



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Π.Μ.Σ : Νομικός Πολιτισμός – Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



Θέμα:

**«ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ».**

ΜΟΥΧΤΟΥΡΗΣ Κωνσταντίνος

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
κ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρομάχη.

ΑΘΗΝΑ

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2017

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	11
Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ.....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο	11
Α) Έννοια της Διαφάνειας	11
Β) Αρχή της Διαφάνειας στην Ελληνική έννομη τάξη.....	17
1) Ιστορική αναδρομή	17
2) Η Διαφάνεια πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001	18
3) Η Διαφάνεια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001.....	20
4) Αρχές που διέπουν την αρχή της διαφάνειας.....	22
▪ Δημοκρατική αρχή	22
▪ Η αξία του ανθρώπου.....	23
▪ Η αρχή του κράτους δικαίου.....	23
▪ Η αρχή της νομιμότητας	24
▪ Η αρχή της ισότητας.....	25
▪ Η αρχή της Φανερής δράσεως της διοίκησης.....	25
5) Διαφάνεια και Νομοθετική εξουσία	26
6) Διαφάνεια και Δικαστική εξουσία	26
7) Ο Συνήγορος του Πολίτη ως εγγυητής διασφάλισης της Διαφάνειας.....	27
8) Διαφάνεια και πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο	30
Η Διαφάνεια στο διεθνή χώρο.....	30
Α) Η Διαφάνεια στη διεθνή έννομη τάξη.....	30
Β) Η Διαφάνεια στην ενωσιακή έννομη τάξη.....	31
Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο	36
Η Κοινωνία της Πληροφορίας.....	36
Α) Σύνταγμα και Κοινωνία της Πληροφορίας.....	36
Β) Ανοιχτή Δημόσια Διοίκηση-Δημόσια Πληροφορία.....	41
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	45

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο	45
Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ	45
Α) Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος.....	45
1. Το δικαίωμα πρόσβασης ως συνταγματικό δικαίωμα.....	45
2. Τα άρθρα 5 ^α παρ. 1 και 10 παρ. 3 Σ.	47
3. Το άρθρο 20 παρ. 1 και 2 Σ.	50
Β) Νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος.....	52
1) Οι νόμοι 1599/1986 και 2690/1999	52
2) Λοιπές νομοθετικές διατάξεις	56
γ) Το δικαίωμα πρόσβασης (άρθρο 5 Ν. 2690/1999 «ΚΔΔς»-άρθρο 16 Ν. 1599/1986)	61
1) Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος πρόσβασης.....	64
2) Έννοια εγγράφων.....	68
✓ Δημόσια έγγραφα	70
✓ Ιδιωτικά έγγραφα στο αρχείο της Διοίκησης.....	72
✓ Ιδιωτικά έγγραφα.....	74
3) Προϋποθέσεις άσκησης δικαιώματος-Υποχρέωση της Διοίκησης.....	75
✓ Το εύλογο ενδιαφέρον	75
✓ Το έννομο συμφέρον.....	77
✓ Η υποχρέωση της Διοίκησης.....	79
4) Περιορισμοί του δικαιώματος.....	80
✓ Η άρνηση της διοίκησης	81
✓ Σχετικοί περιορισμοί του δικαιώματος	82
✓ Απόλυτοι περιορισμοί του δικαιώματος.....	83
Δ) Το δικαίωμα πρόσβασης στην ενωσιακή έννομη τάξη	87
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο	88
ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ-ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ.....	88
Α) Συνταγματική κατοχύρωση	88
Β) Νομοθετική κατοχύρωση.....	90
Γ) Οι ρυθμίσεις του Ν. 2472/1997.....	91
1) Πεδίο εφαρμογής.....	91
2) Φορείς-αποδέκτες.....	92

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

3) Βασικές ρυθμίσεις του Ν. 2472/1997.....	94
Δ) Το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης.....	98
Ε) Σχέση του δικαίου προστασίας προσωπικών δεδομένων με το δικαίωμα στην πληροφόρηση.....	100
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ^ο	103
ΣΧΕΣΗ-ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ-ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ.....	103
Α) Η σχέση-σύγκρουση των δυο νομοθετημάτων	103
Β) Οριοθέτηση δικαιωμάτων-πεδίο εφαρμογής.....	108
Γ) Το τελικό συμπέρασμα για τη σχέση των δυο νομοθετημάτων-Η «πρόκριση» της σωρευτικής εφαρμογής.....	114
Δ) Μεθοδολογικά εργαλεία για την επίλυση της σύγκρουσης.....	121
• Αρχή της Αναλογικότητας.....	121
• Αρχή της πρακτικής αρμονίας.....	123
• Η in concreto στάθμιση	124
Ε) Ειδικότερα ζητήματα πρόσβασης	127
1) Το πρόβλημα της εισαγγελικής παραγγελίας.....	127
2) Η γνωστοποίηση στον καταγγελλόμενο στοιχείων της καταγγελίας και του καταγγέλλοντος.....	135
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	141
ΠΗΓΕΣ	145
Α) ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	145
Β) ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	150

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΑΚ-----ΑΣΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ
- ΑΠΔΠΧ-----ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ
- ΑΡ----- ΑΡΘΡΟ
- ΓΝΩΜ-----ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ
- ΔιΜΕΕ-----ΔΙΚΑΙΟ ΜΕΣΩΝ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- Δ-----ΔΙΚΗ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΔΙ ΔΙΚ-----ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ-(ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΔτΑ-----ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΕΔ. -----ΕΔΑΦΙΟ
- ΕΔΔΔ-----ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΕΔΔ-----ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΕΕ-----ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
- ΕισΑΠ-----ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΑ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ
- ΕΚ-----ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ
- ΕΟΚ-----ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ
- ΕΠ-----ΕΠΟΜΕΝΑ(ΕΣ)
- ΕΣΔΑ-----ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΟΥ
- ΚΑ-----ΚΑΙ ΑΛΛΑ
- ΚΔΔς-----ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ
- ΚΛΠ-----ΚΑΙ ΛΟΙΠΑ
- ΚΠΔ-----ΚΩΔΙΚΑΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
- ΚΠολΔ-----ΚΩΔΙΚΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
- ΚριτΕ-----ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΚΥΑ-----ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ
- Ν-----ΝΟΜΟΣ
- ΝοΒ-----ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ
- ΝΠΔΔ-----ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- ΝΠΙΔ-----ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- ΝΣΚ-----ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
- Ο.Π. -----ΟΠΩΣ ΠΑΡΑΠΑΝΩ
- Παρ.-----ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ
- ΠΔ-----ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ
- ΠΕΡ, -----ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ
- ΠΚ-----ΠΟΙΝΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ
- ΠοινΧρ-----ΠΟΙΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΣΤΕ-----ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
- ΣΥΝΘΕΚ-----ΣΥΝΘΗΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
- ΤοΣ-----ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ)
- ΥΑ-----ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ
- ΧΘΔΕΕ-----ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

*«Η μυστικότητα καταδεικνύει την αδυναμία
ενός κακού καθεστώτος, ενώ η διαφάνεια
καταδεικνύει την ισχύ ενός
καλού καθεστώτος».*

De Heer Jan - Kees Wiebenga¹

¹ Ολλανδός Ευρωβουλευτής, μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελευθέρων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών (1994-2001).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σύγχρονη εποχή, χαρακτηρίζεται μεταξύ άλλων από μεγάλη τεχνολογική εξέλιξη, γεγονός το οποίο επηρεάζει κάθε πτυχή της κοινωνικής ζωής. Οι νέες τεχνολογίες της πληροφορίας έχοντας πλέον διαδεχτεί τις παραδοσιακές ή και πεπαλαιωμένες δραστηριότητες, δημιουργούν νέες μορφές επικοινωνίας και στην ουσία οδηγούν σε μετασχηματισμό της κοινωνίας. Μέσω της σύγκλισης των τεχνολογιών της πληροφορικής με αυτές των τηλεπικοινωνιών, στον άυλο κόσμο των δικτύων «μεταφέρονται» διαρκώς κοινωνικές σχέσεις, οικονομικές συναλλαγές και κατά συνέπεια έννομες σχέσεις.²

Στην υπό διαμόρφωση Κοινωνία της Πληροφορίας, πρωταρχικό ζητούμενο αποτελεί η διασφάλιση της ανεμπόδιστης συμμετοχής των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες και στη λήψη των αποφάσεων καθώς και η υποχρέωση της διοίκησης να καταστήσει σαφείς τις διαδικασίες αυτές.³ Ειδικότερα, εξετάζοντας κάποιος τον σκληρό πυρήνα του Ελληνικού Συντάγματος παρατηρεί μεταξύ άλλων ότι στο άρθρο 3 θεσμοθετείται ένας από τους βασικούς πυλώνες και θεμέλια ενός δημοκρατικού καθεστώτος: «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Υπό το πρίσμα αυτό, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη ότι η δημοσιότητα της κρατικής δράσης αποτελεί εγγύηση για τη τήρηση του δημοκρατικού στοιχείου του Συντάγματος, κατά το πνεύμα του συνταγματικού μας νομοθέτη, ο λαός δεν είναι θεμιτό να μην λαμβάνει καθόλου γνώση του τρόπου δράσης της Διοίκησης.⁴

² Μαντζούφας Π., μελέτη για τα «Νομικά Ζητήματα από την χρήση του διαδικτύου, η ελευθερία της έκφρασης στα ιστολόγια» (διαδίκτυο) http://www.constitutionalism.gr/mantzoufas_diadiktyo-elftheria-ekfrasis/.

³ Λαζαράκος Ν. «Το Δικαίωμα Πρόσβασης στη Δημόσια Πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας» Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006, σελ. 7.

⁴ Κουρνούτος Π., Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο ομολογίας, ΝΕ/2004, σελ. 50 επ.

Στη σύγχρονη εποχή, το καθολικό αίτημα για διαφάνεια στη λειτουργία του κράτους και επέκταση των οικείων εγγυήσεων προστασίας του ατόμου απέναντι σε αυτό ή ιδιωτικών εξουσιών, έχει οδηγήσει στη θεσμοθέτηση, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, δέσμης εγγυήσεων διαφάνειας, προκειμένου να υπάρξει αντίσταση απέναντι σε θύλακες εξουσίας-οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής κλπ., οι οποίοι επιβάλλουν άμεσα ή έμμεσα τη δική τους βούληση και εκδοχή στην επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος από τα διοικητικά όργανα, αλλοιώνοντας στην ουσία τη λειτουργία των ίδιων των αντιπροσωπευτικών θεσμών και της δημοκρατικής νομιμότητας.⁵ Εξάλλου, είναι χαρακτηριστικό το λεχθέν από τον πρόεδρο της Transparency International, Peter Eigen, ότι «η διαδικασία της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους και ιδιωτικούς θεσμούς συνεχεται οπωσδήποτε με την πρόσβαση στην πληροφόρηση και την ενίσχυση της διαφάνειας, ίσως του πλέον αποτελεσματικού μέσου κατά της διαφθοράς».⁶

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, στις αρχές του 21^{ου} αιώνα (ακόμα και μέχρι σήμερα), συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθολογίες: γραφειοκρατία, πολιτειακές σχέσεις, γιγαντισμό, αυθαιρεσία, αναξιοκρατία, κακοδιοίκηση, πολυπλοκότητα των νόμων, έλλειψη παιδείας. Είναι, θα έλεγε κανείς, το συνώνυμο της καθυστέρησης, της ταλαιπωρίας, της ακατανόητης γλώσσας, της πολύπλοκης διαδικασίας, της αδιαφορίας, της διαφθοράς.⁷ Το γεγονός αυτό δημιουργεί προβλήματα στη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τον πολίτη με τον τελευταίο να συναντά εμπόδια στην άσκηση των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων του και τη δημόσια διοίκηση από την άλλη να καλείται να υλοποιήσει τις υποχρεώσεις της απέναντι στο διοικούμενο και να προστατεύσει αυτά τα δικαιώματα, μεταξύ των οποίων την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία και το δικαίωμα της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης.

⁵ Ράϊκος Δ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά- Από τη σκοπιά του διοικητικού Δικαίου, εκδ Σάκουλας, 2006, σελ. 418.

⁶ Το ίδιο το όνομα της οργάνωσης «Transparency International» (= Διεθνής Διαφάνεια) προδίδει την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται στην έννοια της διαφάνειας.

⁷ Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια Διοίκηση, 4^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 189.

Τα κρίσιμα ερωτήματα που προκρίνονται είναι: Πως συνδέεται το δικαίωμα πρόσβασης του διοικουμένου στα διοικητικά στοιχεία με το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα; Πρόκειται για σχέση αλληλοαποκλεισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης; Ποια είναι τα όρια του ενός δικαιώματος και ποια του άλλου; Τι είναι τελικά η διαφάνεια της διοικητικής δράσης και ποιοι οι στόχοι της;

Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων απασχολεί αφενός κάθε πολίτη που νιώθει ενεργός στα πλαίσια της άσκησης δημόσιας εξουσίας και επιθυμεί την προστασία του σε υποθέσεις που τον αφορούν, αφετέρου δε και κάθε όργανο-φορέα της δημόσιας εξουσίας που οφείλει να (εξ)υπηρετεί το διοικούμενο φροντίζοντας για τα δικαιώματά του.

Στην παρούσα μελέτη, θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στα κρίσιμα αυτά ερωτήματα. Αρχικά, θα ξεκινήσουμε μια παρουσίαση και ανάλυση της αρχής της διαφάνειας και των ειδικότερων εκφάνσεών της και εν συνεχεία θα εστιάσουμε στο δικαίωμα που έχει ο διοικούμενος να λάβει γνώση των διοικητικών στοιχείων με τις όποιες επιφυλάξεις προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία μας. Ιδιαίτερη σημασία θα δοθεί στην προβληματική σχέση ανάμεσα στο δικαίωμα της πληροφόρησης και στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Τέλος, θα αφιερώσουμε ένα κεφάλαιο παρουσιάζοντας ειδικότερα προβλήματα του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα καθώς και τρόπους «ειρηνικής συνύπαρξης» του δικαιώματος πρόσβασης και της προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Στόχος της παρούσης εργασίας, είναι να δοθεί ένας προσανατολισμός για την προβληματική σχέση των δύο αυτών δικαιωμάτων και να γίνουν διακριτά τα όρια άσκησης του ενός έναντι του άλλου στα πλαίσια της αρχής της διαφάνειας, της δημοκρατικής ενίσχυσης της κοινωνίας καθώς και της απρόσκοπτης απόλαυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

A) Έννοια της Διαφάνειας

Σε γενικότερο πλαίσιο, η διαφάνεια αποτελεί μια έννοια, η οποία δεν είναι εύκολα προσδιορίσιμη ως προς την έννοιά της.⁸ Κατά τον Γιαννακόπουλο Κ., η έννοια της διαφάνειας αποτελεί μια «αδιαφανή» έννοια.⁹ Ειδικότερα, η διαφάνεια μπορεί να έχει κάθε φορά διαφορετικό νόημα και περιεχόμενο, ανάλογα με τον ειδικό χώρο που αυτή εξειδικεύεται ή εξειδικεύει. Κατά συνέπεια, άλλη είναι η έννοια της διαφάνειας στο ιδιωτικό δίκαιο (π.χ. στο πλαίσιο των τραπεζικών συναλλαγών) και άλλη στο δημόσιο δίκαιο εντός του πλαισίου της κρατικής δράσης. Υπό την τελευταία αυτή έννοια, η οριοθέτηση της διαφάνειας της κρατικής δράσης δυσχεραίνεται από το ότι πολλές φορές χρησιμοποιούνται αδιακρίτως διάφοροι άλλοι όροι, προκειμένου να υποδηλωθεί το ίδιο φαινόμενο. Τέτοιοι όροι είναι η δημοσιότητα, η φανερή δράση, ανοιχτή διοίκηση κλπ. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν είναι απαραίτητο να εντοπίσουμε διάφορους όρους προκειμένου να καλύψουμε πλήρως όλες τις περιπτώσεις για την διαφάνεια. Το ορθότερο είναι η κατανόηση της διαφάνειας της κρατικής δράσης, έτσι ώστε να μπορεί στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να

⁸ Ως «Διαφάνεια» στο λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας (Γ. Μπαμπινιώτη, 1998, σελ. 502) ορίζεται ως: «η ιδιότητα σώματος να επιτρέπει στο φως να το διαπερνά, με αποτέλεσμα να μπορεί να δει κανείς μέσα από αυτό» και μεταφορικά «η μη χρησιμοποίηση μυστικών, παρανόμων ή/και δόλιων μέσων και διαδικασιών... (ειδικότερα στην πολιτική) ο έλεγχος των κυβερνητικών διαδικασιών από την κοινωνία, η υπέρβαση των κλειστών διαδικασιών ...».

⁹ Γιαννακοπουλος Κ., Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 25.

διαπιστωθεί εάν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας ή όχι.¹⁰

Κατά τον Μάνεση Α., «η άσκηση της κρατικής εξουσίας συνίσταται εις δύο τινά: α) εις την λήψη αποφάσεων και β) εις την εφαρμογή αυτών».¹¹ Η πρώτη περίπτωση αφορά τις πολιτικές εξουσίες ενώ η δεύτερη τις διοικητικές. Υπό το πρίσμα αυτό, η διοικητική δράση της διοίκησης αναφέρεται σε εκείνο το μέρος του πολιτειακού συγκροτήματος το οποίο είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή και εκτέλεση των αποφάσεων και των νόμων που προέρχονται από τη νομοθετική εξουσία. Βέβαια, το έργο της διοικητικής δράσης επεκτείνεται, πέρα από την εφαρμογή και εκτέλεση των νόμων, στην κατάρτιση και προετοιμασία αυτών όσο και την προσαρμογή τους εντός της κοινωνίας προς ενημέρωση των πολιτών.

Ένα από τα χαρακτηριστικά στοιχεία του Ελληνικού Συντάγματος, είναι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Σύμφωνα με τις επιταγές της, οι κρατικές αρχές οφείλουν να την προωθούν και να προστατεύουν τον πολίτη, τα συμφέροντα αυτού, ώστε να μπορεί να απολαμβάνει πλήρως και ανεμπόδιστα τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Επομένως, η διοίκηση κατά την εκπλήρωση του ρόλου της οφείλει να υπακούει στην αρχή της νομιμότητας και η δραστηριότητά της να διαπνέεται εν γένει από το αίσθημα δικαίου. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι η αρχή της νομιμότητας αποτελεί μία εκ των κορυφαίων αρχών που διέπουν την ελληνική έννομη τάξη. Αυτό προκύπτει από αρκετές διατάξεις του Ελληνικού Συντάγματος, όπως στο άρθρο 93 παρ. 4 κατά το οποίο τα δικαστήρια είναι υποχρεωμένα να μην εφαρμόζουν νόμο ο οποίος αντίκειται προς το Σύνταγμα. Η αρχή της νομιμότητας καταδεικνύει αφενός το σεβασμό στα δικαιώματα των ιδιωτών και την υποχρέωση διαφύλαξης τους και

¹⁰ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, εκδ. Σάκκουλας, 2007, σελ. 28.

¹¹ Μάνεσης Α., Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη, εκδ. Το νομικόν-Η. Σάκουλα, 1956.

αφετέρου το σεβασμό της διοίκησης απέναντι στο εκάστοτε ισχύον νομικό καθεστώς.

Με βάση τα όσα ειπώθηκαν για την αρχή της νομιμότητας, διακρίνεται απόλυτη σχέση σύνδεσης μεταξύ νομιμότητας και διαφάνειας. Άλλωστε, η αρχή της νομιμότητας αποτελεί έρεισμα της αρχής της διαφάνειας της κρατικής δράσης. Δηλαδή, η νομιμότητα της διοίκησης εξασφαλίζεται περισσότερο όταν το κράτος λειτουργεί «ανοιχτά» και υπό καθεστώς διαφάνειας.

Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσεως της διοικήσεως διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δράση της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας καθώς αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για εύρυθμη λειτουργία των πολιτειακών θεσμών. Η δημοσιότητα κατά τη δράση της διοίκησης αποτελεί εγγύηση για την τήρηση του δημοκρατικού πολιτισμού, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.¹² Ως διαφάνεια της κρατικής δράσης θα μπορούσε να θεωρηθεί, πρώτον, η δημοσιοποίηση όλων των αποφάσεων και γενικότερα των ενεργειών της κρατικής εξουσίας και, δεύτερον, η αποκάλυψη όλων των στοιχείων και δεδομένων στα οποία στηρίχτηκε η κρατική δράση.¹³ Σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, η διαφάνεια της κρατικής δράσης έχει σαφή όρια απέναντι στην έννοια της δημοσιότητας.

Όπως, προαναφέρθηκε, διαφάνεια σημαίνει καταρχήν δημοσιοποίηση των ενεργειών και αποφάσεων της κρατικής εξουσίας και υπό αυτή την έννοια ταυτίζεται με τη δημοσιότητα. Πέραν όμως αυτού, σημαίνει και αποκάλυψη όλων των αιτιών, δεδομένων και παραγόντων που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης. Η έννοια αυτή, ως ευρύτερη, συμπεριλαμβάνει την πρόσβαση στα έγγραφα στα οποία στηρίχτηκε μια κρατική απόφαση, την ύπαρξη αιτιολογίας προκειμένου ο

¹² Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, σελ. 214.

¹³ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 28.

διοικούμενος να είναι σε θέση να διαπιστώσει για ποιους λόγους η κρατική εξουσία κατέληξε σε αυτή την απόφαση ή ενέργεια¹⁴. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται ο πρώτιστος σκοπός της αρχής της διαφάνειας ο οποίος έγκειται στο ότι: Σημασία δεν έχει μόνο να γνωρίζει ο διοικούμενος την ύπαρξη και το περιεχόμενο μιας απόφασης ή ενέργειας από την πλευρά του κράτους, αλλά και τους λόγους που την οδήγησαν σε αυτές αλλά και γενικότερα σε κάθε στοιχείο που την επηρέασε άμεσα ή και έμμεσα. Ένα κράτος που περιορίζεται απλά και μόνο στο να δημοσιοποιεί προς τα έξω τις αποφάσεις και τις ενέργειές του, χωρίς ταυτόχρονα να αποκαλύπτει και τους λόγους, τις αφορμές και γενικότερα όλες τις συνθήκες και όλα τα στοιχεία που επηρέασαν τη δράση του είναι απλούστατα ένα «αδιαφανές» Κράτος.¹⁵ Κατά τη γνώμη μου, η αρχή της νομιμότητας κινδυνεύει περισσότερο από τη διοικητική δράση στο προπαρασκευαστικό στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ή προετοιμασίας των ενεργειών της καθώς αυτό είναι το σημείο κατά το οποίο φαίνεται εάν η βούληση της κρατικής δράσης συμπλέει με τις επιταγές του νόμου.

Γίνεται σαφές ότι αφού η διαφάνεια διαπνέει εξ' ολοκλήρου το σύνολο της διοικητικής δράσης των οργάνων του δημόσιου νομικού προσώπου του Κράτους και των νομικών προσώπων που είναι οργανωμένα ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αυτομάτως, επεκτείνεται και στη δράση των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα, τα οποία ελέγχονται με οποιονδήποτε τρόπο από το κράτος (είτε μέσω του διορισμού της διοίκησής του από την κυβέρνηση είτε και έμμεσα δια της επιδοτήσεώς τους από τον κρατικό προϋπολογισμό). Αυτό θεωρείται νομικά ορθό καθώς σε αυτή την περίπτωση αυτά τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δραστηριοποιούνται όπως το κράτος. Σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσε ο κοινός νομοθέτης με μια απλή μετατροπή ενός προσώπου δημοσίου δικαίου σε ιδιωτικού δικαίου να

¹⁴ Για την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων ως στοιχείο της διαφάνειας της κρατικής δράσης βλ. Γώγος Κ., Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, εκδ. Σάκκουλας, 2000, σελ. 49 επ.

¹⁵ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 29

παρακάμψει την αρχή της διαφάνειας και της επιταγής της. Από την άποψη αυτή, θεωρείται απολύτως ορθή και η διάταξη του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, η οποία επεκτείνει το δικαίωμα πρόσβασης και στα έγγραφα των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα.¹⁶

Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαφάνεια έχει αποκτήσει και μια έννοια ακόμα, στενότερη από αυτή που αναφέραμε. Η έννοια αυτή η οποία κατά τον Βλαχόπουλο Σ. θεωρείται ως μια παρανόηση¹⁷ συνδέεται με το φαινόμενο και την καταπολέμηση της διαφοράς. Μέσα στα πλαίσια της καταπολέμησης των φαινομένων διαφθοράς της κρατικής δραστηριότητας μεταξύ των πολιτειακών οργάνων και ισχυρών οικονομικών παραγόντων, η διαφάνεια ταυτίζεται πολλές φορές με την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου. Αυτός ο τρόπος εννοιολογικής προσέγγισης της διαφάνειας ήταν ιδιαίτερα εμφανής κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 όπου κυριάρχησε η διάθεση για θέσπιση ελεγκτικών μηχανισμών οι οποίοι θα αποτρέπουν τέτοιου είδους «πελατειακές σχέσεις». Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τα άρθρα 14 παρ. 9 Σ (περί του ασυμβίβαστου της παράλληλης δραστηριοποίησης στον τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης και αυτών της ανάληψης δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών), 29 παρ. 2 Σ (περί της διαφάνειας στα οικονομικά των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψήφιων βουλευτών και των υποψήφιων στην τοπική αυτοδιοίκηση), 57 Σ (περί του ασυμβίβαστου βουλευτών ιδίως σε σχέση με τη δραστηριοποίησή τους στους τομείς των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της ανάληψης δημοσίων έργων, υπηρεσιών, προμηθειών και της απαγόρευσης άσκησης επαγγέλματος) κ.α.

Η αντίληψη αυτή της διαφάνειας σαφώς περιορίζει το ευρύ περιεχόμενό της. Η ποιοτική διαφοροποίηση της έννοιας της «διαφάνειας»

¹⁶ Γίνεται μνεία ότι δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση και έναντι των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα κατοχυρώνονται και στο περιβαλλοντικό δίκαιο όπως στην ΚΥΑ ΗΠ 11764/653/2006 περί πρόσβασης του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.

¹⁷ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 31 επ.

