περιορισμοί.....	53
5.5.3 Προσωπικά Δεδομένα.....	54
6. Δικαίωμα της Προηγούμενης Ακρόασης	
6.1 Θεμελίωση Δικαιώματος.....	59
6.2 Φορείς και Αποδέκτες του δικαιώματος.....	62
6.3 Περιεχόμενο Δικαιώματος και πεδίο ισχύος του.....	63
6.4 Διαδικαστικές προϋποθέσεις ακρόασης	
6.4.1 Πρόσκληση προς ακρόαση.....	66
6.4.2 Τύπος ακρόασης.....	67
6.4.3 Περιεχόμενο πρόσκλησης.....	68
6.4.4 Προθεσμία προς ακρόαση.....	69
6.4.5 Κοινοποίηση της πρόσκλησης.....	71
6.4.6 Γλώσσα ακρόασης.....	71
6.4.7 Χρόνος ακρόασης.....	72
6.5 Εξαιρέσεις εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.....	73

6.6 Διαδικαστικά Δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα της ακρόασης.....	77
6.6.1 Δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία.....	77
6.6.2 Δικαίωμα παράστασης ή συμπαράστασης με δικηγόρο...	78
6.6.3 Υποχρέωση Διοίκησης προς αιτιολόγηση της δυσμενούς διοικητικής πράξης.....	79
7. Το Δικαίωμα της Αναφοράς του διοικουμένου	
7.1 Θεμελίωση του Δικαιώματος.....	80
7.2 Νομική Φύση του Δικαιώματος.....	82
7.3 Φορείς και Αποδέκτες του.....	83
7.4 Ανάλυση του Δικαιώματος της αναφοράς.....	86
7.5 Έννοια της αναφοράς.....	89
7.5.1 Η αμφισβητούμενη περίπτωση των ενδικοφανών και ειδικών διοικητικών προσφυγών.....	91
7.6 Προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος.....	92
7.6.1 Διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησης του.....	93
7.7 Περιορισμοί Δικαιώματος.....	94
8. Επίλογος.....	96
9. Βιβλιογραφία- Αρθρογραφία.....	98
10. Ηλεκτρονικές Πηγές.....	101

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται τη συμμετοχή του πολίτη στη σύγχρονη ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Οι όψεις του θέματος που θα μελετηθούν, αφορούν στην έννοια και στις πτυχές της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, στην έννοια του Πολίτη μέσα από τη σχέση που αναπτύσσει με τη Διοίκηση και στα συμμετοχικά δικαιώματα, που του κατοχυρώνει το Σύνταγμα.

Αρχικά, γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης, με μία παράλληλη ανάλυση των τρωτών σημείων της, ώστε να καταδειχθεί γιατί στη σύγχρονη Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως αναποτελεσματική, καθώς «εγκαλείται» για πλείστα φαινόμενα διαφθοράς, αναξιοκρατίας, γραφειοκρατίας, ευνοιοκρατίας και έντονης πολιτικοποίησης. Ως εκ τούτου, η σχέση που αναπτύσσει ο διοικούμενος με τη Διοίκηση, χαρακτηρίζεται έντονα εχθρική, βασισμένη σ' ένα άνισο, μονομερές και εξουσιαστικό χαρακτήρα εκ μέρους της Διοίκησης.

Όμως, το Δημόσιο είναι προϋπόθεση για τη θέσπιση των κανόνων, τον έλεγχο, την καταστολή και τελικά την αναπαραγωγή και πρόοδο ολόκληρης της κοινωνίας. Συνεπώς, στόχος του εν λόγω πονήματος, είναι να τονιστεί η αξία της Δημόσιας Διοίκησης και η αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού της, στη βάση της δημιουργίας με τους πολίτες μιας ειλικρινούς σχέσης επικοινωνίας και αντιμετώπιζοντάς τους ως ισότιμους εταίρους και κοινωνούς του διοικητικού μηχανισμού.

Ισχυρά εχέγγυα που παρέχει το Σύνταγμα στους πολίτες και τα οποία συνιστούν και τα πιο αποτελεσματικά μέσα προστασίας τους, είναι τα συμμετοχικά δικαιώματα. Στο μεγαλύτερο μέρος, λοιπόν, της διπλωματικής μου εργασίας επικεντρώνομαι στα τρία πιο ουσιώδη, κατά τη γνώμη μου, συμμετοχικά δικαιώματα, το δικαίωμα της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» στις διοικητικές αρχές.

Ύστερα από την όσο το δυνατόν πληρέστερη ανάλυση των ανωτέρω, επιθυμείται να καταδειχθεί ότι ο πολίτης, ναι μεν έχει αναγνωριστεί εκ του Συντάγματος συμμετέχων της διοικητικής δράσης, αλλά θα πρέπει να υπάρξει

και εν τοις πράγμασι ενίσχυση και σεβασμός των δικαιωμάτων του, ώστε αυτό να αποβεί προς όφελος όλης της Κοινωνίας και να εδραιωθεί μία αποτελεσματικότερη και δικαιότερη μορφή Διοίκησης.

ABSTRACT

The following Thesis is concerned with civilian participation in the modern Greek public administration. The different aspects of the subject discussed here include: an attempt to define the different sides of the greek public administration, an attempt to define the civilian through their relationship with various public administrations, and, finally, the citizen's ability to participate in Public Administration vested in them by the Constitution.

First of all, I am attempting to define the meaning of " Public Administration" through analyzing its specific vulnerabilities, which head to it being insufficient for contemporary Greece. Those vulnerabilities discussed in my Thesis include instances of corruption, beurocracy, favouritism, meritocracy, and the strong influence of political parties in it.

Talking all these under consideration, we may conclude that the relationship between the " Administration" and the "Administrated" could be characterized as increasingly hostile, and based exclusively on the "Administration's" tendency towards inequality, unilaterarism, and misuse of power.

However, the Public Sector is undoubtedly a perquisite for the Lawmaking of a country; furthermore, it controls the suppression, and ultimately the reproduction and progress of a society as a whole.

Consequently, this specific Thesis aims to present the real value of the Public Administration Sector, for which nowadays, it has become increasingly urgent to be modernized and to create a relationship with its civilians, based on communication, and facing them as equals and viable parts of the Administrative Machine.

In addition, the most powerful Constitutional guarantee for civilians, which also happens to be the most efficient way to protect them, is none other than the Participatory Rights each one of them has, by being a part of a society. This Thesis is greatly focused, for the most part, in what I consider to be the three most important Participatory Rights, that is: the right to access any Administrative Papers there are, the right of “ Former Hearing” (i.e. the right to make your side of the story heard by the Administration, before they decide negatively towards you, something the Administration is obliged to do) and, finally, the right of Reference to the Administration for any need that may arise.

To conclude, and after bringing all these to the readers' attention, I would like to point out that the Civilian has been recognized as a participant of the Public Administration' s action by the Constitution, and that, provided those three forementioned Participatory Rights are respected and reinforced, it will be greatly beneficial for the sum of the society, creating a more fair and efficient form of Public Administration.

1. Εισαγωγή

Με την παρούσα διπλωματική εργασία γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης της σύγχρονης ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, υπό το πρίσμα της συμμετοχής του πολίτη σ' αυτή, μέσω των σπουδαιότερων ατομικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα με σειρά διατάξεων.

Δεδομένου ότι, η ανάπτυξη ενός κράτους στηρίζεται σε σημαντικό βαθμό στη σχέση που αναπτύσσει η Διοίκηση(εκτελεστική εξουσία) με τους πολίτες-διοικουμένους, με το παρόν πόνημα θα αναπτυχθεί η έννοια και οι πτυχές της Δημόσιας Διοίκησης, θα μελετηθεί η έννοια του πολίτη αλλά και πώς αυτή ορίζεται από τη φύση της σχέσης του με τη διοίκηση. Στη συνέχεια θα γίνει μια πιο εκτενής ανάπτυξη τριών θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, συνταγματικά κατοχυρωμένων, που συνιστούν τα πιο αποτελεσματικά μέσα για τη προστασία των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του πολίτη.

Έτσι λοιπόν, σ' ένα πρώτο στάδιο θα μελετηθεί το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ως ένα κατεξοχήν συμμετοχικό δικαίωμα του πολίτη, που έχει άμεση σχέση με την αρχή της διαφάνειας που διαπνέει τη δομή και τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Για το σκοπό αυτό, θα αναπτυχθεί το νομικό πλαίσιο του δικαιώματος, οι προϋποθέσεις άσκησής του, καθώς και οι περιορισμοί του, ώστε να σταθούμε σ' έναν εξ αυτών τα προσωπικά δεδομένα και να ερευνήσουμε τη σχέση των δύο δικαιωμάτων που εκ πρώτης όψεως μοιάζει συγκρουσιακή και να δούμε πως συμπλέκονται αυτά στη πράξη.

Έπειτα, θα ασχοληθούμε με ένα εξίσου σημαντικό συνταγματικά θεμελιωμένο δικαίωμα, της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, το οποίο συνιστά εχέγγυο υπεράσπισης του πολίτη στις σχέσεις του με τη Διοίκηση, όπου η θέση του είναι μειονεκτική. Όσον αφορά το εν θέματι δικαίωμα, θα μελετηθεί η θεμελίωσή του, το περιεχόμενό του, οι προϋποθέσεις άσκησής του, οι εξαιρέσεις που επιτρέπουν τη μη εφαρμογή του και θα γίνει μία σύντομη αναφορά σε δύο απορρέοντα απ' αυτό δικαιώματα, το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο και την υποχρέωση αιτιολόγησης από μέρος της Διοίκησης της έκδοσης δυσμενούς πράξεως, τα οποία εγγυώνται σε μεγαλύτερο βαθμό τη προστασία του πολίτη από την αυθαιρεσία της κρατικής εξουσίας.

Και τελευταίο δικαίωμα αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, το δικαίωμα του "αναφέρεσθαι" στις διοικητικές αρχές, για το οποίο θα προβούμε σε μία επισήμανση της νομικής του φύσης, στη θεμελίωσή του και στο περιεχόμενό του, στο εύρος του και στους περιορισμούς του.

Στόχος της παρούσας εργασίας, είναι να καταφανεί ότι, απέναντι στα κατάλοιπα του παρελθόντος που καθιστούν τη Δημόσια Διοίκηση ατροφική και αναποτελεσματική, εδραιώνοντας μία σχέση με το πολίτη με έντονο εξουσιαστικό χαρακτήρα, ο διοικούμενος έχει αναγνωριστεί εκ του Συντάγματος συμμετοχός της διοικητικής δράσης και ενεργός φορέας δικαιωμάτων, μέσω των οποίων μπορεί να δημιουργηθεί μία αποτελεσματικότερη μορφή διοίκησης, μια διοικητική διαδικασία πιο οργανωμένη και εκλογικευμένη, που δεν προβαίνει σε ασυδοσίες και υπερβολικές εκφάνσεις της δύναμής της.

Κατόπιν των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι, η ενδυνάμωση της κοινωνίας των Πολιτών και η αύξηση της δημόσιας συμμετοχής τους, θεωρούνται πλέον μονόδρομος, καθώς επιβάλλεται ο πολίτης να μην αποτελεί ένα απλό «εξάρτημα» του διοικητικού μηχανισμού, αλλά να είναι ο αποκλειστικός παράγοντας των σκοπών της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Κλείνοντας, αξίζει να αναφερθεί μία φράση του Ολλανδού φιλόσοφου Μπαρούχ ντε Σπινόζα « ο άνθρωπος γεννιέται, αλλά ο πολίτης γίνεται», και φυσικά η διάπλαση και η διαμόρφωση του πολίτη υποβοηθείται και επιταχύνεται και γίνεται αποτελεσματική μέσα από συμμετοχικούς θεσμούς, τρεις εκ των οποίων θα αναλυθούν κατωτέρω.

2. Δημόσια Διοίκηση

2.1 Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση

Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης γενικά, αλλά και στην Ελλάδα ειδικότερα αποτελεί αντικείμενο έντονης συζήτησης τόσο στον κύκλο των πολιτικών αρχών όσο και στην επιστημονική και ερευνητική κοινότητα. Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση πρωτοστατεί συνεχώς σε συζητήσεις σχετικά με τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων, την έκταση διαφθοράς, την αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, τον βαθμό στον οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση συμβάλλει στην αίσθηση της κοινότητας και στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων. Η αιτία του φαινομένου πηγάζει από την έντονη γραφειοκρατία αλλά και την πολυπλοκότητα οργάνωσης της ίδιας διοικητικής εφαρμογής, τους πολιτικούς που συντήρησαν ένα πελατειακό σύστημα, τους ίδιους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα που «βολεύτηκαν» σε αυτή την κατάσταση και την κοινωνία που ευελπιστούσε να καταλάβει μια θέση της. Πάνω απ'όλα κυριαρχεί δυσπιστία και καχυποψία προς το Δημόσιο, ακόμα και στις περιπτώσεις που λειτουργεί σωστά, που έχει δημιουργηθεί από την ιστορική μας κληρονομιά των πελατειακών σχέσεων, από την οποία δεν έχουμε τελείως απαλλαγεί. Έχει ιστορικά παγιωθεί μία εχθρική εικόνα της κοινωνίας προς τη διοίκηση εξαιτίας της διαμορφωθείσας δημοσιοϋπαλληλικής νοοτροπίας, που καλλιεργεί τη μετριότητα, την ευθυνοφοβία, τη τυπολατρεία και συχνά την αδιαφορία.

Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης είναι επίκαιρος όσο ποτέ και οι προσπάθειες όλων που συναλλάσσονται μαζί της πρέπει να συνταχθούν στον ίδιο σκοπό, καθώς οι αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν αναμφισβήτητα έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες που επιβραδύνουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η ριζική βελτίωση της ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα κολοσιαίο και μακροχρόνιο έργο και οξύτατη πρόκληση για την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, τους ίδιους τους εργαζόμενους στον Δημόσιο Τομέα, αλλά και για ολόκληρη τη κοινωνία, η οποία απαιτεί αυτή τη βελτίωση.

Αφήνοντας ,λοιπόν, πίσω κάθε προκατειλημμένη συνείδηση του παρελθόντος πρέπει η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση να δεχθεί τα μηνύματα και να

προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον, να ακολουθήσει παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις των άλλων ευρωπαϊκών χωρών και να ενταχθεί μέσα στο καινούριο ανταγωνιστικό περιβάλλον που διαρκώς αλλάζει και αποκτά παγκοσμιότητα.

2.2 Έννοια και Διακρίσεις της Δημόσιας Διοίκησης

Ξεκινώντας αυτή την εργασία, καθίσταται αναγκαίο να θίξουμε την ουσία της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να γίνει καταληπτό το "τι αποτελεί". Αρχικά, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί τον βασικό πυρήνα ανάπτυξης του κράτους και παράλληλα έναν από τους πιο δυναμικούς κλάδους της Διοίκησης. Η Δημόσια Διοίκηση μιας Χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό την ευρεία έννοια, η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε Κυβέρνησης και "υπό στενή έννοια" αυτή της Διοίκησης. Σημειώνεται ότι, υπό τη στενή έννοια των πολιτικών αυτών όρων η Κυβέρνηση διαφέρει της Διοίκησης στο ότι κινείται με απόλυτη (νόμιμη) πρωτοβουλία και είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές, ενώ η δεύτερη(η Διοίκηση) περιορίζεται στην εφαρμογή και παρακολούθηση της κυβερνητικής θέλησης. Κυβέρνηση και Δημόσια Διοίκηση αποτελούν τα δύο βασικά σκέλη της εκτελεστικής εξουσίας και βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους, καθώς η Κυβέρνηση αποφασίζει, εφόσον αυτή είναι που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής και εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, και η Διοίκηση εκτελεί τις αποφάσεις και τις πολιτικές που καθορίζει η Κυβέρνηση, αφού προηγουμένως η ίδια έχει συμβάλει στη προετοιμασία και την κατάρτισή τους¹. Διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες- εξουσίες, τη νομοθετική και δικαστική (άρθρο 26 Σ). Τόσο όμως η Κυβέρνηση όσο και η Δημόσια Διοίκηση, έχουν τη δυνατότητα να θέτουν κανόνες, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου. Δημόσια Διοίκηση υφίσταται σε όλες τις Χώρες του κόσμου, ανεξάρτητα του πολιτεύματός τους.

Η διοίκηση στην ουσία, είναι το αναπόσπαστο κομμάτι της κοινωνικότητας του ατόμου. Από τη στιγμή της γέννησης του έως την στιγμή του θανάτου, το κράτος με τη πολιτική δραστηριότητα και τους νόμους αλλά και τους κανόνες του

¹ Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια Διοίκηση, Δ'εκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010, σελ.143

επηρεάζει έμμεσα, πολλές φορές και άμεσα την καθημερινότητα αλλά και τις επιλογές του. Η διοίκηση προηγείται ιστορικά κάθε άλλης εκδήλωσης της πολιτειακής λειτουργίας. Μπορεί να υπήρξε πολιτεία χωρίς νόμους και δικαστές αλλά χωρίς Διοίκηση δεν υπήρξε, διότι η Διοίκηση συμπληρώνει τη ζωή της πολιτείας².

Ο όρος "Διοίκηση" είναι μια ευρύτατη έννοια που δηλώνει τη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού³ και ειδικότερα για τη διευθέτηση ιδίων ή ξένων υποθέσεων δημοσίας ή ιδιωτικής φύσης⁴. Ως εκ τούτου διακρίνεται σε Δημόσια (Πολιτική και Στρατιωτική) και σε Ιδιωτική. Για την Δημόσια πολιτική διοίκηση συνηθέστερα ακολουθείται ο όρος "Δημόσια Διοίκηση" ή απλώς "Διοίκηση" (administration), ενώ περισσότερο για την Ιδιωτική χρησιμοποιείται ευρύτατα σήμερα ο ταυτόσημος αγγλικός όρος του "management". Αν και η δημόσια διοίκηση επηρεάζει τη ζωή μας διαρκώς, είτε το αντιλαμβανόμαστε είτε όχι, η διατύπωση ενός ακριβούς ορισμού και η σαφής οριοθέτησή της είναι δύσκολη υπόθεση, καθώς η Δημόσια Διοίκηση εξελίσσεται και μεταβάλλεται ανάλογα με τις αλλαγές και τις εξελίξεις του ίδιου του Κράτους και του κρατικού φαινομένου γενικότερα.

Εξαιτίας ακριβώς αυτής της πολυμορφίας της Διοίκησης, οποιαδήποτε προσπάθεια ορισμού της καθίσταται αποτυχημένη.

Δημόσια Διοίκηση : Η Δημόσια Διοίκηση συνδέεται με το Κράτος, διότι είναι η διοίκηση του Κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και άλλων δημοσίων οργανισμών. Είναι η Διοίκηση των υπηρεσιών του κράτους, των νπδδ (οργανισμών τοπικής και καθ' ύλην αυτοδιοίκησης) και των Οργανισμών ΙδιωτΔ του κράτους ή των νπδδ ή και παραχωρημένων δημοσίων Υπηρεσιών. Στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις, πρέπει να μιλάμε όχι περί Ιδιωτικής Διοίκησης αλλά περί Δημοσίας Διοίκησης ενεργούσης κατά τους κανόνες του ΙδιωτΔ⁵. Η Δημόσια Διοίκηση είναι μία ευρεία οργανική έννοια που περιλαμβάνει όλες τις

² Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Β' έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.58

³ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.11

⁴ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ.55

⁵ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο , Γενικό Μέρος, 4^η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.6

Δημόσιες Υπηρεσίες εκτός απ'το Κοινοβούλιο, τις Υπηρεσίες της Βουλής και τα Δικαστήρια. Δημόσια Διοίκηση θα μπορούσε εν γένει να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα, τα οποία κατά κανόνα έχουν αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία. Συνεπώς, η έννοια της Διοίκησης με την τυπική ή οργανική έννοια ταυτίζεται με την έννοια του διοικητικού οργάνου, που κατά το Σύνταγμα ανήκει η άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας. Με τη λειτουργική (ουσιαστική) έννοια, Διοίκηση είναι η διεξαγωγή υποθέσεων του κοινωνικού συνόλου ή κατηγοριών ή μελών αυτού, που είναι επιφορτισμένη με το έργο αυτό, δηλαδή η Δημόσια Διοίκηση από λειτουργικής απόψεως ταυτίζεται με την έννοια της διοικητικής λειτουργίας και συνίσταται στη δήλωση βούλησης των διοικητικών οργάνων και στην έκδοση διοικητικών πράξεων κατ'εφαρμογή των κανόνων δικαίου⁶.

Η Δημόσια Διοίκηση συνδέεται επίσης με τη φροντίδα, τη προαγωγή και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων και είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση των δημόσιων αναγκών και σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Για την επίτευξη αυτών των σκοπών και στόχων χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και ακόμη καταναγκασμό, καθώς λειτουργεί κατά τους κανόνες και τις μεθόδους που αρμόζουν στην εκδήλωση της κυριαρχικής βούλησης της πολιτείας. Γι'αυτό και αποκαλείται και κυριαρχική ή εξουσιαστική Διοίκηση και βασίζεται σε κανόνες Δημοσίου Δικαίου.

Ιδιωτική Διοίκηση: είναι η διοίκηση των ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων, δηλαδή επιχειρήσεων ή οργανισμών όχι του κράτους ή νπδδ αλλά ιδιώτη ή ομίλου ιδιωτών. Η Δημόσια Διοίκηση είναι αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου, ενώ η Ιδιωτική Διοίκηση ρυθμίζεται από το Ιδιωτικό Δίκαιο και το Εργατικό. Ωστόσο, τα όρια μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας Διοίκησης είναι ενίοτε ασαφή. Οι δύο αυτές μορφές Διοίκησης διαφέρουν τόσο ως προς τον σκοπό, όσο και ως προς τα μέσα. Συγκεκριμένα, η Δημόσια Διοίκηση έχει κοινωφελή σκοπό και συνιστά δράση υπέρ του κοινωνικού συνόλου και των συμφερόντων αυτού, δηλαδή προέχει το δημόσιο συμφέρον και ακολουθεί το συμφέρον των κατ'ιδίαν ατόμων. Ενώ, η Ιδιωτική Διοίκηση έχει ιδιοτελή σκοπό και αποβλέπει μόνο στη θεραπεία των αναγκών ενός ή περισσότερων ιδιωτών, θεραπεύει το ατομικό

⁶ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π, σελ.57

συμφέρον. Η Δημόσια Διοίκηση, όπως προαναφέραμε χρησιμοποιεί ως μέσο προς επίτευξη του σκοπού της τον εξαναγκασμό, ενώ η Ιδιωτική Διοίκηση τη συνδιαλλαγή και μόνο κατ'εξαίρεση τον εξαναγκασμό π.χ κατά τις διατάξεις αναγκαστικής εκτέλεσης του ΚΠολΔ (άρθρο 904 επ).

Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ότι η Δημόσια Διοίκηση ως προς το περιεχόμενο και τις λειτουργίες της διακρίνεται ακόμα σε⁷:

α) Περιοριστική Διοίκηση: είναι η Διοίκηση που επεμβαίνει στη νομική σφαίρα των πολιτών και περιορίζει την ελευθερία και την ιδιοκτησία τους, καθώς επιβάλλει στους διοικουμένους υποχρεώσεις, βάρη, καθήκοντα και εν γένει περιορισμούς (π.χ. τήρηση της Δημόσιας τάξης και ασφάλειας, της υγείας, περιορισμοί στην ελευθερία άσκησης ορισμένου επαγγέλματος, συλλογή φόρων)

β) Παροχική Διοίκηση: η Διοίκηση παροχών ανταποκρίνεται στον τύπο όχι μόνο του Κράτους- Προνοίας, αλλά και του φιλελεύθερου κράτους, έγκειται δε στην παροχή προς τους διοικουμένους αγαθών ή υπηρεσιών ή άλλων ωφελημάτων (παροχές κοινωνικής σημασίας –υγεία, πρόνοια πχ. κατασκευή πλατειών, οδών, λιμένων νοσοκομείων, σχολείων, παροχή δωρεάν παιδείας, ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περιθάλψεως κλπ). Η Διοίκηση παροχών όμως κινείται άλλοτε στο πλαίσιο του Διοικητικού Δικαίου και άλλοτε του Ιδιωτικού Δικαίου, γεγονός που απόκειται στη κρίση του νομοθέτη.

γ) Ρυθμιστική Διοίκηση: είναι η επεμβαίνουσα στους κύκλους της κοινωνικής, οικονομικής, πολιτιστικής κλπ. ζωής προς προαγωγή, υποστήριξη ή χειραγώγηση αυτών(προγράμματα- στόχοι κυρίως από τη Κυβέρνηση π.χ. λήψη μέτρων προς υποστήριξη ή προστασία της εντοπίου βιομηχανίας, ή της εσωτερικής αγοράς ή λήψη μέτρων προς καταπολέμηση της αστυφιλίας κλπ). Ρυθμιστική Διοίκηση έχουμε και μέσω μέτρων όπως είναι οι επιχορηγήσεις, απαγορεύσεις, φορολογικές απαλλαγές κλπ.

⁷ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ 9-10

2.2.1 Το Υπαλληλικό Σύστημα Διοίκησης

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι οργανωμένη κατά το υπαλληλικό σύστημα, με τα εξής χαρακτηριστικά γνωρίσματα⁸:

α) την υπαλληλία, δηλ. την ύπαρξη μόνιμων διοικητικών οργάνων, που προσφέρουν κατ'επάγγελμα εργασία προς το Κράτος και απολαύουν ειδική διασφάλιση της υπαλληλικής τους κατάστασης (άρθ.103 Σ). Με τη μόνιμη υπαλληλία, η Δημόσια Διοίκηση καθίσταται συντελεστής ασφάλειας δικαίου στις σχέσεις πολιτών- Κράτους, διότι την χαρακτηρίζει η σταθερότητα και η συνέχεια ανεξάρτητα από τις κάθε φορά μεταβολές στους φορείς της Πολιτικής Εξουσίας.

β) τη γραφειοκρατία, δηλ. την ύπαρξη νομοθετημένων διαδικασιών, ώστε η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων να ασκείται σύννομα και να προκύπτει με σαφήνεια. Ασφαλώς και ο θεσμός αυτός καθίσταται συντελεστής ασφάλειας δικαίου, η αύξηση όμως της γραφειοκρατίας σημαίνει ότι το άτομο περιβάλλεται ασφυκτικά από τη διοικητική εξουσία.

γ) τη τεχνοκρατία, δηλ. την ύπαρξη εξειδικευμένων διοικητικών οργάνων, ικανών να επιλύουν τα σύγχρονα πολύπλοκα και ειδικά προβλήματα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Τεχνοκρατία σημαίνει: επιστημονική ειδίκευση γενικά και όχι μόνο στις θετικές επιστήμες. Ο θεσμός της τεχνοκρατίας αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα σε ενδεχόμενες παράνομες ή ασύμφωρες ενέργειες ή παραλείψεις της Πολιτικής Εξουσίας.

⁸ Τάχος Α.Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008, σελ.42

2.3 Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας

Κατά τη νεότερη εποχή, μπορούμε να διακρίνουμε, τρεις βασικά, κατηγορίες σχέσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας (υπό την έννοια και του Πολιτικού Κόμματος που κυβερνά κάθε φορά)⁹:

α) Σχέσεις πλήρους υποταγής, υποτέλειας προς την Πολιτική Εξουσία. Κατ' αυτή τη σχέση η δημόσια διοίκηση καθίσταται «κομματική» και είναι αμφίβολο αν εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον. Η σχέση αυτή απαντάται κατά το μάλλον ή ήττον μέχρι της εποχής του Συντάγματος του 1911.