έναντι των εννοιών της «διαπλοκής» και της «διαφθοράς» συνίσταται κυρίως στο γεγονός ότι αποτελεί θετική αξία με κοινωνική, πολιτική και οικονομική διάσταση. Παρ' όλα αυτά και οι τρεις αυτές έννοιες αποτελούν εδώ και καιρό στοιχεία *sine qua non* της πολιτικής αντιπαράθεσης στη χώρα μας¹⁸, με κορύφωση την αναθεώρηση εκείνων των διατάξεων του Συντάγματος, που σκοπό είχαν την οριοθέτηση των σχέσεων μεταξύ της πολιτικής εξουσίας, οικονομικής εξουσίας και εξουσίας της πληροφόρησης¹⁹

Μπορεί αυτό το «είδος» διαφάνειας να αποτελεί ένα αποτελεσματικό και ικανό μέσο για την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς, δεν θα πρέπει όμως να λησμονούμε ότι η διαφάνεια της κρατικής δράσης έχει ευρύτερο περιεχόμενο και αποσκοπεί πρωτίστως στην επίτευξη πολλών σημαντικών στόχων και κυρίως στη δυνατότητα συμμετοχής του διοικουμένου στην άσκηση της κρατικής εξουσίας καθώς και στην αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του που του παρέχονται εκ του Συντάγματος. Πιστεύω ότι αυτός ο στόχος θα πρέπει να είναι πρωταρχικός και να αποτελεί τόσο το κύριο θεμέλιο στο «νομοθετικό χτίσιμο» της κοινωνίας όσο και το βασικό μέτρο νομοθετικής δημιουργίας από την πλευρά του νομοθέτη. Με αυτό τον τρόπο η δημοκρατική ολοκλήρωση της κοινωνίας θα επιταχυνθεί και θα μπορούμε κατά κάπιο τρόπο να μιλάμε για «άμεση δημοκρατία». Εξάλλου, το αποτέλεσμα που προκύπτει από τη συμμετοχική δραστηριότητα του πολίτη, πέραν της δημιουργίας σε αυτόν της πεποίθησης ότι είναι συμμετοχος και κοινωνός στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης, είναι και η ισχυροποίηση της κοινωνικής ειρήνης.²⁰

¹⁸ Κονιάδης Ξ., Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος, σε Τσάτσο Δ./Βενιζέλο Ε./Κονιάδη Ξ., Το νέο Σύνταγμα (Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 265 επ.

¹⁹ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π. σελ. 13.

²⁰ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Θεωρία Δημοσίου Δικαίου-Νομικές αρχές Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης. ΕΔΔ 3/2014, σελ. 648 επ.

Β) Αρχή της Διαφάνειας στην Ελληνική έννομη τάξη

1) Ιστορική αναδρομή

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και συνακόλουθα, του διαρκούς ελέγχου εκ μέρους των πολιτών των πράξεων και παραλείψεων των κρατικών οργάνων υπήρξε στην αρχαία ελληνική πρωτοποριακή κατάκτηση.²¹

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Αθηναίων Πολιτείας, κάθε πολίτης δικαιούταν να ζητά από όσους κατείχαν δημόσιες θέσεις, διευκρινίσεις για πράξεις ή παραλείψεις τους και να τους γνωστοποιεί τυχόν παρανομίες²². Το σημαντικό είναι ότι αυτός ο έλεγχος δεν περιοριζόταν αποκλειστικά και μόνο στη δημόσια δράση των δημοσίων προσώπων αλλά επεκτεινόταν και στην ιδιωτική τους ζωή. Η αιτιολογία αυτού εντοπιζόταν στο ότι όποιος δεν χειριζόταν σωστά τις δικές του υποθέσεις, πιθανόν δεν θα χειριστεί σωστά και τις ξένες, ότι το ήθος του ανθρώπου έχει αντίκτυπο σε όλες του τις δραστηριότητες, ότι ο κόσμος συνηθίζει ή έχει την τάση να μιμείται τη συμπεριφορά των αρχόντων και τέλος ότι είναι μεγάλο κακό και ντροπιαστικό για τους πολίτες μιας δημοκρατικής κοινωνίας να διοικούνται από χειρότερους. Πρέπει να σημειωθεί ότι για την εξασφάλιση της διαφάνειας στη διοικητική δράση είχε θεσπιστεί και η περίφημη υποχρέωση της λογοδοσίας των αρχόντων και των λοιπών αξιωματούχων μετά το πέρας κάθε πρυτανείας, ενώπιων ειδικής αρχής. Επίσης, η υποχρεωτική εισαγωγή στο Δικαστήριο της Ηλιαίας όλων των αξιωματούχων στο τέλος της θητείας τους ήταν αυτεπάγγελτη και εισαγόταν στο ελεγκτικό σώμα των δέκα λογιστών κατά τη διαδικασία της λογοδοσίας τους, «διαδικασία των ευθυνών».²³

²¹ Κυριακόπουλος Π., Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο, Αθήνα 2006, σελ. 432 επ.

²² Άρθρο 50 του Συντάγματος της Αθηναίων Πολιτείας.

²³ Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., Η απονομή της δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα (5^{ος} και 4^{ος} αιώνας), Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 24, 155.

Γίνεται λοιπόν κατανοητό ότι η διαφάνεια στην Αρχαία Ελλάδα, ήταν κυρίαρχο χαρακτηριστικό της κρατικής δράσης. Και μάλιστα σε ιδιαίτερα έντονο βαθμό και σε τέτοιο σημείο όπου αυτή η ένταση δύσκολα την διαπιστώνει κάποιος στις νεότερες διοικητικές δραστηριότητες των σύγχρονων κρατών. Αν αναρωτηθούμε τα είδη και τα μεγέθη των ποινών που προβλέπονταν στην Αρχαία Ελλάδα για εγκλήματα των δημοσίων λειτουργών, κατανοούμε πόσο σημαντικό ρόλο είχε η διαφάνεια στην τότε κρατική δράση. Η Αθηναϊκή Δημοκρατία ήταν ιδιαίτερα αυστηρή σε αυτό το θέμα (της εφαρμογής των νόμων). Όλοι γνωρίζουμε την περίπτωση του Περικλή στον οποίο επιβλήθηκε χρηματική ποινή πενήντα ταλάντων επειδή είχε αρνηθεί να αποκαλύψει στοιχεία ως προς την διάθεση των μυστικών κονδυλίων κατά τη διάρκεια του Πελοποννησιακού πολέμου ενώ ταυτόχρονα είχε τιμηθεί δεκαέξι φορές ως ανώτατος άρχοντας της πόλης των Αθηνών.

2) Η Διαφάνεια πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001

Στο Ελληνικό Σύνταγμα του 1975 καθώς και σε αυτό του 1986, δηλαδή πριν την αναθεώρηση του 2001, δεν υπήρχε ρητή αναφορά στη διαφάνεια της κρατικής δράσης. Βέβαια, υπήρχαν αρκετές διατάξεις οι οποίες σε ορισμένους τομείς και κλάδους της κρατικής δραστηριότητας κατοχύρωναν ή τουλάχιστον ευνοούσαν την διαφάνεια. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν το άρθρο 35 παρ. 1 Σ. (περί δημοσίευσης των προεδρικών διαταγμάτων στην εφημερίδα της κυβερνήσεως), το άρθρο 36 παρ. 2 και 3 Σ. (περί διαφάνειας στον τομέα των διεθνών συνθηκών), το άρθρο 42 Σ. (περί δημοσίευσης των νόμων), άρθρο 93 παρ. 2 και 3 Σ. (περί δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δικαστηρίων και της αιτιολογίας και της δημόσιας απαγγελίας των δικαστικών αποφάσεων. Κατά τον Γλυκοφρύδη Η., η δημοκρατία «*εννοεί να τελεί ο λαός εν γνώσει των ενεργειών των δημοσίων οργάνων, ίνα τούτω παρέχεται άμεσος η*

απόδειξης και η εγγύησις ότι τα όργανα ενεργούν προς το αληθές συμφέρον του λαού». ²⁴ Επίσης, κατά τον Τσάτσο Δ., η αρχή της διαφάνειας είναι μια πολιτειακή αρχή με ιδιαίτερο νόημα και συνδέεται με την δημοκρατική αρχή. ²⁵ Επίσης, κατά τον ίδιο, η εξειδικευμένη αρχή της δημοσιότητας ενισχύει σημαντικά την κοινωνικοπολιτική διαδικασία της ουσιαστικής νομιμοποίησης, η οποία είναι κρίσιμη για την ολοκληρωμένη τήρηση της δημοκρατίας ²⁶. Βλέπουμε λοιπόν ότι η διαφάνεια συνδεόταν άρρηκτα με την δημοκρατική αρχή η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1 του Συντάγματος. Βέβαια, μια απόφαση του ΣΤΕ που προκαλεί εντύπωση (ΣΤΕ 2386/1970), υπό την ισχύ του Συνταγματικού κειμένου του 1968 (επί στρατιωτικής δικτατορίας), διακηρύρηξε ότι από τη βασική δημοκρατική αρχή που διέπει το πολίτευμα της χώρας, προκύπτει ο κανόνας της φανεράς δράσεως των συντεταγμένων οργάνων της πολιτείας, με τρόπο ώστε τα υπ' αυτών λαμβανόμενα μέτρα και πράξεις να καθίστανται προσιτά στο λαό, επ' ονόματι του οποίου ενεργούνται. ²⁷

Συμπερασματικά, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι, μελετώντας τις διατάξεις του Συντάγματος του 1975 και 1986, η αρχή της διαφάνειας υφίσταται με την έννοια της δημοσιότητας ή αλλιώς της φανεράς δράσεως των δραστηριοτήτων των οργάνων του Δημοσίου ενώ το συνταγματικό υπόβαθρο της είναι η δημοκρατική αρχή και εν γένει υπάρχει ως μια γενική ιδέα που διαπνέει τις διατάξεις ή ως μια κατευθυντήρια γραμμή της διοικητικής δραστηριότητας.

²⁴ Γλυκοφρύδης Η., Η συνταγματική αρχή της φανεράς δράσεως του κράτους, ΕΚΔΔΔ, 1999, σελ. 378.

²⁵ Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β'. Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, εκδ. Σάκκουλας, 1993, σελ.111-112

²⁶ Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β'. Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, ο.π., σελ.68.

²⁷ ΣΤΕ 2386/1970 ... «εκ της βασικής δημοκρατικής αρχής ήτις διέπει το πολίτευμα της χώρας... προκύπτει ο κανών της κατ' αρχήν φανεράς δράσεως των συντεταγμένων οργάνων της πολιτείας, εις τρόπον ώστε τα υπ' αυτών λαμβανόμενα μέτρα και πράξεις να καθίστανται προσιτά εις τον λαόν επ' ονόματι του οποίου ενεργούνται...»

3) Η Διαφάνεια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001

Όπως προαναφέρθηκε, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επέφερε μεγάλες αλλαγές στην κρατική δραστηριότητα καθώς η διαφάνεια συνδέθηκε στενά με την αντιμετώπιση της διαφθοράς και των όμοιων φαινομένων αυτής.

Η ενίσχυση της Διαφάνειας στο νέο Σύνταγμα του 2001 φαίνεται σε αρκετές διατάξεις:

- Πρώτον, επήλθε αντικατάσταση της παρ. 3 του άρθρου 10 Σ. Η παλαιότερη διάταξη ανέφερε για πρόσβαση σε πληροφορίες μόνο εφόσον αυτό προβλέπεται από νόμο. Η νέα διάταξη αναφέρει το καινοτόμο δικαίωμα της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα σε συγκεκριμένη προθεσμία και κυρώσεις καθώς και αποζημίωση σε περίπτωση παράληψης της διοίκησης να απαντήσει.²⁸
- Δεύτερον, κατοχυρώθηκε ρητώς το δικαίωμα στην πληροφόρηση και συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας με την προσθήκη του άρθρου 5^A Σ.²⁹

²⁸ Άρθρο 10 παρ. 3 Σ: «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 τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.

²⁹ Άρθρο 5^A Σ.: 1.«Καθένας έχει το δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατό να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων ή 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 πάντα των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9^A και 19».

- Τρίτον, εισήχθη διάταξη (άρθρο 14 παρ. 9 Σ.) για υποχρέωση διαφάνειας στην χρηματοδότηση των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και εν γένει στη διασφάλιση της πολυφωνίας και της διαφάνειας στην ενημέρωση.³⁰ Κατά την Τροβά Ε., αυτή η διάταξη προσδίδει στην ενημέρωση μια ιδιότητα η οποία παρέχει τη δυνατότητα να «οράται έκαστος το γίνεσθαι της ενημέρωσης και να σηκώνει τα πέπλα που καλύπτουν κάθε μη προσβάσιμη αλήθεια».³¹
- Τέταρτον, στο άρθρο 29 παρ. 2 Σ., με το οποίο θεσπίστηκε για πρώτη φορά η υποχρέωση για διαφάνεια όσον αφορά την χρηματοδότηση των κομμάτων.³²
- Πέμπτον, στο άρθρο 102 παρ. 5 Σ, όπου προβλέπεται πλέον η διαφάνεια στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων αυτών.³³
- Έκτον, στο άρθρο 103 παρ. 7 Σ., όπου πλέον η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων στο Δημόσιο πρέπει να γίνεται υπό καθεστώς διαφάνειας και αξιοκρατίας.³⁴ Με την ίδια

³⁰ Άρθρο 14 παρ. 9 Σ.: «Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει. Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση».

³¹ Τροβά Ε, Εξουσίες και Διαφάνεια, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 115.

³² Άρθρο 29 παρ. 2 Σ.: «Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το κράτος για τις εκλογές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές τους δαπάνες και γενικά την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων, των βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών.»

³³ Άρθρο 102 παρ. 5 Σ.: «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, τα κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών».

³⁴ Άρθρο 103 παρ. 7 Σ.: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παρ. 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει».

προσθήκη θεσπίστηκε και ο Α.Σ.Ε.Π. (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού).

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι προαναφερόμενες διατάξεις του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 που εισήγαγαν τη διαφάνεια στην κρατική δράση, δεν περιόρισαν αυτή στο πεδίο που αυτές ρυθμίζουν. Αντίθετα, από το 2001, η Διαφάνεια διέπει το σύνολο της Κρατικής δράσης. Και τούτο διότι οι αξιολογικές κρίσεις του Συνταγματικού νομοθέτη, χωρίς να έχουν διατυπωθεί ρητά στο κείμενο, έχουν συνδεθεί άρρηκτα με αυτό και συμβάλλουν στην κανονιστική εμβέλεια των ρητώς διατυπωθεισών συνταγματικών ρυθμίσεων.³⁵

4) Αρχές που διέπουν την αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί συνταγματικής τάξεως αρχή η οποία ακτινοβολεί στη συνόλη έννομη τάξη αξιώνοντας την ισχύ της σε όλο το φάσμα της λειτουργικής αποστολής του κράτους.³⁶ Ακολουθως, παρατίθενται συνταγματικές αρχές οι οποίες συμβάλουν στην ενίσχυση της αρχής της διαφάνειας καθώς και στη θεμελίωση της ως αρχής η οποία έχει συνταγματικό υπόβαθρο και αποστολή:

- **Δημοκρατική αρχή:** Η διαφάνεια της κρατικής δράσης ανάγεται σε αρχή συνταγματικού επιπέδου με βάση τη δημοκρατική αρχή. Η σύγχρονη αντίληψη της δημοκρατίας έγκειται στο στοιχείο της κυριαρχίας του λαού και στη λαϊκή συμμετοχική διαδικασία στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης αλλά και στον έλεγχο εν γένει της κρατικής εξουσίας με τα μέσα που του παρέχει το ίδιο το Σύνταγμα, ιδίως μέσα από την κατοχύρωση συναφών θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, για να δοθεί η δυνατότητα στον πολίτη

³⁵ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 37.

³⁶ Παπανικολάου Π. «Σύνταγμα και Αυτοτέλεια του Αστικού Δικαίου», Εκδόσεις Σάκκουλας, 2006, σελ. 2-3.

να επηρεάσει την βούληση του Κράτους και να ελέγξει την κρατική εξουσία, θα πρέπει να γνωρίζει τις διαδικασίες της κρατικής δράσης και οι αποφάσεις αυτής να είναι γνωστές. Έτσι, όσο μεγαλύτερη και προωθημένη είναι η διαφάνεια της κρατικής δράσης, τόσο περισσότερο αυξάνονται οι εγγυήσεις ότι οι αποφάσεις των κρατικών οργάνων αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του λαού υπέρ του οποίου (και του Έθνους) υπάρχουν οι κρατικές εξουσίες.³⁷

- **Η αξία του ανθρώπου:** Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 Σ., ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου είναι απαραβίαστες και αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση του κράτους. Η Κρατική δράση οφείλει να διαμορφώνεται όχι απλά μόνο σαν ένα μέσο εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος αλλά και με γνώμονα τον διοικούμενο ο οποίος είναι φορέας ατομικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Η νομιμοποίηση της κρατικής δράσης, ο εξορθολογισμός και η διαφάνεια αυτής αποτελούν ορισμένες μόνο από τις αξιώσεις που θέτει η συνταγματική αυτή διάταξη η οποία αποτελεί δεσμευτικό κανόνα που «ακτινοβολεί» σε όλη την έννομη τάξη αλλά και στους οργανωτικούς κανόνες του κράτους.³⁸
- **Η αρχή του κράτους δικαίου:** Ως Κράτος δικαίου χαρακτηρίζεται η πολιτεία δικαίου που η δραστηριότητά της διέπεται από κανόνες νομιμότητας τους οποίους παράγει, εγγυάται και επιβάλλει την τήρησή τους.³⁹ Στη σύγχρονη δημοκρατία, οι συνεχώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις δεν επιτρέπουν εύκολα στο περιεχόμενο της αρχής αυτής να

³⁷ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 39.

³⁸ Πικραμένος Μ. «Η Αιτιολογία των διοικητικών Πράξεων και ο Ακυρωτικός δικαστικός Έλεγχος» Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 48-49.

³⁹ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Β΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2013, σελ. 79.

εκπληρώσει το στόχο και της απαιτήσεις της απέναντι στον πολίτη και την κοινωνία. Η αποτελεσματική άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων έναντι της κρατικής εξουσίας προϋποθέτει τη διαφάνεια της τελευταίας και μάλιστα τούτο είναι ιδιαίτερα εμφανές τόσο ως προς τα λεγόμενα «διαδικαστικά δικαιώματα» (ιδίως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ενώπιον των διοικητικών αρχών, το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον των διοικητικών αρχών) όσο και ως προς τα συνταγματικά δικαιώματα που συνδέονται με τη διατύπωση γνώμης και την πληροφόρηση επί ζητημάτων δημοσίου ενδιαφέροντος και θεμάτων που άπτονται της άσκησης της κρατικής εξουσίας (ιδίως το δικαίωμα της πληροφόρησης, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα έκφρασης της γνώμης προφορικά, γραπτά και δια του τύπου).⁴⁰

- **Η αρχή της νομιμότητας:** Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως αποτελεί βασικότατη εγγύηση ευρύθμου εξελίξεως των σχέσεων διοίκησης και διοικουμένου και ουσιώδη παράγοντα προστασίας του διοικουμένου, υπό την έννοια μάλιστα ότι τα συμφέροντα και τα δικαιώματα του διοικουμένου κατοχυρώνονται και προστατεύονται τόσο από συνταγματικές, όσο και από νομοθετικές διατάξεις. Μπορεί να υποστηριχτεί ότι και η προστασία του από τη διοίκηση, η δράση της οποίας είναι δυνατόν να τον βλάψει, εντάσσονται στο πλαίσιο της θεσμικής θεμελίωσης της αρχής της νομιμότητας.⁴¹ Είναι βεβαίως σαφές ότι η νομιμότητα της διοίκησης εξασφαλίζεται περισσότερο σε συνθήκες διαφάνειας κατά τρόπο προληπτικό, με την αποθάρρυνση τέλεσης μη σύνομων ενεργειών και κατά τρόπο κατασταλτικό, με την εξάλειψη της παρανομίας δια της διοικητικής ή δικαστικής οδού.⁴²

⁴⁰ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 44-45.

⁴¹ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ο.π., σελ. 185

⁴² Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 43.

- **Η αρχή της ισότητας:** Η αρχή αυτή αποτελεί νομικό κανόνα ο οποίος δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας, ειδικότερα τον κοινό νομοθέτη και τη διοίκηση και επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που βρίσκονται υπό τις ίδιες συνθήκες.⁴³ Καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος αυθαίρετων διακρίσεων και επειδή ο διοικούμενος πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζει πως η διοίκηση μεταχειρίστηκε την αρχή της ισότητας προκειμένου να εκδώσει μια διοικητική πράξη, μόνο η θεμελίωση της διαφάνειας μπορεί να αποτρέψει τέτοιες ενέργειες της κρατικής δράσης. Γίνεται κατανοητό ότι η διαφάνεια είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ισότητα εντός ενός δημοκρατικού πολιτεύματος.
- **Η αρχή της Φανεράς δράσεως της διοίκησης:** Η αρχή αυτή έχει ως αποδέκτες το σύνολο των οργάνων του κράτους είτε αυτά εντάσσονται στην νομοθετική, είτε στην εκτελεστική, είτε στη δικαστική λειτουργία. Σύμφωνα με τα άρθρα 35 παρ. 1 και 42 Σ., για την ουσιαστική και τυπική ολοκλήρωση των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και των λοιπών κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, απαιτείται και η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ή όπου αλλού προβλέπεται σε ειδικές περιπτώσεις. Με τη θεσπιζόμενη αυτή η ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες και δημιουργείται τεκμήριο γνώσεώς της⁴⁴. Η φανερά δράση της Διοίκησης δεν καταλαμβάνει μόνο το στάδιο της δημοσίευσης των διοικητικών πράξεων αλλά και την εν γένει διαδικασία έκδοσης των διοικητικών πράξεων, η οποία επιβάλλεται να είναι προσιτή στους

⁴³ Πικραμένος Μ. «Η Αιτιολογία των διοικητικών Πράξεων και ο Ακυρωτικός δικαστικός Έλεγχος», ο.π. σελ. 20.

⁴⁴ Σ.Τ.Ε. 4190/1999.

πολίτες κατά την έννοια ότι σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα δεν νοείται μυστικότητα της διοικητικής διαδικασίας.⁴⁵

5) Διαφάνεια και Νομοθετική εξουσία

Η διαφάνεια στη νομοθετική εξουσία διαπιστώνεται κυρίως στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων της Ολομέλειας και των Τμημάτων Διακοπής των Εργασιών της Βουλής. Η συνταγματική κατοχύρωση της δημοσιότητας των συνεδριάσεων της Βουλής προβλέπεται στο άρθρο 66 παρ. 1 Σ. Η δημοσιότητα αυτή σημαίνει παρουσία ακροατηρίου κατά τις συνεδριάσεις όσο και δημοσίευσης, με οποιοδήποτε μέσο, των συζητήσεων που πραγματοποιούνται. Ο κανονισμός της Βουλής ρυθμίζει τα επιμέρους αυτά ζητήματα, όπως διαδικασία εισόδου στην αίθουσα, οδηγίες κόσμιας συμπεριφοράς κλπ.⁴⁶

Η δημοσιότητα των συνεδριάσεων της Βουλής αποτελεί συστατικό στοιχείο του αντιπροσωπευτικού μας συστήματος και αποτελεί απόρροια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Δεν εξασφαλίζει μόνο την απαραίτητη επικοινωνία μεταξύ των ψηφοφόρων και των αντιπροσώπων τους στη Βουλή, αλλά, ταυτόχρονα, αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται στο Κοινοβούλιο.⁴⁷

6) Διαφάνεια και Δικαστική εξουσία

Σχετικά με τη δικαστική εξουσία, η διαφάνεια συνδέεται με την δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων η οποία κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 93 παρ. 2 Σ. Ομοίως αυτή η επιταγή του Συντάγματος, συμπλέει με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία προϋποθέτει την

⁴⁵ Πικραμένος Μ. «Η Αιτιολογία των διοικητικών Πράξεων και ο Ακυρωτικός δικαστικός Έλεγχος», ο.π. σελ. 39.

⁴⁶ Άρθρο 56 παρ. 3 έως 11 του κανονισμού της Βουλής.

⁴⁷ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 18.

ενημέρωση των πολιτών για τα όσα διαδραματίζονται σε μια δικαστική αίθουσα αλλά και για τον δικανικό συλλογισμό. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιπαχύνεται ο έλεγχος της τήρησης διαδικαστικών εγγυήσεων που έχουν τεθεί υπέρ των διαδίκων, συγχρόνως όμως επιχειρείται και η μέγιστη δυνατή διασφάλιση του ελέγχου της συμπεριφοράς των δικαστικών λειτουργιών έναντι αυτών (των διαδίκων).⁴⁸

Την αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δικαστηρίων ενισχύουν δύο ακόμα αρχές: α) η αρχή της απαγγελίας των αποφάσεων σε δημόσια συνεδρίαση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 93 παρ. 3 εδαφ. α' Σ. και β) η αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 93 παρ. 3 εδαφ. γ' Σ. Με την πρώτη αρχή επιχειρείται η ενημέρωση του κοινού και ειδικότερα των διαδίκων, ως προς το περιεχόμενο του δικανικού συλλογισμού, ενώ ο στόχος της αρχής της δημοσίευσης της μειοψηφίας είναι ο έλεγχος της εφαρμογής του κανόνα της πλειοψηφίας κατά την έκδοση της απόφασης.⁴⁹

7) Ο Συνήγορος του Πολίτη ως εγγυητής διασφάλισης της Διαφάνειας

Στο πλαίσιο της ενίσχυσης της αρχής της διαφάνειας και της προώθησης και ευχερέστερης άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών συστήθηκε μία ανεξάρτητη αρχή η οποία ονομάστηκε «Συνήγορος του Πολίτη». Η γένεση αυτής της αρχής προήλθε από τον Ν. 2477/1997. Στη διεθνή έννομη τάξη αποκαλείται ως «διαμεσολαβητής».

Ο **Συνήγορος του Πολίτη** είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή που έχει ως δηλωμένο σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)

⁴⁸ Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 684 επ.

⁴⁹ Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, ο.π. σελ.684.

και ορισμένων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Η διαμεσολάβηση αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την υπεράσπιση του πολίτη έναντι διακρίσεων εις βάρος του, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η διερεύνηση ξεκινάει κατόπιν έγκαιρης αναφοράς του πολίτη, αφού πρώτα έχει γίνει προσπάθεια να επιλυθεί το ζήτημα με τον ίδιο τον φορέα και εφόσον η προσπάθεια απέβη άκαρπη ή προβληματική.⁵⁰

Ως προς το πεδίο δράσης του ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά ιδίως περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα ατομικό ή συλλογικό όργανο κάποιας από τις αναφερόμενες υπηρεσίες: α) προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη δικαίωμα ή συμφέρον που προστατεύεται από το Σύνταγμα και το νόμο, β) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, γ) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, και δ) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.⁵¹ Σημειώνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υπόκεινται σε οποιοδήποτε έλεγχο από κυβερνητικό ή διοικητικό όργανο και μπορεί να ενεργήσει και αυτεπάγγελα σε περιπτώσεις που ενδεχομένως έχουν προκαλέσει το κοινό ενδιαφέρον ή κρίνει ότι για ειδικούς λόγους οφείλει να επέμβει.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μία σημαντική ανεξάρτητη αρχή καθώς τίθεται στην υπηρεσία του πολίτη και ταυτόχρονα προωθεί τα συμφέροντά του και την ευχερέστερη άσκηση των θεμελιωδών

⁵⁰https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82_%CF%84%CE%BF%CF%85_%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.

⁵¹https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82_%CF%84%CE%BF%CF%85_%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7

δικαιωμάτων του απέναντι σε ενδεχόμενες μορφές κακοδιοίκησης. Θεωρώ ότι η αρχή αυτή καλείται να επιτελέσει ένα «λειπούργημα» γιατί αφενός οφείλει να ενισχύσει το αίσθημα διαφάνειας της διοικητικής δράσης, αφετέρου να σταθεί δίπλα στο διοικούμενο προς επίρρωση της απόλαυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του αλλά και εν γένει στον έλεγχο της κρατικής εξουσίας. Ο ρόλος του είναι διπτός και ξεκάθαρα προοδोποιός της δημοκρατικής ολοκλήρωσης.

8) Διαφάνεια και πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

Το **Πρόγραμμα Διαύγεια** ή **Πρόγραμμα Δι@ύγεια** δημιουργήθηκε με το νόμο 3861/2010 και αποσκοπεί στη δημοσίευση στο διαδίκτυο, σε ένα κεντρικό ιστότοπο, αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο Διαδίκτυο. Υποχρέωση δημοσίευσης έχουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές, όπως και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού.

Οι αποφάσεις δεν εκτελούνται αν δεν αναρτηθούν στον δικτυακό τόπο diangeia.gov.gr. Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης η κάθε απόφαση αποκτά έναν μοναδικό αριθμό *Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ)*, ο οποίος την πιστοποιεί. Ο ΑΔΑ που παράγεται αλγοριθμικά με βάση την ημερομηνία καταχώρισης, το φορέα έκδοσης και τον αύξοντα αριθμό πράξης του φορέα, εγγράφεται αυτόματα σε κάθε σελίδα του εγγράφου που αναρτάται.⁵²

⁵²https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1_%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%8D%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η Διαφάνεια στο διεθνή χώρο

A) Η Διαφάνεια στη διεθνή έννομη τάξη

Οι εκφάνσεις εφαρμογής και ενίσχυσης της Διαφάνειας στη διεθνή έννομη τάξη παρουσιάζεται με τρία πεδία εφαρμογής.⁵³

1. Η θέσπιση υποχρεώσεων για λήψη μέτρων σε εθνικό επίπεδο: Από την μελέτη ορισμένων βασικών συμβατικών κειμένων διεθνούς δικαίου, αλλά και από τις αντίστοιχες απόψεις της νομικής θεωρίας, προκύπτει ότι το πρώτο πεδίο εφαρμογής και ενίσχυσης της διαφάνειας στην διεθνή έννομη τάξη αφορά στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διεθνείς συμβάσεις για τα συμβαλλόμενα κράτη που τις έχουν ενσωματώσει. Πρόκειται για υποχρεώσεις οι οποίες αφορούν τις εθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και πως αυτές θα τροποποιηθούν ώστε να είναι «ανοιχτές» και επίσης για τους τρόπους με τους οποίους θα επιτευχθεί η μεγαλύτερη δημοσιοποίηση του περιεχομένου τους και σε ποιον απευθύνονται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Πρόκειται για ένα καινοτόμο νομικό κείμενο το οποίο ενσωμάτωσε και η χώρα μας⁵⁴, και το περιεχόμενο του οποίου προσδιορίζεται σχεδόν άμεσα η διαφάνεια.⁵⁵
2. Η θέσπιση υποχρεώσεων για τα συμβαλλόμενα κράτη έναντι των διεθνών Οργανισμών: Αυτό το πεδίο εφαρμογής έχει ως αντικείμενο

⁵³ Καραγιώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 8 επ.

⁵⁴ Η Σύμβαση ενσωματώθηκε στη έννομη τάξη της χώρας μας με το Ν. 3666/2008.

⁵⁵ Η Σύμβαση αυτή προέβλεπε μεταξύ πολλών και λήψη μέτρων από τα συμβαλλόμενα κράτη όσον αφορά την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της διασφάλισης της γνώσης των πολιτών σχετικά με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

τις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων κρατών σε σχέση με τη γνωστοποίηση προς τα όργανα των διεθνών οργανισμών των διαφόρων κανονιστικών ρυθμίσεων που θεσπίζουν στο εσωτερικό τους και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των σχετικών Συμφωνιών.

3. Ο τρόπος λειτουργίας των διεθνών οργανισμών: Το πεδίο αυτό αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν για τους διεθνείς οργανισμούς από το κανονιστικό περιεχόμενο του προτάγματος της διαφάνειας σε σχέση με τον ανοιχτό τρόπο λειτουργίας τους, τη δυνατότητα θεσμοθετημένης συμμετοχής και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και την διασφάλιση της πρόσβασης στις σχετικές αποφάσεις τους⁵⁶. Αυτή η τρίτη πτυχή της διαφάνειας σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με το δημοκρατικό έλλειμμα και σίγουρα συμβάλει στην αντιμετώπισή του.

Στο πλαίσιο μιας σφαιρικής ανάλυσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διαφάνεια στη διεθνή έννομη τάξη μπορεί να θεωρηθεί ως μια αναδυόμενη νομική αρχή με διαδικαστικό κυρίως χαρακτήρα, με την έννοια της θέσπισης κατάλληλων διαδικαστικών εγγυήσεων για τη διασφάλιση του ανοιχτού τρόπου λειτουργίας των θεσμών, τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών και τη δημοσιοποίηση των αποφάσεών τους⁵⁷.

B) Η Διαφάνεια στην ενωσιακή έννομη τάξη

Η Διαφάνεια στην Ευρώπη, ξεκίνησε αρχικά στο πλαίσιο της συνεργασίας των κρατών όσον αφορά τις οικονομικές σχέσεις και τις οικονομικές συναλλαγές. Με το πέρασμα του χρόνου, επεκτάθηκε σε όλο το πεδία εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων και είτε αφορούσε την αναγνωσιμότητα των πηγών δικαίου είτε την πρόσβαση και την εν γένει γνώση των πληροφοριών. Το επόμενο στάδιο επεκτείνεται πέρα απ' την κατάκτηση της γνώσης, στον έλεγχο της πληροφορίας και τη

⁵⁶ Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ο.π., σελ. 14.

⁵⁷ Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ο.π., σελ. 18.

ρασιοναλιστική προσέγγιση του καταναγκασμού πάσης φύσεως. Από τη γνώση, η διαφάνεια πέρασε στην αιτιολόγηση και διεκδίκησε τον έλεγχο των κανόνων, ελέγχοντας την αιτιολογία τους.⁵⁸ Ειδικότερα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο η συζήτηση για την ενίσχυση της διαφάνειας έγινε ιδιαίτερα αισθητή λίγο πριν από την πραγματοποίηση ενός σημαντικού θεσμικού σταθμού στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, που ήταν η υιοθέτηση της Συνθήκης του Μάαστριχ.⁵⁹

Πιο συγκεκριμένα, σημαντικό σταθμό στην πορεία κατοχύρωσης της έννοιας της διαφάνειας στην κοινοτική νομοθεσία αποτέλεσε η Οδηγία 90/377/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Ιουνίου 1990 σχετικά με τη διασφάλιση της διαφάνειας στις τιμές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας για τον τελικό βιομηχανικό καταναλωτή.⁶⁰ Ο πρωταρχικός στόχος αυτής της οδηγίας ήταν η εξάλειψη των διακρίσεων έναντι των καταναλωτών με την παροχή της δυνατότητας ελεύθερης επιλογής τόσο μεταξύ των πηγών ενέργειας όσο και μεταξύ των προμηθευτών.⁶¹ Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι το κέντρο βάρους για την ενίσχυση και κατοχύρωση της διαφάνειας στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη αυξάνεται στο πλαίσιο των κανόνων που διέπουν γενικά τις δημόσιες συμβάσεις και το καθεστώς ανάθεσης αυτών. Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις, η ίση μεταχείριση των αναδόχων ενός έργου και η αμεροληψία εξειδικεύονται σε νομοθετήματα όπως η Οδηγία 93/37/ΕΟΚ⁶², η Οδηγία 93/3/ΕΟΚ⁶³, η Οδηγία 93/38/ΕΟΚ⁶⁴ καθώς και η Οδηγία 92/50/ΕΟΚ⁶⁵.

⁵⁸ Τροβά Ε., Διαφάνεια και Γνώση. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας έως τον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων, Τιμητικός Τόμος για τα 75 χρόνια του Σ.Τ.Ε., σελ. 98.

⁵⁹ Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ο.π., σελ. 25.

⁶⁰ Επίσημη εφημερίδα L185 της 17/07/1990, σελ. 16-24. Βλ. και Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π. σελ. 22.

⁶¹ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π. σελ. 22

⁶² Η Οδηγία αυτή αφορά τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

⁶³ Η Οδηγία αυτή τροποποίησε την Οδηγία 66/403/ΕΟΚ και αφορά την εμπορία σπόρων γεωμήλων προς φύτευση.

⁶⁴ Η Οδηγία αυτή αφορά τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών.

⁶⁵ Αφορά τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών.

Η αρχή της διαφάνειας έχει αποκτήσει ιδιαίτερη επικαιρότητα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο τα τελευταία έτη, ιδίως στο πλαίσιο προσπάθειας άμβλυνσης των μορφών του ελλείμματος της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της ύπαρξης «μυστικής» γραφειοκρατίας που προσάπτονται πολλές φορές στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶⁶. Ειδικότερα, όσον αφορά τη λειτουργία των ίδιων των κοινοτικών οργάνων, η αρχή της διαφάνειας διακηρύσσεται στη δήλωση υπ' αριθμ. 17 στη Συνθήκη του Μάαστριχ και στο άρθρο 1 παρ. 2 ΣυνθΕΕ.

Η σημαντικότερη ίσως έκφανση της διαφάνειας στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελεί ο θεσμός της πρόσβασης του διοικουμένου στα κοινοτικά έγγραφα. Έχει κατοχυρωθεί ως αυτόνομο δικαίωμα στη διάταξη του άρθρου 255⁶⁷ της ΣυνθΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Κατά τη διάταξη αυτή, κάθε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Πρέπει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα αυτό αποκτά ακόμα πιο σαφές περιεχόμενο στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο οποίος διακηρύχθηκε πανηγυρικά την 07-12-2000. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 42 του Χάρτη, «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Σύμφωνα δε με την επεξήγηση που παρατίθεται στο Χάρτη, το δικαίωμα που διασφαλίζεται στο άρθρο 42 είναι το ίδιο με εκείνο που διασφαλίζεται στο άρθρο 255 της ΣυνθΕΚ.⁶⁸

⁶⁶ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 50

⁶⁷ Βλ. και άρθρα 253 και 254 ΣυνθΕΚ, τα οποία αναφέρονται στην αιτιολογία και τη δημοσίευση (στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης) των κανονισμών, οδηγιών, αποφάσεων που αναφέρονται στα άρθρα αυτά.

⁶⁸ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π. σελ. 31.

Στην πράξη, η διάταξη του άρθρου 255 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ εξειδικεύει ο Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο οποίος ισχύει από την 03-12-2001 και έχει ως στόχο την όσο μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αλλά και η διασφάλιση της νομιμότητας, της αποτελεσματικότητας αλλά και της υπευθυνότητας των ενωσιακών οργάνων απέναντι στους πολίτες-διοικουμένους. Αποτελεί έκφραση της αρχή της διαφάνειας και ενισχύει την επιταγή του άρθρου 1 παρ. 2 της ΣυνθΕΕ , σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο ανοιχτά και όσο το δυνατό εγγύτερα στους πολίτες.⁶⁹

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής αποτελεί ένα όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο είναι επιφορτισμένο με την εξέταση καταγγελιών πολιτών σχετικά με κακοδιοίκηση από τα όργανα και τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τις καταγγελίες αυτές μπορούν να υποβάλλουν **πολίτες** ή **μόνιμοι κάτοικοι** χωρών της ΕΕ, ή ακόμα ενώσεις ή επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μόνο το Δικαστήριο, το Πρωτοδικείο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά την άσκηση της δικαιοδοτικής τους λειτουργίας, δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δεν εξετάζει μόνο καταγγελίες που του υποβάλλονται αλλά μπορεί και να επιληφθεί, όταν το κρίνει απαραίτητο, αυτεπαγγέλτως.

Εξετάζει υποθέσεις κακοδιοίκησης, όπου δηλαδή ένα θεσμικό όργανο παραλείπει να ενεργήσει βάσει νόμου, όπως: α) διοικητικές παρατυπίες, β) άδικη μεταχείριση, γ) αθέμιτες διακρίσεις, δ) παράλειψη

⁶⁹ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π. σελ. 32.

οφειλόμενης απάντησης, ε) άρνηση παροχής πληροφοριών, στ) αδικαιολόγητη καθυστέρηση.⁷⁰

Η σύντομη αυτή αναφορά στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή έγινε για να τονισθεί ο θεσμικός του ρόλος και η σύνδεσή του με τη διαφύλαξη της διαφάνειας εντός του πεδίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελεί τον «φύλακα» της διαφάνειας και τον θεσμό αυτό ο οποίος θα στηρίξει τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα τον προφυλάξει από την κακοδιοίκηση των Ευρωπαϊκών οργάνων. Ιδιαίτερα δε, σε περιπτώσεις που αφορούν τη έκδοση ενωσιακών κανόνων και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ώστε ο πολίτης να είναι αναπόσπαστο κομμάτι της Ευρωπαϊκής πολιτικής και να συμμετέχει σε αυτή υπό το φως της δημοκρατικής ολοκλήρωσης.

⁷⁰ <http://ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglance>.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η Κοινωνία της Πληροφορίας

A) Σύνταγμα και Κοινωνία της Πληροφορίας

Από τα αρχαία χρόνια μέχρι και σήμερα, η πληροφορία αποτελούσε ανέκαθεν σημαντικό στοιχείο και συνεχώς είναι αντικείμενο διάδοσης και επεξεργασίας. Η επεξεργασία πληροφοριών συνιστά μια διαδικασία που απαντάται στο πλαίσιο του κράτους, της οικονομίας και της κοινωνίας ήδη από το πρώτο στάδιο της οργάνωσής τους είτε ως χωριστή διαδικασία είτε ως αυτονόητο τμήμα και εν τέλει προαπαιτούμενο οποιασδήποτε απόφασης.⁷¹

Η Συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εμπλούτισε τον καταστατικό μας χάρτη με μια σειρά από νέα Συνταγματικά δικαιώματα. Μεταξύ αυτών είναι και το δικαίωμα του πολίτη στην πληροφόρηση αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής του στην κοινωνία της πληροφορίας. Τα δύο αυτά δικαιώματα κατοχυρώνονται στο άρθρο 5^A του Συντάγματος⁷² αντίστοιχα σε δύο παραγράφους. Καινοτομία αποτελεί σίγουρα η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας, ένα δικαίωμα που πλέον φαίνεται ότι ανταποκρίνεται στον νέο κόσμο στο οποίο «κυκλοφορεί η πληροφορία» και ο οποίος επηρεάζεται από την ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη.

⁷¹ Μήτρου Λ., Προστασία προσωπικών δεδομένων – ΝΟΜΟΣ 2472/97 σε http://www.icsd.aegean.gr/website_files/proptyxiako/174150591.doc.

⁷² Άρθρο 5^A Σ. «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, 9A και 19.»

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης επιχειρεί, με το άρθρο 5Α, να προσλάβει κανονιστικά και να ρυθμίσει τη νέα αυτή κοινωνική και θεσμική πραγματικότητα. Για τον σκοπό αυτό εστιάζει ταυτοχρόνως το ενδιαφέρον του σε καθεμιά ξεχωριστά από τις δύο βασικές όψεις του κόσμου της επικοινωνιακής μας δράσης: από τη μια, στο περιεχόμενο της επικοινωνιακής δράσης αυτής, δηλαδή τις πληροφορίες που διακινούμε, είτε αυτές αποτελούν γνώμες είτε απλή ενημέρωση, και, από άλλη, στην πρόσβαση στην σύνθετη αυτή κοινωνικότητα της πληροφόρησης, που συγκροτούν από κοινού οι ενεργητικές όσο και οι «παθητικές» μορφές της επικοινωνιακής μας συμμετοχής.⁷³

Στη σημερινή εποχή, η σημασία της πληροφορίας έχει αποκτήσει νέες διαστάσεις, κυρίως λόγω της εισόδου σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών⁷⁴. Η σύγχρονη τεχνολογία με τις εικόνες και τους ήχους συνιστούν δεδομένα τα οποία δύναται να καταγραφούν και να ψηφιοποιηθούν έτσι ώστε να καθίσταται εύκολη η αποθήκευσή τους σε διάφορες βάσεις δεδομένων (σκληρός δίσκος υπολογιστή, cd), να διακινούνται με ποικίλους τρόπους και μέσα και στο τέλος να αναπαράγονται σε κάθε είδους οθόνη. Επίσης, η ψηφιοποίηση των παραστάσεων και της καθημερινότητας του φυσικού μας κόσμου μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας και μάλιστα πολλές φορές να έχει ως στόχο της αντιγραφή ή την αλλοίωση. Η ποσοτική αυτή μεταβολή έχει επιφέρει με τη σειρά της και ποιοτικές διαφορές, καθώς επιτρέπει τη χρήση και την αξιοποίηση της πληροφορίας ως αυτόνομου αγαθού.⁷⁵ Παράλληλα η τεχνολογία των τηλεπικοινωνιών και η ψηφιοποίησή τους, έχουν αναπτυχθεί με καλπάζοντες ρυθμούς με αποτέλεσμα να συμβάλλουν και αυτές με τον δικό τους τρόπο στην ταχύρυθμη διάδοση πληροφοριών.

⁷³ Συνταγματική πρόσληψη των τεχνολογικών εξελίξεων και νέα δικαιώματα (με Τάκη Α. και Βιδάλη Τ.), σε: Κοντιάδη Ξ. (επιμ.), πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση 2001, Τόμος Α΄, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σελ 11.

⁷⁴ Λαζαράκος Γ., Η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 3.

⁷⁵ Μήτρου Λ., Το δίκαιο στην κοινωνία της πληροφορίας, σε: Δίκαιο και Κοινωνία στον 21^ο αιώνα, εκδ. Σάκκουλας 2002, σελ. 16 επ.

Με βάση τα προαναφερθέντα, κρίνεται σημαντική η πρωτοβουλία του αναθεωρητικού νομοθέτη να δημιουργήσει με μία διάταξη (άρθρο 5^α παρ. 2 εδαφ. α') ένα πλαίσιο νομικής και θεσμικής υποδοχής των δραστηκών εξελίξεων στις τεχνολογίες της επικοινωνίας. Κατά τον Τάκη Α., η πρωτοβουλία αυτή του νομοθέτη δεν συνοδευόταν από την αναγκαία μέριμνα συστηματικότητας καθώς μια τέτοια μέριμνα θα επέβαλλε τη διεξοδική συσχέτιση του νέου αυτού δικαιώματος με προϋφιστάμενες συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν σειρά κοινωνικών δραστηριοτήτων που εμπλέκουν ή συνιστούν ορισμένο τύπο ηλεκτρονικής εξ αποστάσεως επικοινωνία.⁷⁶ Επίσης, η απουσία ρητής σύνδεσης της νέας ρύθμισης με τη συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας της έκφρασης και διάδοσης στοχασμών διά του τύπου και, ιδίως, η διατήρηση της αποδεδειγμένα δυσλειτουργικής υπαγωγής της κάθε μορφής κινηματογράφου, φωνογραφίας ή ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής στον ασφυκτικό άμεσο έλεγχο του κράτους, αποτυπώνουν την αμηχανία ή και την άγνοια του αναθεωρητικού νομοθέτη μέσα στο ίδιο κείμενο του Συντάγματος.⁷⁷

Πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη του άρθρου 5^α παρ. 2, έχει, σε επίπεδο γραμματικής ερμηνείας του Συντάγματος, άμεση σχέση και σύνδεση με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος.⁷⁸ Κατά τον Τάκη Α., το δικαίωμα αυτό αποτελεί μεταδικαίωμα, δηλαδή ένα δικαίωμα για άλλα δικαιώματα, αλλά και «μήτρα» παραγωγής δικαιωμάτων τα οποία θα παραχθούν στο μέλλον από αυτό.⁷⁹ Κατά τον Κοντιάδη Ξ., το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας δεν αποτελεί διάταξη προγραμματικού-διακηρηκτικού χαρακτήρα, αλλά κλασική περίπτωση

⁷⁶ Τάκης Α., Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα, ΝοΒ, Τόμος 50, σελ. 42.

⁷⁷ Τάκης Α., Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα, ο.π., σελ. 42

⁷⁸ Άρθρο 5 παρ. 1 Σ: «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη»

⁷⁹ Τάκης Α., Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα, ΝοΒ, Τόμος 50, σελ. 43.

δικαιώματος συμμετοχής.⁸⁰ Με βάση αυτή την παραδοχή κατανοούμε τη σύνδεση αυτών των δύο επιμέρους διατάξεων του Συντάγματος. Το status actives, που ιδρύει για λογαριασμό του κάθε υποκειμένου συνταγματικών δικαιωμάτων, η διάταξη του άρθρου 5^Α παρ. 2 εδαφ. α' Σ., δεν αφορά μια επιμέρους βιοτική εκδήλωση συλλογικού χαρακτήρα αλλά αναφέρεται αντίθετα, σε ένα επέραντο, διαρκώς μεταλλασσόμενο και διευρυνόμενο πλέγμα κοινωνικών σχέσεων και πρακτικών που τείνει να καταστεί ομόλογο της ίδιας εν γένει κοινωνικότητάς μας.⁸¹

Σε συνδυασμό με το εδάφιο β' του άρθρου 5^α παρ. 2 Σ., προκύπτει αξίωση του καθενός πολίτη-ανάλογη με αυτή του άρθρου 5 παρ. 1 Σ., απέναντι σε όλα τα όργανα του κράτους για την αναγνώριση σε αυτών των επιμέρους δικαιωμάτων και εξουσιών που είναι απαραίτητες για την ενεργό και ισότιμη συμμετοχή του στη «νέα κοινωνία» και τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις που αυτή φέρει. Κατά συνέπεια, η προαναφερόμενη διάταξη δεν κατοχυρώνει ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα, αλλά θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελεί ένα νομοτεχνικό και διοικητικό εργαλείο στα χέρια του πολίτη για ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του και την ενεργή συμμετοχή του σε κάθε έκφραση της πολυεπίπεδης Κοινωνίας της Πληροφορίας.

Απομακρυνόμενοι από τη συνταγματική κατοχύρωση του ως άνω δικαιώματος, σε θεωρητικό αλλά και σε πρακτικό επίπεδο, για την ορθή αξιοποίηση των μοντέρνων επικοινωνιακών και πληροφοριακών τεχνολογιών, είναι απαραίτητη η επεξεργασία ενός τεράστιου όγκου προσωπικών πληροφοριών. Οι σύγχρονες κοινωνίες είναι ακόμα επιφυλακτικές. Από τη μία κυριαρχεί η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη με κορυφαίο το διαδίκτυο και τις δυνατότητες που αυτό προσφέρει για την ελεύθερη διάδοση των πληροφοριών αλλά και την πρόσβαση σε αυτές και, από την άλλη, κυριαρχεί ο φόβος και η θέληση-ανάγκη προστασίας των

⁸⁰ Κοντιάδης Ξ., Ο νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 203 επ.

⁸¹ Τάκης Α., Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα, ο.π., σελ. 44.

προσωπικών πληροφοριών, ανεξαρτήτως του τρόπου και του σκοπού επεξεργασίας αυτών. Είναι απαραίτητο να υπάρξει σαφής οριοθέτηση των δύο αυτών τάσεων ώστε να εξυπηρετούνται και τα δύο χωρίς να κινδυνεύει κάποιο θεμελιώδες δικαίωμα. Στη σύγχρονη πλέον Κοινωνία της Πληροφορίας απαιτείται, πολύ περισσότερο, διασφάλιση ουσιαστικής και επαρκούς πληροφόρησης υπό καθεστώς όμως πλήρους σεβασμού του δικαιώματος πληροφοριακού και επικοινωνιακού αυτοπροσδιορισμού του πολίτη⁸².

Πέραν των ανωτέρω, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι το άρθρο 5^α παρ. 2 Σ., θεμελιώνει ένα δικαίωμα και μάλιστα κοινωνικό, δεδομένου μάλιστα ότι αποσκοπεί κυρίως στην αποτροπή της δημιουργίας μιας νέας κοινωνικής διαστρωμάτωσης μεταξύ των εχόντων και των στερουμένων την πρόσβαση στα μέσα διαχείρισης της πληροφορίας.⁸³ Υπό το πρίσμα αυτό, το κράτος έχει υποχρέωση να λαμβάνει τα απαιτούμενα μέτρα για την εισαγωγή της πληροφορικής στο εκπαιδευτικό σύστημα, θέσπιση ευνοϊκών φορολογικών ρυθμίσεων για τη διάδοσή της και άρση των προερχόμενων από τρίτους κωλυμάτων για την πρόσβαση στις πληροφορίες αυτές με ηλεκτρονικές μεθόδους. Παράλληλα το κράτος οφείλει να μην προβαίνει σε περιοριστικές ενέργειες από την πρόσβαση αυτή. Με αυτό τον τρόπο, ο Συνταγματικός νομοθέτης αποσαφήνισε εν τέλει, ότι προκρίνει το ευρωπαϊκό πρότυπο οργάνωσης της κοινωνίας της πληροφορίας, σύμφωνα με το οποίο το κράτος δεν καταλείπει στην ιδιωτική πρωτοβουλία τη διαμόρφωση των όρων και την κατανομή των δυνατοτήτων πρόσβασης στις ηλεκτρονικά διακινούμενες πληροφορίες, αλλά δεσμεύεται για την ισότιμη εξάπλωση του εν λόγω έννομου αγαθού.⁸⁴

⁸² Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 6.