β) Σχέση ανεξαρτησίας, σχεδόν πλήρους, της δημόσιας διοίκησης έναντι της Πολιτικής Εξουσίας, ώστε να γίνεται λόγος για «σταθερή» εξουσία (της δημόσιας διοίκησης) και «μεταβλητή» εξουσία (της Πολιτικής Εξουσίας). Η σχέση αυτή, απαντάται σε μεταβατικές περιόδους έκτακτων πολιτικών ή πολιτειακών μεταβολών (λ.χ. παραμονή κατοχής υπό ξένη δύναμη ή επανάσταση). Εξάλλου η σχέση αυτή εμφανίζεται, μεταλλαγμένη, στο πλαίσιο του θεσμού της «τεχνοκρατίας».

γ) Σχέση συγκερασμού των δύο προηγούμενων. Κατ' αυτή η δημόσια διοίκηση βρίσκεται υποταγμένη στην Πολιτική Εξουσία, της οποίας τους σκοπούς υπηρετεί (άρθρο 82 παράγραφος 1 Συντ.). Παραμένει όμως αδέσμευτη έναντι της «κομματικής» βούλησης της Πολιτικής Εξουσίας. Έτσι η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται, κατά την επιτέλεση των σκοπών, τους οποίους θέτει η Πολιτική Εξουσία, μόνο από το νόμο και θεραπεύει το γενικό συμφέρον (άρθρο 103 παραγρ.1 Συντ.) Η σχέση αυτή απαντάται σε όσες χώρες ισχύει η αρχή του Κράτους Δικαίου – αρχή της νομιμότητας.

Υποστηρίζεται η άποψη ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν πρέπει να συνδέεται με την πολιτική, ότι πρέπει να είναι πολιτικώς ουδέτερη.

Ειδικότερα, παρατηρούμε τα ακόλουθα:

Η «πολιτική» εμφανίζεται ως εκδήλωση κρατικής βούλησης, αφού το Κράτος μεριμνά, ιδίως στη σύγχρονη εποχή, για το δημόσιο συμφέρον, δηλ. το συμφέρον της Κοινωνίας που εκφράζει νομικώς. Η κοινωνική ομοφωνία είναι γεγονός ανέφικτο και έτσι η έννοια της «πολιτικής» συνδέεται με την έννοια της αντίθεσης ή διαφωνίας εκείνων των ατόμων ή ομάδων του Λαού που δεν

⁹ Τάχος Α. Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1985, σελ.17-18

αποδέχονται τους σκοπούς και τα μέσα που υιοθετούν οι φορείς της κρατικής Εξουσίας. Εξάλλου, στην προσπάθεια επιβολής, επικράτησης και εφαρμογής της «πολιτικής» τα όργανα του Κράτους ασκούν στους πολίτες νομίμως καταναγκασμό. Η έννοια της ουδετερότητας προϋποθέτει διαμάχη στην οποία δεν μετέχει ο τρίτος, δηλ. ο ουδέτερος. Το περιεχόμενο της ουδετερότητας ταυτίζεται με την έννοια της αποχής συνδρομής ή συνεργασίας προς οποιονδήποτε από τους αντιμαχόμενους. Η άποψη της πολιτικής ουδετερότητας της Διοίκησης και των οργάνων της δηλώνει μια τάση υποψίας και εχθρότητας προς το κοινοβουλευτικό σύστημα και αποτελεί νομική κατασκευή που η λογική και νομική αντινομία της είναι κατάδηλη, αφού οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι υποχρεωμένοι να αποδέχονται την «πολιτική» της Κυβέρνησης (δηλ. του κυβερνώντος πολιτικού κόμματος), εφόσον είναι ταγμένοι να την εφαρμόζουν.

2.4 Βασικές Αρχές της διοικητικής δράσης

Για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική δράση των διοικητικών οργάνων και την άμεση εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος αλλά και του πολίτη, πρέπει η Δημόσια Διοίκηση να βασίζεται σε μία σειρά αρχών, που διέπουν και νομιμοποιούν τη δράση της:

- Της νομιμότητας : η Δημόσια Διοίκηση δεν είναι ελεύθερη να ενεργεί κατά οποιοδήποτε τρόπο παρά μόνο όταν τούτο ρητά προβλέπεται ή επιτρέπεται (αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης). Η Διοίκηση υπάγεται στο σύνολο των κανόνων δικαίου που τη διέπουν και επομένως, οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να αποβαίνουν αντίθετες προς τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, πράγμα που συνδέεται και με το φαινόμενο της ιεραρχίας των πηγών του Διοικητικού Δικαίου.
- Της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος: συμπίπτει άμεσα με την ωφέλεια όλων των μελών της κοινωνίας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτά ή μεγάλες κοινωνικές ομάδες. Ενδέχεται όμως το δημόσιο συμφέρον να είναι αντίθετο προς άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κοινωνίας, οπότε η προστασία του δημοσίου συμφέροντος προηγείται.
- Της προστασίας του διοικουμένου: πράγμα που σημαίνει ότι τα διοικητικά όργανα δεν επιτρέπεται να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των ενδιαφερομένων παρά μόνο υπό τις προϋποθέσεις του νόμου (αρχή της νομιμότητας) και στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος (αρχή του δημοσίου συμφέροντος).
- Της νόμιμης δράσης της Διοίκησης (νόμιμη και θεμιτή δράση)
- Της συνέχειας της λειτουργίας των υπηρεσιών της Διοίκησης η οποία προβλέπεται ήδη στο άρθρο 23 παρ.2 Σ. και διασφαλίζει τη μη διακοπή της παροχής υπηρεσιών που είναι αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο.
- Της προηγούμενης ακρόασης του Διοικουμένου που αναγνωρίζεται στο άρθρο 20 παρ.2 Σ και αναφέρεται ρητά στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 6).

- Της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης: οι δημόσιες αρχές δεν πρέπει να αιφνιδιάζουν και να διαψεύδουν τις δικαιολογημένες προσδοκίες των πολιτών, που οι ίδιες έχουν προξενήσει, με την αβεβαιότητα, την αστάθεια ή την επισφάλεια της συμπεριφοράς τους, άνευ ουσιώδους λόγου δημόσιου συμφέροντος, αλλά να διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους¹⁰.
- Του κράτους δικαίου.
- Της χρηστής Διοίκησης (σεβασμός και προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων): αναλύεται ως η υποχρέωση της Διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με τη καλή πίστη και τα χρηστά ήθη και επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα.
- Της φανεράς Διοίκησης ή της διαφάνειας που επιβάλλει τη δημοσιότητα των ενεργειών των διοικητικών οργάνων.
- Της αναλογικότητας(επιλογή μέσω ανάλογων, πρόσφορων και κατάλληλων προς τον επιδιωκόμενο σκοπό).
- Της αμεροληψίας των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης που δεν πρέπει να διακρίνουν με τρόπο άδικο και αυθαίρετο μεταξύ των πολιτών αλλά να τους αντιμετωπίζουν με ουδετερότητα, ισότητα και αμεροληψία.
- Της ισότητας των διοικουμένων ενώπιον των δημοσίων υπηρεσιών, βάσει της οποίας οι οργανικές μονάδες του Δημοσίου και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων που ασκούν τέτοιες υπηρεσίες έχουν υποχρέωση να παρέχουν τις υπηρεσίες τους ή τα παραγόμενα αγαθά σε κάθε διοικούμενο, σύμφωνα ή σε αρμονία με τους κανόνες δικαίου που έχουν θεσπιστεί βάσει της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας.
- Της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων
- Της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα
- Του ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης
- Της παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ.1 Σ), η οποία μπορεί να έχει ως συνέπεια την ακύρωση ή και τροποποίηση των νομικών πράξεων που θίγουν τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα των

¹⁰ Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια Διοίκηση, ό.π, σελ.166

διοικουμένων, την αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί σ'αυτούς και την ποινική τιμωρία των υπευθύνων προσώπων.

- Της τυπικής διάκρισης των εξουσιών

3. Πολίτης – Διοικούμενος

3.1 Η έννοια του Πολίτη σύμφωνα με τον Αριστοτέλη

Για την έννοια και τον ορισμό του πολίτη θα ανατρέξουμε αρχικά στον ορισμό και στη θεωρία του μεγάλου αρχαίου Έλληνα φιλοσόφου Αριστοτέλη και με βάση τον ορισμό αυτό θα επιχειρήσουμε τη προβολή του θέματος στη σύγχρονη εποχή υπό το πρίσμα της ελληνικής πραγματικότητας.

ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΗΣ – ΠΟΛΙΤΙΚΑ Ενότητα 16η (Γ 1, 3-4/ 6/ 12)

«Ὁ πολίτης οὐ τῷ οἰκεῖν που πολίτης ἐστίν (καὶ γὰρ μέτοικοι καὶ δοῦλοι κοινωνοῦσι τῆς οἰκήσεως), οὐδ' οἱ τῶν δικαίων μετέχοντες οὕτως ὥστε καὶ δίκην ὑπέχειν καὶ δικάζεσθαι (τοῦτο γὰρ ὑπάρχει καὶ τοῖς ἀπὸ συμβόλων κοινωνοῦσιν)·...πολίτης δ' ἀπλῶς οὐδενὶ τῶν ἄλλων ὀρίζεται μᾶλλον ἢ τῷ μετέχειν κρίσεως καὶ ἀρχῆς. ... Τίς μὲν οὖν ἐστιν ὁ πολίτης, ἐκ τούτων φανερόν· ὃ γὰρ ἐξουσία κοινωνεῖν ἀρχῆς βουλευτικῆς καὶ κριτικῆς, πολίτην ἤδη λέγομεν εἶναι ταύτης τῆς πόλεως, πόλιν δὲ τὸ τῶν τοιοῦτων πλῆθος ἰκανὸν πρὸς αὐτάρκειαν ζωῆς, ὡς ἀπλῶς εἶπεῖν.»

ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ:

«Ο πολίτης δεν είναι πολίτης με κριτήριο το ότι είναι εγκατεστημένος σε έναν συγκεκριμένο τόπο (γιατί και μέτοικοι και δούλοι μοιράζονται (με τους πολίτες) έναν κοινό τόπο), ούτε (είναι πολίτες) αυτοί που (από όλα τα πολιτικά δικαιώματα) έχουν μόνο το δικαίωμα να εμφανίζονται στο δικαστήριο και ως εναγόμενοι και ως ενάγοντες (γιατί το δικαίωμα αυτό το έχουν και όσοι μοιράζονται (έναν τόπο) χάρη σε ειδικές συμφωνίες)· ... Με την ακριβέστερη σημασία της λέξης με τίποτε άλλο δεν ορίζεται τόσο ο πολίτης παρά με τη συμμετοχή του στις δικαστικές λειτουργίες και στα αξιώματα. Από όλα αυτά γίνεται λοιπόν φανερό τι είναι ο πολίτης· αυτός δηλαδή που έχει τη δυνατότητα να μετέχει στην πολιτική και δικαστική εξουσία λέμε πια ότι είναι πολίτης της συγκεκριμένης πόλης, ενώ πόλη είναι, για να το πούμε με τον πιο γενικό τρόπο, το σύνολο τέτοιων ατόμων, αρκετό ώστε να εξασφαλίζεται η αυτάρκεια στη ζωή τους.»

Ο Αριστοτέλης διερευνώντας την έννοια του πολίτη τον διακρίνει από τον κάτοικο, καθώς ήδη έχει πει ότι «ή γὰρ πόλις πολιτῶν τι πληθός ἐστιν»(* η πόλις είναι το σύνολο των πολιτών που τη συναπαρτίζουν).

Η πόλη δεν είναι απλώς ούτε προϋποθέτει μόνο την κοινότητα τόπου των μελών της. Οι άνθρωποι, υποστηρίζει ο Αριστοτέλης, σχηματίζουν πόλεις για να εξασφαλίσουν ευπραγία μέσα από τον πλήρη και αυτάρκη βίο της πόλης. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η πόλη είναι προϊόν ποιοτικά ανώτερων πράξεων, γιατί προϋποθέτει ανθρώπους που έχουν αναπτύξει τις ανώτερες ηθικές και διανοητικές ιδιότητές τους ως άτομα μέσα στο σύνολο υπέρ του συνόλου. Αξίζει να σημειωθεί ότι, όταν ο Αριστοτέλης διαπραγματευόταν τα ζητήματα της πόλεως και του πολίτη, το πολίτευμα της Αθηναϊκής Δημοκρατίας είχε ήδη διανύσει περίπου ενάμιση αιώνα, γεγονός το οποίο σημαίνει ότι ο συγγραφέας των Πολιτικών είχε ήδη μπροστά του μία τεράστια εμπειρία, ένα μεγάλο μέρος της οποίας βίωσε και ο ίδιος. Ζώντας στην πόλη, λειτουργώντας στην πόλη και παρατηρώντας τις λειτουργίες της, σε σχέση με το πολίτευμα και τον πολίτη, τα συνέδεσε άρρηκτα, θεωρώντας τα ως ένα ενιαίο σύνολο, με σκοπό την κοινή ευδαιμονία κατ' αρετήν.

Ο Αριστοτέλης διερευνά την έννοια του «πολίτη» με τη χρήση του σχήματος «άρσης - θέσης». Πρώτα, θα μας δώσει τα στοιχεία εκείνα που δεν αποδεικνύουν ότι κάποιος είναι πολίτης και στη συνέχεια θα παρουσιάσει το επαρκές στοιχείο για τον προσδιορισμό του. Έτσι λοιπόν, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί κάποιος πολίτης αποκλειστικά και μόνο επειδή κατοικεί και ζει σε ένα τόπο- εν προκειμένω στην Αθήνα- , ούτε μόνο επειδή έχει το δικαίωμα να εμφανίζεται στο δικαστήριο ως ενάγων ή ως εναγόμενος. Επίσης, όπως αναφέρεται σε άλλο σημείο των Πολιτικών (Πολιτικά, 1275a 15), δεν έπρεπε να ορίζονται πολίτες τα παιδιά και όσοι νέοι δεν είχαν ακόμη εγγραφεί στα μητρώα των πολιτών («άτελείς»), όσοι γέροντες δεν εκπλήρωναν πια τα πολιτικά τους δικαιώματα και τους οποίους χαρακτήριζε παρηκμασμένους («παρηκμακότας») και τέλος, όσοι με δικαστική απόφαση είχαν χάσει τα δικαιώματα του πολίτη («περὶ τῶν ἀτίμων»), καθώς και οι εξόριστοι («καὶ φυγάδων»). Μετά την αναφορά των μη επαρκών κριτηρίων για τον ορισμό του πολίτη, ο Αριστοτέλης καταλήγει στον προσδιορισμό της έννοιας : Πολίτης, λοιπόν, είναι: α) αυτός που συμμετέχει στη δικαστική εξουσία, που έχει δηλαδή το δικαίωμα να δικάζει ως μέλος δικαστηρίου και ειδικότερα του λαϊκού δικαστηρίου της Ηλιαίας («μετέχειν

κρίσεως») και β) αυτός που συμμετέχει στην πολιτική εξουσία, αφενός δηλαδή στη διοίκηση του κράτους εκλέγοντας τους ηγέτες της πόλης του και αφετέρου μετέχοντας στα όργανα που λαμβάνουν τις πολιτικές αποφάσεις και νομοθετούν (βουλή, εκκλησία του δήμου) («μετέχειν ἀρχῆς»).

Με λίγα λόγια, ο «αριστοτελικός» πολίτης είναι αυτός που συμμετέχει στη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική αρχή. Αυτή η συμμετοχή παρουσιάζεται από τον φιλόσοφο ως το σπουδαιότερο δικαίωμά του, διότι ισοδυναμεί με τη συμμετοχή στο σύνολο σχεδόν των λειτουργιών της πόλης – κράτους. Η συμμετοχή του πολίτη στην πολιτική διαδικασία δεν γίνεται απλά για να γίνεται αλλά για να παράγει αποτέλεσμα, που είναι ο ενάρετος βίος και μέσα απ' αυτή, ο πολίτης αποκτά την απαραίτητη εκείνη γνώση και εμπειρία ώστε να καταστεί ικανός να άρχει. Θα έλεγα, λοιπόν, ότι κατά τον Σταγειρίτη φιλόσοφο, η πολιτική και η συμμετοχή του πολίτη σ' αυτή, ήταν μία παιδευτική διαδικασία μέσα από την οποία σφυρηλατούνταν ο πολίτης – ηγέτης.

3.2 Η έννοια του Πολίτη στο πλαίσιο της σχέσης του με τη Διοίκηση

Στο σημείο αυτό, θα επιχειρήσουμε τη μελέτη της έννοιας του πολίτη στο πλαίσιο της σχέσης του με τη Διοίκηση. Μέσα από τη σχέση *διοίκηση – πολίτης* ανιχνεύεται, τόσο η εικόνα που έχει η διοίκηση για τον πολίτη, όσο και εκείνη που έχουν οι πολίτες για την διοίκηση. Οι αντιλήψεις των δύο πλευρών επηρεάζουν τη σχέση αυτή, προσδιορίζοντας κάθε φορά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τη μορφή της σχέσης τους.

Η σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες έχει εξ αρχής μία ανισότητα, καθώς η δυνατότητα μονομερούς επιβολής που έχει η διοίκηση έναντι του πολίτη προδιαγράφει ένα εξουσιαστικό μοντέλο σχέσης. Στη διοικητική δράση, η βούληση της διοίκησης είναι σε υπερέχουσα θέση και εκφράζει την πολιτειακή εξουσία έναντι των διοικουμένων¹¹. Η ανισότητα δε της σχέσης ενισχύεται και από το γεγονός ότι τις προϋποθέσεις για την αξιοποίηση των δικαιωμάτων του πολίτη, τις θέτει η διοίκηση και όχι ο πολίτης. Πίσω από αυτή τη σχέση αναδεικνύονται πάντα αντιλήψεις γύρω από τη δημοκρατία και τις μορφές που μπορεί αυτή να πάρει. Είναι πλέον γεγονός, ότι η Δημόσια Διοίκηση έχει ταυτιστεί, από την ίδρυση του νεότερου Ελληνικού Κράτους, με τον συγκεντρωτισμό, την αυταρχικότητα, τη γραφειοκρατία και ενίοτε τη διαφθορά. Πολλά είναι τα παραδείγματα δημοσίων υπαλλήλων – με πολλές φωτεινές εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα- οι οποίοι από υπηρέτες του δημοσίου συμφέροντος και των πολιτών, έχουν μετατραπεί σε σύγχρονους «δυνάστες» του ανυπεράσπιστου πολίτη. Ωστόσο η σχέση αυτή, δεν είναι μονοσήμαντη και οι παραδοχές και αντιλήψεις που υιοθετεί η διοίκηση για τον πολίτη αντανakλούν σε μεγάλο βαθμό το αξιακό πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται τόσο η κοινωνία όσο και η μορφή δημοκρατίας. Μέσα από αυτή την αλληλεξάρτηση θεσμών, κοινωνίας και μορφής δημοκρατίας, διαμορφώθηκαν και τα κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης. Το κυριότερο, ίσως, χαρακτηριστικό της είναι ο μεγάλος βαθμός εξάρτησης της από την πολιτική. Ως εκ τούτου, το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία μιας ατροφικής κοινωνίας και μιας

¹¹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η νομική φύση της διοικητικής αίτησης, Διοικητική Δίκη, τευχ.1, 1997,σελ.19

διοίκησης με σοβαρά λειτουργικά προβλήματα και μιας σχέσης με τον πολίτη με έντονο συγκρουσιακό χαρακτήρα.

Με αυτά τα χαρακτηριστικά, η ελληνική διοίκηση έρχεται αντιμέτωπη με μια σειρά εξελίξεων που έχουν να κάνουν με τα νέα γνωρίσματα της εποχής και συνιστούν πρόκληση για όλα τα πολιτικο – διοικητικά συστήματα των σύγχρονων δημοκρατιών.

3.3 Η σημασία της άσκησης ελέγχου

Η ελευθερία των πολιτών

Το κράτος δικαίου προϋποθέτει τη διάκριση των λειτουργιών της ενιαίας κρατικής Εξουσίας, τόσο υπό την έννοια της συνεργασίας μεταξύ τους, όσο και υπό την έννοια του αμοιβαίου ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών των οργάνων τους. Διότι με το πλέγμα ελέγχου της δράσης των οργάνων των τριών λειτουργιών καθιερώνεται εγγύηση εφαρμογής της Αρχής του Κράτους Δικαίου.

Το δημοκρατικό πολίτευμα εμπεδώνεται, σε τελευταία ανάλυση, με τον κανόνα της ελευθερίας (πολιτικής και ατομικής). Ο ελεύθερος δε άνθρωπος δημιουργεί και τον ελεύθερο πολίτη. Διότι μόνο ο ελεύθερος άνθρωπος, και με την έννοια ότι η ικανοποίηση των αναγκών του είναι ελάχιστα εξαρτημένη από τους άλλους, μπορεί να κατανοήσει, να κατακτήσει, να απολαύσει και να προασπίσει την πολιτική ελευθερία. Διότι και υπό δημοκρατικό πολίτευμα δεν αυτοπεριορίζεται τόσο το Κράτος, όσο αυτός ο ίδιος ο πολίτης. Ο τελευταίος εναποθέτει την εξουσία στο Κράτος, για να ρυθμίσει τη τύχη του. Το Κράτος του παρέχει δόση ατομικής ελευθερίας.

Η ουσία της ελευθερίας των πολιτών είναι ιδιάζουσα έναντι των επεμβάσεων της Διοικητικής Λειτουργίας, δηλαδή της δημόσιας διοίκησης. Διότι το σύστημα των κανόνων δικαίου, το οποίο τάχθηκε να την προασπίσει, εμπεριέχει και διατάξεις, με τις οποίες εξασθενείται η προστασία της ελευθερίας των πολιτών. Έτσι, ενώ οι πολίτες ως προς την άσκηση της πολιτικής ελευθερίας τους θεωρούνται ότι αποτελούν το ανώτατο όργανο του Κράτους (το εκλογικό σώμα), οι ίδιοι ως προς την άσκηση της διοικητικής ελευθερίας τους (με τη σημασία της απόλαυσης πολιτικών, ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι των διοικητικών αρχών) αποτελούν υπηκόους υπό την έννοια, μερικές φορές,

σχεδόν και της υποτέλειας. Η νομική θέση του «πολίτη», καθίσταται διαφορετική όταν αυτή οράται από τη σκοπιά του «διοικούμενου». Η δημόσια διοίκηση με την άσκηση του προνομίου της να εκδίδει μονομερώς και αφ' εαυτών εκτελεστές πράξεις, χωρίς ακρόαση των διοικουμένων, διαφοροποιεί τη θέση τους ως μελών του Λαού, δηλ. του ανώτατου κρατικού οργάνου από το οποίο πηγάζουν «άπασαι αι εξουσίαι» και «υπάρχουν υπέρ αυτού» (άρθρο 1 παρ.3 Συντ.) Πιθανολογείται, λοιπόν, ότι τα όργανα της δημόσιας διοίκησης ευκολότερα και συχνότερα μπορούν να προσβάλλουν την ελευθερία του ατόμου υπό την ιδιότητα του ως «διοικουμένου» παρά υπό την ιδιότητά του ως «πολίτη».

4. Η Διοικητική Αίτηση

4.1 Η αίτηση του διοικουμένου ως μορφή συμμετοχής στη Δημόσια Διοίκηση

Ο πολίτης στην καθημερινότητά του συναλλάσσεται με δημόσιους φορείς. Η συναλλαγή του αυτή δύναται να αφορά σε συμμετοχή ενός ενδιαφερόμενου σε διοικητικές διαδικασίες (π.χ. προκηρύξεις, δημόσιοι διαγωνισμοί), σε αιτήματά του για την έκδοση διοικητικών εγγράφων και πράξεων που τον αφορούν (π.χ πιστοποιητικά, βεβαιώσεις, άδειες), σε αιτήματά του για υλοποίηση ενεργειών και παροχή υπηρεσιών από τη διοίκηση (π.χ. αποκατάσταση κάποιας βλάβης) και τέλος σε αιτήματά του για ενημέρωση και πληροφόρηση. Στις περισσότερες των περιπτώσεων, απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να συντελεστεί η υπόθεση για την οποία ο πολίτης απευθύνθηκε σε μια δημόσια αρχή, είναι η υποβολή έγγραφου αιτήματος από μέρος του προς την αρμόδια δημόσια υπηρεσία. Με την υποβολή της αίτησης πραγματοποιείται μία σύμπραξη του διοικουμένου με τη Διοίκηση. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 3 ΚΔΔ/σίας, υπάρχουν μονομερείς μεν πράξεις της Διοίκησης τις οποίες προβλέπει ο νόμος, στην παραγωγή των οποίων συμπράττει ο διοικούμενος με αίτηση.

Από το συνδυασμό του βασικού άρθρου 3 ΚΔΔ/σίας «Αιτήσεις προς τη Διοίκηση» με τα άρθρα 2, 4 παρ.3, 11 και 12 ΚΔΔ/σίας προκύπτουν τα ακόλουθα:

- ❖ Στις περιπτώσεις που η διοικητική διαδικασία κινείται, βάσει νόμου, μετά από υποβολή αίτησης ή δήλωσης του διοικουμένου απορρέει υποχρέωση της Διοίκησης να ενεργήσει κατ'έξαιρηση του κανόνα της αυτεπάγγελτης ενέργειας (άρθρο 2 ΚΔΔ/σίας).
- ❖ Ο διοικούμενος δύναται μετά την υποβολή της αίτησης και πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης να παραιτηθεί από την αίτηση, χωρίς συνέπειες εκτός αν κατά νόμο ρητά αποκλείεται μια τέτοια ανάκληση. Έτσι λοιπόν, ματαιώνεται η πρόοδος της διαδικασίας τελείωσης της πράξης, καθώς στο σημείο αυτό η παραίτηση έχει την έννοια της ανάκλησης της αρχικής δήλωσης βούλησης, ενώ μετά την έκδοση της

- πράξης θα σήμαινε παραίτηση και απώλεια του σχετικού δικαιώματος που ιδρύθηκε βάσει της πράξης και στο οποίο απέβλεπε η αρχική αίτηση.
- ❖ Απαγορεύεται η ανάκληση της ήδη γενομένης παραίτησης, δηλ. η ανάκληση της ανακλητικής δήλωσης της βούλησης, είτε λόγω έλλειψης αιτιολογίας με την επίκληση αποχρώντος λόγου, είτε ως καταχρηστική συμπεριφορά του διοικούμενου, με σκοπό την σταθερότητα των έννομων καταστάσεων και την αποφυγή καταστρατήγησης του νόμου όσον αφορά την άσκηση του σχετικού δικαιώματος. Η απαγόρευση όμως αυτή δεν αποκλείει στον διοικούμενο να υποβάλει νέα αίτηση, εφόσον εξακολουθούν να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις¹².
 - ❖ Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να διαθέτουν έντυπα αιτήσεων για όλα τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους και να διευκολύνουν στη συμπλήρωση των αιτήσεων, σε περίπτωση αδυναμίας συμπλήρωσης από τον πολίτη. Στα έντυπα πρέπει να αναφέρονται οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του αιτήματος, οι εφαρμοστέες διατάξεις, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, καθώς και ο χρόνος μέσα στον οποίο θα δοθεί απάντηση.
 - ❖ Στην παρ. 4 του άρθ. 3 ΚΔΔ/σίας ορίζεται το μέσο απόδειξης των στοιχείων ταυτότητας των προσώπων που υποβάλλουν την αίτηση, που είναι α) για τους Έλληνες πολίτες, το δελτίο ταυτότητας ή η σχετική προσωρινή βεβαίωση αρχής ή το διαβατήριο ή η άδεια οδήγησης ή το ατομικό βιβλιάριο υγείας , β) για τους πολίτες των Κρατών- Μελών της Ε.Ε, το δελτίο ταυτότητας ή το διαβατήριο, γ) για τους αλλοδαπούς, το διαβατήριο ή άλλο έγγραφο βάσει του οποίου επιτρέπεται η είσοδος στη χώρα ή τα έγγραφα που έχουν εκδώσει αρμόδιες ελληνικές αρχές, δ) ενώ η ταυτότητα των νομικών προσώπων αποδεικνύεται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν στην έδρα τους.
 - ❖ Οι Δημόσιες Αρχές έχουν υποχρέωση να μη ζητούν περαιτέρω απόδειξη για τα στοιχεία που αναγράφονται στο δελτίο ταυτότητας και στα

¹² Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δ΄έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σελ.64-65.