⁸³ Ανθόπουλος Χ., Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 Συντάγματος, σε Τόμο: Τσάτσου Δ./ Βενιζέλου Ε./ Κονιάδη Ξ. (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 153 επ.

⁸⁴ Χατζόπουλος Β., Η κοινωνία της πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό: το άρθρο 5 Α(2) του νέου Συντάγματος (υπό δημοσίευση μελέτη).

B) Ανοιχτή Δημόσια Διοίκηση-Δημόσια Πληροφορία

Μία «ανοιχτή κοινωνία» δεν έχει καμία ομοιότητα, ως προς τις διοικητικές δομές και λειτουργίες της, με μία «κλειστή κοινωνία». Οι «κλειστές κοινωνίες» έβρισκαν μεγάλη εφαρμογή σε παλαιότερες εποχές όπου μικρές ομάδες ανθρώπων ζούσαν σε οχυρωμένες εγκαταστάσεις και κυβερνούσαν φύλαρχοι ή βασιλιάδες ή εν γένει ολιγαρχικά καθεστώτα. Σε μια «κλειστή κοινωνία», οι κοινωνικές σχέσεις μεταξύ των μελών είναι παγιωμένες, ο καταμερισμός των καθηκόντων σαφής και μη εναλλασσόμενος ενώ οι σχέσεις των πολιτών προς την εξουσία έχουν δομηθεί και τα όρια των σχέσεων είναι διακριτά και αυστηρά. Μία τέτοια μορφή διοίκησης διέπεται από παραδοσιακούς κανόνες για την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και εμφανίζουν τη διοίκηση απροσπέλαστη στους διοικουμένους και αδιανόητη την ύπαρξη διαλόγου.⁸⁵

Αντίθετα, η «ανοιχτή κοινωνία», σε αντιδιαστολή με την «κλειστή κοινωνία», που χαρακτηρίζεται από την πιστή-θα λέγαμε τυφλή- εμμονή των ανθρώπων σε υφιστάμενους θεσμούς, κατεστημένες νοοτροπίες και δεδομένες ηθικές, ιδεολογικές και κοινωνικές αντιλήψεις, είναι μια κοινωνία, στην οποία οι άνθρωποι έχουν μάθει να είναι κριτικοί απέναντι σε πολιτικές, θεσμούς και ιδέες και να βασίζονται τις αποφάσεις τους στο κύρος της δικής τους νόησης, αφού πρώτα διαλεχτούν με όσους έχουν αντίθετη άποψη πάνω σε συγκεκριμένα θέματα.⁸⁶

Είναι αυταπόδεικτο ότι δεν υπάρχει τίποτα στον οργανισμό, ή αντίστοιχα στην «κλειστή κοινωνία», που να αντιστοιχεί σ' ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά της «ανοιχτής κοινωνίας», στον ανταγωνισμό δηλαδή των μελών της για κοινωνική άνοδο και συμμετοχή στα κοινά.⁸⁷ Υπό την έννοια αυτή, και δεδομένου μια «ανοιχτή κοινωνία» δημιουργεί

⁸⁵ Ρουμελιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΝοΒ, Τόμος 34, σελ. 1986.

⁸⁶ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 1.

⁸⁷ Πόπερ Κ., Η Ανοιχτή κοινωνία και οι εχθροί της (Πρώτος Τόμος), Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 282.

«ανοιχτό» καθεστώς και δημοσιότητα σε όλες τις δομές τους, μπορούμε πλέον και να μιλήσουμε για «ανοιχτή (δημόσια) διοίκηση».

Αν όμως η άσκηση ορθολογικής κριτικής σε μια δημόσια και ανοιχτή συζήτηση αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της «ανοιχτής κοινωνίας», η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, η δυνατότητα του διοικουμένου να συμμετέχει ενεργά στη διοικητική διαδικασία και στη λήψη αποφάσεων, αλλά και η υποχρέωση της Διοίκησης να του παρέχει ουσιαστική πληροφόρηση σε σχέση με τα έγγραφα που έχει στην κατοχή της, προσδιορίζουν την έννοια της «ανοιχτής Διοίκησης».⁸⁸

Υπό αυτή την έννοια, η αρχή της ελεύθερης ροής πληροφοριών από και προς τη Διοίκηση συγκρούεται αναπόφευκτα με ορισμένες παραδοσιακές μορφές εξέλιξης της διοικητικής διαδικασίας, που δίδουν σαφές προβάδισμα στην προστασία της Διοίκησης, με τη στενή έννοια του όρου, αποκλείοντας εκ των προτέρων κάθε είδους πρόσβαση του διοικουμένου, αναγκάζοντας τον συγχρόνως να προστρέχει στη Δικαιοσύνη για παροχή έννομης προστασίας.⁸⁹ Για να ασκήσει όμως ο διοικούμενος το δικαίωμά του για έννομη προστασία θα πρέπει να έχει πλήρη πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία της Διοίκησης ώστε να διαπιστώσει εάν πράγματι θίγονται τα συμφέροντά του. Κατά συνέπεια, η «ανοιχτή διοίκηση», αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση, όχι μόνο για την θεμελίωση του δημοκρατικού συναισθήματος σε μια κοινωνία και την διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων υπό το φως της λαϊκής κυριαρχίας, αλλά και για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος για παροχή έννομης προστασίας καθώς και των λοιπών θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ως δημόσια πληροφορία ορίζεται η πληροφορία που οι φορείς και οι οργανισμοί της δημόσιας διοίκησης δημιουργούν, διατηρούν, διαχειρίζονται και φυλάσσουν κατά την άσκηση των λειτουργικών τους καθηκόντων. Το

⁸⁸ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 3.

⁸⁹ Δακτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 329. Βλ. επίσης και Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 3.

μεγαλύτερο ποσοστό της πληροφορίας αυτής αναφέρεται είτε στη λειτουργία των ίδιων των φορέων και των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης είτε στην επικοινωνία τους με τους ιδιώτες, συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας, της νομολογίας, των κανονιστικών διατάξεων, των δημογραφικών στατιστικών δεδομένων, της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης, των διοικητικών εγγράφων όπως εγκύκλιοι, πρακτικά, πιστοποιήσεις κ.α.⁹⁰

Η δημόσια πληροφορία προσφέρει αυθεντική και αξιόπιστη απόδειξη των δραστηριοτήτων ενός δημόσιου οργανισμού, αυξάνει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των δημόσιων λειτουργιών και της κυβέρνησης ως συνόλου, αποτελεί *«ένα ενυπάρχον δικαίωμα ή τμήμα του κοινωνικού συμβολαίου ανάμεσα στην κυβέρνηση και τους κυβερνώμενους να διατηρούν την κυβέρνηση υπεύθυνη προς τους πολίτες της»*.⁹¹

Γίνεται κατανοητό, ότι η κρατική δράση σχετίζεται άμεσα με τη δημόσια πληροφορία. Ούτως ή άλλως η σύγχρονη κοινωνία είναι εξαρτημένη από την δημόσια πληροφορία και εν γένει την πληροφορία και τη διάδοση αυτής. Έτσι, η κρατική δράση προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της, καλείται να διαχειριστεί τη δημόσια πληροφορία, στο πλαίσιο των στόχων της, που έχουν τεθεί από το Σύνταγμα. Η δημόσια πληροφορία διέπει όλες τις εκφάνσεις της κρατικής δράσης. Το δημοκρατικό πολίτευμα επιτάσσει στην διοίκηση να είναι «ανοιχτή» ώστε ο πολίτης να έχει πρόσβαση σε κάθε φύσεως δημόσια πληροφορία, να είναι

⁹⁰ *Μυλώση Μ./Γιαννουκάκου Α./ Νικήτα Μ.* «Ιδιωτικότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση: Προσωπικά Δεδομένα και Διάχυση Δημόσιας Πληροφορίας, σε: http://www.academia.edu/24227363/%CE%99%CE%B4%CE%B9%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1_%CF%83%CF%84%CE%B7_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1_%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7_%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%89%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%AC_%CE%B4%CE%B5%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B1_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%B4%CE%B9%CE%AC%CF%87%CF%85%CF%83%CE%B7_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82_%CF%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CE%BF%CF%81%CE%AF%CE%B1%CF%82..

⁹¹ *Μυλώση Μ., Γιαννουκάκου Αικ., Νικήτα Μ.* «Ιδιωτικότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση: Προσωπικά Δεδομένα και Διάχυση Δημόσιας Πληροφορίας, ο.π.

ο ίδιος συμμετοχος της διοικητικής διαδικασίας, να μπορεί να ελέγχει τη διοίκηση και έτσι να καταστεί ο απόλυτος κυρίαρχος σε μια δημοκρατική κοινωνία. Δηλαδή, «ανοιχτή κοινωνία» σημαίνει «ανοιχτή διοίκηση» η οποία με τη σειρά της σημαίνει Δημοκρατία και αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

**ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ
ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΧΤΗΡΑ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

A) Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος

1. Το δικαίωμα πρόσβασης ως συνταγματικό δικαίωμα

Το δικαίωμα της αναφοράς, όπως και το δικαίωμα της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, εντάσσονται κατά τον συνταγματικό μας νομοθέτη στην ίδια κατηγορία δικαιωμάτων, τα ονομαζόμενα και δικαιώματα διαδικασίας⁹². Το δικαίωμα πρόσβασης ίσως να εμπίπτει σε περισσότερες από μια κατηγορίες δικαιωμάτων (δηλαδή ατομικά, κοινωνικά πολιτικά).

Όπως είναι γνωστό τα δικαιώματα, διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: i) Σε αυτά που έχουν αρνητικό περιεχόμενο και θεμελιώνουν αποχή της κρατικής εξουσίας, ii) σε αυτά που έχουν θετικό περιεχόμενο και θεμελιώνουν αξίωση για συμμετοχή στην άσκηση κρατικής εξουσίας και iii) σε αυτά που έχουν θετικό περιεχόμενο και θεμελιώνουν αξίωση για παροχή ορισμένων υπηρεσιών από το κράτος.

Η κοινή διαπίστωση της θεωρίας είναι ότι το δικαίωμα πρόσβασης ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή αυτών που θεμελιώνουν αρνητικό περιεχόμενο και αποχή της κρατικής εξουσίας από

⁹² Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ. 76 επ.

τη σφαίρα άσκησης του δικαιώματος αυτού. Στη σφαίρα αυτή, το άτομο λειτουργεί με απόλυτη ελευθερία τα δε δικαιώματα λειτουργούν σαν «αμυντική» ασπίδα προστασίας, λόγω και του αμυντικού τους περιεχομένου.⁹³ Κατά συνέπεια, απαγορεύεται στην κρατική εξουσία να εμποδίζει την άσκηση του δικαιώματος αυτού και παράλληλα προκύπτει το επακόλουθο της ελεύθερης άσκησης του δικαιώματος αυτού.

Από την άλλη το δικαίωμα αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί και διαφορετικά. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα πρόσβασης δημιουργεί την αξίωση θετικής ενέργειας εκ μέρους της πολιτείας, η οποία καλείται να χορηγήσει τα αιτούμενα έγγραφα.⁹⁴ Υπό αυτήν την έννοια, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων, καθώς υπάρχει αντίστοιχη παράλληλη υποχρέωση της διοίκησης να εξετάσει το αίτημα και τουλάχιστον να απαντήσει ή και να το ικανοποιήσει.

Επίσης, το δικαίωμα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και πολιτικό διότι με την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης, ο διοικούμενος όχι μόνο λαμβάνει γνώση του τρόπου άσκησης της κρατικής δραστηριότητας αλλά συμμετέχει και ο ίδιος στην διαμόρφωση της κρατικής βούλησης. Ο έλεγχος στην κρατική δράση πραγματοποιείται με τη συμμετοχή του πολίτη στην κρατική δραστηριότητα καθώς ο ίδιος συλλέγει πληροφορίες σχετικά με τη διοικητική δράση ελέγχοντας παράλληλα τη νομιμότητά της.⁹⁵

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι το δικαίωμα πρόσβασης δεν μπορεί να καταταγεί σε συγκεκριμένη κατηγορία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Αυτό κατά τη γνώμη μου αποτελεί πλεονέκτημα του δικαιώματος καθώς εμφανίζεται με πολλές μορφές προστασίας και κατά συνέπεια θεωρείται ένα «πολύτιμο εργαλείο» στα χέρια του διοικουμένου με το οποίο ελέγχει αλλά και συμμετέχει στην

⁹³ Σβώλος Α./ Βλάχος Γ., Το Σύνταγμα της Ελλάδας, Τόμος Β'. 1955, σελ. 154 επ.

⁹⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 16 επ.

⁹⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 17.

κρατική δραστηριότητα. Κατά τον Δετσαρίδη Χ., με τη γνώμη του οποίου συντάσσομαι, το δικαίωμα πρόσβασης αποτελεί δημόσιο δικαίωμα, που ασκείται από πολλούς (ατομικό), επιβάλλει υποχρέωση στην αρχή για παροχή (κοινωνικό) και τέλος, αποτελεί το λαϊκό έλεγχο της δημόσιας αρχής.⁹⁶

2. Τα άρθρα 5^α παρ. 1 και 10 παρ. 3 Σ.

Με την αναθεώρηση του 2001, η παρ. 3 του άρθρου 10 Σ. τροποποιήθηκε καθώς η παλαιότερη διάταξη ανέφερε την ύπαρξη νομοθετικής πρόβλεψης για υποχρέωση της διοίκησης στην παροχή πληροφοριών κατόπιν αίτησης των διοικουμένων. Πλέον δεν κατοχυρώνεται νομοθετική πρόβλεψη αλλά η υποχρέωση της διοίκησης επιβάλλεται κατά τρόπο γενικό.⁹⁷

Για πρώτη φορά επιβάλλεται με την συνταγματική διάταξη στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τον τρόπο απάντησης στα σχετικά ζητήματα για χορήγηση εγγράφων μέσα σε ρητή προθεσμία η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 60 ημέρες.⁹⁸ Σε αντίθεση με τη διάταξη της παρ. 3 του Σ. 1975, η αναθεωρημένη διάταξη δεν περιέχει επιφύλαξη νόμου. Κατά τον Δετσαρίδη Χ., η αναφορά στο νόμο, ουσιαστικά δηλώνει και περιέχει παροχή εξουσιοδότησης και όχι γνήσια επιφύλαξη νόμου, καθώς στο αναθεωρητικό κείμενο λείπει ο περιορισμός από τον γενικό ορισμό, ως «επεξήγηση-υλοποίηση-διεύρυνση» του προστατευόμενου δικαιώματος.⁹⁹ Επίσης, κατά τον Χρυσόγονο Κ., ο νόμος προβλέπεται ως αναγκαίος για την ουσιαστική υλοποίηση του δικαιώματος.¹⁰⁰

Η νέα συνταγματική διάταξη θεσπίζει άμεση υποχρέωση της διοίκησης, ο δε σχετικός εκτελεστικός νόμος πρέπει να εξειδικεύσει την

⁹⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 18.

⁹⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 21.

⁹⁸ Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Εκδ. Σάκκουλας 2002, σελ. 162.

⁹⁹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π. σελ. 22

¹⁰⁰ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 75.

ορισμένη προθεσμία, διαφορετικά η άμεση εφαρμογή της νέας συνταγματικής διάταξης επιβάλλει την συμμόρφωση σε εύλογο χρονικό διάστημα, που τελικά κρίνεται από τον δικαστή.¹⁰¹ Βέβαια, αν ο νομοθέτης δεν επανέλθει αργότερα με νόμο, που να εξειδικεύει τη συνταγματική διάταξη, η πλέον ταχθείσα προθεσμία έχει άμεση εφαρμογή.¹⁰² Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της υποχρέωσης καταβολής της προβλεπόμενης ειδικής αποζημίωσης που κατοχυρώθηκε στην αναθεωρημένη διάταξη, η νομοθετική διαμεσολάβηση είναι απαραίτητη.¹⁰³

Η νέα αυτή αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Σ., σε συνδυασμό με το γενικότερο δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση του νέου άρθρου 5^α Σ. καθώς και το νέο άρθρο 9^α Σ. για την προστασία προσωπικών δεδομένων κατοχυρώνει το συνολικό δικαίωμα του πολίτη για την πρόσβαση και γνώση όλων των διοικητικών εγγράφων και στοιχείων. Ο συνδυασμός αυτών των νέων δικαιωμάτων κατοχυρώνουν το γενικότερο δικαίωμα στην πληροφόρηση το λεγόμενο, κατά το γερμανικό δίκαιο, δικαίωμα της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης, δηλαδή δικαίωμα του ατόμου στην πληροφορία καθώς και παροχή εξουσίας να αποφασίζει το ίδιο σχετικά με τη χρήση των προσωπικών πληροφοριών, που αναφέρονται σε αυτόν.¹⁰⁴

Με τη νέα διάταξη του άρθρου 5^α Σ. εισάγεται ρητή επιφύλαξη νόμου και καθιερώνονται περιορισμοί στην πρόσβαση των πολιτών για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας των δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων προσώπων. Βέβαια το άρθρο 5^α Σ., αποτελεί επιβεβαίωση της συνταγματικής προστασίας του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων. Ο συντακτικός νομοθέτης, στην εξειδίκευση του δικαιώματος της πληροφόρησης καθιέρωσε το δικαίωμα

¹⁰¹ Βενιζέλος Ε., Το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος, Εκδ. Σάκκουλας 2000, σελ. 25.

¹⁰² Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ο.π., σελ. 162 επ.. Βλ. επίσης και Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π. σελ.393.

¹⁰³ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 23.

¹⁰⁴ Γέροντας Α., Η ηλεκτρονική επεξεργασία των προσωπικών πληροφοριών, ΤοΣ 1989, σελ. 58.

πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, το οποίο με την σειρά του περιέχει την αναγκαία διαδικαστική δίοδο για την πρόσβαση στη διοικητική πληροφορία.¹⁰⁵

Γίνεται αποδεκτό ότι η σύνδεση των προαναφερθέντων άρθρων σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Σ. καθιερώνουν το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων ως αδιαμφισβήτητο δικαίωμα.¹⁰⁶

Αξίζει να σημειωθεί ότι η νομολογία του ΣΤΕ που προστάτευε το δικαίωμα της πρόσβασης πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εξειδίκευε και περιόριζε τη ρυθμιζόμενη πρόσβαση. Σύμφωνα με το ΣΤΕ, η συνταγματική αυτή ρύθμιση προστατεύει το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, χωρίς την προϋπόθεση έννομου συμφέροντος, πλην όμως απαιτείται ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος του πολίτη και τέτοιο δεν θεωρείται το ενδιαφέρον του κάθε πολίτη ώστε να διαπιστώσει την εύρυθμη λειτουργία της κρατικής δραστηριότητας αλλά και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο που προκύπτει αντικειμενικά, από την ύπαρξη μιας προσωπικής έννομης σχέσης η οποία συνδέεται με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων, στα οποία αιτείται η πρόσβαση.¹⁰⁷

Πέραν όμως των τυχόν περιορισμών και του τρόπου εφαρμογής του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, είναι αυτονόητο ότι το δικαίωμα, ακόμα και πριν από την αναθεώρηση του 2001 βρισκόταν σε άμεση συνάρτηση με την ίδια την δημοκρατική αρχή, που διέπει το Σύνταγμα.¹⁰⁸ Κατά τον Τσάτσο Δ., η συνολική λειτουργία της δημοκρατικής αρχής έχει ως ουσιαστική προϋπόθεση την πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην Πολιτεία, γεγονός, που επιβεβαιώνει, ότι το

¹⁰⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 24.

¹⁰⁶ Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο 1^ο υποκ. β4 και κεφάλαιο 3^ο υποκ. α της παρούσης εργασίας.

¹⁰⁷ ΣΤΕ 1214/2000, ΣΤΕ 1397/1993/ ΣΤΕ 3943/1995, ΣΤΕ 2376/2996. ΣΤΕ 841/1997.

¹⁰⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π. σελ. 26

δικαίωμα αυτό του πολίτη είναι από τα βασικότερα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα.¹⁰⁹

3. Το άρθρο 20 παρ. 1 και 2 Σ.

Το θεμελιώδες δικαίωμα της πρόσβασης του διοικουμένου στα διοικητικά στοιχεία είναι προϋπόθεση για να μπορεί ο πολίτης να ασκήσει αποκλειστικά το δικαίωμα ακρόασεως σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ. Με αυτόν τον τρόπο επιβεβαιώνεται ότι το δικαίωμα γνώσης έχει συνταγματικό έρεισμα.

Επίσης, το άρθρο 20 παρ. 1 Σ. έχει άμεση σχέση με το άρθρο 10 παρ. 3 Σ. καθώς ο πολίτης ενόψει ποινικής, πολιτικής ή διοικητικής δίκης, θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα διάφορα στοιχεία, ώστε να αντλήσει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες και το αποδεικτικό υλικό, που θα του δώσει τη δυνατότητα να προστατεύσει τα συμφέροντά του, ενώπιον του δικαστή, με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο.¹¹⁰

Όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων έχει συνταγματικό έρεισμα και στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ. Η εφαρμογή της αρχής της προηγούμενης ακρόασης δίνει τη δυνατότητα στον πολίτη να υποστηρίξει τα δικαιώματά και τα συμφέροντά του ή ακόμη και να προτείνει λύσεις, πριν από την επιβολή σε βάρος του τυχόν δυσμενών διοικητικών μέτρων.¹¹¹ Εννοείται ότι υφίσταται παράλληλα και υποχρέωση της αρχής να γνωστοποιεί με κάθε δυνατό τρόπο τη δυνατότητα στον πολίτη κάθε διοικητικό έγγραφο και στοιχείο που έχει στην κατοχή της.

¹⁰⁹ Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, ο.π. Βλ. επίσης και Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π. σελ. 26.

¹¹⁰ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 27.

¹¹¹ Τάχος Α., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599/1986, ΕΔΔ 1986, σελ. 290 επ.

Είναι αυτονόητο, ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν μπορεί να ασκηθεί πλήρως κατά τις επιταγές του Συντάγματος χωρίς την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, διότι σε αντίθετη περίπτωση, η εν λόγω διάταξη θα περιερχόταν σε ατονία.¹¹² Η σχέση μεταξύ του άρθρου 20 παρ. 2 Σ. και του άρθρου 10 παρ. 3 Σ. είναι αμφίδρομη και αυτό, διότι η έλλειψη της προηγούμενης ακρόασης έχει ως αποτέλεσμα να εκπληρώνει ελλιπώς η διοίκηση την υποχρέωσή της να αιτιολογεί με πληρότητα και σαφήνεια τις διοικητικές της πράξεις και κατ' επέκταση αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μειώνεται δραστικά η δυνατότητα του ιδιώτη για αποτελεσματική δικαστική προστασία.¹¹³ Βλέπουμε ότι χωρίς την πληροφόρηση του πολίτη πριν από την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, αυτός δεν μπορεί να προστατευτεί καθώς θίγονται τα δικαιώματά του αλλά και κατ' επέκταση δεν μπορεί να συμβάλλει στην τήρηση της νομιμότητας.

Η άμεση σύνδεση μεταξύ των άρθρων 20 παρ. 2 και 10 παρ. 3 Σ. ελήφθη υπόψη και από το νομοθέτη κατά τη θέσπιση του Ν. 1599/1986, όπου χαρακτηριστικά στην εισηγητική έκθεση αναφέρει, ότι το δικαίωμα επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, τους δίνει την δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και επομένως, να υπερασπίσουν καλύτερα τα συμφέροντά τους.¹¹⁴

Άξιο επισήμανσης, είναι το γεγονός ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θα πρέπει πάντα να ασκείται με τον προσήκοντα τρόπο, πριν από την άρνηση της διοίκησης να επιτρέψει στον πολίτη την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία.¹¹⁵ Αυτό συμβαίνει όταν η διοίκηση δρα στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας και συγκεκριμένα όταν η απαγόρευση πρόσβασης στα εκάστοτε διοικητικά στοιχεία προβλέπεται

¹¹² Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, εκδ. Αφοί Ρόδη, Αθήναι 1974, σελ. 220 επ.

¹¹³ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δίκη 25/1994, σελ.446.

¹¹⁴ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, εκδ. Σάκκουλας 1992, σελ. 289 επ. Βλ. επίσης και Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 30.

¹¹⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 32.

απευθείας από νόμο, κατά σχετικό όμως τρόπο. Όταν ο νόμος θέτει απόλυτη απαγόρευση για πρόσβαση σε διοικητικά στοιχεία, που σημαίνει ότι η διοικητική δραστηριότητα χαρακτηρίζεται από δέσμια αρμοδιότητα, τότε ο τρόπος της άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης δεν εμπίπτει σε συγκεκριμένο περιορισμό. Υπό το πρίσμα αυτό, ο διοικούμενος εκφράζει τις απόψεις του και η διοίκηση, δρώντας κατά δέσμια αρμοδιότητα, δεν παρέχει πρόσβαση. Αυτό φυσικά δεν συνεπάγεται παραβίαση συνταγματικής διάταξης.

Επίσης, το δικαίωμα πρόσβασης για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί τμήμα της διοικητικής διαδικασίας, προβλέπεται σε ειδική συνταγματική διάταξη και ουσιαστικά εξυπηρετεί την ευχέρεια του πολίτη να ελέγξει *a posteriori* μέσω της διοικητικής επίλυσης της διαφοράς τη νομιμότητα της εκδοθείσας διοικητικής πράξης.¹¹⁶ Αν και αναγνωρίζεται η λειτουργική αλληλεξάρτηση της διοικητικής διαδικασίας, η σύνδεσή της με το δικαίωμα πρόσβασης είναι άμεση, διότι η ορθή διαγνωστική λειτουργία εξαρτάται από τη δυνατότητα γνώσεως των στοιχείων που συντέλεσαν στην έκδοση της πράξης, η οποία αποτελεί αντικείμενο διαγνώσεως.¹¹⁷

B) Νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος

1) Οι νόμοι 1599/1986 και 2690/1999

Πριν από την ψήφιση του Ν. 1599/1986, για τον οποίο θα αναφερθούμε παρακάτω εκτενέστερα, η δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία ρυθμιζόταν κατά κανόνα από τις διατάξεις των άρθρων 902 ΑΚ και 72 ΥΚ (Ν. 611/1977). Σύμφωνα με το άρθρο 902

¹¹⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 32

¹¹⁷ Ευστρατίου Π., Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των έννομων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, ΕΔΔΔ 2005, σελ. 252 επ. Βλ. επίσης και Δετσαρίδης Χρ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 32.

ΑΚ¹¹⁸, όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου το οποίο βρίσκεται στα χέρια τρίτου προσώπου ή ακόμα και να ζητήσει αντίγραφο του, υπό την προϋπόθεση όμως ότι το έγγραφο αυτό συντάχθηκε για το συμφέρον του ή πιστοποιεί μια έννομη σχέση που τον αφορά. Με βάση τη διάταξη αυτή και σε συνδυασμό με την γενικότερη αρχή του διοικητικού δικαίου, την αρχή της φανεράς δράσεως της διοίκησης, ο πολίτης θα μπορούσε να λάβει γνώση των εγγράφων που σχετίζονταν άμεσα με αυτόν. Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 72 του τότε ΥΚ έθετε όριο στο δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα όταν από τη διοίκηση γινόταν επίκληση δημοσίου συμφέροντος ή λόγων που αφορούσαν τον ιδιωτικό βίο, το απόρρητο κλπ. Δηλαδή, η υποχρέωση της διοίκησης για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα προέκυπτε εάν και εφόσον δεν υπήρχαν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος κλπ που να μπορούν να εμποδίσουν την πρόσβαση αυτή.

Το παλαιό αυτό σύστημα πρόσβασης φαίνεται αμέσως ότι «έπασχε» νομικά καθώς η διοίκηση μπορούσε κάθε φορά να προβεί σε δική της ερμηνεία για το αν επιτρέπεται ή όχι η πρόσβαση σε ένα πολίτη με τον τελευταίο πολλές φορές να εμποδίζεται να ασκήσει τα θεμελιώδη δικαιώματά του από ενδεχόμενη «κακοδιοίκηση».

Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα καθιερώθηκε για πρώτη φορά νομοθετικά με την ψήφιση του Ν. 1599/1986 και συγκεκριμένα στο άρθρο 16 αυτού, με τις εξαιρέσεις όμως που καθιέρωνε ο νόμος αυτός και αποκρυστάλλωσε την προηγηθείσα νομολογία του ΣΤΕ και έχοντας εν τέλει είχε σκοπό το άνοιγμα της διοικήσεως στους πολίτες, την υπεράσπιση των ατομικών και συλλογικών συμφερόντων των πολιτών, τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και εν

¹¹⁸ Άρθρο 902 ΑΚ: Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφο του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν, ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου για την ερμηνεία του.

τέλει την παγίωση της αρχής της νομιμότητας¹¹⁹ ενώ μπορεί να ασκηθεί από κάθε πολίτη.¹²⁰ Όπως αναφέρεται και στην εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού, το δικαίωμα πρόσβασης επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, δίδοντάς του τη δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και επομένως, να υπερασπιστούν αποτελεσματικότερα τα συμφέροντά τους. Στο ίδιο άρθρο στην παρ. 1 αναφέρεται μεταξύ άλλων και το είδος των εγγράφων στα οποία επιτρέπεται η πρόσβαση.¹²¹

Αξίζει να σημειωθεί ότι πριν από την έναρξη της ισχύος του άρθρου 16 παρ. Ν. 1599/1986, η νομολογία του ΣΤΕ είχε δεχθεί ότι: «κατά γενικήν αρχήν του διοικητικού δικαίου, αι δημόσιαι υπηρεσίαι οφείλουν όπως επί τη αιτήσσει των διοικουμένων χορηγούν εις αυτούς τα αφορώντα τούτους στοιχεία, τα προκύπτοντα εκ των εις την υπηρεσίαν τηρουμένων αρχείων και άλλων εγγράφων, εφ' όσον τούτο παρίσταται αναγκαίον διά την επιδίωξιν της ικανοποιήσεως συγκεκριμένου έννομου συμφέροντος, είτε δια της διοικητικής είτε δια της δικαστικής οδού και δεν αποκλείεται εξ αντιθέτου ρητώς διατάξεως ή εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος.»¹²²

Η σημαντικότερη καινοτομία του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986 εντοπίζεται στο γεγονός ότι για την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης δεν απαιτείται πλέον η ύπαρξη έννομου συμφέροντος, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 902 ΑΚ, παρά μόνο η ύπαρξη ευλόγου ενδιαφέροντος. Σε επιβεβαίωση αυτού μάλιστα η νομολογία του ανώτατου

¹¹⁹ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Μ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 40 επ.

¹²⁰ Ξυνόπουλος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία στη Γαλλία: απολογισμός της δεκαετούς εφαρμογής του Ν. 78-753/1978 εν όψει της καθιέρωσης ανάλογου δικαιώματος στην Ελλάδα με το Ν. 1599/1986, ΕΔΔ 1988, σελ. 353 επ. Βλ. επίσης και Χιώλος Κ., Η σχέση κράτους πολίτη και η πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΕΔΔΔ, 1998, σελ. 290.

¹²¹ Άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986: Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις της παρ. 3, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημοσίου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

¹²² ΣΤΕ 3122/1968, 2506/1982, 794/1986.

διοικητικού δικαστηρίου δέχεται για τη θεμελίωση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ότι αρκεί η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος προς τούτο και όχι αποδεδειγμένο έννομο συμφέρον.¹²³

Με τον τρόπο αυτό το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία καθίσταται «τέλειο», αφού αντιστοιχεί στην υποχρέωση αυτή της διοίκησης, με την έννοια ότι πλέον, η συνταγματική διάταξη δεν έχει χαρακτήρα υπόδειξης, αλλά απέκτησε ισχύ επιταγής.¹²⁴

Με την ψήφιση του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, συγκεκριμενοποιήθηκε η διάταξη της παρ. 3 του 10 Σ. του 1975 σχετικά με τη λειτουργία της διοίκησης απέναντι στα αιτήματα των πολιτών, καθιερώνοντας τους όρους της δημοσιότητας της δράσης των διοικητικών οργάνων ενώ παράλληλα στην ουσία αποτέλεσε ένα νομοθετικό πλαίσιο εναρμονιζόμενο προς την αρχή του κράτους δικαίου.¹²⁵ Επιπλέον, η ως άνω συγκεκριμενοποίηση συνέβαλλε στην δημοκρατικοποίηση της δράσης της διοίκησης, η οποία ως θεσμικός μετασχηματισμός εξελίσσεται προοδευτικά προς την κατεύθυνση της διασύνδεσης με τους πολίτες.¹²⁶

Ο επόμενος «διάδοχος» για την νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα ήταν ο Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) ο οποίος εξειδίκευσε το δικαίωμα στο άρθρο 5 με τίτλο «πρόσβαση στα έγγραφα» ρυθμίζοντας όμως κατά τρόπο διαφορετικό την πρόσβαση (θα αναφερθούμε αναλυτικότερα παρακάτω).

Τέλος, το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 και το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 κωδικοποιήθηκαν πρόσφατα σε ένα ενιαίο κείμενο με το Π.Δ. 28/2015 με τίτλο «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα και στοιχεία». Πρέπει να σημειωθεί ότι το νέο αυτό προεδρικό διάταγμα δεν προχώρησε σε καινοτομική άσκηση του

¹²³ ΣΤΕ 841/1997.

¹²⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ.40.

¹²⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ.41.

¹²⁶ Κασιμάτης Γ., Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, Εκδ. Σάκκουλας 1980, σελ. 114

δικαιώματος. Αρκέστηκε απλώς στο να συμπυκνώσει τις δυο προαναφερθείσες διατάξεις και το τι αυτές ρυθμίζουν μη καταφέροντας να δώσει ένα «τέλος» στον υφιστάμενο δυαδισμό που δημιουργεί ιδιαίτερες δυσχέρειες σε νομικό αλλά και σε πρακτικό-διοικητικό επίπεδο.

2) Λοιπές νομοθετικές διατάξεις

Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων προβλέφθηκε και σε άλλα νομοθετικά κείμενα πλην των ανωτέρω δυο νομοθετημάτων. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε το άρθρο 236 του Ν. 611/1977, προγενέστερου υπαλληλικού κώδικα, όπου ο εγκαλούμενος υπάλληλος μπορούσε πριν την απολογία του να λάβει γνώση όλων των στοιχείων, που αποτελούσαν την σε βάρος του σχηματισθείσα δικογραφία. Το ίδιο δικαίωμα προβλεπόταν και σε προηγούμενο υπαλληλικό κώδικα (Ν. 2863/1999) και συγκεκριμένα στο άρθρο 263 παρ. 3. Όμως αυτή η άσκηση του δικαιώματος δεν συνδέεται άμεσα με την αρχή της προηγούμενης ακρόασης.¹²⁷ Αυτό γιατί η υποχρέωση γνωστοποίησης του φακέλου της διοικητικής δικογραφίας πριν από την απολογία του υπαλλήλου σχετίζεται έμμεσα με το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία όταν αυτός πρόκειται να ασκήσει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμά του να λάβει γνώση των διοικητικών στοιχείων ώστε να προετοιμάσει την απολογία του.

Το δικαίωμα πρόσβασης προβλέπεται και στο άρθρο 8 παρ. 4 του Ν. 231/1975 με το οποίο προβλέπεται η άμεση υποχρέωση του οικονομικού εφόρου, όπως μετά από αίτηση του φορολογούμενου, να εκδώσει για τον οριστικό προσδιορισμό αξίας πλησιόχωρου ακινήτου, που μεταβιβάστηκε προ διετίας. Ομοίως, στο άρθρο 15 παρ. 4 περ.θ' του Ν. 1268/1982 για την λειτουργία των ΑΕΙ, προβλεπόταν ότι τα πρακτικά των διαδικασιών εκλογής και εξέλιξης μέλους του Δ.Ε.Π., δημοσιεύονται κάθε

¹²⁷ Ρουμελιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, ΝοΒ 1986, σελ. 25.

χρόνο σε ιδιαίτερο τόμο με ευθύνη του αντίστοιχου τμήματος και είναι προσιτά σε κάθε ενδιαφερόμενο.¹²⁸

Άλλο παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 6 του Ν. 1943/1991 «Περί δημοσιότητας της διοικητικής δράσης» κατά το οποίο επιβάλλεται κατά τρόπο ρητό σε συγκεκριμένες υπηρεσίες του κράτους, η υποχρέωση να δίνουν στοιχεία των ενεργειών τους όπως οικοδομικές άδειες, διαδικασία αυθαίρετων κατασκευών, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων κ.α.

Επίσης, στον Ν. 3448/2006 σχετικά με την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα ορίζεται ότι οι φορείς του δημοσίου που λαμβάνουν την αίτηση ενός ιδιώτη οφείλουν να απαντήσουν σε προθεσμία που προβλέπονται ρητά από κείμενες διατάξεις και αν δεν προβλέπεται προθεσμία για την έγκαιρη χορήγηση των εγγράφων, οι φορείς οφείλουν να χορηγούν έγγραφο μέσα σε είκοσι εργάσιμες ημέρες από την παραλαβή της αίτησης. Στο άρθρο 2 μάλιστα του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι αυτή η προθεσμία μπορεί να παραταθεί για επιπλέον είκοσι ημέρες για τις περίπλοκες ή μεγάλης κλίμακας αιτήσεις. Επίσης, προκειμένου ο νομοθέτης να κατοχυρώσει αποτελεσματικά το εν λόγω δικαίωμα, στο άρθρο 4 προβλέπει ότι σε περίπτωση απόρριψης του συνόλου ή μέρους της αιτήσεως του πολίτη, η διοίκηση οφείλει να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα τους λόγους απόρριψης ενώ επίσης προβλέπει και άσκηση διοικητικής προσφυγής (αίτηση θεραπείας) για επανεξέταση του αιτήματος μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης της διοίκησης. Στην απορριπτική απόφαση επί της αίτησης θεραπείας προβλέπεται επίσης και άσκηση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος κρίνει σε δεύτερο βαθμό και τη νομιμότητα και την ουσία, κατ' άρθρο 5 του ίδιου νόμου.

¹²⁸ Γίνεται μνεία ότι το άρθρο αυτό καταργήθηκε με το άρθρο 6 παρ. 13 του Ν. 2083/1992.

Μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι πριν από την νομοθέτηση του Ν. 2690/1999 το δικαίωμα του πολίτη να λάβει γνώση των διοικητικών εγγράφων προστατεύτηκε αποσπασματικά μέσα από διάσπαρτες νομοθετικές διατάξεις στην εσωτερική έννομη τάξη.¹²⁹ Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 καθιέρωσε το δικαίωμα αυτό ως ατομικό και πολιτικό δικαίωμα γεγονός που του προσδίδει άλλη διάσταση ώστε να επιβάλλει αποτελεσματικά στην διοίκηση την υποχρέωση να ικανοποιεί με πληρέστερο τρόπο την αίτηση του κάθε πολίτη που επιθυμεί πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα.

Ιδιαίτερη περίπτωση σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης αποτελούν διατάξεις σχετικά με πληροφορίες για το περιβάλλον. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί ο βασικός περί περιβάλλοντος νόμος κατά τον οποίο η γενική πρόβλεψη ότι για την προστασία του περιβάλλοντος απαιτείται η ευαισθητοποίηση και η ενεργοποίηση όλων η οποία θα επιτευχθεί από τη σωστή πληροφόρηση και εκπαίδευση.¹³⁰ Επίσης, στον ίδιο νόμο ορίζεται ότι τα σχέδια προεδρικών διαταγμάτων περί καθορισμού ζωνών προστασίας ανακοινώνονται πριν την οριστική διατύπωσή τους στους ενδιαφερόμενους και με απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία της ανακοίνωσης.¹³¹ Επίσης, με το άρθρο 5 παρ. 3 του Ν. 1739/1987 προβλέφθηκε το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να λάβουν γνώση των σχετικών με την έρευνα υδάτινων πόρων στοιχείων. Όμως, οι γενικές αυτές διατάξεις, αφενός οριοθετούν το δικαίωμα ενημέρωσης και αφετέρου αναθέτουν την αποτελεσματική άσκησή του στην εκτελεστική εξουσία.¹³² Το αποτέλεσμα αυτού είναι ότι η εκτελεστική εξουσία με την ανεπάρκειά της στο θέμα να αδρανεί και έτσι, να μην

¹²⁹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ.45.

¹³⁰ Άρθρο 1 παρ. 3 περ. ζ' Ν. 1650/1986.

¹³¹ Άρθρο 21 παρ. 3 Ν. 1650/1986.

¹³² Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ.46.

εφαρμόζονται ουσιαστικά οι θεσπισμένες νομοθετικές διατάξεις για την ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος.¹³³

Το δικαίωμα πληροφόρησης σε πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον θεσμοθετήθηκε και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης με σειρά οδηγιών της.¹³⁴ Συγκεκριμένα με το άρθρο 8 της οδηγίας 82/501/ΕΟΚ προβλέπεται η δυνατότητα πληροφόρησης στοιχείων από τον πολίτη τα οποία αφορούν στον κίνδυνο ατυχημάτων μεγάλης έκτασης. Επίσης, στο άρθρο 9 της οδηγίας 84/360 ΕΟΚ όπου αφορά την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από βιομηχανικές εγκαταστάσεις καθώς και στο άρθρο 5 της οδηγίας 85/85/337/ΕΟΚ σχετικά με την αποτίμηση των επιπτώσεων από δημόσια και ιδιωτικά έργα στο περιβάλλον. Μεταγενέστερα εκδόθηκε η ΥΑ 75308/5512/1990 «περί καθορισμού του τρόπου ενημέρωσης των πολιτών και φορέων εκπροσώπησής τους για το περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων» η οποία είχε ως στόχο την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τις προαναφερθείσες οδηγίες ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική η άσκηση του σχετικού δικαιώματος πρόσβασης.

Ακόμα μεγαλύτερη εξέλιξη αποτέλεσε η ψήφιση της ΥΑ 77921/1440 Της 6/14-09-1995 η οποία εκδόθηκε σε εναρμόνιση της εθνικής μας νομοθεσίας προς την οδηγία 90/313/ΕΟΚ/07-06-1990 του Συμβουλίου όπου προβλέφθηκε διεξοδικά η πρόσβαση του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα, που αφορούν το περιβάλλον. Το σημαντικό στην εν λόγω υπουργική απόφαση είναι ότι ορίζεται ρητά το δικαίωμα της πρόσβασης ανήκει σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο αν αποδείξει έννομο συμφέρον μπορεί να λάβει γνώση στις σχετικές πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον. Η ευρύτητα της ερμηνείας της υπουργικής απόφασης δεν ήταν τυχαία, καθώς η προστασία του περιβάλλοντος, ως ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα αφορά τους πάντες, άλλωστε, το

¹³³ Κεφαλογιάννη Α./Παλαιολόγου Ν., Το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος, ΝοΒ 1991, σελ. 1005 επ.

¹³⁴ Χιώλος Κ., Η σχέση κράτους-πολίτη και η πρόσβαση των πολιτών, ο.π., σελ. 237 επ.

περιβάλλον είναι η ίδια ζωή του ανθρώπου.¹³⁵ Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος προβλέπεται στο άρθρο 3 παρ. 2 της απόφασης¹³⁶ ενώ ο περιορισμός του δικαιώματος στο άρθρο 4 της απόφασης.¹³⁷ Κατά αυτόν τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα της μερικής χορήγησης των πληροφοριών που κοινοποιούνται από εκείνες που δεν κοινοποιούνται, επιφορτίζοντας έτσι, την διοίκηση με την αναζήτηση λύσης για την έστω και μερική ικανοποίηση του δικαιώματος.¹³⁸

Αξίζει να σημειωθεί η σχετική απόφαση που εξεδόθη από το ΣΤΕ¹³⁹ και αφορά την προαναφερθείσα οδηγία. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο δέχεται με πανηγυρικό τρόπο ότι «... θεσπίζεται υποχρέωση των διοικητικών υπηρεσιών ... να χορηγούν σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο πληροφορίες που περιέχονται σε έγγραφα...» και καταλήγει ότι «..., κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να επικαλεστεί τους ορισμούς της οδηγίας για να θεμελιώσει ευθέως σε αυτούς αίτημα παροχής στοιχείων που δεν καλύπτονται από το προαναφερόμενο άρθρο 16 του Ν. 1599/1986. Με τον τρόπο αυτό, το δικαίωμα προς πληροφόρηση, το οποίο

¹³⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ.48.

¹³⁶ Άρθρο 3 παρ. 2 ΥΑ: Το δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες για το περιβάλλον ασκείται: α) με επιτόπια μελέτη, β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει τα αιτούμενα στοιχεία.

¹³⁷ Άρθρο 4 ΥΑ: 1. Οι δημόσιες αρχές μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση των δικαιωμάτων του άρθρου 3 της απόφασης αυτής όταν με τις αιτούμενες πληροφορίες: α) παραβιάσσεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας και το απόρρητο: -των συνοδών του Υπουργικού Συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, - της εθνικής άμυνας και της εξωτερικής πολιτικής, - της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης,- το εμπορικό και βιομηχανικό απόρρητο συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας,- της ιδιωτικής ζωής και το ιατρικό απόρρητο. β) δυσχεραίνεται η έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σε υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίων ή σε υποθέσεις για τις οποίες διενεργείται ή ανάκριση (συμπεριλαμβανομένου και του πειθαρχικού ελέγχου), είτε προανάκριση. γ) ζητούνται στοιχεία: - τα οποία χορηγήθηκαν στις δημόσιες αρχές από τρίτο που δεν υπείχε νομική υποχρέωση να τα χορηγήσει, - τα οποία όταν αποκαλυφθούν θα έχουν ως αποτέλεσμα μάλλον να επηρεάσουν δυσμενώς το περιβάλλον στο οποίο αναφέρονται.2. Οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση πληροφοριών επικαλούμενες το απόρρητο της ιδιωτικής ζωής, το ιατρικό απόρρητο καθώς και το βιομηχανικό και το εμπορικό απόρρητο εφόσον αυτές αναφέρονται αποκλειστικά στον ενδιαφερόμενο που ζητά την χορήγηση των πληροφοριών αυτών.

¹³⁸ Γέροντας Α., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα,, ΔτΑ 7/2000, σελ.585

επ.

¹³⁹ ΣΤΕ 3943/1995.

είχε εισαχθεί στην εσωτερική νομοθεσία με το άρθρο αυτό, επεκτείνεται και στα παραπάνω στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον...».

Γίνεται κατανοητό ότι η προστασία του περιβάλλοντος, ως συνταγματικά κατοχυρωμένη, διαθέτει όλα εκείνα τα γνωρίσματα ώστε να χαρακτηρίζεται ως ατομικό, πολιτικό και κοινωνικό δικαίωμα. Η πρόσβαση στα στοιχεία σχετικά με το περιβάλλον ταυτίζεται ουσιαστικά με το στοιχείο της συμμετοχής στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και ειδικότερα, στο στάδιο της προεργασίας και σχεδιασμού των μέτρων, που αφορούν το περιβάλλον.¹⁴⁰ Η πρόσβαση του πολίτη ουσιαστικά προωθεί τη διαφάνεια, εντοπίζει τα ελλείμματα προστασίας και τέλος, αναπτύσσει προληπτική λειτουργία με βασικό σκοπό και στόχο την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος.¹⁴¹

γ) Το δικαίωμα πρόσβασης (άρθρο 5 Ν. 2690/1999 «ΚΔΔς»- άρθρο 16 Ν. 1599/1986)

Το δικαίωμα πρόσβασης στην πράξη θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι μια αλληλεπίδραση των διατάξεων των άρθρων 5 του Ν. 2690/1999 και 16 του Ν. 1599/1986. Πιο συγκεκριμένα, αν διαβάσει κανείς την αιτιολογική έκθεση του Ν. 2690/1999, στο νόμο αυτό έχουν εισαχθεί ουσιώδεις διαφοροποιήσεις για το δικαίωμα πρόσβασης σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986.

Στον ΚΔΔς παρατηρούμε μια διευρυμένη δυνατότητα πρόσβασης στο τομέα των εγγράφων καθώς αυτή προβλέπεται όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα αλλά και στα ιδιωτικά τα οποία βρίσκονται στην φύλαξη των δημοσίων και κρατικών αρχών. Στον Κώδικα έχουμε επανάληψη της γενικής διάταξης ότι δεν απαιτείται για την πρόσβαση, η επίκληση έννομου συμφέροντος όμως για τα ιδιωτικά έγγραφα απαιτείται επίκληση ειδικού

¹⁴⁰ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 50.

¹⁴¹ Μήτρου Λ., Προστασία του περιβάλλοντος εναντίον της προστασίας των πληροφοριών;, Νόμος και Φύση, 1996, σελ. 12 επ.

έννομου συμφέροντος. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 5 παρ. 1 Ν. 2690/1999¹⁴² καθιερώνεται το δικαίωμα πρόσβασης, με ρητό τρόπο, σε κάθε ενδιαφερόμενο με αίτησή του, προκειμένου να λάβει γνώση των εγγράφων της διοίκησης. Επίσης, στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται εξίσου ρητά ότι ο ενδιαφερόμενος έχοντας «ειδικό έννομο συμφέρον», μπορεί να λάβει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων τα οποία φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες εφόσον είναι σχετικά με δική του εκκρεμή υπόθεση ή και διεκπεραιωμένη.¹⁴³ Από την άλλη, ο νομοθέτης στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου προχώρησε σε θεσμοθέτηση ορισμένων εξαιρέσεων σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος.¹⁴⁴ Σύμφωνα με τον Χρυσόγονο Κ., οι εξαιρέσεις που καθιερώθηκαν στην παρ. 3, ο νομοθέτης τις κατέταξε σε δύο κατηγορίες, στις απόλυτες και τις σχετικές.¹⁴⁵ Οι απόλυτες έχουν να κάνουν με την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου ή αφορούν στοιχεία που η γνώση τους θα μπορεί να παραβιάσει το απόρρητο, το οποίο προστατεύεται από ειδικές διατάξεις. Οι σχετικές απαγορεύσεις αφορούν έγγραφα συνεδριάσεων του Υπουργικού συμβουλίου, καθώς και έγγραφα, που η γνώση τους μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα αρχών σχετικά με τέλεση εγκλημάτων ή διοικητικής παράβασης. Οι απόλυτες εξαιρέσεις απαγορεύουν ρητά την άσκηση του δικαιώματος ενώ οι σχετικές το περιορίζουν, δίνοντας στη διοίκηση τη διακριτική ευχέρεια να αρνηθεί

¹⁴² Άρθρο 5 παρ. 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.

¹⁴³ Άρθρο 5 παρ. 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.

¹⁴⁴ Άρθρο 5 παρ. 3: Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβιάζεται 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.

¹⁴⁵ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 394 επ.

την ικανοποίησή του.¹⁴⁶ Στις επόμενες παραγράφους του άρθρου 5 γίνεται ουσιαστικά επανάληψη των όσων προβλέπονται στο άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 σχετικά με τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος¹⁴⁷, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης, όπως σε περίπτωση άρνησής της να ενημερώσει τον αιτούντα εγγράφως και αιτιολογημένα σε προθεσμία ενός μήνα.¹⁴⁸ Σχετικά με το εύλογο ενδιαφέρον, το ειδικό έννομο συμφέρον, τον τρόπο άσκησης, την άρνηση ικανοποίησης και τις εξαιρέσεις-περιορισμούς της άσκησης του δικαιώματος της πρόσβασης θα αναφερθούμε παρακάτω πιο αναλυτικά.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση του άρθρου 5 του ΚΔΔς κρίνεται σημαντικό να αναφερθεί, καθώς έχει αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού, αν μετά την ψήφιση του Κώδικα, παραμένουν και οι διατάξεις του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986 σε ισχύ. Σύμφωνα με το άρθρο 33 παρ. 1 του ΚΔΔς, η έναρξη της ισχύς του κώδικα καταργεί κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται και ρυθμίζει το δικαίωμα της πρόσβασης. Με βάση την διάταξη αυτή, οι σχετικές διατάξεις του Ν. 1599/1986 θα πρέπει να θεωρούνται καταργημένες. Κατά τον Χάρακα Χ, ο οποίος έχει αντίθετη άποψη, οι διατάξεις του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986 δεν έχουν καταργηθεί στις περιπτώσεις που διαφοροποιούνται από το άρθρο 5 του ΚΔΔς, διότι το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 είναι ειδικός κανόνας και σύμφωνα με το άρθρο 33 ΚΔΔς καταργούνται οι γενικές διατάξεις.¹⁴⁹ Από την άλλη, κατά τον Δετσαρίδη Χ, η διάταξη του άρθρου 16 είναι γενική, όπως αρχικά θεσπίστηκε, και κατά συνέπεια μετά την εισαγωγή του ΚΔΔς

¹⁴⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 34 επ.