αντίστοιχα επίσημα έγγραφα που προαναφέρθηκαν καθώς αυτά αποτελούν πλήρη απόδειξη ως προς τα στοιχεία που αναφέρουν (άρθρο 7 Ν.1599/1986).

- ❖ Με το άρθρο 31 του Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102/Α) συστάθηκαν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) με σκοπό τη μείωση της γραφειοκρατίας και την ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών σε ότι αφορά τις συναλλαγές τους με το δημόσιο. Τα ΚΕΠ έχουν υποχρέωση να διαβιβάζουν τις αιτήσεις των πολιτών που υποβάλλονται σ'αυτά, στις αρμόδιες Υπηρεσίες εντός της επόμενης ημέρας (άρθρο 11 παρ.4 Ν.3230/2004). Ως εκ τούτου, στο σημείο αυτό προστέθηκε η νεωτερική διάταξη, που εξομοιώνει κατά πλάσμα νόμου, την κατάθεση αίτησης σε ΚΕΠ με την υποβολή αυτοπρόσωπης αίτησης στην καθ'ύλην αρμόδια Υπηρεσία για έκδοση της διοικητικής πράξης, όπως ορίζει και το άρθρο 6 παρ 8 Ν.3242/2004 σε συνδυασμό με το άρθ. 3 παρ.4, εδ.β. ΚΔΔ/σίας.
- ❖ Γεγονότα ή στοιχεία, που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο ταυτότητας ή αντίστοιχο έγγραφο, γίνονται δεκτά βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερομένου, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από ειδική διάταξη. Υπεύθυνη δήλωση υποβάλλεται και όταν τα στοιχεία του δελτίου ταυτότητας για την οικογενειακή κατάσταση, τη διεύθυνση κατοικίας και το επάγγελμα, έχουν μεταβληθεί. (άρθ.3 παρ.5 ΚΔΔ/σίας).
- ❖ Όταν πέρα από τη σχετική αίτηση του διοικουμένου για την έκδοση μίας διοικητικής πράξης, απαιτούνται και συνημμένα δικαιολογητικά, στην περίπτωση που αυτά εκδίδονται από το δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ και η έκδοση τους δεν προϋποθέτει τη σύμπραξη του αιτούντος, η αρμόδια υπηρεσία, όταν δεν συνυποβάλλονται, οφείλει να τα αναζητήσει αυτεπαγγέλτως από τις οικείες υπηρεσίες. Έτσι τεκμαίρεται ότι ο αιτών με την κατάθεση της αίτησής του παρέχει σχετική εξουσιοδότηση στη Διοίκηση ώστε να προβεί σε όλες τις κατά νόμο πρόσφορες ενέργειες για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των απαραίτητων δικαιολογητικών, ενώ σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να αναζητούνται δικαιολογητικά, εκτός από αυτά που ορίζονται από τις συγκεκριμένες διατάξεις. Η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών εφαρμόζεται επί αιτημάτων τόσο φυσικών, όσο και νομικών προσώπων. Με κοινή όμως υπουργική απόφαση

καθορίζονται οι διαδικασίες στις οποίες δεν εφαρμόζεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, λόγω μεγάλου όγκου αιτήσεων ή άλλων λόγων που καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερή την αυτεπάγγελτη αναζήτηση.

- ❖ Οι αρμόδιες υπηρεσίες οφείλουν να πρωτοκολλούν τις αιτήσεις των πολιτών που περιέρχονται σ'αυτές και να τους χορηγούν βεβαίωση καταχώρισης εγγράφου.
- ❖ Ως κανόνας ισχύει ότι η αίτηση πρέπει να είναι έγγραφη, επώνυμη και ενυπόγραφη, ενώ το περιεχόμενο της θα πρέπει να είναι σαφές, ακριβές και ορισμένο. Η αίτηση βέβαια μπορεί να είναι είτε χειρόγραφη (ιδιόγραφη ή γραμμένη από τρίτο), είτε κατ'εξαιρεση γραμμένη με οποιοδήποτε μηχανικό μέσο που παράγει έγγραφο¹³. Έχει κριθεί ότι και ανυπόγραφη, προφανώς λόγω παραδρομής, αίτηση είναι έγκυρη εφόσον από τα συνυποβληθέντα δικαιολογητικά προκύπτει η ταυτότητα και η σοβαρότητα της βούλησης του αιτούντος (ΣτΕ 2524/2003) ή εφόσον ο υπάλληλος που παρέλαβε την αίτηση όφειλε να διαπιστώσει την παράλειψη αυτή (ΣτΕ 2972/2007)¹⁴. Σε αντιδιαστολή με τα παραπάνω, σημειώνουμε ότι, ανώνυμα, ανυπόγραφα και προφορικά αιτήματα δεν δημιουργούν υποχρέωση στη διοίκηση να ενεργήσει. Επίσης, η διοίκηση απαλλάσσεται από την υποχρέωση να απαντήσει σε εμφανώς παράλογα, αόριστα, ακατάληπτα ή καταχρηστικά επαναλαμβανόμενα αιτήματα.

Η υποβολή αιτήματος σε μια δημόσια υπηρεσία, ενεργοποιεί το δικαίωμα του αιτούντος να τύχει έγγραφης απάντησης εντός ορισμένης χρονικής προθεσμίας. Το δικαίωμα απάντησης στα αιτήματα των πολιτών και έγκαιρης διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους, αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα τους, το οποίο έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά στο άρθ. 10 παρ.3 Σ. και κατ'εφαρμογή του Συντάγματος, ρυθμίζεται και με τις διατάξεις του άρθ.4 του Ν.2690/1999 ΚΔΔ/σίας. Ως εκ τούτου λοιπόν, η έγγραφη απάντηση της Διοίκησης στα γραπτά αιτήματα των πολιτών, έγκαιρα και εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, συνιστά εκπλήρωση του σχετικού συνταγματικού δικαιώματος, αποδεικνύει έμπρακτα το σεβασμό που οφείλει η Διοίκηση προς την αρχή της νομιμότητας

¹³ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.67

¹⁴ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.78

και αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο ορθής διοικητικής συμπεριφοράς που ενισχύει καθοριστικά την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και τη βελτίωση των σχέσεων της με τους πολίτες. Τέλος, η αίτηση ως μορφή δήλωσης της βούλησης του διοικουμένου, μπορεί να επιφέρει τις εξής συνέπειες: την έκδοση (ή την μη έκδοση) ατομικής ή και κανονιστικής διοικητικής πράξης, την κατάρτιση (ή τη μη κατάρτιση) διοικητικής σύμβασης, αλλά και τη θεμελίωση προσυμβατικής ευθύνης¹⁵.

¹⁵ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.80

4.2 Η νομική φύση της διοικητικής αίτησης

Η διοικητική πράξη είναι μία από τις πλέον κομβικές έννοιες στη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου, καθώς αποτελεί το μέσο άσκησης της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης θεσπίζοντας δικαιώματα και επιβάλλοντας υποχρεώσεις στους ιδιώτες-διοικουμένους, εκπληρώνοντας έτσι η Δημόσια Διοίκηση την εκ του Συντάγματος δεδομένη αποστολή της. Στη θεωρία απαντάται με διάφορες παραλλαγές που είναι ταυτόσημες «μονομερής εκτελεστή διοικητική πράξη» ή «μονομερής διοικητική πράξη» ή απλά «εκτελεστή διοικητική πράξη».

Στη Γερμανία, την έννοια της ατομικής διοικητικής πράξης πρώτος έδωσε ο Otto Mayer, σύμφωνα με τον οποίο «διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης της διοικητικής αρχής, ορίζουσα κυριαρχικώς, τι δέον να ισχύει ως δίκαιο σε ορισμένη ατομική περίπτωση»¹⁶. Κατά τη κρατούσα άποψη, διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου, δηλ. θεσπίζεται μία νομική ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου¹⁷ και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Από τον ορισμό αυτό, συνάγονται τα βασικά στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης: (α) η μονομερής θέσπιση ρύθμισης (κανόνα δικαίου), (β) η προέλευσή της από διοικητικό όργανο, (γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και (δ) το πλαίσιο εννόμων σχέσεων που ρυθμίζει, οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο.

Όπως προαναφέραμε, οι διοικητικές πράξεις είναι κατά κανόνα πράξεις μονομερείς, δηλαδή η έκδοσή τους συντελείται και το αποτέλεσμα επέρχεται με μόνη τη δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου και χωρίς τη σύμπραξη του διοικουμένου. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις που από το νόμο απαιτείται η σύμπραξη του διοικουμένου στη διαδικασία έκδοσης μιας διοικητικής πράξης και κυρίως επωφελοώς. Με βάση λοιπόν τα ανωτέρω μπορούμε να προβούμε σε μία διάκριση των διοικητικών πράξεων, στις επιδεχόμενες της συμπράξεως του διοικουμένου και στις μη επιδεχόμενες. Όσον αφορά τις διοικητικές πράξεις τις

¹⁶ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ.334

¹⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14^η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.100-101

εκδιδόμενες άνευ συμπράξεως του διοικουμένου, αυτές αποτελούν το τυπικό δείγμα διοικητικών πράξεων, με τις οποίες η Δημόσια Διοίκηση επιτελεί κατά κύριο λόγο το έργο της και εκπληρώνει την εκ του Συντάγματος αποστολή της. Οι διοικητικές πράξεις, οι επιδεχόμενες της συμπράξεως του διοικουμένου είναι εκείνες, για την έκδοση των οποίων απαιτείται από τον νόμο ή από τη φύση των πραγμάτων η σύμπραξη (συμμετοχή, συνεργασία) του διοικουμένου¹⁸. Πέραν της γενικής αυτής διάκρισης των διοικητικών πράξεων, μπορούμε να προβούμε και σε μία ειδικότερη, στη διάκριση τους στις αυτεπαγγέλτως υπό της Διοικήσεως και στις μετ' αίτηση του διοικουμένου εκδιδόμενες διοικητικές πράξεις. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 2 ΚΔΔ/σίας διατυπώνεται η γενικότερη αρχή που διέπει τη δράση της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, η αρχή της αυτεπάγγελτης ενέργειας της Διοίκησης. Προβλέπεται ότι τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν αυτεπαγγέλτως στη νόμιμη προθεσμία, και αν δεν ορίζεται τέτοια σε εύλογο χρόνο, που δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. Η αυτεπάγγελτη αυτή ενέργεια συνιστά τόσο υποχρέωση όσο και δικαίωμα της Διοίκησης να ενεργεί χωρίς να απαιτείται αίτηση του διοικουμένου. Σε πολλές όμως περιπτώσεις, αναγκαίος όρος για να κινηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία και συνεπώς να διατυπωθεί η βούληση του διοικητικού οργάνου με την έκδοση της διοικητικής πράξης, είναι η δήλωση βούλησης από τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο, που γίνεται με την υποβολή αίτησης ή αναφοράς στο διοικητικό όργανο, όπου αναφέρεται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης την οποία ο διοικούμενος επιθυμεί. Σ' αυτές μάλιστα τις περιπτώσεις, η έλλειψη της αίτησης του διοικουμένου συνιστά ελάττωμα της διοικητικής πράξης που εκδόθηκε, το οποίο θεμελιώνει δυνατότητα για την ανάκλησή της ή την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση¹⁹.

Η σύμπραξη αυτή του διοικουμένου για την έκδοση μιας κανονιστικής ή ατομικής διοικητικής πράξης δεν είναι ασυμβίβαστη με την έννοια της κυριαρχικής Δημόσιας Διοίκησης και της μονομερούς και αυτόνομης δράσης της και ούτε καθιστά τη διοικητική πράξη διμερή. Ο κανόνας ναί μεν είναι η βούληση των διοικητικών οργάνων να μην τελεί σε καμία εξάρτηση από τη βούληση των διοικουμένων (αυστηρώς μονομερείς διοικητικές πράξεις), αλλά υπάρχουν

¹⁸ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο , ό.π, σελ.360

¹⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π., σελ.104-105.

περιπτώσεις όπου η βούληση του διοικουμένου δεν αγνοείται ολοσχερώς, αλλά ασκεί κάποια επίδραση στη διαμόρφωση και στο κύρος της διοικητικής πράξης²⁰. Αυτές οι περιπτώσεις είναι οι μονομερείς πράξεις που για την παραγωγή και το κύρος τους απαιτείται από το νόμο προηγούμενη ή επόμενη σύμπραξη του διοικουμένου και αυτό γιατί, πρόκειται για πράξεις που εξυπηρετούν συμφέροντά του. Για παράδειγμα, η πολιτογράφηση αλλοδαπού δεν γίνεται άνευ αιτήσεώς του, ο διορισμός δημοσίου υπαλλήλου συντελείται κατόπιν αιτήσεώς του καθώς και το έννομο αποτέλεσμα του διορισμού επέρχεται μετά της ορκωμοσίας του. Την αληθινή λοιπόν σύμπραξη του διοικουμένου στη διοικητική δράση τη συναντάμε στη κατηγορία εκείνη των διοικητικών πράξεων των οποίων η έκδοση προϋποθέτει αίτηση του διοικουμένου²¹. Στο σημείο αυτό κρίνεται αναγκαίο να διακριβώσουμε τη νομική φύση της διοικητικής αίτησης ώστε να γίνει καταληπτό και το είδος της συμπράξεως του διοικουμένου. Η αίτηση του διοικουμένου δεν συνπαράγει τη διοικητική πράξη που παραμένει αποκλειστικά κρατική και μονομερής εκδήλωση δημόσιας εξουσίας²² και το περιεχόμενο της ρύθμισης της πράξης δεν συνδιαμορφώνεται με τη βούληση του ιδιώτη (όπως γίνεται π.χ. στις διοικητικές συμβάσεις). Η διοικητική αίτηση συνιστά νομική προϋπόθεση και λειτουργεί ως κινητήριο δύναμη για το διοικητικό όργανο προς έκδοση της πράξης και όχι ολοκληρωτικό στοιχείο της. Στην ουσία, η αίτηση είναι μία όχληση προς τη Διοίκηση και θα τολμούσαμε να πούμε ότι πρόκειται για μέσο πίεσης και όχι για πραγματική νομική υποχρέωση.

Πέραν τούτου, τίθεται το θέμα κατά πόσο αυτή η διοικητική σύμπραξη του διοικουμένου με την αίτηση έχει χαρακτήρα δήλωσης βούλησης. Η δήλωση βουλήσεως στο ιδιωτικό δίκαιο είναι ουσιώδες στοιχείο χωρίς την ύπαρξη του οποίου δεν υπάρχει δικαιοπραξία, δηλαδή αποτελεί εξωτερίκευση δικαιοπρακτικής βούλησης, μέσο με το οποίο μία ενδιάθετη κατάσταση του προσώπου αποκαλύπτεται στον εξωτερικό κόσμο με την παραγωγή έννομων συνεπειών. Οι αιτήσεις δεν αποτελούν δικαιοπρακτικές δηλώσεις βούλησης με την έννοια της παραγωγής εννόμου αποτελέσματος. Η αίτηση δεν αποτελεί τον

²⁰ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η νομική φύση της διοικητικής αιτήσεως, ΔιοικΔίκη, 1994, σελ. 19

²¹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσης, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 69

²² Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η νομική φύση της διοικητικής αιτήσεως, ό.π., σελ. 21

έννομο λόγο για την επέλευση της ηθελημένης εννόμου συνέπειας, όπως αυτό συμβαίνει στις δικαιοπρακτικές δηλώσεις βούλησης του ιδιωτικού δικαίου. Η βούληση του διοικουμένου και όταν εμφανίζεται ως νομικώς σημαντική, εφόσον όμως εκφράζεται όχι σε επίπεδο ισοτιμίας με την κρατική, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δικαιοπρακτική²³. Η έκδοση της διοικητικής πράξης, στην οποία αποβλέπει η αίτηση, δεν είναι αποτέλεσμα της αιτήσεως, αλλά της σχετικής διοικητικής διαδικασίας και των περαιτέρω ουσιαστικών της όρων. Βέβαια, το έννομο αποτέλεσμα της έκδοσης της πράξεως αποτελεί τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά η μόνη δημιουργός της νομικής διαπλάσεως δεν είναι η αίτηση, αλλά η πολιτειακή βούληση²⁴. Η συμμετοχή λοιπόν του πολίτη στην έκδοση της διοικητικής πράξης με την αίτηση έχει χαρακτήρα περισσότερο διαδικαστικό και λιγότερο ουσιαστικό. Η διοίκηση δρα εξουσιαστικά, αυτόνομα και κυριαρχικά, χωρίς να καθίσταται εντολοδόχος του διοικουμένου, αλλά ενεργώντας σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης .

²³ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.71

²⁴ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η νομική φύση της διοικητικής αιτήσεως, ό.π., σελ.22

5. Δικαίωμα Πρόσβασης στα Διοικητικά Έγγραφα

5.1 Εισαγωγή

Παλαιότερα στο διοικητικό χώρο επικρατούσε η αρχή του απορρήτου και η διοικητική πληροφορία διαφυλασσόταν χάριν της κρατικής ασφάλειας και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, επικρατούσε δηλαδή μία κατάσταση «σιωπής» της Δημόσιας Διοίκησης. Στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, η δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων διέπεται από την αρχή της φανεράς δράσης (αρχή της δημοσιότητας σε αντιδιαστολή με την αρχή της μυστικότητας)²⁵, η οποία αναλύεται στην αρχή της διαφάνειας της δράσης τους και της πληροφόρησης του διοικουμένου από τη μία και στην αρχή της συμμετοχής του πολίτη στη διοικητική διαδικασία από την άλλη.

Ως διαφάνεια της κρατικής δράσης εννοούμε αρχικά τη δημοσιοποίηση όλων των αποφάσεων και ενεργειών της κρατικής εξουσίας κι επιπλέον την αποκάλυψη όλων των στοιχείων στα οποία στηρίχθηκε η κρατική δράση²⁶ δηλ. η δράση του Κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα τα οποία ελέγχονται από το Κράτος.

Το δικαίωμα της πληροφόρησης βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 5^A Σ και συμπληρώνεται όσον αφορά την ειδικότερη έκφανση του από τις λεπτομερειακές διατάξεις του άρθρου 10 παρ.3 Σ²⁷. Πληροφόρηση είναι η παροχή κάθε σημαντικής ή όχι πληροφορίας που έχει αποδέκτη το διοικούμενο²⁸. Από το συνταγματικά θεμελιωμένο δικαίωμα της πληροφόρησης προκύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώνει τους διοικουμένους για τα δικαιώματα που έχουν κατά των δυσμενών διοικητικών πράξεων αλλά και η πρόβλεψη διαδικασιών με τις οποίες η Διοίκηση παρέχει στους διοικουμένους

²⁵ Τάχος Α.,Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008, σελ.810

²⁶ Βλαχόπουλος Σ.Β, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Τα όρια μεταξύ της αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ.28-30

²⁷ Και τα δύο άρθρα προστέθηκαν με την Αναθεώρηση του 2001(της Ζ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων), ενώ μέχρι πρότενος το δικαίωμα της πληροφόρησης δεν κατοχυρωνόταν ευθέως σε ρητή συνταγματική διάταξη αλλά απέρρεε από την γενικότερη αρχή της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του σε συνδυασμό με την αρχή του κράτους-δικαίου.

²⁸ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ161

την ευχέρεια διαφώτισεως για τις υποθέσεις που τους ενδιαφέρουν. Είναι ένα δικαίωμα που διευκολύνει τον διοικούμενο κατά τη συμμετοχή του στη κοινωνική ζωή και στη πρόοδο της διοικητικής διαδικασίας και στην επαφή του με τη διοίκηση²⁹.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στη διοικητική διαδικασία, εντοπίζεται σε δύο χρονικά σημεία: α) κατά το στάδιο της προπαρασκευής και μέχρι τη λήψη της απόφασης(εσωτερική φανερή δράση) και β) κατά το στάδιο της εκτέλεσης της διοικητικής απόφασης (εξωτερική φανερή δράση)³⁰. Η συμμετοχή των διοικουμένων στη διοικητική διαδικασία συνιστά μέθοδο εκδημοκρατισμού των μέσων άσκησης των δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης³¹ και με την υποχρέωση της Διοίκησης να παρέχει στο διοικούμενο πληροφορίες, αποσκοπεί στην εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, ώστε να προστατεύονται τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των πολιτών. Έκφραση της αρχής της συμμετοχής των πολιτών στη διοικητική διαδικασία αποτελεί το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων το οποίο συνίσταται στο δικαίωμα που αναγνωρίζει η έννομη τάξη σε κάθε πολίτη να πληροφορείται το περιεχόμενο διοικητικών εγγράφων, ενώ παράλληλα γεννιέται αντίστοιχη υποχρέωση της Διοίκησης να προστατεύει αποτελεσματικά αυτό το δικαίωμα. Το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα εκδηλώνεται και στα δύο στάδια συμμετοχής που προαναφέραμε, αφενός εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης και στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης, και αφετέρου τη γνώση των στοιχείων που οδήγησαν τη διοικητική αρχή στην έκδοσή της, με συνέπεια τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης προστασίας κατ'αυτής³².

²⁹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ163

³⁰ Τάχος Α.,Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π, σελ.810-811 και Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.248

³¹ Σπηλιωτόπουλος Ε.,Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ.164

³² Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

5.2 Θεμελίωση Δικαιώματος

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι ένα από τα βασικότερα συμμετοχικά δικαιώματα του πολίτη και θα μπορούσαμε να το εντάξουμε στα λεγόμενα αμυντικά δικαιώματα³³ του διοικουμένου καθώς συνιστά μια «ασπίδα προστασίας του» από την αυθαιρεσία της διοικητικής εξουσίας. Το δικαίωμα αυτό έχει τη βάση του στην έννοια του κράτους δικαίου και απορρέει από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως οργανωτικής βάσης του δημοκρατικού πολιτεύματος (άρθρο 1Σ) από την οποία πηγάζει και η γενικότερη αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης³⁴. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένο ως δικαίωμα με τα δικαιώματα της παροχής δικαστικής προστασίας και προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20Σ), στο μέτρο που η πληροφόρηση των διοικητικών στοιχείων αποτελεί αναγκαία και λογική προϋπόθεση για την άσκηση αυτών των δικαιωμάτων και γενικότερα για την αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου από τη διοικητική δράση. Ο συνδυασμός συμμετοχής και ελέγχου που χαρακτηρίζει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, χωρίς να καθιστά τον διοικούμενο ισότιμο εταίρο στη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης, του παρέχει τη δυνατότητα συμβολής στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου στον οποίο θα υπαχθεί η περίπτωση του, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη του προς τη Δημόσια Διοίκηση³⁵. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερα σημαντικό δικαίωμα, καθώς αποτελεί ένδειξη διαφάνειας της διοικητικής δράσης και άρα και της νομιμότητας αυτής. Αποτελεί δημόσιο δικαίωμα που ασκείται από όλους (ατομικό), επιβάλλει υποχρέωση στη Διοίκηση για παροχή (κοινωνικό) και αποτελεί το λαϊκό έλεγχο της κρατικής εξουσίας (πολιτικό)³⁶. Είναι ένα αυτοτελές διαδικαστικό δικαίωμα, το οποίο δεν αποτελεί τύπο της διοικητικής πράξης, συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένο αλλά και νομικά θεμελιωμένο σε πολλές διατάξεις: στο Σύνταγμα(10 παρ.3, 5^A , αλλά και

³³ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

³⁴ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

³⁵ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

³⁶ Δετσαρίδης Χ.Π, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006, σελ.17 επ.

1,2 παρ.1, 5 παρ.1, 10 παρ.1 και 20 Σ), στον ΚΔΔ/σίας (άρθρο 5), Ν.1599/1986 (άρθρο 16) και στην ευρωπαϊκή και κοινοτική νομοθεσία.

5.2.1 Συνταγματική Κατοχύρωση του Δικαιώματος

Το 2001 με την Αναθεώρηση του Συντάγματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, κατοχυρώθηκε πλέον ρητά στο σύνταγμα το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα στο άρθρο 10 παράγραφος 3³⁷ αυτού, που αποτελεί συνέχεια του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση, που προβλέπεται στο άρθρο 5^Α Σ³⁸. Με τη ρητή αυτή κατοχύρωση του δικαιώματος εκδηλώνεται και η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη για τη θέσπιση εγγυήσεων για διαφανή και αμερόληπτη δράση των διοικητικών οργάνων. Έτσι απέναντι στο δικαίωμα του πολίτη δημιουργήθηκε αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους να παρέχει στο διοικούμενο τις πληροφορίες που ζήτησε. Η αίτηση πληροφοριών προς τις αρχές είναι είδος αναφοράς που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθ. 10 παρ.1 Σ και έτσι η παράγραφος 3 που προστέθηκε εντάχθηκε αρμονικά στη ρύθμιση του αρθ.10 Σ³⁹. Η Διοίκηση λοιπόν έχει υποχρέωση να απαντά στις αιτήσεις των πολιτών για παροχή πληροφοριών και για χορήγηση εγγράφων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας 60 ημερών, ενώ σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας προβλέφθηκε και η καταβολή αποζημίωσης. Η συνταγματική αυτή διάταξη (άρθ.10 παρ.3 Σ) δεν εξαρτά την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών

³⁷ Άρθρο 10 «3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.»

³⁸ Άρθρο 5^Α : (Δικαίωμα στη πληροφόρηση) 1. 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.

³⁹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.168

από την ύπαρξη σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, αλλά την επιβάλλει κατά τρόπο γενικό και μπορεί να τύχει άμεσης εφαρμογής⁴⁰. Όσον αφορά το άρθρο 5^A Σ σ' αυτό κατοχυρώνεται το γενικότερο δικαίωμα της πληροφόρησης το οποίο αναμφισβήτητα κατοχυρώνει δικαίωμα του πολίτη για πλήρη γνώση όλων των διοικητικών στοιχείων και συνιστά επιβεβαίωση της συνταγματικής προστασίας του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων⁴¹.