¹⁴⁷ Άρθρο 5 παρ. 4: Το δικαίωμα της παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του 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.

¹⁴⁸ Άρθρο 5 παρ. 6: Η απόρριψη κατά τις παρ. 1 και 2 αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερα μέσα σε έναν (1) μήνα από την υποβολή της αίτησης.

¹⁴⁹ Χάρακας Χ., Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρ. 5 Ν. 2690/1999, Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτοπούλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σελ. 785-799.

παύει ολοκληρωτικά κάθε ρύθμιση του, ακόμα κι αν αναφέρεται σε θέματα που δεν ρυθμίζει με την ίδια λεπτομέρεια το άρθρο 5 του ΚΔΔς.¹⁵⁰ Από την πλευρά μου, συντάσσομαι περισσότερο με τον Δετσαρίδη Χ. Θεωρώ το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 γενική διάταξη που ρυθμίζει το δικαίωμα πρόσβασης, καθώς δεν υπεισέρχεται σε ειδικότερα θέματα ή εξειδικεύσεις από τον ΚΔΔς ούτε ορίζει ειδικά τους περιορισμούς-εξαιρέσεις, τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος κλπ. Το γεγονός αυτό ενισχύεται και από το πλήθος αποφάσεων του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου ή και του νομικού συμβουλίου του κράτους, οι οποίες εξειδίκευσαν, περιόρισαν ή και διέυρναν το δικαίωμα της πρόσβασης «χαράσσοντας», κατά τρόπο πιο διακριτό, τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος.

1) Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος πρόσβασης

Από τη διατύπωση του συνταγματικού κειμένου, είναι φανερό ότι κατ' αρχήν, φορείς των ατομικών δικαιωμάτων είναι τα φυσικά πρόσωπα από τη γέννηση μέχρι το θάνατό τους ή ορθότερα, από τη σύλληψη και την υπαγωγή σε κατάσταση κήσης μέχρι να παύσουν να έχουν ικανότητα δικαίου κατά τον Αστικό Κώδικα.¹⁵¹ Μέσα σε αυτό το πλαίσιο δεν εξαιρούνται τα νομικά πρόσωπα τα οποία μπορούν να είναι φορείς δικαιωμάτων, υπό τον όρο όμως ότι το δικαίωμα προσιδιάζει στη φύση τους.¹⁵²

Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα, όπως οριοθετείται στη συνταγματική διάταξη αλλά και στον ΚΔΔς, αναφέρεται σε κάθε πολίτη αδιακρίτως. Επίσης, ούτε στην παρ. 1 του άρθρου 10 Σ προβλέπεται κάποιος διαχωρισμός καθώς η λέξη «καθένας» δημιουργεί καθεστώς άνευ διακρίσεων.¹⁵³ Η καθολικότητα σχετικά με τον φορέα του

¹⁵⁰ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 36.

¹⁵¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 86.

¹⁵² Μάνεσης Α., Συνταγματικά Δικαιώματα- Α' Ατομικές Ελευθερίες, Εκδ. Σάκκουλας 1982, σελ. 45 επ.

¹⁵³ Άρθρο 10 παρ. 1 Σ: Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να

δικαιώματος κατοχυρώνεται ρητά και στην παρ. 1 του άρθρου 5 του ΚΔΔς, όπου γίνεται λόγος για κάθε ενδιαφερόμενο.¹⁵⁴ Επίσης, στο άρθρο 24 με τίτλο «τελικές διατάξεις» του Ν. 1599/1986, αναφέρεται ρητά, ότι η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων αφορά όλους του Έλληνες πολίτες, συμπεριλαμβανομένων και των αλλοδαπών προσώπων, αλλά και τα νομικά πρόσωπα και τις ενώσεις προσώπων, απαγορεύοντας κατά αυτόν τον τρόπο κάθε σκέψη για διάκριση.¹⁵⁵

Σχετικά με το δικαίωμα γνώσης των αλλοδαπών αξίζει να σημειωθεί τούτο: Με βάση την εισηγητική έκθεση του Ν. 1599/1986 εκφράστηκε η άποψη ότι το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών στοιχείων εμφανίζεται σε ότι αφορά τους Έλληνες πολίτες, ως πολιτικό και ατομικό δικαίωμα, ενώ για τους αλλοδαπούς, ως ατομικό δικαίωμα μόνο.¹⁵⁶ Η άποψη αυτή στοιχειοθετείται στο γεγονός ότι η αρχή της εσωτερικής φανεράς δράσεως των διοικητικών οργάνων ερείδεται στη λαϊκή κυριαρχία ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος και κατά συνέπεια αφορά μόνο το διοικούμενο, που έχει την ιδιότητα του Έλληνα, αφού σε αυτόν, ως πολιτικό δικαίωμα, δίδεται ως τέλειο σε σχέση με το δικαίωμα γνώσης του αλλοδαπού που έχει το χαρακτήρα μόνο ατομικού δικαιώματος.¹⁵⁷ Κατά τον Δετσαρίδη Χ., η θέση αυτή δεν συμβαδίζει τόσο με το πνεύμα του Ν. 1599/1986 όσο και με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Σ., το οποίο ρητά αποκλείει κάθε εξαίρεση ή διαχωρισμό.¹⁵⁸ Η νέα συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Σ. όσο και το άρθρο 24 του Ν. 1599/1986 καθιστούν σαφές ότι ο νομοθέτης ήθελε να εξομοιώσει τους αλλοδαπούς και τους Έλληνες, ώστε να έχουν την ιδιότητα του φορέα του δικαιώματος.

ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. Βλ. επίσης και Παπαδόπουλος Ν., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (άρθρο 16 Ν. 1599/1986), Διδικ 8 (1996), σελ. 1362.

¹⁵⁴ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 46 επ.

¹⁵⁵ Άρθρο 24 Ν. 1599/1986: Για την εφαρμογή των διατάξεων του δεύτερου κεφαλαίου του νόμου αυτού ως πολίτες νοούνται και οι αλλοδαποί, καθώς και νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων.

¹⁵⁶ Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ. 69

¹⁵⁷ Τάχος Α., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά το ν.1599/1986, ΕΔΔ 1986, σελ. 291 επ.

¹⁵⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 88-89.

Πέραν των φυσικών προσώπων, την ιδιότητα του φορέα μπορούν να έχουν και τα νομικά πρόσωπα. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα ΝΠΔΔ, δεδομένου ότι τους έχει ανατεθεί από το νομικό πρόσωπο του κράτους, δημόσια εξουσία, δεν μπορούν να είναι φορείς συνταγματικών δικαιωμάτων.¹⁵⁹ Αντίθετα, όταν τα ΝΠΔΔ λειτουργούν κατά το ιδιωτικό δίκαιο, ανεξάρτητα από την κρατική εξουσία, και έξω από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, μπορούν να είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁶⁰

Η διατύπωση της διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος 2001 είναι τέτοια που εκτός από τα φυσικά πρόσωπα, το δικαίωμα μπορούν να το ασκήσουν και τα νομικά πρόσωπα (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ). Ακόμα και ο Ν. 1599/1986 δεν αναφέρει κάποια εξαίρεση για τα νομικά πρόσωπα. Ήδη το ΣΤΕ με απόφασή του έκρινε ότι ανώνυμες εταιρείες, σωματεία και αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες θεμελιώνουν δικαίωμα γνώσης των στοιχείων από τις διοικητικές υπηρεσίες¹⁶¹ ενώ από την άλλη και το ΝΣΚ με γνωμοδότησή του δέχτηκε την υποχρέωση της διοίκησης να χορηγήσει διοικητικά στοιχεία σε ΝΠΙΔ (Σύνδεσμο Οινοποιών Ελλάδος), θεωρώντας ότι ως συλλογικό όργανο έχει έννομο συμφέρον για λήψη αντιγράφων από την διοίκηση.¹⁶²

Όσον αφορά τώρα τους αποδέκτες του δικαιώματος, είναι ξεκάθαρο ότι ο μοναδικός αποδέκτης είναι η διοίκηση. Συγκεκριμένα υπόχρεοι προς γνωστοποίηση των αιτούμενων εγγράφων είναι οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα (άρθρο 16 παρ. 2 του Ν. 1599/1986). Ως τέτοιες ο νομοθέτης θεωρεί κάθε διοικητική υπηρεσία του δημόσιου τομέα σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό ή τοπικό επίπεδο συμπεριλαμβανομένων των εποπτευομένων

¹⁵⁹ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 54 επ.

¹⁶⁰ Μανιτάκης Α., Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων (κατά το άρθρο 25 παρ. 1 Σ.), εκδ. Σάκκουλας 1981, σελ. 118 επ. Βλ. επίσης και Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ', Εκδ. Σάκκουλας 1987, σελ. 160.

¹⁶¹ ΣΤΕ 1397/1993.

¹⁶² Γνωμ. 167/2001 ΝΣΚ.

ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ.¹⁶³ Ήδη όμως οι νέες ρυθμίσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) και ειδικότερα το άρθρο 5 με τον τίτλο «πρόσβαση σε έγγραφα», σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτού εφαρμόζονται μόνο στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ.¹⁶⁴ Οι ρυθμίσεις αυτές δηλαδή αφορούν τη δημόσια διοίκηση μόνο υπό το τυπικό ή οργανικό κριτήριο¹⁶⁵ και δεν ταυτίζονται με εκείνες του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986. Βέβαια, κατά τον Τάχο Α., σε όσες περιπτώσεις παρέχει ασθενέστερη προστασία το άρθρο 5 του ΚΔΔς, ενδείκνυται η συνεφαρμογή, ενόψει της επεκτατικής-διορθωτικής ισότητας εκείνων των διατάξεων του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986.¹⁶⁶ Με αυτήν την θέση συντάσσομαι και εγώ. Μπορεί, όπως αναφέραμε, ο Ν. 1599/1986 να μην χρησιμοποιείται γενικά, μετά την ψήφιση του ΚΔΔς, όμως λόγω της πολυπλοκότητας του δικαιώματος, του οποίου η άσκηση συναντά διάφορα προβλήματα στην πράξη, καθίσταται επιτακτική η συνεφαρμογή των δυο διατάξεων.

Άξιο διευκρίνισης είναι το γεγονός ότι ο δημόσιος υπάλληλος δεν δικαιούται ατομικά να χορηγήσει σε πολίτη αντίγραφο διοικητικού εγγράφου της Υπηρεσίας του. Το δικαίωμα αυτό αλλά και η υποχρέωση ανήκει στην αρμόδια Υπηρεσία του Δημοσίου, η οποία δέχεται την αίτηση του πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία που αυτή τηρεί στο αρχείο της.¹⁶⁷

Γενικότερα, η υποχρέωση που, το άρθρο 10 παρ. 3 Σ., επιβάλλει, αναφέρεται στο κράτος, ως αποδέκτη. Ανεξάρτητα δηλαδή με ποια μορφή αυτό εμφανίζεται, είτε με τη μορφή και τα μέσα του δημοσίου δικαίου, είτε του ιδιωτικού.¹⁶⁸ Αυτό σημαίνει ότι ο αποδέκτης της συνταγματικής επιταγής μπορεί να είναι, είτε ΝΠΔΔ, είτε ΝΠΙΔ, αρκεί όμως το τελευταίο

¹⁶³ Παπαδόπουλος Ν., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (άρθρο 16 Ν. 1599/1986), ο.π., σελ. 1357 επ.

¹⁶⁴ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π., σελ. 57.

¹⁶⁵ Γνωμ. 121/2003 ΝΣΚ.

¹⁶⁶ Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 222.

¹⁶⁷ Γνωμ. 422/1990 ΝΣΚ.

¹⁶⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 121.

να αποτελεί έκφραση της πολιτείας, με την έννοια ότι αποκλειστικά το κράτος έχει τη διαχειριστική πρωτοβουλία και δράση.¹⁶⁹

Πρέπει να σημειωθεί επίσης και ο ισχυρισμός ότι αποδέκτες της αίτησης μπορεί να είναι και οι ιδιώτες. Με την αναθεώρηση του 2001, τροποποιήθηκε η παρ. 1 εδ. γ' του άρθρου 25 Σ. και πλέον ορίζεται ρητά ότι τα δικαιώματα ισχύουν και στις σχέσεις ιδιωτών καθιερώνοντας με αυτόν τον τρόπο την τριπενέργεια των δικαιωμάτων. Με βάση αυτή τη νέα πραγματικότητα, δεν είναι πλέον ακραία η άποψη ότι στους αποδέκτες της υποχρέωσης χορήγησης στοιχείων, θα πρέπει να συμπεριληφθούν και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Με δεδομένο ότι το δικαίωμα πρόσβασης δεν ισχύει μόνο έναντι του κράτους, ο πολίτης έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το συναγματικό δικαίωμα της πρόσβασης και έναντι ιδιωτών και μάλιστα με αυστηρότερη βάση από αυτή, που το άρθρο 902 ΑΚ προβλέπει.¹⁷⁰

2) Έννοια εγγράφων

Στην εισηγητική έκθεση του Ν. 1599/1986 δίνεται η ερμηνεία, ότι με τον όρο διοικητικά έγγραφα νοούνται όχι μόνο τα έγγραφα με τη στενή έννοια του όρου αλλά και γενικά ότι υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης.¹⁷¹ Το πνεύμα του νόμου δηλαδή, αποκλείει κάθε συσταλτική ερμηνεία της έννοιας του εγγράφου. Επίσης, η γενική αναφορά του Συντάγματος και των νόμων στην έννοια του εγγράφου, βεβαιώνει, χωρίς αντίρρηση ότι, ως έγγραφα θεωρούνται τα διάφορα στοιχεία και αρχεία των ηλεκτρονικών υπολογιστών, καθώς και οι διάφορες φωτογραφίες και κινηματογραφικές παραστάσεις, οι φωνοληψίες και ακόμη, οι παντός είδους μηχανικές και ηλεκτρονικές απεικονίσεις.¹⁷² Όμως, η κασέτα απομαγνητοφώνησης συνεδριάσεων συλλογικού οργάνου δεν συνιστά

¹⁶⁹ Ρουμेलιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 28 επ.

¹⁷⁰ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 124-125.

¹⁷¹ Γέροντας Α., Το δικαίωμα πρόσβασης, ο.π., σελ. 570 επ.

¹⁷² Πανάγος Θ., Το ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο, ΝοΒ 2005, σελ. 161 επ. Βλ. επίσης και Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 94.

έγγραφο ούτε καταρτισμένο σχέδιο διοικητικού εγγράφου αλλά απλώς χρησιμεύει για την κατάρτιση πρακτικών συνεδριάσεως.¹⁷³ Στην έννοια των εγγράφων περιλαμβάνονται γενικά και όλα όσα, ως έγγραφα ορίζουν, τα άρθρα 438 ΚΠολΔ και 13 ΠΚ, δηλαδή κάθε γραπτό και κάθε στοιχείο ηλεκτρονικής ή άλλης μορφής που προορίζεται ή είναι πρόσφορο να αποδείξει γεγονός που έχει έννομη σημασία.¹⁷⁴

Συνακόλουθα, η αναθεωρημένη διάταξη της παρ. 10 του άρθρου 3 Σ., το 2001, δεν επέφερε καμία διαφορά στην έννοια του εγγράφου, αναδεικνύοντας έτσι την πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να δοθεί η δυνατότητα στον πολίτη για πρόσβαση σε όσο το δυνατό μεγαλύτερο φάσμα εγγράφων, που βρίσκονται στην κατοχή της διοίκησης.¹⁷⁵ Η μόνη επιφύλαξη νόμου της αναθεωρητικής διάταξης αφορά την προθεσμία χορήγησης των αιτούμενων εγγράφων και στην ενδεχόμενη κύρωση με τη μορφή χρηματικής ικανοποίησης του αιτούντος, γεγονός που αποκλείει καταφανέστατα κάθε γνώμη για τυχόν περιορισμό της έννοιας του εγγράφου.

Κατά την κρατούσα γνώμη, ως έγγραφο ή διοικητικό στοιχείο πρέπει να θεωρηθεί μόνο εκείνο του οποίου έχει τελειωθεί η διαδικασία της έκδοσης ή τουλάχιστον της κατάρτισης (σχέδιο) και όχι εκείνο το σχέδιο ή τμήμα τούτου που βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της επεξεργασίας και συνεπώς δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό του.¹⁷⁶ Και αυτό διότι η αυτοτελής επισκόπηση διοικητικού εγγράφου, το περιεχόμενο του οποίου μπορεί να μεταβληθεί, όχι μόνο δεν θα συνέβαλε στην εν γένει προάσπιση των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του πολίτη, αλλά αντίθετα θα δημιουργούσε σύγχυση και παρανοήσεις, συσκοτίζοντας την υπόθεση και παραβλάπτοντας τελικά το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2 Σ.¹⁷⁷ Υπό το πρίσμα αυτό, δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα τα σχέδια ή απλές

¹⁷³ Γνωμ. 668/1999 ΝΣΚ.

¹⁷⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 94.

¹⁷⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 94.

¹⁷⁶ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π. σελ. 47 επ.

¹⁷⁷ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π. σελ. 47.

σημειώσεις, τα οποία δεν φέρουν υπογραφή και δεν αποδεικνύουν την προέλευσή τους από ορισμένη διοικητική αρχή και κατά συνέπεια έχουν αβέβαιο κείμενο, διότι σε αυτή την περίπτωση δεν περιέχουν βούληση του διοικητικού οργάνου, τελειωμένη με την υπογραφή του.¹⁷⁸ Κατά τον Δετσαρίδη Χ., κάθε έγγραφο ανεξαρτήτως τύπου ή χαρακτηρισμού του ως εσωτερικού ή μη, θα πρέπει να έχει την ιδιότητα του χορηγούμενου εγγράφου καθώς κάθε έγγραφο δηλώνει και εκφράζει την άποψη ή τη θέση της διοίκησης γενικότερα και κατά συνέπεια ακόμη και αν αυτή δεν εφαρμόστηκε, θα πρέπει να γίνει γνωστή στον πολίτη για να έχει τη δυνατότητα της πλήρους και ολοκληρωμένης προστασίας, όπως το Σύνταγμα προβλέπει.¹⁷⁹ Δεν με βρίσκει απολύτως σύμφωνο αυτή η άποψη. Αφού το έγγραφο δεν έχει έννομες συνέπειες δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την άσκηση ή και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Από την άλλη ένα μη ολοκληρωμένο έγγραφο το οποίο πρόκειται να αλλάξει περιεχόμενο ή να «εγκαταλειφθεί» είναι δυνατόν να πλήξει την εμπιστοσύνη του πολίτη έναντι της διοίκησης η οποία, με την νέα κατάρτιση και βούλησή της, θα εκφραστεί με διαφορετικές έννομες συνέπειες. Η περίπτωση γνωστοποίησης μη καταρτισμένου πλήρως εγγράφου πρέπει να εξετάζεται εξατομικευμένα ανάλογα με το είδος του εγγράφου αυτού.

✓ Δημόσια έγγραφα

Ο ΚΔΔς καθώς και ο Ν. 1599/1986 αναφέρουν ρητά ότι ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες. Με αυτό τον τρόπο προσδίδεται στην ιδιότητα του δημοσίου εγγράφου, κάθε έγγραφο ανεξάρτητα του περιεχομένου, ή του τύπου του, με αποκλειστικό κριτήριο το συντάκτη αυτού.¹⁸⁰ Η διάταξη των παραγράφων

¹⁷⁸ Γνωμ. 95/1997 ΝΣΚ.

¹⁷⁹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 97.

¹⁸⁰ Αντωνοπούλου Χ, Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, ΕΔΔΔ, 2/2006, σελ. 264-272.

αυτών οπωσδήποτε δεν είναι περιοριστική στην απαρίθμηση των περιπτώσεων των διοικητικών εγγράφων.¹⁸¹ Ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας ορίζει ότι δημόσιο έγγραφο είναι αυτό που έχει συνταχθεί από δημόσιο όργανο. Επίσης, στο άρθρο 438 του ΚΠολΔ,¹⁸² διαφαίνεται η έννοια του δημοσίου εγγράφου και μάλιστα δεν αρκείται στη στενή έννοια του δημοσίου υπαλλήλου αλλά αναφέρεται και σε όλους όσους ασκούν δημόσιο λειτούργημα και εκδίδουν σχετικά έγγραφα.¹⁸³

Παρατηρούμε λοιπόν ότι η έννοια του δημοσίου εγγράφου έχει λάβει ιδιαίτερη ευρύτητα. Και ο ΚΔΔς και ο Ν. 1599/1986 διακρίνονται από γενικότητα όσον αφορά το δημόσιο έγγραφο, ο ΚΔΔς στο άρθρο 5 παρ. 2 με τις λέξεις «δημόσιες υπηρεσίες», ο δε Ν. 1599/1986 με τη χρησιμοποίηση της φράσης «δημόσιου τομέα». Αυτό καταδεικνύει ότι από την πρώτη στιγμή ότι ο νομοθέτης θέλησε να διευρύνει το αντικείμενο του δικαιώματος της πρόσβασης. Η διατύπωση καθιστά σαφές ότι αντικείμενο του δικαιώματος είναι όλα τα έγγραφα, τόσο τα δημόσια, δηλαδή εκείνα που συντάχθηκαν από διοικητική αρχή, όσο και τα ιδιωτικά, δηλαδή εκείνα που συντάχθηκαν από ιδιώτες και τα οποία βρίσκονται στην κατοχή της διοίκησης καθ' οποιονδήποτε τρόπο.¹⁸⁴ Στην τελευταία περίπτωση αποτελούν σε κάθε περίπτωση αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης.¹⁸⁵

Κατόπιν των ανωτέρω, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι όλα τα δημόσια έγγραφα, δηλαδή έγγραφα και στοιχεία, που συντάχθηκαν από όργανα της διοίκησης ανεξαρτήτου ιεραρχίας ή αρμοδιότητας, αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματος γνώσης, χωρίς μάλιστα την επίκληση έννομου

¹⁸¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 97.

¹⁸² Δημόσιο έγγραφο είναι αυτό που έχει συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία και το περιεχόμενό του αποτελεί πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συνέταξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιο να κάνει αυτή τη βεβαίωση.

¹⁸³ Γεσίου-Φάλτση Γ., Δίκαιο Αποδείξεως, Εκδ. Σάκκουλας 1985, σελ 277.

¹⁸⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 98.

¹⁸⁵ Γέροντας Α., Το δικαίωμα πρόσβασης, ο.π., σελ. 1373 επ.

συμφέροντος ή εύλογου ενδιαφέροντος εκ μέρους του διοικουμένου.¹⁸⁶ Βέβαια θα πρέπει να σημειώσω ότι το άρθρο 5 του ΚΔΔς αναφέρει την λέξη «ενδιαφερόμενος» πράγμα που σημαίνει ότι απαιτείται το εύλογο ενδιαφέρον. Σχετικά με τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος θα αναφερθούμε παρακάτω.

✓ **Ιδιωτικά έγγραφα στο αρχείο της Διοίκησης**

Ο ΚΔΔς, πέραν των δημοσίων εγγράφων, αναφέρεται και στα ιδιωτικά. Ο όρος ιδιωτικά έγγραφα δεν αποδίδεται κατά κυριολεξία αφού είναι γνωστό ότι μόλις εισέλθουν στην υπηρεσία και λάβουν αριθμό πρωτοκόλλου από αυτή αποκτούν τον χαρακτήρα του δημοσίου εγγράφου.¹⁸⁷ Πρόκειται δηλαδή για τα έγγραφα τα οποία συντάχθηκαν από ιδιώτες, κατατέθηκαν στη διοίκηση και βρίσκονται στο αρχείο της. Τα έγγραφα αυτά, από τη στιγμή που έχουν ενταχθεί στα αρχεία της διοίκησης αποτελούν δημόσια έγγραφα.¹⁸⁸ Επίσης, τα έγγραφα αυτά, τα οποία δεν περιέχουν βούληση διοικητικού οργάνου, αλλά έχουν ληφθεί υπόψη και έχουν αποτελέσει μέρος της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, πρέπει να θεωρούνται δημόσια έγγραφα και ως εκ τούτου να χορηγούνται στον ενδιαφερόμενο ύστερα από αίτησή του.¹⁸⁹

Ο ΚΔΔς και ο Ν. 1599/1986 κάνουν διαχωρισμό ανάμεσα σε διοικητικά-δημόσια έγγραφα και σε ιδιωτικά, με τα τελευταία, όταν έχουν συνταχθεί από ιδιώτες και βρίσκονται στο αρχείο της διοίκησης, να απαιτείται για τη γνώση τους επίκληση ειδικού έννομου συμφέροντος. Βλέπουμε ότι για αυτό το είδος των διοικητικών εγγράφων έχει δημιουργηθεί μια σύγχυση για το αν παραμένουν ιδιωτικά έγγραφα όταν περιέλθουν στην κατοχή της διοίκησης ή αποβάλλουν το ιδιωτικό του

¹⁸⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 99.

¹⁸⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 100.

¹⁸⁸ Αντωναρπούλου Χ., Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, ο.π., σελ. 265 επ.

¹⁸⁹ Βασαλάκης Σ., Το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και η γνώση εγγράφων σε φάκελο της διοίκησης, ΝοΒ 1997, σελ. 708 επ.