Πέραν της ρητής κατοχύρωσής του στα ανωτέρω άρθρα, η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα βρίσκει έρεισμα και σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος. Έτσι το δικαίωμα αυτό έχει απώτερη συνταγματική θεμελίωση στο άρθρο 1⁴² παρ.1,2,3 Σ, στο οποίο κατοχυρώνεται η δημοκρατική αρχή και η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, αρχές οι οποίες δικαιολογούν τη δημιουργία της υποχρέωσης από πλευράς του Κράτους να καταστήσει προσιτά στο κοινό ορισμένα στοιχεία. Με άλλα λόγια το δικαίωμα αυτό συνδέεται άμεσα με τη ίδια τη δημοκρατία, η συνολική λειτουργία της οποίας προϋποθέτει τη πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στο πλαίσιο της ενεργού συμμετοχής τους στη Δημόσια Διοίκηση. Μιλάμε για ένα δικαίωμα άμεσα συνδεδεμένο με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της φανεράς δράσης της διοίκησης μέσω της οποίας πραγματώνεται η λαϊκή κυριαρχία. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 2⁴³ Σ, πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, είναι ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου. Η αρχή αυτή καθιερώνει άμεσα το δικαίωμα του κάθε πολίτη να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων που τον αφορούν. Αλλά και το άρθρο 5 Σ στο οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και η ατομική ελευθερία απαιτεί ο καθένας να λαμβάνει γνώση εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά και υπήρξε έρεισμα για την ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση πριν τη συνταγματική

⁴⁰ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ.419

⁴¹ Δετσαρίδης Χ.Π, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό.π., σελ.24

⁴² Άρθρο 1 Σ:1. Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. 2. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. 3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα.

⁴³ Άρθρο 2 Σ:(πρωταρχικές υποχρεώσεις της Πολιτείας): 1. Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας. 2. Η Ελλάδα, ακολουθώντας τους γενικά αναγνωρισμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου, επιδιώκει την εμπέδωση της ειρήνης, της δικαιοσύνης, καθώς και την ανάπτυξη των φιλικών σχέσεων μεταξύ των λαών και των κρατών.

αναθεώρηση του 2001, ενώ με την αναθεώρηση, θεσπίστηκε το νέο άρθρο 5^A Συντ για το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση, το οποίο αναμφισβήτητα κατοχυρώνει δικαίωμα του πολίτη για πλήρη γνώση όλων των διοικητικών στοιχείων. Στο άρθρο 10 παρ.1 Σ καθιερώνεται το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές. Ενώ σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ 1⁴⁴, για να ασκήσει κάποιος το δικαίωμα της παροχής εννόμου προστασίας αποτελεσματικά, θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα διάφορα στοιχεία με σκοπό να συλλέξει το απαραίτητο αποδεικτικό υλικό ώστε να προστατευτεί ενώπιον του δικαστή στην επ'ακροατηρίω διαδικασία. Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία είναι προϋπόθεση για να μπορεί ο πολίτης να ασκήσει αποκλειστικά το δικαίωμα ακρόασης σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ.2 Σ⁴⁵, καθώς στο δικαίωμα αυτό αντιστοιχεί υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να παράσχει είτε άμεσα τις πληροφορίες αυτές είτε να του δώσει τη δυνατότητα να τις αντλήσει μόνος του από το υλικό που έχει στη διάθεση της η Διοίκηση⁴⁶.

Συμπερασματικά, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών στοιχείων όπως καταδεικνύεται από τα προκείμενα είναι ένα δικαίωμα με πολλαπλή συνταγματική κατοχύρωση και ιδίως μετά την αναθεώρηση του 2001 μία αρχή με αυξημένη τυπική ισχύ.

⁴⁴ Άρθρο 20 Σ: 1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει.

⁴⁵ Άρθρο 20 Σ: 2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του.

⁴⁶ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.169-170

5.2.2 Νομοθετική Ρύθμιση

Σε επίπεδο νομοθεσίας, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων θεσπίστηκε αρχικά με το άρθρο 16 του Ν.1599/86 και διατηρήθηκε με το άρθρο 5 Ν.2690/99 «κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας»⁴⁷.

Με την ψήφιση του άρθρου 16⁴⁸ του Ν.1599/1986, το οποίο αποτέλεσε τομή στη πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά στοιχεία, του αναγνωρίστηκε ευθέως και αναμφισβήτητα το σχετικό δικαίωμα. Το αξιοσημείωτο στο άρθρο αυτό είναι ότι αναγνώριζε το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα σε κάθε πολίτη, μη εξαρτώντας το από την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος αλλά ευλόγου ενδιαφέροντος⁴⁹. Κατά μία άποψη, το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας κατήργησε τη προϊσχύσασα, γενικότερη διάταξη του άρθρου 16 Ν.1599/1986. Το άρθρο 33

⁴⁷ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.167

⁴⁸ Άρθρο 16..Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων.

1. Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παραγράφου 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 παραγράφου 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 παραγράφου 1 στις περιπτώσεις: α. Που παραβιάζεται 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 νομίσιματος, 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 δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής 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 παραγράφου 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.

⁴⁹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ό.π., σελ. 38-39, 110-111

ΚΔΔ/σίας ορίζει ότι «Από την έναρξη της ισχύος του, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά, καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέματα ρυθμιζόμενα από αυτόν.» και δημιουργεί την εξής προβληματική όσον αφορά το άρθρο 16 Ν.1599/86, αν θεωρείται κατηργημένο ως γενικό ή συνεχίζει να ισχύει. Μία άλλη άποψη⁵⁰, που μάλλον επικρατεί στη θεωρία είναι ότι το άρθ.5 ΚΔΔ/σίας δεν συμπίπτει πλήρως με το άρθ.16 Ν.1599/86 και άρα προτείνεται μία συνεφαρμογή τους, ενώ το άρθ. 16 εξακολουθεί να εφαρμόζεται όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα των ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα.

Από τη μελέτη του άρθρου 5⁵¹ Ν.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 45/τ. Α'9-3-1999) (ΚΔΔ/σίας), (όπως συμπληρώθηκε από τις διατάξεις της παρ.2 του άρθρου 8 του Ν.2880 (ΦΕΚ 9/ τ. Α', 30-1-2001) και αντικαταστάθηκε με αυτές της παρ.2 του άρθρου 11 του Ν. 3230 (ΦΕΚ 44/ τ. Α',11-2-2004 και του ΠΔ 28/2015 ΦΕΚ 34/Α/2015 και άρθρο 7 παρ.1 Ν.4325/2015,ΦΕΚ Α 47/11.5.2015) με τίτλο «Πρόσβαση σε έγγραφα» διαπιστώνουμε ότι ουσιαστικά επαναλαμβάνει το άρθρο 16 Ν.1599/86 αλλά με κάποιες διαφοροποιήσεις και κυρίως βελτιώσεις. Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα συνίσταται στην αναγνώριση από την έννομη τάξη της δυνατότητας του κάθε πολίτη να πληροφορείται

⁵⁰ Τάχος Α.,Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π,σελ.832

⁵¹ 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 παραβλάπεται **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 ουσιαστικά 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 τον 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. ▲

σχετικά με το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του νόμου: « προβλέπεται η πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα, αλλά και στα ιδιωτικά τα οποία φυλάσσονται από τις διοικητικές αρχές. Ως προς τα διοικητικά έγγραφα επαναλαμβάνεται ο ήδη ισχύων κανόνας (άρθρο 16 του ν. 1599/1986) για το δικαίωμα γνώσης τους χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος. Αντιθέτως, ως προς τα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα, απαιτείται η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος. Προς τούτο, θα πρέπει τα έγγραφα αυτά να είναι σχετικά με υπόθεση του ενδιαφερομένου εκκρεμή ή περαιωμένη». Η θέσπιση του δικαιώματος αυτού πραγματοποιήθηκε με έναν τυπικό νόμο, ο οποίος σε συνδυασμό με τις ανάλογες εξελίξεις στο εξωτερικό και τις οδηγίες του Συμβουλίου της Ευρώπης αποσκοπεί στην αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης και τη δημιουργία νέων σχέσεων μεταξύ κράτους- διοικουμένου. Ο νόμος αυτός ακολουθεί τις κατευθύνσεις της ΕΣΔΑ (αρθ.10) που κυρώθηκε εκ νέου με το Ν.Δ. 53/74⁵².

⁵² Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.168

5.3 Φορείς και Αποδέκτες του Δικαιώματος

Φορέας του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι καθάρην ο καθέννας, ανεξάρτητα από την εθνικότητά του(συνεπώς και Έλληνες και αλλοδαποί), καθώς η οικεία συνταγματική διάταξη (10 παρ. 3 Σ) δεν προβαίνει σε τέτοια διάκριση. Και όταν λέμε ο καθέννας, αναφερόμαστε τόσο στα φυσικά πρόσωπα και στις ενώσεις προσώπων, όσο και στα νομικά πρόσωπα τόσο ιδιωτικού(νπιδ) όσο και δημοσίου δικαίου(νπδδ). Ωστόσο, στο άρθρο 5 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας αναγνωρίζεται το δικαίωμα αυτό σε «κάθε ενδιαφερόμενο», εισάγοντας έτσι την έννοια του «εύλογου ενδιαφέροντος», δηλαδή να υπάρχει συγκεκριμένη προσωπική έννομη σχέση που να συνδέει τον αιτούντα με το περιεχόμενο των εγγράφων. Έτσι ακόμα και τα πρόσωπα τα οποία στερούνται εννόμου συμφέροντος για να αμφισβητήσουν στα δικαστήρια το κύρος μιας διοικητικής πράξης θεμελιώνουν εύλογο ενδιαφέρον για να λάβουν γνώση των σχετικών με την πράξη αυτή εγγράφων, εφόσον υφίσταται κάποιος σύνδεσμος με την όλη υπόθεση⁵³.

Αποδέκτης του δικαιώματος όπως προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 10 πα.3 Σ είναι οι δημόσιες υπηρεσίες και αρχές και μάλιστα οι αρμόδιες κατά περίπτωση. Αλλά και στον ΚΔΔ/σίας καθορίζεται σαφώς ο αποδέκτης της αίτησης του πολίτη, ώστε να λάβει γνώση των διοικητικών στοιχείων. Αποδέκτες λοιπόν του σχετικού αιτήματος των πολιτών και υπόχρεοι προς χορήγηση εγγράφων είναι οι φορείς του Δημόσιου Τομέα δηλ. οι δημόσιες υπηρεσίες που ανήκουν στο Κράτος, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ, καθώς και στα ΝΠΙΔ τα εξαρτώμενα αμέσως ή εμμέσως ή επιχορηγούμενα ή εποπτευόμενα από το Κράτος⁵⁴. Στους αποδέκτες όμως δεν περιλαμβάνονται οι υπηρεσίες των δικαστηρίων, των εισαγγελιών και της Βουλής⁵⁵.

Η αίτηση από την πλευρά του ενδιαφερομένου θα πρέπει να απευθύνεται στην αρμόδια για την χορήγηση των αιτούμενων στοιχείων αρχή, η οποία οφείλει να ικανοποιήσει το αίτημα. Σε περίπτωση που η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, αυτή υποχρεούται να την διαβιβάσει στην αρμόδια και να ενημερώσει γ' αυτό τον αιτούντα σύμφωνα με το άρθ.4 παρ.1^α ΚΔΔ/σίας.

⁵³ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.422

⁵⁴ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.173

⁵⁵ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.173

5.4 Περιεχόμενο και Πεδίο Εφαρμογής

5.4.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός δημοσίων εγγράφων

Το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, όπως προαναφέραμε εξειδικεύεται νομικά και ισχύει σήμερα βάσει του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τα δημόσια έγγραφα διακρίνονται σε διοικητικά και ιδιωτικά ανάλογα κάθε φορά από τον συντάκτη τους αλλά και με τη σχέση αυτού που ζητά τη πρόσβαση με την αφορώσα υπόθεση. Στο άρθρο 169 του ΚΔΔ/σίας(N.2717/1999) ορίζεται ότι «δημόσια είναι τα έγγραφα τα οποία έχουν συνταχθεί από δημόσιο όργανο», ενώ «ιδιωτικά, όσα δεν είναι δημόσια». Αλλά και στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (ΠΔ 503/1985) δίνεται ορισμός των δημοσίων εγγράφων, και συγκεκριμένα στο άρθρο 438 ΚΠολΔ ορίζονται ως δημόσια έγγραφα «αυτά που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία , εφόσον το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλη και κατά τόπο αρμόδιο». Στο υπό μελέτη κατεξοχήν άρθρο⁵⁶ για τη πρόσβαση στα έγγραφα, προσδιορίζεται ρητά η έννοια των «διοικητικών εγγράφων», που είναι «όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες» και γίνεται μία ενδεικτική απαρίθμηση τους «όπως⁵⁷ εκθέσεις, μελέτες , πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις». Ως διοικητικό έγγραφο νοείται μόνο εκείνο που έχει εκδοθεί από διοικητικό όργανο, δηλ. από όργανο που ανήκει στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ και όχι αυτό που προέρχεται από ιδιώτη ακόμα κι αν ασκεί δημόσιο λειτουργήμα όπως λ.χ. είναι ο συμβολαιογράφος⁵⁸. Με τον όρο διοικητικό έγγραφο νοείται όχι μόνο το έγγραφο με τη στενή έννοια, αλλά ό, τι υπάρχει μέσα στα αρχεία της Διοικήσεως και έχει λάβει τη τελική του μορφή⁵⁹, όπως π.χ οι φωτογραφικές και κινηματογραφικές αναπαραστάσεις, οι φωνοληψίες, τα αρχεία των ηλεκτρονικών υπολογιστών και οι παντός είδους μηχανικές και ηλεκτρονικές απεικονίσεις καθώς και τα «σχέδια» των εγγράφων των οποίων έχει τελειώσει η διαδικασία

⁵⁶ Άρθρο 5 παρ. 1 Ν.2690/99

⁵⁷ Από τη γραμματική διατύπωση με την αναγραφή της λέξης «όπως» δηλώνεται η ενδεικτική απαρίθμηση του νομοθέτη

⁵⁸ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π, σελ.251

⁵⁹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.171 και Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αριθ. 383/2000, Τμήμα Β'

έκδοσης με την υπογραφή τους από το κατά νόμον αρμόδιο όργανο, όχι όμως και εκείνα τα σχέδια ή τμήματα αυτών που βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας και δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους⁶⁰. Εξάλλου ο καθηγητής Αν. Τάχος θεωρεί ως έγγραφο « μόνο εκείνο του οποίου έχει βελτιωθεί η διαδικασία εκδόσεως ή τουλάχιστον της κατάρτισης και όχι εκείνο το οποίο βρίσκεται στο στάδιο της επεξεργασίας⁶¹». Στο νόμο δεν παρατίθεται ορισμός των ιδιωτικών εγγράφων, αυτός όμως μπορεί να συναχθεί εξ αντιδιαστολής. Ο όρος βέβαια «ιδιωτικά έγγραφα» που αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας δεν κυριολεκτεί, διότι τα όντως ιδιωτικά έγγραφα όταν εισέλθουν και πρωτοκολληθούν στην Υπηρεσία, αποκτούν χαρακτήρα δημόσιου εγγράφου⁶², πρόκειται συνεπώς για την άλλη διάκριση των δημοσίων εγγράφων, τα δημόσια ιδιωτικά⁶³ (αυτά που έχουν συνταχθεί από ιδιώτες ή ΝΠΙΔ και βρίσκονται στα αρχεία της Διοίκησης).

5.4.2 Προϋποθέσεις πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα

Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, έχει σύμφωνα με το άρθ.5 παρ 1 ΚΔΔ/σίας « κάθε ενδιαφερόμενος ύστερα από γραπτή αίτησή του». Συνεπώς με τον όρο «ενδιαφερόμενος» προσδιορίζεται ο αιτών και ανάγεται σε απαραίτητη προϋπόθεση για τη γνώση των διοικητικών εγγράφων η υποβολή από το διοικούμενο έγγραφου ορισμένου αιτήματος, το οποίο να περιγράφεται με σαφήνεια⁶⁴, καθώς προφορική δήλωση δεν ενεργοποιεί το σχετικό δικαίωμα⁶⁵. Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί, ότι με το συνδυασμό και του άρθ.4 παρ.3 ΚΔΔ/σίας η Διοίκηση απαλλάσσεται από την υποχρέωση να αποφασίσει και να απαντήσει στο διοικούμενο αν το αίτημα είναι προδήλως παράνομο, εμφανώς

⁶⁰ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015), www.prevedourou.gr και όπως ορίζει και το άρθρο 444 ΚΠολΔ

⁶¹ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.251 και ΝΣΚ 80/1999, 383/2000

⁶² Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.251

⁶³ Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αριθ. 620/1999, Τμήμα Ε'

«Διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια και το σκοπό του νόμου θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπ' όψιν για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως, ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου.»

⁶⁴ ΣτΕ 2684/2010, δημοσιευμένη στο ΝοΒ 2011, σελ.157

⁶⁵ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.249

παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό⁶⁶.

Υποστηρίχθηκε, ότι από την διάταξη αυτή που ορίζει «κάθε ενδιαφερόμενος..» προκύπτει σαφώς ότι ο νομοθέτης προβαίνει σε ρητή καθιέρωση του εύλογου ενδιαφέροντος ως προϋπόθεσης για τη πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα (ΝΣΚ. Γν. 243/2000)⁶⁷. Ο νόμος λοιπόν αυτός καθώς και ο προϊσχύσας ν.1599/1986 αποσυνδέει το δικαίωμα προστασίας από την προϋπόθεση έννομου συμφέροντος⁶⁸ του διοικουμένου, απαιτώντας τη συνδρομή της ευρύτερης έννοιας του ευλόγου ενδιαφέροντος. Κατά πάγια νομολογία του ΣΤΕ « 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 συνδεδεμένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση» (βλ. ενδεικτικά ΣΤΕ 1214/2000, 205/2000, 841/1997)⁶⁹. Συνεπώς ως ενδιαφερόμενος νοείται όχι μόνο αυτός που θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον αλλά και οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του να επικαλεστεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων⁷⁰.

Η εισαγωγή της λέξης λοιπόν «ενδιαφερόμενος» ερμηνευόμενη ως άνω, παραπέμποντας στη συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος για τη πρόσβαση στα έγγραφα είναι περιοριστική συγκριτικά με τη λέξη «πολίτης» που όριζε ο ν.1599/86 και αυτό είναι ως ένα βαθμό λογικό και αναγκαίο για να αποφευχθεί, όσο το δυνατόν περισσότερο, η εμφάνιση περιπτώσεων καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος που θα διατάραζε την ομαλή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Από την άλλη βέβαια, θεμελιώνει ευρύτερη προϋπόθεση σε σχέση με την απαίτηση ύπαρξης προσωπικού έννομου συμφέροντος και εδώ, κριτήρια για τη χάραξη ορίων προσφέρει η διάταξη του άρθ.25 παρ.3 Σ

⁶⁶ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.249

⁶⁷ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.249

⁶⁸ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.172

⁶⁹ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

⁷⁰ ΣΤΕ (Ολομ) 94/2013 δημοσιευμένη στο ΘΠΔΔ 10/2013, σελ 872 επ., με σχόλιο του Β. Τσιγαρίδα

που απαγορεύει την καταχρηστική άσκηση δικαιώματος σε συνδυασμό με τα χρηστά ήθη και τη καλή πίστη του 281 ΑΚ⁷¹.

Σύμφωνα τώρα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5 ΚΔΔ/σίας «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». Ειδικό έννομο συμφέρον απαιτείται μόνο όταν ζητείται η γνώση ιδιωτικών εγγράφων, τα οποία είναι σχετικά με την υπόθεση του αιτούντος και όχι άλλων⁷². Έχει υποστηριχτεί⁷³ ότι η έννοια του ειδικού έννομου συμφέροντος είναι εκείνη του άρθρου 902 ΑΚ⁷⁴.

Συνοψίζοντας λοιπόν, για τη πρόσβαση στα δημόσια διοικητικά έγγραφα απαραίτητη προϋπόθεση μετά την κατάθεση γραπτού αιτήματος είναι η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος και μόνο στη περίπτωση που πρόκειται για δημόσια ιδιωτικά έγγραφα απαιτείται ύπαρξης ειδικής άμεσης προσωπικής εννόμου σχέσεως. Η φύση δε κάθε φορά του αιτούντος με την υπόθεση θα πρέπει να περιγράφεται στο σχετικό του αίτημα.

⁷¹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.172

⁷² Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.249

⁷³ ΝΣΚ. Γν. 106/1999 και 620/1999

⁷⁴ Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφό 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.

5.4.3 Τρόπος άσκησης της πρόσβασης και προθεσμία χορήγησης εγγράφων

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, σύμφωνα με το άρθ.5 παρ.4 ΚΔΔ/σίας ασκείται: α) με «μελέτη του εγγράφου» στο κατάστημα της υπηρεσίας δηλ. υπό την επίβλεψη υπαλλήλου κρατώντας σημειώσεις από το πρωτότυπο, β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο και η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά, γ) με γνωστοποίηση με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται από τη Διοίκηση, αν οι πληροφορίες είναι ιατρικού χαρακτήρα⁷⁵. Οι πλέον συνήθεις τρόποι με τους οποίους οι πολίτες αιτούνται την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα είναι είτε η επιτόπια μελέτη του ίδιου του ενδιαφερόμενου ή πληρεξουσίου του στα αρχεία της Υπηρεσίας, είτε η χορήγηση αντιγράφου με αναπαραγωγή του ή με ακριβή αντιγραφή του ή η με άλλα μέσα της τεχνολογίας φωτοτύπησή του⁷⁶.

Σύμφωνα με τη παρ. 6 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες». Συνεπώς κατόπιν της ρητής αυτής πρόβλεψης του νομοθέτη περί της αποκλειστικής προθεσμίας, συμπεραίνουμε ότι η τυχόν παρέλευση άπρακτης της ανωτέρω προθεσμίας συνιστά εκ μέρους της Διοικήσεως παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενέργειας, η οποία μπορεί να προσβληθεί παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως. Ενώ σε περίπτωση που η Διοίκηση επιθυμεί να απορρίψει την αίτηση του ενδιαφερομένου διοικούμενου για πρόσβαση στα έγγραφα έχει υποχρέωση να του απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των 20 είκοσι ημερών. Όταν η αιτιολογία επιβάλλεται από τις σχετικές διατάξεις, όπως στη προκειμένη περίπτωση πρέπει να υπάρχει έστω και συνοπτικά στο σώμα της πράξης, διαφορετικά συνιστά παράλειψη ουσιώδους τύπου(κατ'ουσία διάταξης του νόμου) και συνεπάγεται το ακυρώσιμο της πράξης εφόσον προταθεί ο λόγος⁷⁷.

⁷⁵ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.255

⁷⁶ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.174

⁷⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14^η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2011,σελ.175 και Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο , ό.π, σελ. 189-194

5.5 Περιορισμοί του Δικαιώματος

Όπως όλα τα δικαιώματα(τόσο ατομικά όσο και κοινωνικά) που δεν είναι ανεπίδεκτα περιορισμών, έτσι και το δικαίωμα γνώσης των δημοσίων εγγράφων δεν είναι απόλυτο, αλλά υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς, οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρ.5⁷⁸ παρ.3 και 5 ΚΔΔ/σίας και διακρίνονται σε απόλυτους και σχετικούς. Και αυτοί όμως οι περιορισμοί δεν είναι από τη πλευρά τους ανέλεγκτοι και απεριόριστοι, αλλά πρέπει να ερμηνεύονται στενά υπέρ του πολίτη, ώστε να μην καταλήγουν σε εκμηδένιση του δικαιώματος⁷⁹. Ως απόλυτος χαρακτηρίζεται ο περιορισμός, κατά τον οποίο ο πολίτης δεν έχει, με κανένα τρόπο, το δικαίωμα να λάβει γνώση των στοιχείων και η διοίκηση από την πλευρά της έχει υποχρέωση να μην επιτρέψει για οποιοδήποτε λόγο την πρόσβαση⁸⁰. Ενώ σχετικοί είναι οι περιορισμοί που έχουν δυνητικό χαρακτήρα, δηλαδή εναπόκειται στην κρίση της αρχής και στα πλαίσια της άσκησης της διακριτικής της ευχέρειας, αν θα επιτρέψει την πρόσβαση στα έγγραφα ή όχι⁸¹.

5.5.1 Απόλυτοι Περιορισμοί

α) Ιδιωτική και Οικογενειακή Ζωή

Στο άρθρο 5 παρ.3 εδ'α ΚΔΔ/σίας εισάγεται απόλυτος περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα είτε με επιτόπια μελέτη στο κατάστημα της υπηρεσίας είτε με χορήγηση αντιγράφου, στην περίπτωση που το έγγραφο που ζητείται αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου και όχι του αιτούντος. Η απαγόρευση αυτή βρίσκεται και σε απόλυτη ερμηνεία με τη συνταγματική κατοχύρωση της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής στο άρθρο 9 παρ. 1 εδ. α Σ σύμφωνα με το οποίο « η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι

⁷⁸ Άρθρο 5 «3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβλάπεται απόρρητο, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου, αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης...5. Η άσκηση του κατά τις παραγράφους 1,2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.»

⁷⁹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.175 και Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π.,σελ.83 επ.

⁸⁰ Δετσαρίδης Π. Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σύμφωνα με τις νεότερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό.π., σελ. 131.

⁸¹ Ομοίως με προηγούμενως, σελ. 134

απαραβίαστη». Και γενικότερα θα μπορούσαμε να πούμε, ότι ο απόλυτος αυτός περιορισμός έχει απώτερη συνταγματική θεμελίωση και στο άρ.2 παρ.1 Σ περί του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και στο άρθρο 5 παρ.1 Σ περί της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Η πρόβλεψη λοιπόν αυτή στο άρθρο του νόμου προλαμβάνει τη σύγκρουση που θα προέκυπτε ανάμεσα στο δικαίωμα του πολίτη να λαμβάνει γνώση των εγγράφων και στο δικαίωμα του ατόμου να μην παραβιάζεται η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του⁸². Καθότι και τα δύο αυτά δικαιώματα είναι συνταγματικά θεμελιωμένα θα ανέκυπτε ζήτημα συγκρούσεως τυπικά ισοδύναμων διατάξεων, γι' αυτό ο ίδιος ο νομοθέτης προχώρησε στη στάθμισή τους με την εισαγωγή απόλυτης απαγόρευσης όσον αφορά την άσκηση του δικαιώματος πληροφόρησης υπό τη μορφή πρόσβασης στα έγγραφα. Θα πρέπει, ωστόσο να γίνεται στενή ερμηνεία της διάταξης αυτής, καθώς η διάταξη προσπαθεί να προστατεύσει του τρίτους από διαρροή πληροφοριών που αφορούν αποκλειστικά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή και να επιτύχει εξισορρόπηση μεταξύ του δικαιώματος του πολίτη για την πρόσβαση αυτού στα έγγραφα αλλά και το απαραβίαστο της ιδιωτικής οικογενειακής ζωής⁸³. Εξάλλου από τη γραπτή διατύπωση του άρθρου δεν αναφέρονται ρητά ποια από τα έγγραφα στα οποία μπορεί να ζητηθεί πρόσβαση χαρακτηρίζονται ως ιδιωτικά και οικογενειακά και συνεπώς εξαιρούνται από τη πρόσβαση. Έτσι θεωρείται ότι το έγγραφο αναφέρεται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, όταν περιέχει στοιχεία που συγκροτούν την έννοια της αυστηρής ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και περιλαμβάνουν ιδιαίτερες πληροφορίες από απλά στοιχεία ταυτότητας μέχρι την ποινική, πολιτική, κοινωνική, ερωτική συμπεριφορά⁸⁴. Αν ζητηθεί πρόσβαση σε τέτοια στοιχεία η Διοίκηση ενεργώντας κατά δέσμια αρμοδιότητα⁸⁵ πρέπει να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος (ακόμα και αν συναινεί το πρόσωπο που το αφορούν) .