περίβλημα. Κατά τον Δετσαρίδη Χ., τα έγγραφα αυτά αποβάλλουν τον χαρακτήρα τους ως ιδιωτικά, όταν αποτελέσουν αιτιολογία εκδοθείσας διοικητικής πράξης, αφού έτσι ενσωματώνονται σε αυτήν, ως στοιχεία του φακέλου και κατά συνέπεια καθίστανται δημόσια¹⁹⁰, ενώ κατά τον ίδιο η παρ. 2 του άρθρου 5 του ΚΔΔς αφορά όλα τα ιδιωτικά έγγραφα που βρίσκονται σε δημόσια υπηρεσία, που, όμως, δεν αποτελούν μέρος της αιτιολογίας εκδοθείσας διοικητικής πράξης αφού ο νομοθέτης χρησιμοποίησε τη φράση «φυλάσσονται» και όχι «βρίσκονται» ή «κατατέθηκαν», θέλοντας έτσι να εξαιρέσει τα ιδιωτικά έγγραφα που ενσωματώθηκαν σε αιτιολογία διοικητικής πράξης από αυτά που «απλά φυλάσσονται» στις δημόσιες αρχές.¹⁹¹ Υπό το πρίσμα αυτό, δεν απαιτείται η επίκληση ειδικού έννομου συμφέροντος που απαιτεί ο ΚΔΔς αλλά μπορεί να εφαρμοσθεί η αρχή του εύλογου ενδιαφέροντος. Θα κρατήσω μια επιφύλαξη για την άποψη αυτή. Ο λόγος είναι ότι οι περιπτώσεις που έγγραφα ιδιωτών, απλώς φυλάσσονται σε δημόσιες αρχές χωρίς να έχουν χρησιμοποιηθεί για έκδοση διοικητικής πράξης, είναι πολύ λίγες. Κατά τον Τάχο Α., ιδιωτικό έγγραφο είναι κάθε έγγραφο που δεν συντάσσεται από διοικητική αρχή και κατά συνέπεια, δεν υπάρχει διαχωρισμός στα ιδιωτικά έγγραφα που κατατέθηκαν από ιδιώτες και για οποιονδήποτε λόγο βρίσκονται στα αρχεία της διοίκησης.¹⁹² Κατά αυτόν τον τρόπο, θεωρώ ότι για τη γνώση των εγγράφων αυτών ίσως να απαιτεί σε ορισμένες περιπτώσεις να υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον από τον αιτούντα. Από την άλλη όμως υπάρχει και το πρόβλημα ότι αφού χρησιμοποιούνται για έκδοση διοικητικής πράξης η οποία δημοσιεύεται, εμπεριέχονται στο φάκελό της και με αυτή την έννοια θεωρούνται διοικητικά, άρα για τη γνώση τους απαιτείται επίκληση μόνο εύλογου ενδιαφέροντος. Σίγουρα υπάρχει σύγχυση στο θέμα αυτών των εγγράφων και θεωρώ ότι απαιτείται μια εξειδίκευση από το συνταγματικό νομοθέτη ή και τον απλό νομοθέτη.

¹⁹⁰ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 102.

¹⁹¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 103.

¹⁹² Τάχος Α, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 650 επ.

Υπό τις παρούσες συνθήκες πάντως, σίγουρα, υπερτερεί, για τη γνώση τους από τρίτο, η επίκληση εύλογου ενδιαφέροντος.

✓ Ιδιωτικά έγγραφα

Πέραν των δημοσίων εγγράφων, στο ΚΔΔς υπάρχουν και τα ιδιωτικά έγγραφα. Τέτοια έγγραφα είναι όσα έχουν συνταχθεί αποκλειστικά από ιδιώτες και κατέχονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να αποτελούν αιτιολογία ή βοηθητικά έγγραφα της κρίσης οργάνου.¹⁹³ Αυτά θεωρούνται ως αμιγώς ιδιωτικά έγγραφα και η γνώση τους εκ μέρους του διοικουμένου, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παρ. 2 του ΚΔΔς, προϋποθέτει ειδικό έννομο συμφέρον και βέβαια, υπό τον όρο ότι δεν συντρέχει κάποιο στοιχείο από εκείνα, που τα καθιστούν απόρρητα.

Στην περίπτωση αυτών των αμιγώς ιδιωτικών εγγράφων, δεν εφαρμόζεται η παρ. 1 του ΚΔΔς, καθώς θεωρούνται ως μη διοικητικά.¹⁹⁴ Έτσι, ο κάθε διοικούμενος θα πρέπει από τη μία να αποδείξει ότι έχει το απαιτούμενο ειδικό έννομο συμφέρον και από την άλλη ότι το αιτούμενο (ιδιωτικό) έγγραφο είναι σχετικό με υπόθεσή του εκκρεμή ή περαιωμένη.¹⁹⁵ Είναι εμφανές ότι η διάταξη αυτή σχετίζεται κατά άμεσο τρόπο με το άρθρο 902 ΑΚ, που θεμελιώνει δικαίωμα επίδειξης εγγράφου προς τον αιτούντα, μόνο αν αυτός αποδείξει στο δικαστήριο έννομο συμφέρον, το οποίο μάλιστα να σχετίζεται ειδικά με το προς επίδειξη έγγραφο και αν ο αιτών έχει έννομη σχέση με το έγγραφο που τον αφορά.¹⁹⁶ Κατά τον Δετσαρίδη Χ., ο πολίτης μπορεί να έχει πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα, δηλαδή, τα αμιγώς ιδιωτικά, που απλά φυλάσσονται στις διοικητικές αρχές και δεν αποτελούν μέρος της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, με την απόδειξη ειδικού έννομου συμφέροντος κατά το άρθρο 5 παρ. 2 ΚΔΔς.¹⁹⁷

¹⁹³ Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 650 επ.

¹⁹⁴ Γνωμ. 58/1995 ΝΣΚ.

¹⁹⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 104.

¹⁹⁶ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π., σελ. 54 επ.

¹⁹⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 105-106.

3) Προϋποθέσεις άσκησης δικαιώματος-Υποχρέωση της Διοίκησης

✓ Το εύλογο ενδιαφέρον

Είναι δεδομένο, ότι σκοπός του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία είναι η δημοσιότητα της διοικητικής διαδικασίας, ως έκφραση της δημοκρατικής αρχής και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας.¹⁹⁸ Ο καθένας έχει δικαίωμα να υποβάλλει αίτηση στη διοίκηση για γνωστοποίηση διοικητικών στοιχείων, άσχετα αν δικαιούται και την γνώση των εγγράφων αυτών. Δηλαδή το δικαίωμα αυτό ασκείται ελεύθερα από τον οποιονδήποτε χωρίς περιορισμούς. Όπως προαναφέρθηκε στο άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία είναι ιδιαίτερα ευρύ χωρίς περιορισμούς. Το εύλογο ενδιαφέρον δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο αυτό αλλά ούτε και στον ΚΔΔς, καθώς στον τελευταίο, χρησιμοποιείται η φράση «κάθε ενδιαφερόμενος». Υποστηρίζεται ότι, το εύλογο ενδιαφέρον πρέπει να υφίσταται καθώς λόγω της μεγάλης ευρύτητας που εισάγεται σε αυτή την έννοια, οδηγούμαστε σε περιπτώσεις καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος, γεγονός, που επιφέρει κλονισμό στην ομαλή λειτουργία της διοίκησης και κατά συνέπεια οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα αυτής.¹⁹⁹ Σημειώνεται ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο με απόφασή του δέχεται ότι, αφού υφίσταται ηθικό έννομο συμφέρον, κατά μείζονα λόγο υπάρχει μόνιμα το εύλογο ενδιαφέρον.²⁰⁰

Επίσης, το ΣΤΕ με απόφασή του,²⁰¹ έκρινε ότι δεν απαιτείται η θεμελίωση έννομου συμφέροντος για την άσκηση του δικαιώματος. Ωστόσο, το εύλογο ενδιαφέρον ως βασική προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, πρέπει πάντοτε

¹⁹⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 106.

¹⁹⁹ Χάρακας Χ., Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π., σελ. 795 επ.

²⁰⁰ ΣΤΕ 841/1997.

²⁰¹ ΣΤΕ 3943/1995.

να ερευνάνται και να διαπιστώνεται από την αρμόδια υπηρεσία, η οποία πρέπει πριν από τη χορήγηση να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο πολίτη.²⁰²

Κατά τον Λαζαράτο Π., η αποδοχή της έννοιας του εύλογου ενδιαφέροντος ως στοιχείο για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα, δεν κρίνεται νομικά ορθή, γιατί ίσως οδηγεί στην προσβολή της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας.²⁰³ Από την άλλη, κατά τον Δετσαρίδη Χ., αυτή η άποψη είναι μάλλον ακραία καθώς η ομαλή λειτουργία της διοίκησης μπορεί να διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση μέσα στα πλαίσια που χαράσσει η αρχή της απαγόρευσης της καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος.²⁰⁴

Γενικότερα, υποστηρίζεται ότι το εύλογο ενδιαφέρον θα πρέπει να γίνει δεκτό μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, όπου η γνώση του περιεχομένου των διοικητικών εγγράφων κρίνεται αναγκαία για τη μεταγενέστερη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων του πολίτη, όπως η άσκηση της διοικητικής προσφυγής, του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, καθώς και σε όσες περιπτώσεις υπάρχει ένας ειδικός σύνδεσμος ανάμεσα στον αιτούντα και τα διοικητικά στοιχεία.²⁰⁵

Το εύλογο ενδιαφέρον γίνεται αποδεκτό από την νομολογία όχι ως μια άλλη έκφραση της έννοιας του έννομου συμφέροντος, αλλά ως νέα έννοια πιο διευρυμένη από αυτή του έννομου συμφέροντος.²⁰⁶ Υπό το πρίσμα αυτό, με το εύλογο ενδιαφέρον, ως προϋπόθεση για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης δίδεται η μεγαλύτερη και ευρύτερη δυνατότητα στον καθένα να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που

²⁰² Γνωμ. 7/2001 ΝΣΚ: «... Αποφάσεις του Διευθυντή του ΙΚΑ μπορούν να χορηγούνται στον ενδιαφερόμενο, εφόσον όμως υπάρχει εύλογο ενδιαφέρον αυτού, κάτι που πρέπει εκάστοτε να ερευνά και να διαπιστώνει η αρμόδια υπηρεσία, η οποία πρέπει να ερευνά επίσης αν οι αποφάσεις του Διευθυντή εμπίπτουν στην εξαίρεση της παρ. 3 του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999, οπότε δεν πρέπει να δίνονται στον ενδιαφερόμενο.

²⁰³ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, ο.π., σελ. 292 επ. και 299 επ.

²⁰⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 108.

²⁰⁵ Γέροντας Α., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 577 επ.

²⁰⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 109.

τον ενδιαφέρουν, χωρίς την επίκληση ειδικού έννομου συμφέροντος.²⁰⁷ Θεωρώ ότι το εύλογο ενδιαφέρον, αφού δεν αποκλείεται από κείμενες διατάξεις, πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.

✓ Το έννομο συμφέρον

Η άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης, όπως προαναφέρθηκε, δεν προϋποθέτει απόδειξη έννομου συμφέροντος, αλλά μπορεί να το ασκήσει ο καθένας ελεύθερα. Ο ισχυρισμός αυτό αποδεικνύεται καταφανέστατα στην παρ. 1 του άρθρου 10 Σ. Από την άλλη στο άρθρο 5 παρ. 2 του ΚΔΔς προβλέπεται ρητά ότι για την γνώση των ιδιωτικών εγγράφων, απαιτείται η συνδρομή, από την πλευρά του πολίτη, ειδικού έννομου συμφέροντος. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία δεν μπορεί να ασκείται από αυτόν απεριόριστα ως προς όλες τις εκφάνσεις των εγγράφων.

Η άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης σε ιδιωτικά έγγραφα, δηλαδή σε έγγραφα που φυλάσσονται από την αρχή και δεν αποτελούν αιτιολογία διοικητικής πράξης, προϋποθέτει ειδικό έννομο συμφέρον και μόνο.²⁰⁸ Όπως αναφέραμε, ο ΚΔΔς απαιτεί ειδικό έννομο συμφέρον, το οποίο ταυτίζεται με την έννοια του έννομου συμφέροντος του άρθρου 902 ΑΚ. Το έννομο συμφέρον του αιτούντος, εκτός από ενεστώς και άμεσο, πρέπει να είναι προσωπικό και αποκλειστικό.²⁰⁹ Ειδικό έννομο συμφέρον θα πρέπει να θεωρείται όταν το έγγραφο, του οποίου την επίδειξη ζητά ο αιτών, συντάχθηκε προς σύσταση ή απόδειξη ή γενικά διατήρηση των δικαιωμάτων του.²¹⁰ Υπό το πρίσμα αυτό, κατά το άρθρο 5 παρ. 2 ΚΔΔς, δύναται να χορηγηθεί αντίγραφο ιδιωτικού εγγράφου, που απευθύνεται σε δημόσια υπηρεσία, στον επικαλούντα και επιδεικνύοντα ειδικό έννομο

²⁰⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 109.

²⁰⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 110.

²⁰⁹ Ρουμελιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 27.

²¹⁰ Αντωναροπούλου Χ., Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, ο.π., σελ. 262 επ.

προς τούτο συμφέρον.²¹¹ Έτσι, η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί την χορήγηση στον αιτούντα ιδιωτικών εγγράφων που αναφέρονται σε τρίτα πρόσωπα και το περιεχόμενό τους σχετίζεται με τη σφαίρα των ιδιωτικών έννομων σχέσεων, όπως αυτή ορίζεται στα άρθρα 902 ΑΚ και 450 ΚΠολΔ.²¹²

Ο αιτών-πολίτης δεν θα πρέπει απλά μόνο να επικαλείται την ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος για την άσκηση του δικαιώματος σε ιδιωτικά έγγραφα, αλλά θα πρέπει επιπρόσθετα να αποδείξει, ότι η γνωστοποίηση των στοιχείων είναι απόλυτα αναγκαία ενώπιον των διοικητικών ή των δικαστικών αρχών.²¹³ Κατά αυτόν τον τρόπο, το ειδικό έννομο συμφέρον συνδέεται με το ατομικό δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του πολίτη (άρθρο 20 παρ. 2 Σ.). Εύλογα γεννάται το ερώτημα, αν ο πολίτης ασκεί το δικαίωμα πρόσβασης αποδεικνύοντας παράλληλα το ειδικό έννομο συμφέρον που απαιτείται, πλην όμως η χορήγηση των ιδιωτικών εγγράφων έρχεται σε αντίθεση με το δημόσιο συμφέρον. Σε αυτή την περίπτωση το δικαίωμα του πολίτη υποχωρεί και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος θα επικρατήσει, ανεξάρτητα από το «είδος» των εγγράφων. Έτσι, αν η διοίκηση επικαλεστεί λόγους δημοσίου συμφέροντος (τους οποίους φυσικά πρέπει να αιτιολογήσει επαρκώς), ο πολίτης δεν θα μπορέσει να ικανοποιήσει το δικαίωμά του.

Κατά τον Δετσαρίδη Χ., Το έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος διακρίνεται σε 3 επίπεδα: α) την άσκηση του δικαιώματος από όλους χωρίς την επίκληση έννομου συμφέροντος εκ μέρους όλων των ενδιαφερομένων, β) την άσκηση του δικαιώματος χωρίς την επίκληση έννομου συμφέροντος, ή τουλάχιστον με την επίκληση εύλογου ενδιαφέροντος για τα έγγραφα ιδιωτών που έχουν αποτελέσει αιτιολογία διοικητικής πράξης και γ) στα έγγραφα που φυλάσσονται απλά

²¹¹ Σχετική είναι η γνωμ. 310/2001 ΝΣΚ κατά την οποία: Κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 παρ. 2 ΚΔΔς, είναι δυνατή η χορήγηση αντιγράφου ιδιωτικού εγγράφου, που απευθύνεται σε δημόσια υπηρεσία, στον επικαλούμενο και επιδεικνύοντα ειδικό έννομο προς του το συμφέρον. Βλ. επίσης και γνωμ. 324/2002 ΝΣΚ

²¹² Ρουμελιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 27.

²¹³ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 112.

και μόνο για κάποιο λόγο στη διοίκηση, χωρίς να έχουν γίνει στοιχεία της διοικητικής πράξης.²¹⁴ Κατά τον ίδιο η διάκριση αυτή είναι σύμφωνη με τη συνταγματική διάταξη και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Ούτως ή άλλως, το έννομο συμφέρον που δεν αντίκειται στο δίκαιο είναι άξιο έννομης προστασίας.²¹⁵

✓ Η υποχρέωση της Διοίκησης

Με το άρθρο 10 παρ. 3 του Σ., καθιερώνεται άμεση υποχρέωση της διοίκησης να δεχθεί την υποβολή της αίτησης για την άσκηση του δικαιώματος. Ιδρύεται δηλαδή, τέλεια έννομη σχέση, στο συγκεκριμένο δημόσιο δικαίωμα υπέρ του πολίτη, που αντιστοιχεί σε υποχρέωση της διοίκησης.²¹⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του ΚΔΔς, η διοίκηση έχει υποχρέωση να επιτρέψει στον ενδιαφερόμενο τη μελέτη του αιτούμενου εγγράφου, είτε να του το χορηγήσει σε αντίγραφο υπό τον όρο ότι η αναπαραγωγή δεν θα βλάψει το πρωτότυπο.²¹⁷

Κατά συνέπεια, οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν άμεση και αυτοτελή υποχρέωση να επιτρέπουν, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ΚΔΔς, την πρόσβαση κάθε ενδιαφερομένου στα διοικητικά ή ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσουν στα αρχεία τους, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη εντολή του Εισαγγελέα Πρωτοδικών.²¹⁸

Πρέπει να επισημανθεί όμως ότι ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος εκ μέρους του πολίτη είναι συγκεκριμένος και αναφέρεται ρητά στο άρθρο 5 του ΚΔΔς: «Κάθε ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του...». Η αίτηση του πολίτη είναι πρέπει να είναι ορισμένη και να αναφέρεται σε συγκεκριμένα έγγραφα²¹⁹, ώστε να καθίσταται δυνατή η

²¹⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 113-114.

²¹⁵ Δακτόγλου Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλας 1994, αρ. 536-537.

²¹⁶ Τάχος Α., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 293 επ'.

²¹⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 125.

²¹⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 126.

²¹⁹ Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π. σελ. 44 επ.

ικανοποίηση του αιτήματος με ληλογισμένη απασχόληση των αρμόδιων διοικητικών αρχών²²⁰. Η γενική και χωρίς εξειδίκευση των αιτούμενων στοιχείων αίτηση είναι αόριστη και δεν υποχρεώνει τη διοίκηση να την αποδεχθεί.²²¹ Διαφορετικά μπορεί να στοιχειοθετηθεί, κατά άρθρο 25 παρ. 3 Σ., καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος. Επίσης, μπορεί να θεωρηθεί ως καταχρηστική η υποβολή αιτήσεως, όταν ο αιτών απασχολεί συνεχώς τις υπηρεσίες με παρεμφερή αιτήματα ή επανέρχεται επί αιτημάτων που έχουν ήδη απαντηθεί.²²²

Είναι εμφανές ότι η γενική και αόριστη αίτηση του πολίτη για λήψη ή γνώση εγγράφων όλων των διοικητικών στοιχείων, δεν εμπίπτει στο σκοπό, τον οποίο το συνταγματικό δικαίωμα του άρθρου 10 παρ. 3 Σ., καθιέρωσε. Το δικαίωμα πρόσβασης έχει ως σκοπό την άμεση προστασία του από τη διοικητική δράση, τη συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία και γενικά τη γνώση σχετικά με θέματα που τον αφορούν.²²³

4) Περιορισμοί του δικαιώματος

Ήδη ο Ν. 1599/1986 προέβλεψε τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το δικαίωμα πρόσβασης δεν μπορεί να ασκηθεί καθόλου ή να μπορεί να ασκηθεί με περιορισμένο τρόπο. Σύμφωνα με αυτόν, κάθε πολίτης μπορεί να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα, που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων, καθώς επίσης και έγγραφα που εμπίπτουν στο απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίσματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, στο ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και σε κάθε άλλο απόρρητο, που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Επίσης, η πρόσβαση δεν είναι δυνατή, όταν μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή

²²⁰ Γνωμ. 50/1993 ΝΣΚ.

²²¹ Γνωμ. 490/1991 ΝΣΚ

²²² Γνωμ. 363/1997 ΝΣΚ.

²²³ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 117-118.

διοικητικών αρχών, σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Ο ΚΔΔς επανέλαβε τους ίδιους περιορισμούς και συγκεκριμένα ότι το δικαίωμα πρόσβασης δεν υφίσταται στην περίπτωση που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται το απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.²²⁴

Από τη γραμματική ερμηνεία του νόμου, είναι εμφανές, ότι ο νομοθέτης προσπαθεί να δώσει, όσο το δυνατόν μεγαλύτερη και ευρύτερη δυνατότητα στο δικαίωμα πρόσβασης, συγκεκριμενοποιώντας τις περιπτώσεις μη άσκησης ή περιορισμού του.²²⁵ Κατά τον Δετσαρίδη Χ., οι διατάξεις των εξαιρέσεων από την άσκηση του δικαιώματος δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να ερμηνευθούν ευρέως και βέβαια, όπου ο νόμος σιωπά, δεν μπορούμε να «εφεύρουμε» με αναλογικό τρόπο την ερμηνεία του.²²⁶ Σε αυτές τις περιπτώσεις (εξαιρέσεις), το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί να ασκηθεί μόνο με αίτηση στα πλαίσια εκκρεμούς δίκης και ύστερα από άδεια-απόφαση του δικαστηρίου.²²⁷ Το νομοθετικό όμως πλαίσιο λαμβάνοντας υπόψη τον απόλυτα προστατευόμενο ιδιωτικό βίο, καθώς και επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η εθνική οικονομία, η εθνική ασφάλεια, η άμυνα, η εξωτερική πολιτική, η δημόσια πίστη και η δημόσια τάξη, αφαιρεί κάθε δυνατότητα πρόσβασης σε εξαιρούμενα γνωστοποίησης διοικητικά στοιχεία.²²⁸

✓ Η άρνηση της διοίκησης

Ο ΚΔΔς δεν αναφέρει μόνο τις εξαιρέσεις κατά τις οποίες μπορεί να περιοριστεί το δικαίωμα αλλά θέτει και υποχρέωση στη διοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 6, να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα στον

²²⁴ Άρθρο 5 παρ. 3 Ν. 2690/1999

²²⁵ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 127.

²²⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 127-128.

²²⁷ ΣΤΕ 3715/1998

²²⁸ Χρυσανθάκης Χ., Η σχέση Κράτους-Πολίτη: Μία ασύμπτωτη σχέση;, Εκδ. Σάκκουλας 1996, σελ.31 επ.

αιτούντα, το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης. Κατά αυτόν τον τρόπο γίνεται επιτακτική η αιτιολογία της αρχής και μάλιστα θα πρέπει να αναφέρεται, τόσο στην πραγματική, όσο και στη νομική βάση της απόρριψης, ώστε να μπορεί να ελεγχθεί από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια και συγκεκριμένα το ΣΤΕ, κατ' άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' Σ.²²⁹ Η απάντηση της διοίκησης συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη²³⁰ και αν είναι αρνητική, αυτό συνιστά έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης και ο πολίτης μπορεί να ασκήσει το δικαίωμά του να ζητήσει προστασία μέσω της δικαστικής οδού.²³¹

Η αναιτιολόγητη και παρά το νόμο άρνηση της διοίκησης συνιστά ευθεία παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης και της αρχής της νομιμότητας, αφού δεν εναρμονίζεται με το σκοπό του νομοθέτη.²³² Επίσης, στην περίπτωση που η απάντηση της αρχής δεν ανταποκρίνεται πλήρως στην αίτηση του ενδιαφερομένου, η απόρριψη δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μη εκτελεστή.²³³

Σύμφωνα με απόφαση του ΣΤΕ, οποιαδήποτε απάντηση της διοίκησης αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη²³⁴, ενώ ακόμα και αν η διοίκηση αδρανή να απαντήσει στο αίτημα, γίνεται δεκτό ότι έχουμε έκδοση αρνητικής εκτελεστής πράξης, κατά παράβαση οφειλόμενης νομίμου ενέργειας.²³⁵

✓ Σχετικοί περιορισμοί του δικαιώματος

Η κατηγορία των σχετικών περιορισμών, αφορά απαγορεύσεις που

²²⁹ Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 396 επ.

²³⁰ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 448 επ.

²³¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 129.

²³² Γέροντας Α., Το δικαίωμα πρόσβασης, ο.π., σελ. 573 επ.

²³³ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ. 448 επ.

²³⁴ ΣΤΕ 2376/1996, ΣΤΕ 841/1997.

²³⁵ ΣΤΕ 2724/1994.

τίθενται κατά τρόπο δυνητικό.²³⁶ Η πρόσβαση του πολίτη τίθεται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, όταν τα διοικητικά στοιχεία αφορούν συζητήσεις Υπουργικού συμβουλίου ή είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιαδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών, σχετικών με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Βέβαια η διοίκηση, κάθε φορά, θα πρέπει να επικαλεστεί συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος, διαφορετικά η άρνησή της θα είναι αναπιολόγητη και κατά συνέπεια παράνομη.²³⁷ Η διοίκηση, δηλαδή, θα πρέπει στα πλαίσια της διακριτικής της ευχέρειας να σταθμίσει με βάση την αρχή της αναλογικότητας από τη μία το δικαίωμα πρόσβασης και από την άλλη το δημόσιο συμφέρον. Βέβαια, η νομιμότητα της στάθμισης μπορεί να κριθεί από ακυρωτικό διοικητικό δικαστήριο.²³⁸

Τα διοικητικά δικαστήρια έκριναν ότι η γενική και αόριστη επίκληση δημοσίου συμφέροντος δεν αποτελεί νόμιμη αιτιολογία.²³⁹ Βέβαια η έννοια αυτή, νομολογιακά, έχει αόριστο χαρακτήρα με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη κάθε προσπάθεια προσδιορισμού της.²⁴⁰ Αυτό είναι απολύτως φυσιολογικό καθώς η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αλλάζει διαρκώς και εξαρτάται από πολλές παραμέτρους και μεταβλητές. Το σίγουρο είναι ότι οι διατάξεις που προβλέπουν τους περιορισμούς θα πρέπει πάντα να ερμηνεύονται στενά, ώστε να μην εκμηδενίζεται το δικαίωμα πρόσβασης και όταν γίνεται επίκληση λόγων δημοσίας τάξης, θα πρέπει αυτοί να είναι πάντα ειδικά αιτιολογημένοι.²⁴¹

✓ Απόλυτοι περιορισμοί του δικαιώματος

Απόλυτος θεωρείται ο περιορισμός, κατά τον οποίο ο πολίτης δεν

²³⁶ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του διοικουμένου- Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδ. Σάκκουλας 2000, σελ. 165 επ.

²³⁷ Παπαδόπουλος Ν., Το δικαίωμα γνώσης, ο.π., σελ. 1386 επ.

²³⁸ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ο.π., σελ. 545 επ.

²³⁹ ΣΤΕ 1332/1985.

²⁴⁰ ΣΤΕ 1745/1982.

²⁴¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 136-137.