⁸² Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.175

⁸³ Μαυρίκας Θ. Ν., Η πρόσβαση στα έγγραφα,[ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ], ΘΠΔΔ 5/2009, σελ. 529-538

⁸⁴ Δετσαριδής Π. Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Σύμφωνα με τις νεότερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό.π, σελ. 131.

⁸⁵ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.177

β) Απόρρητο

Απόλυτος περιορισμός του υπό μελέτη δικαιώματος εισάγεται και στη περίπτωση που το έγγραφο στο οποίο ο ενδιαφερόμενος αιτείται πρόσβαση χαρακτηρίζεται ως απόρρητο από ειδικά προβλεπόμενες διατάξεις, όπως είναι το ιατρικό απόρρητο, το τραπεζικό, φορολογικό, βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο προβλεπόμενο από ειδικούς νόμους. Και στη περίπτωση, αυτή το δικαίωμα γνώσης απόρρητων εγγράφων παύει κατ'ουσία να υφίσταται όσον αφορά τους τρίτους, ενώ ο ενδιαφερόμενος κανονικά λαμβάνει γνώση τους και εξυπηρετεί μόνο τις ανάγκες αυτού που τα κατέχει. Παρόλα αυτά, εξαιτίας του ότι πρόκειται για στάθμιση συνταγματικών δικαιωμάτων, επιβάλλεται μία περιοριστική ερμηνεία των καθιερωμένων στην παρ. 3 άρθ.5 ΚΔΔ/σίας εξαιρέσεων από το δικαίωμα γνώσης και αν και πρόκειται περί απόλυτων απαγορεύσεων, το τι εμπίπτει σ'αυτές είναι σχετικό με το έννομο συμφέρον ή δικαίωμα που εξαρτά ο αιτών από τη γνώση του διοικητικού ή και ιδιωτικού εγγράφου⁸⁶.

5.5.2 Σχετικοί Περιορισμοί

Στο άρθ.5 παρ.3 εδ. β' ΚΔΔ/σίας προβλέπονται οι σχετικοί περιορισμοί, η συνδρομή των οποίων στοιχειοθετεί διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος⁸⁷. Στη δεύτερη αυτή κατηγορία των σχετικών εξαιρέσεων εντάσσονται έγγραφα αναφερόμενα στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έγγραφα που η γνώση τους μπορεί να «δυσχεράνει ουσιωδώς» την έρευνα των αρχών σχετικά με τη τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Στην τελευταία αυτή υποπερίπτωση αν η ικανοποίηση του αιτήματος δεν δυσχεραίνει «ουσιωδώς την έρευνα», τότε η Διοίκηση έχει υποχρέωση να επιτρέψει τη γνώση⁸⁸. Ο νομοθέτης, χρησιμοποιώντας την έκφραση «η διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί..», έδωσε στη Διοίκηση τη διακριτική ευχέρεια να προβαίνει σε κάθε αναφαινόμενη περίπτωση στη στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων (ιδιωτικού και δημοσίου), υποχρεώνοντάς την στην παρ.6 του άρθ. 5 ΚΔΔ/σίας σε αιτιολογία της τυχόν

⁸⁶ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π.,σελ.420-421

⁸⁷ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

⁸⁸ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.254

αρνήσεώς της, ώστε ο πολίτης και τα Δικαστήρια να έχουν τη δυνατότητα ελέγχου ως προς τη καλή χρήση και την τήρηση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας⁸⁹. Τέλος, στους σχετικούς περιορισμούς εντάσσεται και η παρ. 5 του άρθ.5 ΚΔΔ/σίας, με την οποία εισάγεται η επιφύλαξη για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην περίπτωση ύπαρξης δικαιώματος πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

5.5.3 Προσωπικά Δεδομένα

Όπως προαναφέραμε το δικαίωμα πρόσβασης και γνώσης των εγγράφων ως μια ειδικότερη έκφανση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος στην πληροφόρηση δεν υφίσταται άνευ περιορισμών. Σε πρώτο στάδιο, όριο στο δικαίωμα αυτό θέτει το ίδιο το άρθρο 5 του Ν.2690/1999 και κάθε αίτηση του ενδιαφερόμενου διοικουμένου θα πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα των εκ του νόμου περιορισμών. Όταν όμως δεν έχουμε να κάνουμε με μία υπό τις ως άνω περιγραφόμενες εξαιρέσεις, τότε η δυνατότητα της γνώσης ή μη γνώσης του εγγράφου θα πρέπει να ελέγχεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Εξάλλου, η πρόσβαση σε ένα έγγραφο που περιέχει προσωπικά δεδομένα αποτελεί επεξεργασία προσωπικών δεδομένων κατά την έννοια του νόμου 2472/1997 και εμπίπτει στο ρυθμιστικό του πεδίο. Όπως παρατηρούμε, ένας σημαντικός περιορισμός του δικαιώματος γνώσης ή πληροφόρησης γίνεται χάριν της προστασίας του ιδιωτικού συμφέροντος υπό την έννοια τόσο του «ιδιωτικού βίου» όσο και των «προσωπικών δεδομένων», καθώς οι δύο αυτές έννοιες ταυτίζονται ως προς το προστατευόμενο έννομο αγαθό⁹⁰. Βέβαια, τα προσωπικά δεδομένα δεν ταυτίζονται πάντα με την ιδιωτική ζωή, καθώς μπορεί να συνδέονται με τον δημόσιο βίο (συμμετοχή σε κόμματα, σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, ποινικές καταδίκες κλπ.), οπότε δεν καλύπτονται πλήρως από τη διάταξη του άρθ.5 παρ.3 ΚΔΔ/σίας⁹¹. Υπάρχουν λοιπόν στοιχεία που δεν εντάσσονται στην έννοια της ιδιωτικής ή οικογενειακής

⁸⁹ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.178

⁹⁰ Τάχος Α.Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ.814-815

⁹¹ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 23.11.2015),www.prevedourou.gr

ζωής απολαμβάνουν όμως προστασίας καθώς εντάσσονται στα προσωπικά δεδομένα.

Το 2001 με την Αναθεώρηση του Συντάγματος καθιερώθηκε ρητά η προστασία προσωπικών δεδομένων ως συνταγματικό δικαίωμα στο νέο άρθρο 9^A Σ⁹² με στόχο να προστατευθεί το άτομο από τους κινδύνους που εγκυμονεί η ανάπτυξη της ψηφιακής τεχνολογίας όσον αφορά συνταγματικά προστατευόμενα δικαιώματα (ελεύθερη ανάπτυξη προσωπικότητας, απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και απόρρητο επικοινωνιών⁹³). Το άρθ. 9^A Σ θεμελιώνει το λεγόμενο δικαίωμα της πληροφορικής αυτοδιάθεσης η αλλιώς του πληροφοριακού αυτοκαθορισμού ή αυτοπροσδιορισμού⁹⁴, δηλαδή το δικαίωμα του ατόμου στην πληροφόρηση και την παροχή εξουσίας να αποφασίσει το ίδιο το άτομο σχετικά με τη χρήση των προσωπικών πληροφοριών που αναφέρονται σ'αυτό. Το δικαίωμα αυτό βρίσκει απώτερο συνταγματικό έρεισμα και θεμελιωνόταν πριν τη συνταγματική αναθεώρηση, τόσο στο άρθ.2 παρ.1 Σ, 5 παρ.1 και 9 παρ.1 εδ. β Σ ως ειδικότερη εκδήλωση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του ατόμου. Πρόκειται για ένα ατομικό, αμυντικό δικαίωμα⁹⁵ που θεμελιώνει αξίωση αποχής από την επεξεργασία και χρήση προσωπικών δεδομένων. Σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τις προϋποθέσεις για την επεξεργασία τους θεσπίζει ο νόμος 2472/1997. Με το νόμο αυτό η Ελλάδα συμμορφώθηκε προς την κοινοτική οδηγία 95/46 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁹⁶ για την προστασία του πολίτη από την επεξεργασία πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα.

Στο σημείο αυτό ανακύπτει το εξής πρόβλημα, όταν ο διοικούμενος ασκώντας το συνταγματικά κατοχυρωμένο του δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα, αιτείται τη γνώση εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτου

⁹² Άρθρο 9 Α Σ: «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει».

⁹³ Καλαντζής Ι., Η προστασία του ατόμου από την αυτοποιημένη επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, ΝοΒ 44, σελ.314

⁹⁴ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π.,σελ.210

⁹⁵ Μήτρου Λ., Η προστασία των προσωπικών δεδομένων και η νομολογία του Στε, σε Τιμ. Τόμ. Στε 75 χρόνια, 2004, σελ.346

⁹⁶ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα, 2000, σελ. 94 επ.

ατόμου. Καταρχήν φαίνεται εδώ να πρόκειται για μία κλασσική περίπτωση σύγκρουσης συνταγματικά θεμελιωμένων δικαιωμάτων, αφενός της πρόσβασης στα έγγραφα και της πληροφόρησης(10παρ.3 Σ και 5^Α Σ), αφετέρου της προστασίας προσωπικών δεδομένων του 9^Α Σ. Έτσι λοιπόν, ενώ και τα δύο δικαιώματα είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα με πολλαπλή συνταγματική θεμελίωση και τα δύο, και συνδέονται τόσο με τη δημοκρατική αρχή όσο και με την αρχή του κράτους δικαίου και της συμμετοχής του πολίτη στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δρώμενα, φαίνεται να έρχονται σε αντίθεση, το ένα ως δικαίωμα έκφρασης της αρχής της διαφάνειας και το άλλο ως δικαίωμα που διασφαλίζει την ιδιωτικότητα του ατόμου και την πληροφορική του αυτοδιάθεση. Στις περιπτώσεις αυτές δεν μπορεί να γίνει λόγος για υπερίσχυση του ενός ή του άλλου δικαιώματος, αλλά πρέπει να γίνει στάθμιση με βάση τα εκάστοτε πραγματικά δεδομένα και με επιδίωξη την πρακτική εναρμόνιση της άσκησης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων⁹⁷ στη βάση μιας τελολογικής ερμηνείας.

Στη πραγματικότητα όμως, δεν πρόκειται για δύο αντίρροπα δικαιώματα και η σχέση αμφότερων των διατάξεων είναι μάλλον συμπληρωματική παρά αντιθετική, καθώς τόσο το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα όσο και οι περιορισμοί του αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοεξαρτώνται από το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αλλά και από τους περιορισμούς αυτού του δικαιώματος. Εξάλλου και η προστασία των προσωπικών δεδομένων αποτελεί και αυτή μια μορφή διαφάνειας αφού ως στόχο έχει να γνωρίζει το υποκείμενο των δεδομένων ποιος μαθαίνει , τι γι'αυτόν και για ποιο σκοπό θα χρησιμοποιηθούν αυτές οι πληροφορίες από τρίτους⁹⁸.Η προστασία των προσωπικών δεδομένων κατά το άρθρο 9Α Σ δεν συνεπάγεται μια γενική απαγόρευση συλλογής, επεξεργασίας και χρήσης τους ούτε δίνει τη δυνατότητα στο νομοθέτη για θέσπιση μιας τέτοιας απόλυτης απαγόρευσης. Ωστόσο, ο κοινός νομοθέτης υποχρεούται να διαμορφώσει ένα περιοριστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο και μόνο επιτρέπεται η συλλογή,

⁹⁷ Ανθοπούλου Χ., Προστασία προσωπικών δεδομένων και ελευθερία της πληροφόρησης, ΔΤΑ 2004, σελ. 519 επ.

⁹⁸ Βλαχόπουλος Σ.Β, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, ό.π., σελ.76-77

επεξεργασία και χρήση των προσωπικών δεδομένων. Τη διασφάλιση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων το άρθρ. 9^Α εδ.β Σ την αναθέτει σε ανεξάρτητη αρχή, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Έτσι λοιπόν ο Ν.2472/1997 ρυθμίζει την προστασία και τις προϋποθέσεις για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενώ προβαίνει και σε μια αξιοσημείωτη διάκριση των προσωπικών δεδομένων σε ευαίσθητα⁹⁹ που έχουν αυξημένη προστασία και απαγορεύεται καταρχήν η επεξεργασία τους και σε απλά που η επεξεργασία τους επιτρέπεται καταρχήν μόνο ύστερα από συγκατάθεση του ίδιου του υποκειμένου. Γενικά τόσο η νομολογία όσο και το Νομικό Συμβούλιο του κράτους και η Αρχή Προστασίας έχουν υιοθετήσει μια πρακτική εναρμόνισης και στάθμισης των δύο έννομων αγαθών και ακολουθούν μία πρακτική στην οποία προκρίνεται η πρόσβαση στα έγγραφα εμπεδώνοντας τη διαφάνεια της κρατικής δράσης αλλά χωρίς να θίγονται τα προσωπικά δεδομένα τρίτων. Όπως εύκολα όμως μπορούμε να αντιληφθούμε το γεγονός ότι υπάρχουν δύο νομοθετήματα που εξειδικεύουν αυτοτελώς τα αντίστοιχα δικαιώματα χωρίς να προβαίνουν σε καμία συσχέτισή τους και παρά το γεγονός ότι ο ΚΔΔ/σίας είναι μεταγενέστερος από το Ν.2472/1997 και θα μπορούσε να περιλάβει κάποια ειδική ρύθμιση για τη πρόσβαση εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα και να έχει δώσει λύση στο θέμα, φαίνεται να οδηγεί στη στρέβλωση τόσο της αρχής της διαφάνειας όσο και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και να οξύνει το χάσμα ανάμεσά τους. Ο ίδιος ο νομοθέτης απέφυγε να προβεί σε ρυθμίσεις και να αμβλύνει τη σχέση αυτή αντίθεσης, αφήνοντας το έργο αυτό στην εκτελεστική εξουσία δηλ. στο εκάστοτε διοικητικό όργανο και στα δικαστήρια κατά την επίλυση αγόμενων ενώπιον τους διαφορών. Υπάρχει, αυτή τη στιγμή στην Ελλάδα ένα πλήθος αποφάσεων δικαστηρίων, παραγγελιών εισαγγελιών πρωτοδικών, γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, αποφάσεων της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, πορισμάτων και εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη που ρυθμίζουν πάμπολλες περιπτώσεις ως προς την «σύγκρουση» της διαφάνειας

⁹⁹ Άρθρο 2 περ. β Ν.2472/1997:Ως **ευαίσθητα δεδομένα** ο νόμος χαρακτηρίζει τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στη υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές δίωξεις ή καταδίκες καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων.

με την προστασία των προσωπικών δεδομένων από τις οποίες εξάγουμε κανόνες στάθμισης μεταξύ της διαφάνειας και της προστασίας προσωπικών δεδομένων. Η στάθμιση όμως αυτή δεν μπορεί να αποδεσμευθεί από υποκειμενικές κρίσεις του εκάστοτε εφαρμοστή του δικαίου κι έτσι έρχεται σε αντίθεση με την τυπική ισοδυναμία των συνταγματικών διατάξεων.

6. Δικαίωμα της Προηγούμενης Ακρόασης

6.1 Θεμελίωση Δικαιώματος

Μία από τις κυριότερες μορφές άμεσης συμμετοχής του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία και στη λήψη αποφάσεων από τη Διοίκηση είναι η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, πριν από την έκδοση μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ή αλλιώς δικαίωμα υπερασπίσεως¹⁰⁰ του διοικουμένου ενώπιον των διοικητικών αρχών είχε αναγνωρισθεί από τη νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας και πριν τη ρητή συνταγματική του κατοχύρωση στο άρθρο 20 παρ.2 Σ, ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Το Σύνταγμα του 1975 το κατοχύρωσε ρητά ως θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα διαδικασίας καθώς συνιστά ουσιώδη τύπο¹⁰¹ για τη διοικητική πράξη, ενώ νομοθετικά ρυθμίστηκε και αποτέλεσε σημαντική διάταξη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας(άρθρο 6 Ν.2690/1999).

Έχει ορθά ειπωθεί σχετικά με το δικαίωμα της ακρόασης ότι είναι τόσο παλιό όσο και ο άνθρωπος¹⁰² καθώς είναι σύμφυτο με την ίδια την ανθρώπινη ύπαρξη και συνείδηση και ότι πρώτος εφαρμοστής της αρχής αυτής ήταν ο ίδιος ο Παντοδύναμος Θεός¹⁰³, ο οποίος πριν καταδικάσει τους Πρωτόπλαστους για το προπατορικό αμάρτημα τους κάλεσε πρώτα σε απολογία(« Αδάμ διατί ημάρτησες;»).

Στην αρχική διατύπωση του Συντάγματος του 1952 δεν υπήρχε διάταξη που να καθιερώνει το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, αλλά ακόμα και αν ο νόμος σιωπούσε το δικαίωμα τις υπερασπίσεως προέκυπτε από τις γενικότερες εγγυήσεις του Συντάγματος και είχε αναχθεί σε άγραφη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα αποτελεί ειδικότερη έκφραση της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του (άρθ.2 παρ.1 και 5 παρ.1 Σ), δικαιώματα που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά στη βάση του ανθρωποκεντρικού δημοκρατικού

¹⁰⁰ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.,σελ.194

¹⁰¹ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.469

¹⁰² Waline M., Le principe audi alteram partem, Livre Jubilaire d Conseil d Etat du Luxembourg, 1957, σελ.500 “Sauf omission de ma part...”

¹⁰³ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.,σελ.195

μας πολιτεύματος¹⁰⁴. Συνεπώς θα μπορούσαμε να πούμε, ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου είναι άμεσα συνυφασμένο με το ίδιο το δημοκρατικό πολίτευμα, με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου και της συμμετοχικής δράσης της διοίκησης που αυτό πρεσβεύει. Έτσι ο διοικούμενος καθίσταται οιονεί συνεργάτης της Διοίκησης, συμβάλλοντας με την ανάπτυξη των ισχυρισμών του στην αποτελεσματική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Ως εκ τούτου, αναπτύσσεται ένας διάλογος του διοικουμένου με τη Διοίκηση, η οποία μ'αυτό τον τρόπο δείχνει έμπρακτα στο διοικούμενο το σεβασμό και τη προστασία της αξίας του και της προσωπικότητας του αναγάγοντάς τον σε συμμετοχο¹⁰⁵ της διοικητικής διαδικασίας. Στενή είναι η σύνδεση του δικαιώματος της ακροάσεως και με την αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη στο πλαίσιο της ευρύτερα κατοχυρωμένης στο Σύνταγμα αρχής της ασφάλειας δικαίου. Είναι εύκολα αντιληπτή η σύνδεση του σχετικού δικαιώματος τόσο με την αρχή της νομιμότητας όσο και με την αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας, όπως επίσης και με την αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Σε περίπτωση λοιπόν που η Διοίκηση προέβαινε σε έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης κατά του διοικουμένου χωρίς να τον καλέσει σε προηγούμενη ακρόαση, καταστρατηγώντας όλες αυτές τις αρχές θα δημιουργούσε αισθήματα υποψίας και εχθρότητας προς το πρόσωπό της και μία σχέση «υπηκοότητας» με τους διοικουμένους. Σκόπιμο είναι μία σύγχρονη διοίκηση που θέλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψιν της το διοικούμενο και να προστατεύει τα συμφέροντά του, αναβιβάζοντάς τον από αντικείμενο σε ενεργό υποκείμενο και συμμετέχοντα στη διοικητική διαδικασία, όχι μόνο να πάψει να αυθαιρετεί αλλά να σταματήσει να δίνει και την εντύπωση ότι κινείται με αυθαιρεσία.

Με την Αναθεώρηση του το 1975 καθιερώνεται στο άρθρο 20 παρ.1 Σ το δικαίωμα της έννομης δικαστικής προστασίας(διαδικαστικό δικαίωμα ενώπιον της δικαιοσύνης) και στο άρθρο 20 παρ.2 Σ το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (διαδικαστικό δικαίωμα ενώπιον των διοικητικών αρχών). Η ρητή αυτή καθιέρωση του δικαιώματος της ακρόασης στο Σύνταγμα του 1975 αποτέλεσε

¹⁰⁴ Ράικος Δ.Γ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας, σελ.458

¹⁰⁵ Γέροντας Α., Η συμμετοχή των πολιτών κι των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, 1986, σελ.25 επ.

μια παγκόσμια πρωτοπορία καθιστώντας το Σύνταγμα μας από τα πληρέστερα και προοδευτικότερα της Ευρώπης¹⁰⁶. Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος συνεπάγεται ότι η προηγούμενη ακρόαση στοιχειοθετεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης, όχι μόνο εκεί όπου ο νόμος σιωπά, αλλά ακόμη και παρά τον τυχόν ρητό νομοθετικό αποκλεισμό της, ενόψει του αντισυνταγματικού του χαρακτήρα¹⁰⁷.

Η διάταξη λοιπόν του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος είναι άμεσης εφαρμογής και ιδρύει ευθεία υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης, ανεξάρτητη από τη νομοθετική διαμεσολάβηση(ΣτΕ 4257/2000). Η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης καθιστά συνεπώς αυτόματα άκυρη τη διοικητική ενέργεια ή μέτρο(ΣτΕ 657/1976)¹⁰⁸. Η υποχρέωση λοιπόν της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει απευθείας εκ του Συντάγματος και δεν είναι απαραίτητο να τη προβλέπει ρητά ο νόμος, αρκεί όμως να μην την αποκλείει ρητά διότι σ'αυτή τη περίπτωση η διάταξη του νόμου θα ήταν αντισυνταγματική¹⁰⁹. Έτσι λοιπόν, όπως κατοχυρώνεται το εν λόγω δικαίωμα στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ φαίνεται ότι αποτελεί κάτι παραπάνω από απλή παράθεση γεγονότων επιτελώντας διττό σκοπό: απ'τη μία δίνεται η δυνατότητα στο διοικούμενο να υποστηρίξει τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του και να προτείνει εύλογες λύσεις πριν προβεί η Διοίκηση σε οποιαδήποτε επιβαρυντική ενέργεια, απ'την άλλη διασφαλίζει τη πληρέστερη και επίκαιρη ενημέρωση της Διοίκησης και συνεπώς την αποτελεσματικότερη και δικαιότερη λειτουργία της, και όλα αυτά χάριν της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος στα πλαίσια της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης¹¹⁰.

Έτσι λοιπόν, το άρθρο 20 παρ.2 Σ θεμελιώνει αφενός ένα ατομικό απόλυτο δικαίωμα του διοικουμένου, στο οποίο αντιστοιχεί υποχρέωση της Διοίκησης, αφετέρου ένα θεμελιώδη κανόνα της διοικητικής διαδικασίας¹¹¹.

¹⁰⁶ Χιώλος Κ., Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, ΕΔΔΔΔ 4/2003, σελ.712

¹⁰⁷ Ράικος Δ.Γ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό.π., σελ.459

¹⁰⁸ Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.470

¹⁰⁹ Δαγτόγλου Π.Δ, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τέταρτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 1997, σελ.288

¹¹⁰ Ράικος Δ.Γ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό.π., σελ.460-461 και Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.75

¹¹¹ Ράικος Δ.Γ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό.π., σελ.461

6.2 Φορείς και Αποδέκτες του Δικαιώματος

Φορέας του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι γενικώς ο διοικούμενος, δηλ. κάθε φυσικό πρόσωπο ανεξάρτητα από την εθνικότητά του, και κάθε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από την έδρα του¹¹². Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι φορείς του δικαιώματος αυτού μόνον όταν πρόκειται για προστασία δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως προ πάντων του δικαιώματος «διοικητικής αυτοτέλειας» των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και της διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων από αυτούς καθώς και του δικαιώματος «πλήρους αυτοδιοικήσεως» των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων¹¹³. Όμως το άρθρο 20 παρ.2 Σ περιορίζει το κύκλο των φορέων του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος στον άμεσο ενδιαφερόμενο, στον οποίο οι διοικητικές αρχές μπορούν να προβούν σε «ενέργεια» ή να επιβάλουν «μέτρο» σε βάρος του¹¹⁴. Και στο σημείο αυτό εισάγεται η έννοια του εννόμου συμφέροντος ως κριτήριο για το προσδιορισμό του υποκειμένου εις βάρος του οποίου λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο ή η ενέργεια. Κρίσιμος χρόνος για την ύπαρξη ή μη του εννόμου συμφέροντος είναι ο χρόνος κλήσεως προς ακρόαση και το έννομο συμφέρον θα πρέπει να είναι προσωπικό, άμεσο και ενεστώς. Τρίτοι δεν δικαιούνται την προηγούμενη ακρόαση. Έχει υποστηριχτεί όμως και η άλλη άποψη, που ως ενδιαφερόμενο ακροούμενο δεν αναγνωρίζει μόνο τον άμεσα θιγόμενο από το διοικητικό μέτρο αλλά κάθε τρίτο, του οποίου τα έννομα συμφέροντα θίγονται και θα νομιμοποιούνταν να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά της διοικητικής πράξης.

Παραίτηση του διοικουμένου από το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν επιτρέπεται. Διαφορετική όμως είναι η περίπτωση στην οποία η Διοίκηση εκπληρώνει την υποχρέωσή της και καλεί τον διοικούμενο προς ακρόαση, εκείνος όμως αρνείται. Στη περίπτωση αυτή η διοικητική πράξη δεν πάσχει ακυρότητας, αλλά είναι συνταγματική και νόμιμη καθώς ο ίδιος ο διοικούμενος εξέφρασε την αρνητική βούληση να μην αξιοποιήσει την ευκαιρία της

¹¹² Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.477

¹¹³ Δαγτόγλου Π. Δ. , Ατομικά Δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, τόμος β΄, σελ. 1392 - 1393 και Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ.291-292

¹¹⁴ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.401

προηγούμενης ακρόασης. Το εν θέματι δικαίωμα ούτε μεταβιβάζεται, αλλά είναι δυνατή η άσκηση του σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας από πληρεξούσιο δικηγόρο.

Αποδέκτες του εν λόγω δικαιώματος είναι οι διοικητικές αρχές, άλλως η Δημόσια Διοίκηση με την ευρεία έννοια.

6.3 Περιεχόμενο Δικαιώματος και πεδίο ισχύος του

Το Σύνταγμα επεκτείνει την αρχή της προηγούμενης ακρόασης από τη δικαστική (20 παρ.1 Σ) στη διοικητική διαδικασία (20 παρ.2 Σ¹¹⁵). Η Διοίκηση πριν την επιβολή οποιουδήποτε δυσμενούς μέτρου που συνδέεται με υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου, έχει την υποχρέωση πριν την έκδοση της σχετικής απόφασης να τον καλέσει σε ακρόαση, για να ακούσει τις απόψεις του όσο ακόμα μπορεί να επηρεαστεί από αυτές. Το άρθρο 6¹¹⁶ του ΚΔΔ/σίας συνιστά μια νομοθετική επανάληψη¹¹⁷ του ατομικού δικαιώματος που προβλέπει το άρθ.20 παρ.2 Σ.

Τόσο σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ.2 Σ όσο και με το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας, αλλά και από τη νομολογία του ΣΤΕ το δικαίωμα της ακρόασης προϋποθέτει τα εξής¹¹⁸:

- η διοικητική ενέργεια ή το μέτρο να είναι επιβαρυντικό για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του ιδιώτη, να πρόκειται δηλαδή για δυσμενή διοικητική δράση, δηλαδή η διοικητική δράση να επιφέρει θετική βλάβη στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και όχι όταν απλά παραλείπει ή αρνείται τη χορήγηση δικαιώματος ή τη δημιουργία νέας νομικής κατάστασης υπέρ του¹¹⁹.

¹¹⁵ Άρθρο 20 παρ.2 Σ: Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων του.

¹¹⁶ Άρθρο 6 Ν.2690/99: "1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα

¹¹⁷ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.400

¹¹⁸ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.401 επ.

¹¹⁹ Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.472

- η σχετική βλάβη να προέρχεται από διοικητικές αρχές, να είναι αποτέλεσμα διοικητικής ενέργειας
- η διοίκηση να ενεργεί επιβαρυντικά κατά διακριτική ευχέρεια και όχι με απόλυτα δεσμία αρμοδιότητα από το νόμο(καθώς στη περίπτωση αυτή δεν υπάρχει υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης)
- η διοίκηση να προβαίνει αυτεπάγγελα στην έκδοση της πράξης και η διοικητική διαδικασία να μην κινείται κατόπιν αιτήσεως ή οχλήσεως του ενδιαφερομένου
- η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου και να μην στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα, αλλά να αποδίδεται στο διοικούμενο υπαίτια συμπεριφορά
- το ατομικό δικαίωμα της ακρόασης αφορά δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικουμένου, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, που έχουν μεταξύ τους συνάρτηση, δηλαδή ο ενδιαφερόμενος επιτρέπεται να εκφράσει τις απόψεις του μόνο περί των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του που θίγονται με τη διοικητική δράση
- τέλος, ο κανόνας είναι ότι οι σχετικές διοικητικές πράξεις είναι κατ'αρχήν ατομικές και εκτελεστές, και αποκλείονται συνεπώς τόσο οι τυπικοί νόμοι όσο και οι κανονιστικές πράξεις και οι υλικές ενέργειες, αλλά και οι απλές προπαρασκευαστικές μη εκτελεστές πράξεις¹²⁰.

Συνοψίζοντας λοιπόν, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, απαιτείται πριν την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται αυτεπαγγέλτως και που περιέχουν ρύθμιση, η οποία συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου και επιφέρει θετική βλάβη στα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντα του, ύστερα από κλήση του από το διοικητικό όργανο¹²¹.

Το δικαίωμα της ακροάσεως αναλύεται σε τρία στοιχεία: α) στο καθ'αυτό δικαίωμα του διοικουμένου να εκθέσει τις απόψεις του και να ακουστεί (stricto sensu δικαίωμα ακροάσεως), β) στο δικαίωμα του να λάβει γνώση των στοιχείων της υπόθεσης και γ) στην αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπ'οψιν της τις απόψεις αυτές. Το δικαίωμα ακροάσεως του άρθρου 20

¹²⁰ Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.471 και Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π., σελ.77

¹²¹ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π.,σελ.166

παρ. 2 Συντ. δεν είναι απλώς δικαίωμα πληροφόρησης της διοικητικής αρχής, αλλά δικαίωμα προς ανάπτυξη των απόψεων του ενδιαφερομένου επί των πραγματικών και νομικών δεδομένων της υποθέσεως του. Στο δικαίωμα αυτό του ιδιώτη αντιστοιχεί υποχρέωση της διοικήσεως να λάβει υπόψη της αυτές τις απόψεις και να τις συνεκτιμήσει, προτού καταλήξει στη λήψη μιας συγκεκριμένης απόφασης εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία. Η προηγούμενη ακρόαση οφείλει να είναι αποτελεσματική, περιλαμβάνοντας κάθε νόμιμο μέσο που συντείνει στην καλύτερη υπεράσπιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου¹²². Επιπλέον, στο άρθρ.6 παρ.4¹²³ ΚΔΔ/σίας ορίζεται ρητά ότι οι διοικητικές αρχές οφείλουν να καλούν το διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση ακόμη και όταν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής κατά της δυσμενούς πράξης.

Ως εκ τούτου λοιπόν καθίσταται σαφές ότι με την ακώλυτη εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου πραγματοποιείται η συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία και η θεώρησή του σε υποκείμενο της έννομης σχέσης του διοικητικού δικαίου . Μέσω του δικαιώματος αυτού προστατεύονται αποτελεσματικά τα ατομικά δικαιώματα του διοικουμένου διά της διοικητικής διαδικασίας χωρίς να επαφίεται η προστασία του αποκλειστικά μέσω της δικαστικής οδού. Στην ουσία το εν λόγω δικαίωμα παρέχει μία προληπτική έννομη προστασία.

¹²² Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.470

¹²³ Άρθρο 6 παρ.4 Ν.2690/99: Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής.

6.4 Διαδικαστικές προϋποθέσεις Ακρόασης

6.4.1 Πρόσκληση προς ακρόαση

Όπως έχουμε ήδη προαναφέρει η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης των πράξεων και η παράλειψή της καθιστά τη πράξη παράνομη και κατά αυτής μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως στο ΣΤΕ, καθώς σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 48 του π.δ. 18/1989, η παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης θεμελιώνει βάσιμο λόγο ακύρωσης. Τόσο από τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού, όσο και από τη νομοθετική του ρύθμιση στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προκύπτουν οι διαδικαστικές διατυπώσεις εφαρμογής του, που υποχρεώνουν τη Διοίκηση να ενεργεί με καθορισμένο τρόπο ώστε να προστατεύονται τα συμφέροντα του διοικουμένου από βεβιασμένες και όχι επαρκώς μελετηθείσες διοικητικές ενέργειες¹²⁴. Βέβαια με τους τύπους αυτούς και τις διαδικασίες προφυλάσσονται και τα δημόσια συμφέροντα.

Μέρος της διαδικασίας που ακολουθείται για να ασκηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι η πρόσκληση προς ακρόαση, με την οποία η διοικητική αρχή καλεί τον διοικούμενο ενώπιον της για να αναπτύξει τις απόψεις του σε κάθε περίπτωση αυτεπάγγελτης ενέργειας εις βάρος του (εφόσον συντρέχουν και οι ως άνω εκτεθείσες προϋποθέσεις). Σε περίπτωση διαδικασιών κινουμένων μετ'αιτήσεως ή οχλήσεως του ιδιώτη η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση προς κλήση του σε ακρόαση, καθώς το σχετικό δικαίωμα του διοικουμένου θεωρείται ότι ικανοποιείται πλήρως με την δυνατότητα να κινεί μόνος του με δική του πρωτοβουλία τη διαδικασία¹²⁵. Στη περίπτωση αυτή, η πρόσκληση προς ακρόαση είναι επιβεβλημένη μόνο όταν η Διοίκηση έχει σκοπό να προβεί σε διόρθωση ή συμπλήρωση της αιτήσεως επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων που δεν εμπεριέχονται στην αίτηση του διοικουμένου.

¹²⁴ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.85

¹²⁵ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.78

6.4.2 Τύπος ακρόασης

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. α του ΚΔΔ/σίας, η κλήση προς ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη¹²⁶. Στην Ελλάδα λοιπόν η κρατούσα αντίληψη είναι ο έγγραφος τύπος. Η ανάγκη εγγράφου διατυπώσεως υπάρχει όχι μόνο εκεί που ο νόμος την επιβάλλει ρητά, ή από άλλες διατάξεις τεκμαίρεται, αλλά και όταν ο νόμος σιωπά¹²⁷. Με τον έγγραφο τύπο προκύπτει σαφήνεια και βεβαιότητα ως προς το περιεχόμενο της πράξης και σταθερότητα των νομικών καταστάσεων, ενώ έτσι μπορεί να αποδειχθεί τόσο το γεγονός ότι έλαβε χώρα η πρόσκληση όσο και το χρονικό σημείο που αυτή συντελέστηκε.

Ο έγγραφος τύπος δεν τηρείται απαρέγκλιτα αφού, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιτρέπεται να παρακάμπτεται για λόγους ταχείας περάτωσης των διαφορών στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων (ΣΤΕ 2381/2009). Η παράλειψη της διοίκησης να καλέσει εγγράφως τον διοικούμενο πριν την έκδοση της πράξης δεν οδηγεί στην ακυρότητα της τελευταίας, εφόσον ο διοικούμενος ανέπτυξε τις απόψεις του με υπόμνημα έχοντας λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλου (ΣΤΕ 2205/2004) ή εάν παραστεί ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής και ασκήσει ανεπιφυλάκτως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (ΣΤΕ 296/2006, 53/2005, 2661/2003)¹²⁸. Αντίθετα, η παράλειψη τηρήσεως της διαδικασίας προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται με την άσκηση εκ μέρους του διοικουμένου ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξης που εκδόθηκε (ΣΤΕ 2640, 4302/01,380,1027/02).

¹²⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π.,σελ.168 και Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αφοί Ρώδη, Αθήνα, 1974, σελ.215

¹²⁷ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.86

¹²⁸ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης(Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 30.12.2013,11.04.2016),www.prevedourou.gr

6.4.3 Περιεχόμενο πρόσκλησης

Σύμφωνα πάλι με το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. α ΚΔΔ/σίας ,το έγγραφο της κλήσης προς ακρόαση πρέπει να είναι ορισμένο, με την έννοια ότι στο σώμα αυτής θα πρέπει να προσδιορίζεται ο τόπος, η ημέρα και η ώρα της ακρόασης, το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα δικαιώματα του διοικουμένου. Η ακρόαση δεν χρειάζεται να λάβει πράγματι χώρα, η ουσία της εξαντλείται στην παροχή ευκαιρίας και μόνο στον ενδιαφερόμενο να αναπτύξει γραπτά ή προφορικά τις απόψεις του¹²⁹. Ως εκ τούτου, η κλήση μπορεί να έχει ως περιεχόμενο είτε την υποβολή εγγράφως των απόψεων του ενδιαφερομένου με επισυναπτόμενα όλα τα αποδεικτικά και δικαιολογητικά στοιχεία, είτε την εμφάνιση του ενδιαφερομένου στην αρμόδια διοικητική αρχή προκειμένου να αναπτύξει προφορικά τις απόψεις του, επιδεικνύοντας και τα απαραίτητα στοιχεία. Στην πρόσκληση προς ακρόαση πρέπει να εμπεριέχονται τουλάχιστον εκείνα τα στοιχεία που αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης, δεδομένου ότι στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αντιστοιχεί ως απότοκο και το δικαίωμα πληροφόρησης του διοικουμένου, ώστε να μπορεί να προετοιμαστεί κατάλληλα και να προστατεύσει τα συμφέροντά του. Ως προς τα νομικά δεδομένα, η διοίκηση υποχρεούται να γνωστοποιεί αιτιολογημένα στον ενδιαφερόμενο το βασικό νομικό προσανατολισμό¹³⁰ και όχι τον ακριβή κανόνα δικαίου στον οποίο θα στηριχτεί, καθώς σ'αυτή τη φάση της διαδικασίας δεν είναι και δεν θα πρέπει να είναι σε θέση να τον προσδιορίσει. Επιπλέον, η Διοίκηση θα πρέπει επίσης στο σώμα της πρόσκλησης προς ακρόαση να αναφέρει και το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλου του ή της σχηματισθείσης εναντίον του δικογραφίας, κατ'ένασκηση και του πολύ βασικού δικαιώματος του, της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα(που ανωτέρω αναλύθηκε).Εξάλλου, η προηγούμενη ακρόαση οφείλει να είναι αποτελεσματική και για να θωρηθεί ως τέτοια, θα πρέπει ο διοικούμενος να ενημερώνεται πλήρως για τις προθέσεις και τα κίνητρα της Διοίκησης προς ενίσχυση της καλής πίστης και προκειμένου να μην αναλώνεται άσκοπα στην αναζήτησή τους.

¹²⁹ Δαγτόγλου Π.Δ, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ.291

¹³⁰ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Σάκουλας, 1992, σελ.468-469

6.4.4 Προθεσμία προς ακρόαση

Αναγκαίο περιεχόμενο της πρόσκλησης προς ακρόαση είναι μία προθεσμία που να τάσσεται στον ενδιαφερόμενο προκειμένου να εκφράσει τις απόψεις του. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ.2 εδ.β ΚΔΔ/σίας «η κλήση προς ακρόαση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης». Στην περίπτωση αυτή, βλέπουμε ότι ο νομοθέτης θέτει ένα *minimum* χρονικό σημείο που πρέπει να σεβαστεί η αρμόδια διοικητική αρχή ώστε να προλάβει ο ενδιαφερόμενος ακροούμενος και να λάβει γνώση της κλήσης του αλλά και να προετοιμαστεί κατάλληλα για την ακρόαση του. Με άλλα λόγια, ορίζεται το ελάχιστο αποκλειστικής προθεσμίας για την κατάθεση της έγγραφης ή την διεξαγωγή της προφορικής ακρόασης ή αλλιώς ορίζεται η αρχή της έγκαιρης ακρόασης¹³¹. Από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης συμπεραίνουμε ότι τυχόν κλήση του ενδιαφερομένου σε ακρόαση σε προθεσμία μικρότερη του χρονικού αυτού ορίου θα ισοδυναμεί με προσβολή του κατοχυρωμένου κατ'άρθρο 20 παρ.2 Σ δικαιώματος, με αποτέλεσμα η εκδιδόμενη διοικητική πράξη να πάσχει ακυρότητας. Σκόπιμο είναι η Διοίκηση να θέτει πάντοτε λίγο μεγαλύτερη προθεσμία από την κανονικά απαιτούμενη για λόγους προληπτικούς, ώστε η εκδιδόμενη διοικητική πράξη να μην κινδυνεύει να ακυρωθεί στη συνέχεια απ'το δικαστήριο λόγω μη τήρησης της νομίμου διαδικασίας προς ακρόαση του ενδιαφερομένου. Έχει βέβαια τη δυνατότητα ο ενδιαφερόμενος με αίτησή του στην οποία να περιγράφει τους λόγους, να ζητήσει την παράταση της προθεσμίας ακρόασης. Για να ληφθεί το δυσμενές μέτρο από τη Διοίκηση, θα πρέπει πρώτα να έχει παρέλθει η προθεσμία της ακρόασης. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εμφανιστεί πριν από τη λήξη της προθεσμίας ενώπιον της αρμόδιας αρχής και εκφράσει τις απόψεις του περί των πραγματικών και νομικών δεδομένων, η Διοίκηση έχει το δικαίωμα να προβεί στην επιβαρυντική για αυτόν ενέργεια χωρίς να περιμένει να τελειώσει η προθεσμία. Ενώ στη περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εκφράσει την άποψή του μετά τη πάροδο της ταχθείσης προς ακρόαση προθεσμίας, δεν θα πρέπει να συναχθεί ότι η Διοίκηση δικαιούται να μην λάβει υπόψη της τα όσα πραγματικά και νομικά γεγονότα επικαλέστηκε ο θιγόμενος στα δικαιώματα και έννομα συμφέροντά του, ιδιότης, ή ακόμα περισσότερο να του απαγορεύσει την

¹³¹ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.403

ίδια την έκφραση γνώμης. Η αρμόδια αρχή θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να του επιτρέψει να εκφράσει την άποψή του και εκείνη με τη σειρά της να καταβάλλει κάθε προσπάθεια ώστε να τη συνεκτιμήσει στην απόφασή της. Όταν η αρμόδια αρχή παραλείπει να τάξει στην κλήση προς ακρόαση οποιαδήποτε προθεσμία τότε θεωρούμε ότι θα πρέπει να αναμείνει «εύλογο χρόνο». Η επίκληση του εύλογου χρόνου είναι μία αόριστη νομική έννοια που σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά με βάση τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, της αγαστής, χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως¹³². Στη συγκεκριμένη περίπτωση για το προσδιορισμό του εύλογου χρόνου, κρίσιμο είναι το χρονικό διάστημα που απαιτείται, ώστε ο ενδιαφερόμενος να συλλέξει το πραγματικό και νομικό υλικό για να εκφράσει τις απόψεις του επί του αντικειμένου της ακροάσεως. Όπως και να έχει πάντως, επειδή ο προσδιορισμός αυτού του χρονικού διαστήματος δεν μπορεί να γίνει με αντικειμενικά κριτήρια, υπάρχει ανασφάλεια στο δίκαιο και πρέπει να αποφεύγονται τέτοιες καταστάσεις. Από την τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 20 παρ.2 Σ. προκύπτει, ότι οι επιδιωκόμενοι με την ακρόαση στόχοι μπορούν να επιτευχθούν ικανοποιητικά μόνο όταν η Διοίκηση στην κλήση προς ακρόαση θέτει ρητά χρονικό όριο προς ενάσκηση του δικαιώματος. Η τήρηση αυτού του τύπου είναι διαδικαστική υποχρέωση της διοίκησης, παράβαση της οποίας μπορεί να οδηγήσει σε ακυρωσία της πράξης¹³³.

¹³² Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.91

¹³³ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό.π., σελ.469

6.4.5 Κοινοποίηση της πρόσκλησης

Ο αποδεικτικός σκοπός της πρόσκλησης προς ακρόαση επιτυγχάνεται διά της κοινοποίησής της εγγράφου προσκλήσεως από οποιοδήποτε δημόσιο όργανο. Για τους ως άνω εκτεθέντες λόγους, και η κοινοποίηση της πρόσκλησης στον ενδιαφερόμενο πρέπει να είναι έγκαιρη, σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 6, παρ. 2 ΚΔΔ/σίας πρέπει να κοινοποιείται πέντε 5 πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα ακρόασης, ώστε να μπορεί να ετοιμάσει την απολογία του αφού πρώτα λάβει γνώση των στοιχείων του εις βάρος του φακέλου. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η νομολογία δεν αρκείται σε υπερβολική απλοποίηση του τρόπου κοινοποίησής της πρόσκλησης προς ακρόαση του ενδιαφερομένου. Έτσι, δεν αρκεί για παράδειγμα απλή τοιχοκόλληση. Κι όπως είναι ευνόητο η κοινοποίηση δέον είναι να είναι πάντα έγγραφη.

6.4.6 Γλώσσα ακρόασης

Όπως και ενώπιον των δικαστηρίων, έτσι και ενώπιον των διοικητικών αρχών, η γλώσσα της διαδικασίας είναι κατά βάση η ελληνική. Για την επιτυχή έκβαση της διαδικασίας ακρόασης απαραίτητος όρος είναι και η δυνατότητα γλωσσικής επικοινωνίας μεταξύ του θιγομένου διοικουμένου και του διοικητικού οργάνου. Ωστόσο, λόγω του χαμηλού μορφωτικού επιπέδου του διοικουμένου, ή της απειρίας του, ή των ειδικών τεχνικών όρων και των εξειδικευμένων γνώσεων δημιουργούνται προβλήματα επικοινωνίας. Στις περιπτώσεις αυτές στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης, η ακρόαση θα πρέπει να είναι ατομικά προσανατολισμένη στο επίπεδο του κάθε φορά θιγόμενου. Στους περιγραφόμενους ως φορείς του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20 παρ.2 Σ συμπεριλαμβάνονται πέρα από Έλληνες και αλλοδαποί. Το γεγονός όμως ότι αποτελούν υποκείμενα του δικαιώματος αυτού, δεν συνεπάγεται ότι η διοίκηση υποχρεούται να διεξάγει τη διαδικασία της ακρόασης στη γλώσσα τους. Όσον αφορά στους αλλοδαπούς, αυτοί φέρουν το βάρος της κατανόησης της κλήσεως προς ακρόαση καθώς και των στοιχείων του φακέλου τους και οφείλουν εάν πρόκειται να καταθέσουν εγγράφως τους ισχυρισμούς τους να έχουν προβεί σε νόμιμη μετάφραση (π.χ από Έλληνες δικηγόρους ή μεταφραστική υπηρεσία του ΥΠΕΞ), ή να μεριμνήσουν για τη πρόσληψη διερμηνέα κατά τη προφορική ακρόαση.

6.4.7 Χρόνος ακρόασης

Από πλευράς προσδιορισμού του χρονικού σημείου της κλήσεως προς ακρόαση, θα πρέπει να τεθεί μία εύλογη προθεσμία ώστε η υπόθεση να καταστεί "ώριμη", και θεωρείται ως τέτοια, όταν η αρμόδια αρχή α) έχει συγκεντρώσει όλο το απαιτούμενο πραγματικό και αποδεικτικό υλικό και β) έχει διαμορφώσει το βασικό νομικό της προσανατολισμό. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ.2 εδ τελευταίο ΚΔΔ/σίας, «το υιοθετούμενο δυσμενές μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου», πρέπει να υπάρχει εύλογος χρονικός σύνδεσμος μεταξύ ακρόασης και έκδοσης της πράξης. Περιπτώσεις που το μεσολαβούν χρονικό διάστημα είναι μικρότερο του δέοντος¹³⁴ δημιουργούν αμφιβολίες ως προς το αν ελήφθησαν υπόψη οι ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου, ενώ διάστημα μεγαλύτερο του εύλογου καθιστά την ακρόαση αναποτελεσματική, καθώς τότε ενδέχεται να ανακύψουν νέα δεδομένα κρίσιμα για την υπόθεση με αποτέλεσμα η προηγούμενη ακρόαση να καθίσταται άνευ αντικειμένου.

¹³⁴ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, ό.π., σελ.469,470

6.5 Εξαιρέσεις εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης

Σε πλήρη συμμόρφωση προς τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Σ., ο νομοθέτης, στο άρθρο 6 παρ.1 ΚΔΔ/σίας, όρισε την υποχρέωση της Διοίκησης προς κλήση για προηγούμενη ακρόαση ως ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας για την έκδοση μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης. Παράλειψή της κατ'αρχήν οδηγεί την διοικητική πράξη σε ακυρότητα. Η πρόβλεψη του δικαιώματος τόσο στην οικεία διάταξη του Συντάγματος όσο και στη κοινή νομοθεσία είναι εξαιρετικά ευρείας διατύπωσης και η απαρέγκλιτη εφαρμογή του χωρίς την δυνατότητα εισαγωγής εξαιρέσεων "απειλεί" ενίοτε την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης με διόγκωση της γραφειοκρατίας και με αύξηση της διάρκειας των διοικητικών διαδικασιών. Σ' αυτό το πνεύμα, 1ον) ο νομοθέτης προσδιόρισε τον βασικό περιορισμό του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης όταν υφίσταται άμεσος κίνδυνος ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, ενώ 2ον) ο δικαστής εντόπισε μια σειρά κριτηρίων, που όταν πληρούνται, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στερείται νοήματος, με αποτέλεσμα η μη τήρησή του, από τη διοίκηση, να μην οδηγεί στην ακύρωση της πράξης¹³⁵.

Έτσι λοιπόν στο άρθρο 6 παρ.3 εδ. α'¹³⁶ ΚΔΔ/σίας ορίζεται ρητά εξαίρεση από τον κανόνα της εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης, όταν υπάρχει άμεσα επερχόμενος κίνδυνος(π.χ οδήγηση οχήματος σε κατάσταση μέθης) που είναι αναγκαίο να αποτραπεί ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον(π.χ δημόσια υγεία, εθνική άμυνα), και υπό αυτές τις συνθήκες η λήψη του δυσμενούς μέτρου καθίσταται άμεσης ανάγκης. Πρόκειται για νομοθετική πρόβλεψη παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης που δεν συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου, καθώς η ακρόαση εμφανίζεται στη μία περίπτωση ως αντικειμενικά ανέφικτη, και στην άλλη υποχωρεί χάριν επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Εδώ ας σημειωθεί, ότι κατά τη στάθμιση του ατομικού δικαιώματος της ακροάσεως και του υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει πάντα να εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας Στην εξαίρεση αυτή μπορούμε να εντάξουμε και την

¹³⁵ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης(Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 30.12.2013, 11.04.2016),www.prevedourou.gr

¹³⁶ Άρθρο 6 παρ.3 εδ. α'ΚΔΔ/σίας: «αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, είναι κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση.»

περίπτωση της επιβολής ενός δυσμενούς διοικητικού έργου στα πλαίσια διενέργειας διοικητικού ελέγχου, στη φύση του οποίου ενυπάρχει ο αιφνιδιασμός του διοικουμένου και η ακρόασή του δεν μπορεί να νοηθεί καθώς θα ματαίωνε τον ίδιο το γενεσιουργό σκοπό του μέτρου¹³⁷. Η ίδια παράγραφος ορίζει ότι αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου μπορεί να μεταβληθεί, η διοίκηση καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του εντός δεκαπέντε ημερών (που έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα), οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Σε περίπτωση άπρακτης παρόδου αυτής της προθεσμίας το μέτρο παύει να ισχύει αυτοδίκαια¹³⁸. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι το συγκεκριμένο διοικητικό μέτρο τελεί υπό την ιδιότυπη «αίρεση» της τήρησης της ακρόασης, που εν προκειμένω δεν είναι προηγούμενη αλλά επόμενη· προηγείται ωστόσο της παγίωσης του διοικητικού μέτρου. Εάν η κλήση δεν λάβει χώρα εντός δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του, το δυσμενές μέτρο παύει πλέον να ισχύει (ΣΤΕ 1505/2003)¹³⁹.

Η νομολογία των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων, ωστόσο, ενώ αρχικά αποδεχόταν ότι σε κάθε περίπτωση η παράλειψη της τήρησης της προηγούμενης ακρόασης συνιστούσε και ακυρότητα της διοικητικής διαδικασίας και εν τέλει της ίδιας της ατομικής διοικητικής πράξης, πλέον ερμηνεύει στενά τις προϋποθέσεις υποχρέωσης της Διοίκησης για κλήση σε προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου. Συνεπώς το Συμβούλιο της Επικρατείας βρίσκοντας έρεισμα στη λυσιτέλεια τόσο του άρθρου 20 παρ.2 Σ όσο και του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, συρρικνώνει το πεδίο εφαρμογής του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος, όταν αυτό απειλεί την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Και αυτό διότι, η διάταξη αυτή έχει κριθεί ότι εμπεριέχει «μία γενικότητα και καθολικότητα, που αν εφαρμοστεί κατά γράμμα θα δημιουργήσει πραγματικό αδιέξοδο στη Διοίκηση, θα ενισχύσει τη γραφειοκρατία, θα επεκτείνει τις χρονοβόρες διαδικασίες, θα διευρύνει το πνεύμα της ευθυνοφοβίας και θα οδηγήσει σε πλήρη αποτελμάτωση τη κρατική μηχανή»¹⁴⁰. Έτσι λοιπόν η

¹³⁷ Δαγτόγλου Π.Δ, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π.,σελ.293

¹³⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π.,σελ.168

¹³⁹ Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης(Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 30.12.2013,11.04.2016),www.prevedourou.gr

¹⁴⁰ Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.472

νομολογία έχει κρίνει ότι δεν απαιτείται υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης στις εξής περιπτώσεις¹⁴¹:

- Όταν πρόκειται για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, αφού αυτές εξ ορισμού αφορούν ακαθόριστο εκ των προτέρων αριθμό προσώπων και η διοίκηση δεν θα ήξερε ποιον να καλέσει. Ωστόσο δεν αποκλείεται να καθιερωθεί νομοθετικά η προηγούμενη ακρόαση και για κανονιστικές πράξεις. Ο κανόνας όμως είναι ότι το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται σε περίπτωση έκδοσης δυσμενούς ατομικής πράξης ή γενικής ατομικής πράξης καθώς μόνο σε σχέση με αυτές είναι δυνατόν να καθοριστούν τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα.
- Όταν πρόκειται για διοικητική ενέργεια που κατά το Σύνταγμα ή το νόμο είναι δέσμια (ΣΤΕ 1857/2000, 995/2004, 3738/2005, 2775/2007) ή στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα ή κριτήρια(ΣΤΕ 2881/2000, 2612/2003, 2862/2006) και όχι στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου (π.χ. έκπτωση από το δικαίωμα εναλλακτικής θητείας ΣΤΕ 1101/2004).
- Όταν η δυσμενής πράξη εκδίδεται ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, καθώς με την αίτηση ο ενδιαφερόμενος είχε την δυνατότητα να εισφέρει ενώπιον της Διοίκησης το σύνολο των επιχειρημάτων και απόψεών του ή όταν απορρίπτεται αίτηση του ενδιαφερομένου για την αναγνώριση ενός δικαιώματός του ή για τη δημιουργία νέας νομικής κατάστασης υπέρ του.
- Όταν η διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής του διοικουμένου είναι άγνωστη, και συνεπώς η κλήση του ανέφικτη (ΣΤΕ 4262/1995).
- Όταν το διοικητικό όργανο δεν εισέρχεται σε εξέταση της ουσίας της υπόθεσης(ΣΤΕ 2717/1990).
- Όταν ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης τηρήθηκε σε πρώτο βαθμό διοικητικής διαδικασίας , παρέλκει η τήρησή του σε επόμενο στάδιο κρίσεως.

¹⁴¹ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π.,σελ.167-168, Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό.π., σελ.404-405 και Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης(Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 30.12.2013,11.04.2016),www.prevedourou.gr

- Όταν πρόκειται για μέτρο διοικητικού καταναγκασμού και γενικότερα υλικής εκτέλεσης διοικητικής πράξης και διοικητικής εκτέλεσης.

Εν κατακλείδι, αξιοσημείωτο είναι πως λόγοι που ώθησαν τη νομολογία να προβεί σε τέτοιες αποφάσεις ήταν η ανάγκη προώθησης της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Ωστόσο, μεγάλες αμφιβολίες έχουν κατά καιρούς δημιουργηθεί ως το κατά πόσον αυτός θεωρείται λόγος για να εκπέσουν τα ατομικά δικαιώματα σε υποδεέστερη μοίρα για ζητήματα πρακτικά που σχετίζονται με τη λειτουργία του Κράτους και αν υπάρχουν κάποια όρια ως προς αυτήν την κατεύθυνση της ολοένα ερμηνευτικής συστολής του άρθρου 20 παρ.2 Σ. Το σίγουρο πάντως είναι ότι το ανεφάρμοστο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι συνταγματικά ανεκτό , όταν σαφώς παρακωλύει την ανταπόδειξη εκ μέρους του διοικουμένου. Πρόκειται για ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα που το ανεφάρμοστό του αποτελεί ειδική εξαίρεση στον υποχρεωτικό κανόνα και θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά με βάση την αρχή της νομιμότητας.

6.6 Διαδικαστικά Δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα της ακρόασης

Από το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου απορρέουν και κάποια άλλα ειδικότερα δικαιώματα, στα οποία θα γίνει μια σύντομη αναφορά λόγω της βαρύνουσας σημασίας τους.

6.6.1 Δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία

Απότοκο δικαίωμα του δικαιώματος της ακρόασης είναι το δικαίωμα παράστασης και συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία. Η αξίωση του ενδιαφερομένου για ενημέρωση, αξίωση που συνδέεται με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, είναι αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Η λυσιτελής και αποτελεσματική διατύπωση των απόψεών του προϋποθέτει την τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας ο διοικούμενος ενημερώνεται για τα στοιχεία του φακέλου, βάσει των οποίων θα εκδοθεί η δυσμενής πράξη και καλείται προσηκόντως για να εκθέσει τις απόψεις του και του δίνεται η δυνατότητα να θέσει υπόψη της διοίκησης όλα τα στοιχεία που διαθέτει προς υποστήριξη της υπόθεσής του¹⁴². Οι σκοποί του δικαιώματος ακρόασεως μπορούν να επιτευχθούν μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος, εκτός από το δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία, υπό την έννοια ότι μπορεί να επηρεάσει την έκβασή της, έχει δικαίωμα όχι μόνο να είναι παρών κατά την εξέταση των μαρτύρων και να εκφέρει τις απόψεις του αλλά και να τους θέσει ερωτήσεις για κρίσιμα ζητήματα. Από το δικαίωμα λοιπόν της ακρόασεως αναγνωρίζεται ρητά το δικαίωμα γνώσης των αποδεικτικών στοιχείων και της ανταπόδειξης, κατά την αποδεικτική διαδικασία.

¹⁴² Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης(Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα, 30.12.2013,11.04.2016),www.prevedourou.gr

6.6.2 Δικαίωμα παράστασης ή συμπαράστασης με δικηγόρο

Όπως πολλάκις έχουμε προαναφέρει, η προηγούμενη ακρόαση οφείλει να είναι αποτελεσματική, περιλαμβάνοντας κάθε νόμιμο μέσο που συντείνει στην καλύτερη υπεράσπιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου. Υπό αυτή τη δικαιολογητική σκοπιά, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης εμπεριέχει και το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο στην «πειθαρχική δίκη», ενόψει και των συχνά λεπτών νομικών ζητημάτων ουσίας και διαδικασίας τα οποία ανακύπτουν στις «δίκες» αυτές, ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων της διοίκησης. Είναι άρα αντισυνταγματικές όσες διατάξεις της κοινής νομοθεσίας αποκλείουν την παράσταση δικηγόρου στη πειθαρχική «δίκη»¹⁴³. Εξάλλου, αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης είναι πέρα από τα πραγματικά και τα νομικά επιχειρήματα του ενδιαφερομένου, τα οποία είναι δυνατόν να συμβάλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου που θα στηρίξει την δυσμενή για τον διοικούμενο διοικητική απόφαση, θα ήταν αντιφατικό συνεπώς, να δεχθούμε ότι η αρμόδια αρχή έχει την ευχέρεια να αποκλείει την παρουσία δικηγόρου κατά τη διαδικασία της ακροάσεως. Με την απαγόρευση συμπαράστασης δικηγόρου θα παρεμποδιζόταν σημαντικά η επιτυχής και αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου μέσω του αναγνωρισμένου του δικαιώματος και ο προστατευτικός σκοπός του άρθρου 20 παρ.2 Σ θα καταστρατηγούνταν. Η απαγόρευση αυτή δεν δημιουργεί προβλήματα μόνο στο διοικούμενο όσον αφορά στην αδυναμία διατύπωσης νομικών επιχειρημάτων και απόψεων, αλλά πλήττεται και το δημόσιο συμφέρον, καθώς ο διοικούμενος υποβιβάζεται από υποκείμενο της διαδικασίας σε «υπήκοο». Συνοπτικά λοιπόν, η ακρόαση μπορεί να πραγματοποιηθεί, είτε αυτοπροσώπως ή αυτοπροσώπως με συμπαράσταση και δικηγόρου, είτε μόνο διά δικηγόρου.

¹⁴³ Χρυσόγονος Κ. Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.470

6.6.3 Υποχρέωση Διοίκησης προς αιτιολόγηση της δυσμενούς διοικητικής πράξης

Από τη γραμματική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 6 παρ. 2 εδ.δ'ΚΔΔ/σίας¹⁴⁴ καθίσταται σαφές ότι απόρροια του δικαιώματος της ακροάσεως είναι το δικαίωμα αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Πιο σωστά θα μπορούσαμε να πούμε, ότι ανάμεσα στα δύο δικαιώματα υπάρχει μία διαλεκτική και συμπληρωματική σχέση, καθώς η συνεπής τήρηση όλων των φάσεων της ακροάσεως αποδεικνύεται μόνο μέσω της αιτιολογίας και η επάρκεια της αιτιολογίας μπορεί να ελεγχθεί μόνο αφού διαπιστωθεί, ποιο είναι το πραγματικό και νομικό υλικό του εξετέθη από τον ενδιαφερόμενο κατά την ακρόασή του. Επιπρόσθετα μόνο μέσω της αιτιολογίας είναι σε θέση ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεώς του μετά την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης γι' αυτόν. Συνιστά άρα η αρχή της αιτιολογίας εκτός από κριτήριο ελέγχου και προϋπόθεση ορθής άσκησης της ακρόασης υπό την έννοια του άρθρου 20 παρ. 2 Σ.

¹⁴⁴ Άρθρο 6 παρ. 2 εδ.δ'ΚΔΔ/σίας: «Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης.»

7. Το Δικαίωμα της Αναφοράς του Διοικουμένου

7.1 Θεμελίωση του Δικαιώματος

Ένα ακόμη κλασικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται ανελλιπώς σε όλα τα σύγχρονα ελληνικά Συντάγματα, από τα πρώτα Επαναστατικά έως και το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2008, είναι το δικαίωμα του “αναφέρεσθαι προς τις δημόσιες αρχές” ή αλλιώς το δικαίωμα της αναφοράς. Μέσω αυτού του δικαιώματος ο πολίτης που εθίγει από τις ενέργειες της Διοίκησης, μπορεί με αναφορά του να πετύχει την επανόρθωση του προσβληθέντος δικαιώματος και έτσι έρχεται εγγύτερα στη κρατική βούληση την οποία δικαιούται αλλά και υποχρεούται να ελέγχει. Συνεπώς, το δικαίωμα αυτό αποτελεί το πλέον κατάλληλο όπλο και στοιχειώδες μέσο ελέγχου της Διοίκησης από το διοικούμενο προς προστασία του¹⁴⁵. Πράγματι, ο έλεγχος που επιτυγχάνεται με την κατοχύρωση και άσκηση του εν λόγω δικαιώματος ενισχύει πολύπλευρα την πραγματοποίηση της διακήρυξης της ιδέας του κράτους δικαίου. Η ορθή χρήση του δικαιώματος αυτού είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις αρχές της αποτελεσματικής και χρηστής διοίκησης, του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, της δημοκρατικής αρχής και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Η αναφορά στις αρχές λειτουργεί αναντίρρητα ως δίαυλος επικοινωνίας ανάμεσα στο πολίτη και στη κρατική εξουσία και θεμελιώνει την ενεργό του συμμετοχή στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης μέσω αυτής της διαλεκτικής σχέσης. Μέσα σ’ αυτό το πλαίσιο ενισχύεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας και της φανεράς Διοίκησης και καταπολεμούνται φαινόμενα διαφθοράς, γραφειοκρατίας και εν γένει κρατικής αυθαιρεσίας.

Το δικαίωμα της αναφοράς αρχικά θεμελιωνόταν στο ν.149/1914, έπειτα ρυθμίστηκε λεπτομερέστερα με το ΝΔ 796/1971, το οποίο κατήργησε τον ανωτέρω νόμο και ρυθμίζει πλέον το θέμα, ενώ με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975, κατοχυρώθηκε ρητά ως δικαίωμα στο άρθρο 10 Σ(αναφορά στις διοικητικές αρχές) και συμπληρώνεται με το άρθρο 69 Σ(αναφορά ενώπιον του Κοινοβουλίου), και νομοθετικά ρυθμίζεται στο άρθρο 27 του Ν.2690/1999. Με την συνταγματική κατοχύρωσή του, ενισχύθηκε η ενεργή

¹⁴⁵ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, ό.π.,σελ.122

συμμετοχή του πολίτη στην δράση της Δημόσιας Διοίκησης αλλά επίσης και η προάσπιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του. Ειδικότερα, το δικαίωμα αυτό θεμελιώνει το καθήκον της αρμόδιας Αρχής να δεχτεί την αναφορά που υποβάλλει ο διοικούμενος και να απαντήσει σε αυτή. Το δικαίωμα αυτό, αποτελεί και συνταγματική βάση για την άτυπη διοικητική προσφυγή, έναν από τους σημαντικότερους θεσμούς του ελληνικού δικαίου. Άλλωστε, η αναφορά ως δικαίωμα διακρίνεται από παρεμφερή αλλά διαφορετικά δικαιώματα και βοηθήματα που στρέφονται ευθέως στη διοίκηση και όχι στη δικαστική αρχή, όπως η ενδικοφανής προσφυγή και η αίτηση θεραπείας. Έτσι έχει το ρόλο και την έννοια μιας σημαντικότητας μεθόδου εξωδικαστικής προστασίας του διοικουμένου. Παρά τη ρητή συνταγματική του κατοχύρωση στο άρθρο 10 Σ, ερείσματα για το δικαίωμα της αναφοράς βρίσκουμε και σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος, με τις οποίες συνδέεται στενά, όπως είναι το άρθρο 11Σ (δικαίωμα του συνέρχεσθαι), άρθρο 12 (δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι), άρθρο 14 Σ (δικαίωμα διοικουμένου να εκφράζει ελεύθερα τις απόψεις του), άρθρο 20 παρ.1 Σ (δικαίωμα δικαστικής προστασίας), άρθρο 20 παρ.2 Σ (δικαίωμα ακροάσεως).

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει για τον αναφερόμενο την άτυπη πρόσβαση στην Αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για αυτόν και αξίωση ταχείας και αιτιολογημένης απάντησης από μέρους της Αρχής. Το δικαίωμα της αναφοράς μοιάζει να είναι διαδικαστικό και όχι ουσιαστικό, καθώς ο αναφερόμενος δεν έχει αξίωση για ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της Διοίκησης, αλλά έχει το δικαίωμα να προβεί στην προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μια απάντηση. Ο πολίτης με την υποβολή της αναφοράς, επισημαίνει λάθη και παραλείψεις της Διοίκησης και σε περίπτωση ευδόκиму αποτελέσματος, επιτυγχάνει την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών και την ταχεία απονομή της δικαιοσύνης¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Βλαχόπουλος Σ. Β., “Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως”, Βιβλιοθήκη νομικής θεωρίας και πράξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998,σελ.8 επ.

7.2 Νομική Φύση του Δικαιώματος

Όσον αφορά την νομική φύση του δικαιώματος αυτού, σκόπιμο κρίνεται να γίνει αναφορά στην παραδοσιακή διάκριση των συνταγματικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τον Jellinek, σε ατομικά (*status negativus*), στα οποία μπορούν να ταξινομηθούν οι αξιώσεις του ατόμου έναντι του κράτους για αποχή από παρεμβάσεις σε μια συνταγματικά κατοχυρωμένη σφαίρα ιδιωτικής αυτονομίας, σε πολιτικά (*status activus*), τα οποία έχουν ως αντικείμενό τους την ενεργό συμμετοχή του πολίτη στον σχηματισμό της πολιτειακής βούλησης και σε κοινωνικά (*status positivus*), τα οποία καθιερώνουν υποχρεώσεις του κράτους για παρέμβαση με θετικές ενέργειες και παροχή αγαθών και υπηρεσιών.¹⁴⁷ Το δικαίωμα λοιπόν, της αναφοράς μετέχει θεωρητικώς των τριών κατηγοριών των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Μετέχει αυτονόητα του *status positivus*, διότι η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να απαντήσει στον αναφερόμενο με ταχεία ενέργεια και αιτιολογημένα. Μετέχει σε κάθε περίπτωση του *status negativus*, διότι η διοίκηση ταυτόχρονα είναι υποχρεωμένη να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια θα μπορούσε να παρακωλύσει την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος. Τέλος, βλέποντας κανείς την χρήση του δικαιώματος της αναφοράς μέσα από την διάταξη του άρθρου 69 Σ, σύμφωνα με την οποία αναφορές των πολιτών παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής, μπορεί να υποστηρίξει τη σκέψη ότι το δικαίωμα της αναφοράς μετέχει και του *status activus*, όταν πρόκειται για ζητήματα πολιτικής φύσεως.

¹⁴⁷ Χρυσόγονος Κ.Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.30

7.3 Φορείς και Αποδέκτες του

Οι φορείς του δικαιώματος του αναφέρεσθαι οριοθετούνται από τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 1 Σ «καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα..... να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές..», αλλά και από τη διάταξη του άρθρου 1 του ν.δ 796/1971 «του .. δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν ανεξαρτήτως ιθαγενείας πάντα τα νομικά και φυσικά πρόσωπα». Βλέπουμε λοιπόν, ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς ως απεριόριστο δικαίωμα, καθώς το αναγνωρίζει για κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο. Κατοχυρώνεται λοιπόν όχι μόνο υπέρ των Ελλήνων αλλά και υπέρ αλλοδαπών ή ανιθαγενών ανεξαρτήτως κατοικίας και ανεξαρτήτως αν η αναφορά αφορά ιδιωτικό ή γενικό συμφέρον ή αν έχει πολιτικό περιεχόμενο ή όχι. Ως προς τα φυσικά πρόσωπα δεν απαιτείται καν δικαιοπρακτική ικανότητα, αλλά αρκεί η ικανότητα δικαίου, αφού η απλή αναφορά δεν συνιστά κατά κυριολεξία ούτε δικαιοπραξία ούτε βέβαια δικαστική παράσταση¹⁴⁸. Αλλά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου έχουν το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, γι'αυτά όμως υποστηρίζεται η άποψη ότι έχουν το δικαίωμα υποβολής αναφοράς, μόνο στο βαθμό που το αντικείμενό της σχετίζεται με τους από το νομικό πρόσωπο επιδιωκόμενους σκοπούς¹⁴⁹.λ.χ ο εκπαιδευτικός σύλλογος δεν μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα αυτό για δικαιώματα τελείως άσχετα προς το προορισμό του. Ως προς τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου φορέας μπορεί να είναι ένα τέτοιο μόνο στο βαθμό που αναγνωρίζεται θεμελιώδες δικαίωμα έναντι του κράτους, όπως συμβαίνει με την αυτοδιοίκηση που κατοχυρώνεται για τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα¹⁵⁰, και αυτό γιατί το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν μπορούν να αναγνωριστούν ως φορείς ατομικών δικαιωμάτων. Έτσι λοιπόν στην περίπτωση που υπερτερεί το στοιχείο της αυτοδιοίκησης και μπορούν να ασκήσουν αναφορά εμφανίζεται το φαινόμενο τα εν λόγω νομικά πρόσωπα να είναι ταυτόχρονα φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς. Επίσης, στην παρ.1 του άρθρου 10 Σ κατοχυρώνεται τόσο ως ατομικό όσο και ως συλλογικό δικαίωμα καθώς είναι

¹⁴⁸ Χρυσόγονος Κ.Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.413

¹⁴⁹ Βλαχόπουλος Σ. Β., "Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, 'π., σελ.77 πρβλ. Σρίπολου Ν.Ν., Συστήματα του Συνταγματικού δικαίου, σελ.285

¹⁵⁰ Βλαχόπουλος Σ. Β., ό.π., σελ.87

δυνατή η υποβολή συλλογικών αναφορών και από περιστασιακές ενώσεις προσώπων.(«καθένα ή πολλοί μαζί»).

Το δικαίωμα αναφοράς ανήκει όπως άλλωστε γίνεται δεκτό από τη νομολογία και στους δημόσιους υπαλλήλους¹⁵¹ και αναγνωρίζεται και σε ευρισκόμενους σε ειδική σχέση εξουσίασης(λ.χ στρατιωτικοί, έγκλειστοι σε σωφρονιστικά καταστήματα) υπό ορισμένες προϋποθέσεις και περιορισμούς. Για παράδειγμα οι στρατιωτικοί σύμφωνα με το άρθρο 47 παρ.1 περ.β του νέου ΣΠΚ (ν.2287/1995) απαγορεύεται να υποβάλλουν ομαδική αναφορά όταν συνδέουν την ικανοποίηση του αιτήματός τους με την εκτέλεση των καθηκόντων τους καθώς έτσι τελούν το αδίκημα της ομαδικής απείθειας. Σε τέτοιες περιπτώσεις γίνονται σταθμίσεις συνταγματικά αντικρουόμενων δικαιωμάτων και η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται από τον κίνδυνο διατάραξης της στρατιωτικής πειθαρχίας, με την χωρίς περιορισμούς αναγνώριση συλλογικών ατομικών δικαιωμάτων στους στρατιωτικούς. Έτσι λοιπόν τέτοιοι περιορισμοί δεν κρίνονται αντισυνταγματικοί, υπό τον όρο όμως να μην καταλαμβάνουν και την εκτός υπηρεσίας άσκηση των δικαιωμάτων των στρατιωτικών, υπό μη στρατιωτική ιδιότητα.

Αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς θεωρούνται σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ.1 Σ, οι αρχές εν γένει. Στο σημείο αυτό εννοούνται οι διοικητικές αρχές, ενώπιον των οποίων μπορεί να ασκηθεί παραδεκτώς η αναφορά, και όπως προαναφέραμε και για τα άλλα ατομικά δικαιώματα, στον όρο διοικητικές αρχές περιλαμβάνονται τόσο οι διοικητικές αρχές του δημόσιου νομικού προσώπου του κράτους και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου όσο και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα εφόσον αυτά λειτουργούν στη συγκεκριμένη περίπτωση ως φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας. Επιπρόσθετα, αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς μπορεί να είναι και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Συνήγορος του Πολίτη ή άλλες Διοικητικές αρχές, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ή Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Πρέπει ακόμα να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη δεν είναι απαραίτητο η αναφορά να υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή και η άγνοια του πολίτη δεν μπορεί ν' αποτελεί λόγο άρσης της συνταγματικής προστασίας.

¹⁵¹ Χρυσόγονος Κ.Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.σελ.413

Εκείνο που ενδιαφέρει τον συντακτικό νομοθέτη δεν είναι η αρμοδιότητα κατά την υποβολή, αλλά η τελική περιέλευση της αναφοράς στην αρμόδια αρχή, ώστε να εξασφαλίζεται η κατά νόμο ενέργεια. Από το άρθρο 10 παρ. 1 συνάγεται επομένως υποχρέωση της δεχομένης την αναφορά αρχής να την διαβιβάσει το συντομότερο δυνατό στην αρμόδια προς ενέργεια.

7.4 Ανάλυση του Δικαιώματος της αναφοράς

Η συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος πραγματοποιείται με το άρθρο 10 παρ.1 και 2 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, στην παρ. 1 ορίζεται ότι «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο». Όπως γίνεται φανερό, το Σύνταγμα δεν περιέχει στην διάταξη αυτή ορισμό για την έννοια της “αναφοράς”. Αντίθετα τέτοιο ορισμό περιέχει η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του ν.δ. 796/1971 η οποία ορίζει ότι «αναφορά, κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής, πλην των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή ηλικής βλάβης». Από τον προαναφερθέντα ορισμό προκύπτει ότι ως αναφορές νοούνται μόνο τα έγγραφα των διοικουμένων τα οποία περιέχουν “αιτιάσεις” κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημοσίων αρχών ή οργάνων, με την εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων, και περιέχουν αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Στην παρ. 1, ωστόσο, του Συντάγματος προβλέπεται ότι η αναφορά θα πρέπει να περιέχει αίτημα και όχι «αιτίαση». Η έννοια του αιτήματος δεν ταυτίζεται με αυτήν της αιτίας, διότι έχει ευρύτερο περιεχόμενο και συμπεριλαμβάνει και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το αίτημα του διοικουμένου δεν συνδέεται απαραίτητα με τη διατύπωση παραπόνων εις βάρος της διοίκησης. Εξάλλου, το δικαίωμα της αναφοράς εξυπηρετεί κυρίως τη συμμετοχή του ιδιώτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούληση και τη λήψη κρατικών αποφάσεων, και αυτή η λειτουργία της αναφοράς θα έμενε ανενεργός, εάν δεχόμασταν την ύπαρξη αναφοράς μόνο σε όσες περιπτώσεις ο διοικούμενος υποβάλλει παράπονα¹⁵². Σε κάθε περίπτωση, καθίσταται σαφές ότι δεν αποτελεί αναφορά η απλή έκφραση γνώμης, ακριβώς γιατί εκλείπει το στοιχείο του αιτήματος (άρθρο 14 παρ.1 Σ). Αυθαίρετη είναι η απαίτηση του άρθρου 3 παρ. 1 ν.δ.796/1971 να πρόκειται για την αρμόδια αρχή, αφού η παρ.1 του άρθρου 10 Σ κάνει λόγο γενικά για «αρχές» και όχι για συγκεκριμένη

¹⁵² Βλαχόπουλος Σ. Β., “Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό.π., σελ.28-29

«αρμόδια αρχή». Συνεπώς, πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφορά, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αποτελεί και έγγραφο το οποίο απευθύνεται από τον διοικούμενο σε αναρμόδια αρχή και ότι αυτή υποχρεούται να το διαβιβάσει στην αρμόδια.¹⁵³ Από την αναφορά, λοιπόν, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, διακρίνονται: α) οι αιτήσεις που υποβάλλονται για απλή παροχή πληροφοριών, όπως προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου 10 Σ, β) οι αναφορές προς την Βουλή, όπως ειδικά προβλέπονται στο άρθρο 69 Σ και γ) τα ένδικα βοηθήματα και μέσα αλλά και γενικότερα οι διαδικαστικές πράξεις στα δικαστήρια για την εξασφάλιση έννομης προστασίας του άρθρου 20 παρ. 1 Σ. Εξαιρέσεις από την έννοια της αναφοράς προβλεπόταν ήδη και από την παρ.2 του άρθρου 2 του νομοθετικού διατάγματος, στις οποίες περιλαμβάνονταν και η ενδικοφανής προσφυγή, κάτι που κρίνεται αντισυνταγματικό διότι οι ενδικοφανείς προσφυγές συγκεντρώνουν όλα τα στοιχεία της κατά το άρθρο 10 Σ αναφοράς, διότι, στις περιπτώσεις που προβλέπονται από διάταξη νόμου, αναμφισβήτητα συνιστούν γραπτή υποβολή αιτήματος προς τις «αρχές» και άρα υπάγονται στο προστατευτικό καθεστώς των διατάξεών του, χωρίς αυτό να σημαίνει βέβαια ότι δεν μπορούν, ως τέτοιες, να καταργηθούν από τον κοινό νομοθέτη.¹⁵⁴ Επιπροσθέτως, απαίτηση του Συντάγματος, όπως ήδη αναφέρθηκε είναι η αίτηση να κατατίθεται εγγράφως. Ομοίως και το άρθρο 3 παρ.2 του ν.δ. 796/1971 θέτει ως προϋποθέσεις η αίτηση να είναι συντεταγμένη στην ελληνική γλώσσα και υπογεγραμμένη, να περιέχει τα στοιχεία του διοικουμένου και νόμιμα χαρτοσημασμένη. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στο άρθρο 10 Σ δεν τίθεται οποιοσδήποτε περιορισμός ως προς τους λόγους για τους οποίους υποβάλλει κάποιος μια αναφορά, οι οποίοι επομένως μπορεί να είναι πάσης φύσεως (νομικοί, σκοπιμότητας, ηθικής κτλ) αλλά και ως προς τον τρόπο υποβολής της που μπορεί να γίνει με οποιοδήποτε πρόσφορο τρόπο και όχι απαραίτητως αυτοπροσώπως.

Όσον αφορά τις διοικητικές αρχές στις οποίες κατατίθεται η αναφορά, είναι υποχρεωμένες να ενεργήσουν σε σύντομο χρονικό διάστημα και να απαντήσουν αιτιολογημένα στον αναφερόμενο. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 4 παρ.1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας οι δημόσιες υπηρεσίες, όταν υποβάλλονται

¹⁵³ Χρυσόγονος Κ.Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ. 415

¹⁵⁴ Χρυσόγονος Κ.Χ., ό.π., σελ. 416

αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαίνονται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία (50) πενήντα ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Ωστόσο, από το άρθρο 10 Σ δεν απορρέει υποχρέωση της Αρχής να εκδώσει σε κάθε περίπτωση εκτελεστή πράξη που να υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως.

Η παρ.2 του άρθρου 10 του Συντάγματος ορίζει ότι «Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σε αυτήν». Με αυτή τη διάταξη ο νομοθέτης εξασφάλισε αφενός την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να ανταποκρίνονται και να απαντάνε στο αίτημα του αναφερομένου και να μην μπορούν να υπεκφεύγουν με το πρόσχημα ότι το περιεχόμενο της αναφοράς συνιστά παράβαση νόμων, θεμελιώνοντας ποινική, αστική ή πειθαρχική ευθύνη και αφετέρου να προστατεύσει την διοίκηση από την κατάχρηση του συνταγματικού δικαιώματος από τους πολίτες και την υποβολή αναφορών με αντικείμενο αποκλειστικά την καταφρόνηση των αρχών. Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να σημειωθεί πως για την δίωξη του αναφερομένου απαιτείται η άδεια της αρχής για αδικήματα που διαπράχθηκαν με την αναφορά, αποκλειστικά στην περίπτωση που οι παραβάσεις στρέφονται κατά του δημοσίου οργάνου και όχι κατά ιδιώτη.

Ο κυρίαρχος περιορισμός της έννοιας της αναφοράς κατά την κρατούσα άποψη έγκειται στην απαίτηση, όπως ο αναφέρων διατυπώνει αίτημα περί επανόρθωσης της ηθικής και υλικής βλάβης που υπέστη από την πράξη ή παράλειψη της διοικητικής αρχής, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο το έννομο συμφέρον ως εννοιολογική προϋπόθεση της αναφοράς. Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή δεν μπορεί, όμως, να γίνει δεκτή, αφού έρχεται σε αντίθεση τόσο με τη γραμματική όσο και την τελεολογική ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 10 Σ. Υπό αυτό το δεδομένο, η εννοιολογική κατάφαση της αναφοράς μόνο στις περιπτώσεις όπου υφίσταται προσωπικό και άμεσο έννομο συμφέρον, ισοδυναμεί με ανεπίτρεπτο περιορισμό της κανονιστικής εμβέλειας της διάταξης του άρθρου 10 Σ.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Βλαχόπουλος Σ., Το δικαίωμα της αναφοράς, 1998, ό.π.,σελ.32-34

7.5 Έννοια της αναφοράς

Αναφορά είναι η έγγραφη προσφυγή¹⁵⁶ προς την αρμόδια αρχή προκειμένου να επιληφθεί συγκεκριμένου θέματος. Με τον όρο προσφυγή νοείται καταρχήν η απλή προσφυγή, που δεν προβλέπεται ειδικά από την κοινή νομοθεσία. Σύμφωνα με την σχετική συνταγματική διάταξη, ο πολίτης μπορεί να απευθυνθεί με απλή διοικητική προσφυγή προς οποιαδήποτε διοικητική αρχή, χωρίς να απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Η συνταγματική ρύθμιση δεν προσδιορίζει εγγύτερα το περιεχόμενο της αναφοράς. Κατά συνέπεια νομοθετικοί ορισμοί δεν μπορούν να περιορίζουν την έννοια αυτή ελαττώνοντας με τον τρόπο αυτό την συνταγματική προστασία. Την προς τις αρχές αναφορά ρυθμίζει ειδικότερα η κοινή νομοθεσία.

Το δικαίωμα της αναφοράς, της έγγραφης δηλαδή αίτησης που κατατίθεται από τους διοικουμένους στις εκάστοτε διοικητικές αρχές, συνδράμει σημαντικά στην ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ Κράτους και πολιτών. Όχι μόνο εξασφαλίζει στους πολίτες την δυνατότητα έννομης προστασίας των δικαιωμάτων και συμφερόντων τους, αλλά ακόμη αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα ελέγχου της διοικητικής δράσης, συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στην ενίσχυση της αρχής της νομιμότητας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης. Συνεπώς, το δικαίωμα αυτό αποτελεί βασικό μηχανισμό για την ορθολογικοποίηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης και για την ουσιαστική νομιμοποίησή της.

Ειδικότερα, το δικαίωμα της αναφοράς, όπως αυτό προκύπτει τόσο από την συνταγματική όσο και την νομοθετική του κατοχύρωση, έχει διπλό χαρακτήρα. Από την μία παρέχει την δυνατότητα της άτυπης πρόσβασης του αναφερομένου στην Αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον ίδιο και από την άλλη την αξίωση της άμεσης και αιτιολογημένης απάντησης από την Αρχή αυτή. Συνεπώς, ο πολίτης δικαιούται να θέσει σε κίνηση την διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει την απάντηση της διοίκησης, αλλά δεν έχει αξίωση για ορισμένη απόφαση ή ενέργειά της, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τα οριζόμενα στο άρθρο 20 Σ, λειτουργώντας έτσι ως διαδικαστικό δικαίωμα.

¹⁵⁶ Δημητρόπουλος Α.Γ., Συνταγματικά Δικαιώματα, ειδικό μέρος, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τομ.3,ημ.Β, ια εκδ., Αθήνα, 2005, σελ.309 επ.

Σχετικά με το περιεχόμενο της αίτησης του αναφερομένου, ο ίδιος μπορεί να ζητεί την διεξαγωγή μιας απλής διοικητικής πράξης, την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση της ήδη εκδοθείσας πράξεως, ή την αποτροπή ή επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης.

Η αναφορά που απευθύνεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη ονομάζεται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή ενώ αυτή που απευθύνεται σε ανώτερο όργανο ονομάζεται ιεραρχική προσφυγή. Η αρχή μπορεί να τροποποιήσει ή και να ακυρώσει την αρχική πράξη. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις εκδίδεται νέα διοικητική πράξη. Αν η εκδούσα αρχή επιμένει στην αρχική πράξη η νέα πράξη έχει απλά βεβαιωτικό χαρακτήρα και δεν προσβάλλεται αυτοτελώς.

Η πρακτική σημασία αυτού του δικαιώματος είναι τεράστια, καθώς η άσκησή του είναι σχεδόν «αδάπανη», δεν προϋποθέτει νομικές γνώσεις, ενώ δεν αποκλείεται να οδηγήσει σε δικαίωση αυτού που το ασκεί πολύ συντομότερα από ό,τι θα συνέβαινε μέσω της δικαστικής οδού.

7.5.1 Η αμφισβητούμενη περίπτωση των ενδικοφανών και ειδικών διοικητικών προσφυγών

Υπάρχουν περιπτώσεις όπου αμφισβητείται έντονα κατά πόσο το αίτημα του διοικουμένου μπορεί να χαρακτηριστεί ως αναφορά. Τέτοιες περιπτώσεις είναι οι ενδικοφανείς και ειδικές διοικητικές προσφυγές, οι αναφορές κατά κυβερνητικών πράξεων και οι αναφορές με υβριστικό και συκοφαντικό περιεχόμενο.

Όσον αφορά στις ενδικοφανείς και ειδικές διοικητικές προσφυγές αμφιβολίες γεννώνται τόσο βάσει της νομολογίας όσο και βάσει της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν.δ. 796/1971 το οποίο εξαιρεί από το εννοιολογικό πεδίο της αναφοράς κάθε ενδικοφανή προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου και περιλαμβάνει μόνο τις απλές διοικητικές προσφυγές του άρθρου 24 ΚΔΔ/σίας. Οι ενδικοφανείς προσφυγές προβλέπονται από ειδικές διατάξεις νόμου, η άσκησή τους γίνεται μέσα σε ορισμένη προθεσμία και επιτρέπουν την επανεξέταση της υπόθεσης τόσο από άποψη νομιμότητας όσο και ουσίας¹⁵⁷. Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές(άρθρο 25 ΚΔΔ/σίας) έχουν τα ίδια εννοιολογικά γνωρίσματα με τις ενδικοφανείς, μόνο που σ'αυτές είναι επιτρεπτός μόνο ο έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης. Το ζήτημα της ένταξης ή μη των ενδικοφανών και ειδικών διοικητικών προσφυγών στο προστατευτικό πεδίο της συνταγματικής διάταξης που κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς έχει μεγάλη σπουδαιότητα, καθώς θα τύχουν εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 10 Σ και η ποινική ή πειθαρχική δίωξη του ασκούντος την ενδικοφανή προσφυγή θα γίνει υπό αυτές τις διατυπώσεις. Μέρος της θεωρίας τάσσεται υπέρ της ένταξης. Από τη μία οι προσφυγές αυτές στοχεύουν στην ακύρωση ή τροποποίηση της διοικητικής πράξης, περιλαμβάνοντας έτσι αίτημα προς τη διοίκηση, που αποτελεί το βασικό εννοιολογικό γνώρισμα των αναφορών. Από την άλλη όμως, δύσκολα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως άσκηση ατομικού δικαιώματος η υποβολή μίας προσφυγής, η οποία είναι υποχρεωτική για το διοικούμενου(δεδομένου ότι η προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση παραδεκτού των ένδικων βοηθημάτων της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής)¹⁵⁸. Έτσι λοιπόν ,

¹⁵⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,ό.π.,σελ.257-261

¹⁵⁸ Βλαχόπουλος Σ., Το δικαίωμα της αναφοράς, ό.π.,σελ.49

μπορεί να δοθεί μία ενδιάμεση λύση και να θεωρηθεί ότι οι ενδικοφανείς και ειδικές διοικητικές προσφυγές δεν τυγχάνουν συνταγματικής κατοχύρωσης με την έννοια ότι μπορούν να καταργηθούν οποτεδήποτε από το κοινό νομοθέτη, ισχύουν όμως και για αυτές οι ρυθμίσεις του άρθρου 10 Σ όσον αφορά την υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης της Διοίκησης και τις προϋποθέσεις για τη δίωξη του ασκήσαντος την ενδικοφανή ή ειδική διοικητική προσφυγή¹⁵⁹.

7.6 Προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος

Η κρατούσα άποψη στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων συνοπτικά θέτει ως προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της αναφοράς τη σωρευτική συνδρομή των εξής στοιχείων¹⁶⁰:

- ✓ Τη διατύπωση αιτιάσεων κατά πράξεων ή παραλείψεων διοικητικής αρχής ή διοικητικού οργάνου
- ✓ Την υποβολή αιτήματος για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης του αναφέροντος
- ✓ Την άσκηση της αναφοράς ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής

Ωστόσο, κανένα από τα στοιχεία αυτά δεν αποτελούν προϋποθέσεις ύπαρξης της αναφοράς σύμφωνα με τη γραμματική και τελολογική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 10 Σ και περιορίζουν υπέρμετρα το προστατευτικό πεδίο της συνταγματικής διάταξης. Υπό το πρίσμα του Συντάγματος, κεντρικό εννοιολογικό γνώρισμα της αναφοράς εμφανίζεται η υποβολή αιτήματος για συγκεκριμένη ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης. Το περιεχόμενο της αίτησης μπορεί να ζητεί τη διεξαγωγή μιας απλής υλικής πράξης ή την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή να ζητεί αποχή της διοίκησης από συγκεκριμένη ενέργεια ή την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση ήδη εκδοθείσας πράξεως ή την αποτροπή ή επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης ή ακόμα και τη παροχή πληροφοριών. Δεν αποτελεί αναφορά η απλή έκφραση γνώμης (άρθ.14 παρ. 1 Σ), καθώς εκλείπει το στοιχείο του αιτήματος. Επίσης, δεν αποτελεί αναφορά, η υποβολή αίτησης ενώπιον διοικητικής μεν αρχής που όμως αφορά σε εκκρεμή

¹⁵⁹ Βλαχόπουλος Σ.,ό.π.,σελ.49επ

¹⁶⁰ Βλαχόπουλος Σ., ό.π.,σελ.27επ.

υπόθεση ενώπιον των δικαστηρίων. Και αυτό γιατί η ανάμιξη της εκτελεστικής εξουσίας σε εκκρεμή δικαστική υπόθεση, μέσω υποχρέωσης απάντησης της διοίκησης, θα παραβίαζε την αρχή της διάκρισης εξουσιών (άρθρο 26 Σ)¹⁶¹. Αντίθετα, θα πρέπει να θεωρηθεί ως αναφορά το αίτημα εκείνο, το οποίο υποβάλλεται προς τις δικαστικές αρχές, ως φορείς όμως άσκησης διοικητικής λειτουργίας.

Ακόμα, η αναφορά δεν πρέπει να απευθύνεται απαραίτητα στην αρμόδια διοικητική αρχή, αφού μπορεί να κοινοποιηθεί σε αναρμόδια αρχή ή και ακόμα στη Βουλή ή σε δικαστήρια και ακολούθως να παραπεμφθεί στην αρμόδια αρχή.

7.6.1 Διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησης του

Το άρθρο 10 Σ μπορεί να μην δίνει ακριβή ορισμό της αναφοράς, καθορίζει όμως τον τύπο της και ορίζει ρητά ότι η αίτηση πρέπει να είναι έγγραφη. Από την αρχή αυτή απορρέει και ότι η αναφορά πρέπει να περιέχει όνομα και υπογραφή ώστε να καθίσταται βέβαια η ταυτότητα του διοικουμένου, καθώς και η διεύθυνσή του ώστε να σταλεί η απάντηση στην αναφορά. Άλλα τυπικά στοιχεία που πρέπει να περιέχονται είναι η ανάπτυξη στην ελληνική γλώσσα και η χαρτοσήμανση της αναφοράς. Επίσης, η αναφορά θα πρέπει να στρέφεται κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κανονιστικής, καθώς οι κανονιστικές πράξεις συνιστούν ουσιαστικό νόμο και η άσκηση γι'αυτές διοικητικών προσφυγών θα πρέπει να προβλέπεται από το νόμο. Οι αναφορές υποβάλλονται με οποιοδήποτε πρόσφορο τρόπο λ.χ αυτοπροσώπως, μέσω τρίτων, με συστημένο ταχυδρομείο, μέσω τηλεμοιοτυπίας, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Πάντως η αναφορά σκόπιμο είναι να ασκηθεί και εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, ώστε να προφυλαχθεί η πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί και μπορεί να ασκηθεί μόνο μια φορά, για να υπάρχει ασφάλεια δικαίου. Να σημειωθεί ακόμα, ότι παραδεκτά ασκείται μια αναφορά, ακόμα και αν στο κείμενό της δεν χαρακτηρίζεται ως «αναφορά», αλλά ως ένσταση, προσφυγή, υπόμνημα ή καταγγελία¹⁶².

¹⁶¹ Βλαχόπουλος Σ., Το δικαίωμα της αναφοράς, 1998, ό.π.,σελ.65

¹⁶² Βλαχόπουλος Σ., Το δικαίωμα της αναφοράς, ό.π.,σελ.72

7.7 Περιορισμοί Δικαιώματος

Από το συνταγματικό κείμενο μπορεί να μην προκύπτει σαφής ορισμός της έννοιας της αναφοράς, όμως από το πνεύμα της διάταξης του άρθρου 10 Σ προκύπτουν επαρκείς ενδείξεις για την οριοθέτησή της, καθώς ο συντακτικός νομοθέτης δεν το κατοχυρώνει ως ανεπιφύλακτο δικαίωμα. Σύμφωνα με το άρθρο 10 Σ οι επιφυλάξεις νόμου που συνοδεύουν το δικαίωμα της αναφοράς είναι οι εξής:

- ο αναφερόμενος οφείλει να τηρεί τους « νόμους του κράτους»
- η αρχή υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια « επί τη βάσει των κείμενων διατάξεων»
- η αρχή υποχρεούται σε έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση προς τον αναφερόμενο «σύμφωνα με το νόμο»
- σε περίπτωση μη απαντήσεως «καταβάλλεται και ειδική χρηματική αποζημίωση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»

Η γενική επιφύλαξη του νόμου σε σχέση με την άσκηση του δικαιώματος «τηρώντας τους νόμους του κράτους», σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί, από κει και πέρα, να ρυθμίσει τα διαδικαστικά ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά. Η συνταγματική επιφύλαξη του νόμου δεν έχει και δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι ανατίθεται δήθεν εν λευκώ εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να οριοθετήσει αυτός κατά το δοκούν το πεδίο προστασίας του δικαιώματος¹⁶³.

Οι νόμοι του κράτους, τους οποίους οφείλει να τηρεί ο αναφερόμενος είναι οι γενικοί νόμοι, οι οποίοι δεσμεύουν και το δικαίωμα της αναφοράς. Σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 10 Σ η αναφορά πρώτα εξετάζεται και λαμβάνεται απόφαση από την αρχή επί του αιτήματος και έπειτα ασκείται ενδεχομένως δίωξη για τις παραβάσεις που υπάρχουν τυχόν σε αυτήν δηλ. μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή. Η μεγάλη πρακτική σημασία του χαρακτηρισμού ενός εγγράφου ως αναφοράς, συνίσταται ακριβώς στην σύμφωνα με την σχετική συνταγματική διάταξη απαγόρευση της δίωξης του

¹⁶³ Χρυσόγονος Κ.Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., σελ.414

αναφέροντος πριν από την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής και χωρίς την άδειά της.

Η άσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι ενεργοποιεί αντίστοιχες συνταγματικές υποχρεώσεις του αποδέκτη της αναφοράς. Ο συντακτικός νομοθέτης κατοχυρώνει δύο βασικές υποχρεώσεις των αρχών, αφενός την υποχρέωση ενέργειας και αφετέρου την υποχρέωση ταχείας και αιτιολογημένης απάντησης. Η αρχή είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει σύντομα και σύννομα, τηρώντας τις κείμενες διατάξεις και οφείλει να απαντά αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά. Έτσι, η απραξία του αποδέκτη της αναφοράς συνιστά παραβίαση του Συντάγματος, αλλά και η μη εμπρόθεσμη απάντηση ενδέχεται να αποτελέσει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και να θεμελιώσει λόγο παρανομίας της.

8. Επίλογος

Από όσα αναπτύχθηκαν στην παρούσα μελέτη, κατέστη σαφές ότι η Δημόσια Διοίκηση παρεμβαίνει σε ένα ευρύτατο πεδίο δραστηριοτήτων της καθημερινής ζωής των ανθρώπων, αποτελώντας βασικό στοιχείο της οργάνωσης, λειτουργίας και ανάπτυξης του Κράτους.

Τα τελευταία χρόνια η ανάμειξη της Δημόσιας Διοίκησης στη ζωή των ατόμων, γίνεται όλο και εντονότερη, εντείνοντας όμως, όλο και περισσότερο τα προβλήματα με τους διοικουμένους, όσον αφορά την προστασία των εννόμων συμφερόντων τους. Έτσι λοιπόν, η δυνατότητα μονομερούς επιβολής που έχει η Διοίκηση έναντι του πολίτη, προδιαγράφοντας ένα εξουσιαστικό μοντέλο σχέσης σε συνδυασμό με την αδυναμία της να λειτουργήσει αποτελεσματικά και την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, οδήγησαν στη δημιουργία ενός κλίματος σύγκρουσης. Ως εκ τούτου, η ανάγκη μεταρρυθμίσεων και οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού της Διοίκησης και της δράσης της, προβάλλουν επιτακτικές.

Από όλα όσα προεκτέθηκαν έγινε κατανοητό, ότι όλη αυτή η παθογένεια της Δημόσιας Διοίκησης, μπορεί να αλλάξει αν αναδιαμορφωθούν οι σχέσεις μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και διοικουμένου στη βάση μιας ειλικρινούς συνεργασίας, με την αναβάθμιση του διοικουμένου σε κοινωνό του διοικητικού μηχανισμού, καθώς η σύμπραξή του αυτή, δεν είναι διόλου ασυμβίβαστη με την έννοια της Κυριαρχικής Δημόσιας Διοίκησης.

Μέσα στο πλαίσιο αυτής της αμφίδρομης σχέσης Διοίκησης-διοικουμένου και μέσα στο πνεύμα της δικαιοκρατούμενης και ευνομούμενης πολιτείας ο διοικούμενος έχει εφοδιαστεί με ισχυρά "όπλα", τα συμμετοχικά δικαιώματα που του έχει αναγνωρίσει ο συντακτικός νομοθέτης με πλείστες διατάξεις. Διαπιστώνουμε ότι το Σύνταγμα με το δικαίωμα του διοικουμένου πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα σε συνδυασμό με τη προστασία των προσωπικών δεδομένων, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης και το δικαίωμα του "αναφέρεσθαι" στις αρχές, παρέχει στους πολίτες δυνατότητες ουσιαστικής συμμετοχής και στη δημιουργία πεποίθησης δικαιοσύνης. Όλα αυτά τα δικαιώματα όπως αναπτύχθηκαν ανωτέρω, με όλο το εύρος τους και τους περιορισμούς τους, πραγματώνουν με

τον καλύτερο δυνατό τρόπο την αρχή του Κράτους Δικαίου και της λαϊκής κυριαρχίας , διασφαλίζουν τη τήρηση των αρχών της Χρηστής Διοίκησης, της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, της έγκαιρης διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών, κατοχυρώνοντάς τους ισχυρές εγγυήσεις για την προστασία τους και διασφαλίζοντας την κοινωνική ειρήνη.

Εν κατακλείδι, παρατηρούμε ότι στην Ελλάδα αφενός έχουμε μία ευρεία και οργανωμένη προστασία για το διοικούμενο στην οποία έχουν συμβάλει τόσο η συνταγματική και νομοθετική τους θεμελίωση όσο και η νομολογία του ΣτΕ, αφετέρου βάλλεται από φαινόμενα κακοδιοίκησης, έντονης πολιτικοποίησης, αναξιοκρατίας, μεροληψίας και κρούσματα συγκεντρωτισμού. Πρέπει, λοιπόν, να εμπεδωθεί ότι η προστασία του διοικουμένου δεν πρέπει να μένει "γράμμα κενό" και ότι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος εξυγίανσης του φαινομένου και των προεκτάσεων που λαμβάνει, είναι αναμφίβολα η ενδυνάμωση των συμμετοχικών δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και ο εκσυγχρονισμός των νομοθετημάτων.

9. Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- ❖ Ανθοπούλου Χ., Προστασία προσωπικών δεδομένων και ελευθερία της πληροφόρησης, ΔτΑ 2004
- ❖ Αντωναροπούλου Χ., Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, ΕΔΔΔ 2006, σελ.259 επ
- ❖ Βλαχόπουλος Σ. Β., “Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως”, Βιβλιοθήκη νομικής θεωρίας και πράξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998
- ❖ Βλαχόπουλος Σ.Β, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007
- ❖ Γέροντας Α., Η συμμετοχή των πολιτών κι των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, 1986
- ❖ Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004
- ❖ Γώγος Κ.Ε., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000
- ❖ Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4^η Αναθεωρημένη Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997
- ❖ Δαγτόγλου Π. Δ. , Ατομικά Δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, τόμος β΄
- ❖ Δετσαρίδης Χ.Π, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006
- ❖ Δημητρόπουλος Α.Γ., Συνταγματικά Δικαιώματα, ειδικό μέρος, παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τομ.3, ημ.Β, 1α εκδ., Αθήνα, 2005
- ❖ Ιγγλεζάκη Α.Ι., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003
- ❖ Καλαντζής Ι., Η προστασία του ατόμου από την αυτοπονημένη επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, ΝοΒ 44
- ❖ Κεράνη Λ., Συμβολή εις την μελέτην της ενδικοφανούς προσφυγής, ΕΔΔΔ 1977, σελ.156,249

- ❖ Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο , Γενικό Μέρος, 4η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013
- ❖ Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ. και Κουτούπα- Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου , Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005
- ❖ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Σάκκουλας, 1992
- ❖ Λαζαράτος Π., Αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ 1991
- ❖ Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια Διοίκηση, Δ΄έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010
- ❖ Μανιτάκης Α, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, Θεμελιώδεις Έννοιες, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2004
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α.Γ., Η νομική φύση της διοικητικής αίτησης, Διοικητική Δίκη, τευχ.1, 1997,σελ.19 επ
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Η προστασία του Διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσης, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα, 2000
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2005
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007
- ❖ Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Β΄έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013
- ❖ Μαυρίκας Θ. Ν., Η πρόσβαση στα έγγραφα,[ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ], ΘΠΔΔ 5/2009, σελ.529-538
- ❖ Μήτρου Λ., Η προστασία των προσωπικών δεδομένων και η νομολογία του Στε, σε Τιμ. Τόμ. Στε 75 χρόνια, 2004
- ❖ Μπέσιλα - Μακρίδη Ε., Ο έλεγχος της Διοίκησης, το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές και ο συνήγορος του πολίτη, τόμ Ι, Β΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2004
- ❖ Πρεβεδούρου Β.Ε., Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και

νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΤοΣ 1/2011, ΣΕΛ.279-302

- ❖ Ράικος Δ.Γ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006
- ❖ Σιούτη Γ.Π., Η γνωμοδοτική διαδικασία, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 1990
- ❖ Σκουρής Β., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Ι, 2^η έκδοση, Σάκκουλας , Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 1996
- ❖ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1, 14η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- ❖ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π- Χρυσανθάκης Χ., Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 7^η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007
- ❖ Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αφοί Ρώδη, Αθήνα, 1974
- ❖ Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρο 20 παρ.2 Σ, ΕΔΔΔ 1988,σελ.5επ
- ❖ Στασινοπούλου Αικ., Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 1976,σελ.165 επ.
- ❖ Σωτηρόπουλος Α.Β., Η Συνταγματική Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων, Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006
- ❖ Τάχος Α.Ι., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008
- ❖ Τάχος Α.Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δ' έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη ,2009
- ❖ Τάχος Α.Ι., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον νόμο 1599/1986, ΕΔΔΔ 1986
- ❖ Χιώλος Κ., Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 4/2003
- ❖ Χρυσόγονος Κ., Χ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006
- ❖ Muriel MERINO, L' OBLIGATION D' INFORMER DANS L' ACTION ADMINISTRATIF, Presse universitaires d' Aix-Marseille,2006, sel.26

- ❖ Peers Steve, The new Regulation on Access to Documents: A critical Analysis, Yearbook of European Law 2001,σελ.386-442
- ❖ Waline M., Le principe audi alteram partem, Livre Jubilaire d Conseil d Etat du Luxembourg, 1957, σελ.500 “ Sauf omission de ma part...”
- ❖ Jellinek, Allgemeine Staatslehre

10. Ηλεκτρονικές Πηγές

- www.dsanet.gr
- www.jurisconsultus.gr
- www.dpa.gr
- www.kepka.org
- www.law.uoa.gr/~adimitrop
- www.nsk.gr
- www.lawdb.intrasoftnet.com
- www.prevedourou.gr