έχει δικαίωμα να λάβει γνώση των διοικητικών στοιχείων ενώ η διοίκηση έχει υποχρέωση να αρνηθεί σε κάθε περίπτωση την πρόσβαση. Στην κατηγορία αυτή, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 παρ. 3 του ΚΔΔς, ανήκουν τα διοικητικά στοιχεία που αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, δηλαδή όχι του αιτούντος, καθώς και στοιχεία που προστατεύονται από το απόρρητο, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η απολυτοποίηση των απαγορεύσεων είναι αποτέλεσμα διενέργειας της στάθμισης των συγκρουόμενων αγαθών και δεν επιτρέπεται να εφαρμοσθούν εν προκειμένω οι επιβαλλόμενες από το κράτος αρχές της αναλογικότητας και αρμονίας.²⁴²

Ιδιωτική-Οικογενειακή Ζωή τρίτου: Η απαγόρευση αυτή ουσιαστικά προβλέπεται και στο άρθρο 9 παρ. 1 εδ. β' Σ. Η συνταγματική αυτή διάταξη τέθηκε με αποκλειστικό σκοπό την προστασία της ιδιωτικής σφαίρας και βέβαια, από την γενικότητα με την οποία διατυπώνεται, είναι εμφανές ότι έχει ευρεία διάσταση.²⁴³ Το άτομο είναι ελεύθερο να καθορίσει το εύρος της έκτασης του δικαιώματος αυτού, ανάλογα με τις επιθυμίες του, με την προϋπόθεση να τηρεί του νόμους και να μην προσβάλλει δικαιώματα τρίτων προσώπων. Η προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής αναφέρεται και στα άρθρα 5 παρ. 1 και 9 Σ., καθώς και στο άρθρο 8 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Ο ΚΔΔς δεν αναφέρει και δεν εξειδικεύει τα έγγραφα τα οποία θα πρέπει να θεωρηθούν ως αναφερόμενα στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή. Από το γράμμα της διάταξης και την μέχρι σήμερα ερμηνεία των σχετικών πριν τον ΚΔΔς διατάξεων προκύπτει ότι περιλαμβάνονται όλα εκείνα τα έγγραφα, που περιέχουν 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 κλπ συμπεριφορά.²⁴⁴ Σε κάθε περίπτωση, η ερμηνεία της απαγορευτικής διάταξης θα πρέπει να

²⁴² Χάρακας Χ., Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π., σελ. 797 επ.

²⁴³ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 137 επ.

²⁴⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 139.

προσεγγισθεί στενά και να εξετάζεται η κάθε περίπτωση εξειδικευμένα, έτσι ώστε να διαπιστώνεται κάθε φορά, αν το αιτούμενο έγγραφο εμπίπτει στην απαγόρευση περί ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής διάταξη.²⁴⁵ Έχει ερμηνευθεί ότι οι καρτέλες που συντάσσονται από αστυνομικούς και φυλάσσονται στις αστυνομικές υπηρεσίες και περιέχουν διεύθυνση κατοικίας, ηλικία και οικογενειακή κατάσταση, εντάσσονται στα έγγραφα ιδιωτικής-οικογενειακής ζωής πολιτών.²⁴⁶ Από την άλλη, τα ίδια στοιχεία δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση, όταν είναι ικανά να δημιουργήσουν έννομες συνέπειες σε τρίτους με την χρησιμοποίησή τους.²⁴⁷ Κατά τον Δετσαρίδη Χ., την διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 5 ΚΔΔς θα πρέπει να την προσεγγίσουμε σε σχέση με την διάταξη της παρ. 2, αν θέλουμε να βγάλουμε ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με το εύρος της απαγόρευσης και την ουσιαστική βούληση του νομοθέτη.²⁴⁸ Σύμφωνα με τον ίδιο, όταν το διοικητικό αυτό στοιχείο που βρίσκεται σε δημόσια αρχή έχει άμεση σχέση με το δικαίωμα του αιτούντος, δηλαδή αποδεικνύεται από τον ενδιαφερόμενο το ειδικό έννομο συμφέρον, που η παρ. 2 του άρθρου 5 του ΚΔΔς απαιτεί, τότε θα πρέπει να δεχθούμε ότι μπορεί να γίνει αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης. Για τη θέση αυτή θα κρατήσω μια επιφύλαξη καθώς ενδέχεται να υπάρχει και θέμα με την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (θα αναφερθούμε παρακάτω) τα οποία προστατεύονται εξίσου ως ατομικό δικαίωμα και θα σημειώσω ότι κάθε περίπτωση θα πρέπει να κριθεί εξατομικευμένα. Η απαγόρευση της παρ. 3 θα πρέπει να ισχύει ενώ η παύση της απαγόρευσης θα ισχύσει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπως π.χ. το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ιδιωτικής-οικογενειακής ζωής για την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, του δικαιώματος ακροάσεως κλπ.

Απόρρητα έγγραφα: Για το χαρακτηρισμό ενός στοιχείου, ως απόρρητου, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να προβλέπεται ρητά σε

²⁴⁵ Παπαδόπουλος Ν., Το δικαίωμα γνώσης, ο.π., σελ. 1384 επ.

²⁴⁶ Γνωμ. Εισαγγελέα ΑΠ 19/1997.

²⁴⁷ Γνωμ. 419/1998 ΝΣΚ.

²⁴⁸ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 140-141.

κάποιο νόμο. Στον ΚΔΔς, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που η χορήγηση αφορά έγγραφα που έχουν χαρακτηριστεί ως απόρρητα και άρα η διοίκηση δρα με δέσμια αρμοδιότητα. Και στην περίπτωση αυτή, υπάρχει και η γνώμη ότι εφόσον ο πολίτης θεμελιώνει και αποδεικνύει το απαιτούμενο ειδικό έννομο συμφέρον, τότε η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να σταθμίσει ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον προς διαφύλαξη του απόρρητου και του συνταγματικού δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.²⁴⁹

Γενικότερα, όσον αφορά την περίπτωση των απορρήτων, υπάρχει μια σχετική εμμονή στην απόλυτη αποδοχή της απαγόρευσης του άρθρου 5 παρ. 3. Υπό αυτή την έννοια, νόμιμα η διοίκηση αρνείται τη χορήγηση αντιγράφου έκτακτης επιθεώρησης την οποία διενήργησε ο Επιθεωρητής Δημοσίων Έργων για την ύπαρξη πλημμελειών κατά την ανάθεση και κατασκευή ενός δημόσιου έργου σε ιδιώτη καθώς χαρακτηρίζεται από το νόμο ως απόρρητο.²⁵⁰ Με την προσέγγιση αυτή η μη χορήγηση απορρήτων εγγράφων βρίσκεται σε απόλυτη συνάρτηση με την αρχή της νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης, ακόμη και έναντι εισαγγελικής παραγγελίας της εισαγγελικής αρχής, διότι έτσι ρητά ορίζεται στο νόμο.²⁵¹ Αξίζει να αναφερθεί και η σχετική απόφαση της αρχής του Συνηγούρου του Πολίτη, η οποία αναφέρει ότι η άρνηση της διοίκησης να χορηγήσει έγγραφο σε πολίτη, με την επίκληση του χαρακτηρισμού του εγγράφου ως απόρρητου, δεν είναι νόμιμη, όταν δεν αναφέρει στην άρνησή της τους νόμους, που ορίζουν τα έγγραφα ως απόρρητα.²⁵² Η άρνηση της διοίκησης να επιτρέψει την πρόσβαση στον πολίτη προκύπτει από νόμο ειδικό, καθώς το αιτούμενο έγγραφο χαρακτηρίζεται ως απόρρητο. Διαφορετικά παραβιάζεται το συνταγματικό δικαίωμα του διοικουμένου για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα της διοίκησης.

²⁴⁹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ο.π., σελ.1016 επ.

²⁵⁰ Γνωμ. 228/2001 ΝΣΚ

²⁵¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 143.

²⁵² 4832/2000, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ, ΤοΣ, 2001, σελ. 195.

Δ) Το δικαίωμα πρόσβασης στην ενωσιακή έννομη τάξη

Στην επίπεδο ΕΕ, ενδεικτικά αναφέρουμε ότι με το άρθρο 15 της ΣυνθΕΕ αναγνωρίστηκε το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα όλων των ενωσιακών οργάνων. Ο δρόμος προς την κατεύθυνση και ενίσχυση του δικαιώματος ενισχύθηκε και από κείμενα «soft law», όπως ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος συντάχθηκε από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Επίσης, στο άρθρο 42 του ΧΘΔΕΕ, περιλαμβάνονται κοινοτικές ρυθμίσεις για την πρόσβαση, γενικά, στα διοικητικά έγγραφα. Η ένταξή του στην κατηγορία των δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιδιότητα του «Ευρωπαίου Πολίτη», αναδεικνύει την αναγνώριση της σημασίας του για τη διασφάλιση της δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης.²⁵³

Επιπλέον, αντίστοιχο γενικό δικαίωμα κατοχυρώνεται και στα άρθρα I-50 παρ. 3, II-102 και III-399 του σχεδίου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.²⁵⁴

²⁵³ Καραγεώργου Β., Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, ο.π., σελ. 182.

²⁵⁴ Χατζόπουλος Β., Η αρχή της διαφάνειας και το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δ. 2000, σελ. 927 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ-ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ
ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

A) Συνταγματική κατοχύρωση

Η προστασία των προσωπικών δεδομένων, ομοίως όπως και της διαφάνειας της κρατικής δράσης, κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ρητώς στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001 και στο πλαίσιο της θέσπισης των «νέων» συνταγματικών δικαιωμάτων, με το άρθρο 9^α Σ.²⁵⁵ Θα μπορούσε κάποιος εύλογα να αναρωτηθεί μήπως η ρητή εισαγωγή στο Σύνταγμα ειδικού δικαιώματος περί προστασίας προσωπικών δεδομένων ήταν πλεονασμός καθώς προϋπήρχε ήδη το άρθρο 9 παρ. 1 εδ. β' (Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη). Κατά τον Βλαχόπουλο Σ., η ιδιωτική (και η οικογενειακή) ζωή και τα προσωπικά δεδομένα δεν ταυτίζονται, και τα τελευταία είναι ευρύτερα της ιδιωτικής ζωής, έτσι ώστε η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων να μην καθίσταται άσκοπη λόγω της ύπαρξης του άρθρου 9 παρ. 1 εδ. β' Σ.²⁵⁶ Βέβαια η προστασία των προσωπικών δεδομένων πριν την αναθεώρηση του 2001, προστατευόταν ανάλογα με το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, κατ' άρθρο 5 παρ. 1 Σ.

Η προστασία των προσωπικών δεδομένων συνδέεται άμεσα-όπως και η διαφάνεια της κρατικής δράσης-με τα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο ισχύον Σύνταγμα, αποτελώντας

²⁵⁵ Άρθρο 9^α Σ.: Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει.

²⁵⁶ Βλαχόπουλος Π., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 59 επ.

ταυτόχρονα προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκησή τους. Επίσης, συνδέεται με τη δημοκρατική αρχή, αποτελώντας θεμέλιο και προϋπόθεση για τη συμμετοχή στην πολιτική ζωή.²⁵⁷

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προστασίας προσωπικών δεδομένων δεν αποτελεί μια εξειδίκευση ή ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Το κύριο κανονιστικό περιεχόμενο του δικαιώματος δεν έγκειται κατ' αρχήν στην απαγόρευση επεξεργασίας τους από τρίτα πρόσωπα χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου τους. Η ανάπτυξη της τεχνολογίας και οι κίνδυνοι που εκπορεύονται από αυτήν, ανέδειξαν ως βασικό περιεχόμενο της προστασίας προσωπικών δεδομένων τη θέσπιση αρχών, εγγυήσεων και ασφαλιστικών δικλείδων που αποτρέπουν κατά το δυνατόν την αυθαίρετη επεξεργασία προσωπικών δεδομένων.²⁵⁸ Αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η τεχνολογία, ίσως να αποτελεί τον μεγαλύτερο κίνδυνο για τα προσωπικά δεδομένα σε σχέση με τα άλλα κατοχυρωμένα δικαιώματα, γίνεται κατανοητό πόσο αναγκαία και επιβεβλημένη ήταν η θέσπιση συνταγματικών διατάξεων για την ξεχωριστή προστασία τους. Ας μην ξεχνάμε ότι σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. α' και β' Σ. «τα δικαιώματα του ανθρώπου... τελούν υπό την εγγύηση του κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους». Το ζήτημα έγκειται στο πως θα προστατευθούν τα προσωπικά δεδομένα και ποιοι κανόνες δικαίου θα θεσπιστούν ώστε να αποτραπεί η αυθαίρετη επεξεργασία τους από τον οποιονδήποτε.

Τους παραπάνω ισχυρισμούς ενισχύει και η συνταγματική πρόβλεψη στο νέο άρθρο 9^α Σ. για την δημιουργία ανεξάρτητης αρχής, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με την διασφάλιση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Τα θετικά στοιχεία της νέας συνταγματικής

²⁵⁷ Βλαχόπουλος Π., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 61-62.

²⁵⁸ Βλαχόπουλος Π., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 63 επ.

διάταξης είναι πολλά, με κύριο το γεγονός ότι η προστατευτική της εμβέλεια καλύπτει κάθε δεδομένο, δηλαδή κάθε πληροφορία που αφορά ένα πρόσωπο και όχι μόνο τα «απόρρητα».²⁵⁹

B) Νομοθετική κατοχύρωση

Στην ελληνική νομοθεσία τα προσωπικά δεδομένα προστατεύονται με το Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», ο οποίος ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη τη σχετική οδηγία 95/46/EΚ. Η ενσωμάτωση ήταν υποχρεωτικό προαπαιτούμενο για την εφαρμογή της Συνθήκης Σέγκεν που κυρώθηκε με το Ν. 2414/1997.

Με τον Ν. 2472/1997, μεταξύ άλλων, καθιερώνονται οι βασικοί ορισμοί του δικαίου προστασίας προσωπικών δεδομένων (απλά, ευαίσθητα, υπεύθυνος επεξεργασίας, επεξεργασία κλπ), οι προϋποθέσεις επεξεργασίας απλών και ευαίσθητων δεδομένων, η ίδρυση και η λειτουργία της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) κ.α.

Κατά τον Βλαχόπουλο Σ., επειδή τα δεδομένα αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, αποτελούν ταυτόχρονα και προσωπικά δεδομένα (χωρίς βέβαια να ισχύει το αντίστροφο όπως προαναφέραμε), ως μέρος του δικαίου της προστασίας προσωπικών δεδομένων, υπό την ευρεία έννοια του όρου, θα μπορούσαν να θεωρηθούν και οι νομοθετικές διατάξεις περί προστασίας της ιδιωτικής ζωής (όπως αυτές που αφορούν την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής στον ραδιοηλεκτρονικό τομέα και στα άρθρα 5 παρ. 3 ΚΔΔς και 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986 σχετικά με την εξαίρεση των διοικητικών εγγράφων που αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτων προσώπων από το σχετικό δικαίωμα

²⁵⁹ Μήτρου Λ., Η προστασία των προσωπικών δεδομένων και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Τιμητικός Τόμος ΣΤΕ-75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 346 επ.

πρόσβασης).²⁶⁰ Επίσης, κατά τον ίδιο, ανάλογα αποτελούν μέρος του δικαίου της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που καθιερώνουν ειδικά απόρρητα, στο βαθμό που τα απόρρητα αυτά αναφέρονται σε φυσικά πρόσωπα. Θα συμφωνήσω πλήρως με τον Βλαχόπουλο Σ., καθώς σε αυτές τις περιπτώσεις έχουμε «ταύτιση» της ιδιωτικής-οικογενειακής ζωής με τα προσωπικά δεδομένα, εφόσον αναφέρονται σε φυσικό πρόσωπο.

Γ) Οι ρυθμίσεις του Ν. 2472/1997

1) Πεδίο εφαρμογής

Ο Ν. 2472/1997 περιέχει κοινές ρυθμίσεις για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Ο νομοθέτης έλαβε σχετικά υπόψη του το γεγονός ότι «στις σύγχρονες κοινωνίες, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση διεξάγεται με διαρκώς εντεινόμενους ρυθμούς από ιδιωτικές επιχειρήσεις για εμπορικούς και διαφημιστικούς σκοπούς και στηρίζεται στην πεποίθηση ότι στα αυτά κατ' αρχήν ζητήματα αρμόζουν ενιαίες λύσεις».²⁶¹

Αντικείμενο της ρύθμισης αποτελούν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που αφορούν φυσικά πρόσωπα. Εκτός πεδίου εφαρμογής του Νόμου τίθενται, συνεπώς, οι πληροφορίες που δεν αναφέρονται σε πρόσωπα. Επίσης, εξαιρούνται τα νομικά πρόσωπα. Ο λόγος που εξαιρούνται τα νομικά πρόσωπα είναι, σύμφωνα με την ασαφή διατύπωση της εισηγητικής έκθεσης, ότι η ρύθμιση της επεξεργασίας δεδομένων που τα αφορούν πρέπει να γίνεται με βάση εντελώς διαφορετικές αρχές και κριτήρια.²⁶²

²⁶⁰ Βλαχόπουλος Π., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 70.

²⁶¹ Εισηγητική έκθεση Ν. 2472/1997.

²⁶² Εισηγητική έκθεση Ν. 2472/1997 επί του άρθρου 1.

Ο νόμος ρυθμίζει επίσης την επεξεργασία δεδομένων τόσο με ηλεκτρονικά όσο και με συμβατικά μέσα, δηλαδή την δια χειρός επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 3 παρ. 1 Ν. 2472/1997).²⁶³ Στην ίδια διάταξη προβλέπει ακόμα ότι τα προσωπικά δεδομένα περιλαμβάνονται ή πρόκειται να περιληφθούν σε αρχείο. Η προϋπόθεση όμως αυτή αφορά μόνο την περίπτωση της μη αυτοματοποιημένης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων. Αξίζει να σημειωθεί ότι στο άρθρο 2 παρ. ε' του Ν. 2472/1997, η έννοια του αρχείου είναι ευρύτερη από αυτή που προβλέπεται στην Οδηγία 95/64/ΕΚ, καθ' όσον δεν περιλαμβάνεται ως προϋπόθεση να είναι διαρθρωμένο το αρχείο.

Επίσης, ο Ν. 2472/1997 δεν εξαιρεί από την εφαρμογή του τα δεδομένα που εν πρώτοις όψεως φαίνονται ως ασήμαντα ή μη ευαίσθητα. Η μόνη ίσως εξαίρεση που προβλέπεται είναι η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, η οποία πραγματοποιείται από φυσικό πρόσωπο για την άσκηση δραστηριοτήτων αποκλειστικά προσωπικών ή οικιακών.²⁶⁴

2) Φορείς-αποδέκτες

Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 9^α Σ., φορείς του δικαιώματος της προστασίας των προσωπικών δεδομένων είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα, δηλαδή τόσο οι Έλληνες όσο και οι αλλοδαποί, καθώς δεν πρόκειται για δικαίωμα που προσιδιάζει μόνο στους πολίτες, αλλά αφορά σε κάθε άνθρωπο.²⁶⁵ Κατά την Ηλιάδου Α., φορείς του δικαιώματος αποτελούν και τα νομικά πρόσωπα, στο βαθμό που γι' αυτά εμφιλοχωρεί ο κίνδυνος μέσω της λεπτομερειακής καταγραφής και στη συνέχεια της ανέλεγκτης διασταύρωσης των δεδομένων που τους

²⁶³ Ιγγλεζάκης Ι., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 65-66.

²⁶⁴ Ιγγλεζάκης Ι., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 67

²⁶⁵ Μήτρου Λ., Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα; Σε: Τσάτσο Δ./Βενιζέλο Ε./Κοντιάδη Ξ., (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 97.

αφορούν, να καθίσταται αδύνατη η συμμετοχή τους στην κοινωνική, πολιτική και οικονομική ζωή της χώρας, αφού μάλιστα, αυτή η συνέπεια κατ' επέκταση αντανακλάται ευθέως στη δράση των φυσικών προσώπων που συμμετέχουν στο νομικό πρόσωπο, καθώς αφορά τη συλλογική τους δράση.²⁶⁶ Από την άλλη, κατά τον Χριστοδούλου Κ., η αναλογική επέκταση της προστασίας και σε νομικά πρόσωπα δεν υποστηρίζεται από το πνεύμα της ΕΕ. Κατά τον ίδιο, κατά της αναλογίας μάχεται το γεγονός ότι σ' όλες τις περιπτώσεις, το τυχόν θιγόμενο φυσικό πρόσωπο δεν αποστερείται κατ' αρχήν τα δικαιώματα του Ν. 2472/1997, αφού τα δεδομένα τέτοιων νομικών προσώπων θα συνιστούν ταυτόχρονα και προσωπικά δεδομένα των μελών τους και κατά συνέπεια θεωρούνται, αυτοτελώς, προστατευτέα ως τέτοια.²⁶⁷ Κατά τη γνώμη μου, η πρώτη άποψη είναι πιο πειστική σε νομικό πλαίσιο αλλά και σε πλαίσιο κατοχύρωσης δικαιωμάτων.

Από την άλλη, αποδέκτες του δικαιώματος του άρθρου 9^α Σ. είναι κατ' αρχήν όλα τα όργανα του κράτους, σε σχέση με το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους και ανεξάρτητα από τη μορφή οργάνωσης που εκάστοτε επιλέγεται, όπως συμβαίνει εν γένει με τους αποδέκτες των συνταγματικών δικαιωμάτων.²⁶⁸ Κατά συνέπεια, τα κρατικά όργανα έχουν υποχρέωση να σέβονται και παράλληλα να προστατεύουν την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης. Πρέπει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα του άρθρου 9^α Σ. αναπτύσσει τριτενέργεια και προσιδιάζει και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Η τριτενέργεια του δικαιώματος αυτού θεμελιώνεται εύκολα και με αναφορά στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. γ' Σ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι αν και ο Ν. 2472/1997 περιείχε διατάξεις με τις οποίες προβλεπόταν η προστασία του ατόμου από τη χρήση και επεξεργασία των πληροφοριών που το αφορούν, ο αναθεωρητικός

²⁶⁶ Ηλιάδου Α., Η συνταγματική κατοχύρωση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε: Κοτσαλής Λ., Προσωπικά Δεδομένα, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ.34.

²⁶⁷ Χριστοδούλου Κ., Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων, Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σελ. 34

²⁶⁸ Ηλιάδου Α., Η συνταγματική κατοχύρωση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ο.π. σελ. 34.

νομοθέτης, με την αναθεώρηση του 2001, εισήγαγε την προστασία των πληροφοριών αυτών ως συνταγματικό δικαίωμα, με την ψήφιση του άρθρου 9^α Σ. Έτσι, με το Ν. 2472/1997 και τη νέα συνταγματική διάταξη του άρθρου 9^α Σ., ουσιαστικά θεσμοθετείται άμεση και αποτελεσματικότερη προστασία του πολίτη από την επεξεργασία όλων αυτών των πληροφοριών, διότι πλέον αποτελεί συνταγματικό δικαίωμα κάθε πολίτη να μην καθίσταται πληροφοριακό αντικείμενο, αλλά να προσδιορίζει ο ίδιος, ποιες από τις πληροφορίες, που το αφορούν, θα καταστούν γνωστές στο περιβάλλον (δικαίωμα πληροφοριακού αυτοκαθορισμού).²⁶⁹ Υπό το πρίσμα αυτό, οι φορείς-αποδέκτες του δικαιώματος προστασίας προσωπικών δεδομένων (και πληροφοριακού αυτοκαθορισμού), δεν διαφοροποιήθηκαν με τη νέα συνταγματική διάταξη. Απλώς, η προστασία του νόμου «εξελίχτηκε» σε συνταγματικό δικαίωμα.

3) Βασικές ρυθμίσεις του Ν. 2472/1997

- Απλά δεδομένα: Ο ορισμός των απλών δεδομένων δίνεται στο άρθρο 2 περ. α' του Ν. 2472/1997 και είναι κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο υποκείμενο των δεδομένων. Δεν λογίζονται ως δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα τα στατιστικής φύσεως συγκεντρωτικά στοιχεία, από τα οποία δεν μπορούν πλέον να προσδιορισθούν τα υποκείμενα των δεδομένων.
- Ευαίσθητα δεδομένα: Είναι τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες, καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων.

Ο Ν. 2472/1997 διακρίνει τα προσωπικά δεδομένα σε απλά και ευαίσθητα. Ευαίσθητα δεδομένα είναι αυτά και μόνο αυτά που

²⁶⁹ Μήτρου Λ., Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα; Σε: Τσάτσο Δ./Βενιζέλο Ε./Κοντιάδη Ξ., (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα;, ο.π., σελ. 84 επ.

απαριθμούνται στη διάταξη του άρθρου 2 περ. β' του νόμου. Η διάκριση αυτή ενέχει κάποια αξιολογική βαρύτητα, όχι όμως αναγκαστικά την αξιολογική βαρύτητα που μπορεί να αποδίδεται κατά την κοινή λεγόμενη λογική.²⁷⁰ Υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε να πει κανείς ότι η φορολογική κατάσταση ενός προσώπου, θα φαινόταν λογικό, να θεωρηθεί ως ευαίσθητο δεδομένο. Όμως, σύμφωνα με το νόμο, θεωρείται απλό δεδομένο. Αυτό δεν σημαίνει ότι η προστασία των φορολογικών δεδομένων υπολείπεται της προστασίας άλλων κατηγοριών δεδομένων. Απλώς, πέρα από την προστασία που τους αποδίδει ο Ν. 2472/1997, προστατεύονται επιπλέον και από τις διατάξεις περί φορολογικού απορρήτου. Από την άλλη τα ιατρικά δεδομένα, προστατεύονται και από τον νόμο ως ευαίσθητα δεδομένα αλλά και από τις διατάξεις περί ιατρικού απορρήτου. Κατά συνέπεια, δεν πρέπει να συγχέουμε την έννοια των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων με αυτήν δεδομένων που λόγω μιας ιδιάζουσας σπουδαιότητας προστατεύονται από ειδικά απόρρητα, είναι όμως απλά.²⁷¹ Ποια ήταν όμως η σκέψη του νομοθέτη και ποιος ο σκοπός ώστε να δώσει αυξημένη προστασία στα δεδομένα που ο ίδιος χαρακτήρισε ως ευαίσθητα; Κατά τον Μίτλεπτον Φ., τα κριτήρια του νομοθέτη είναι δύο: α) η δημιουργία ή μη διακρίσεων για το υποκείμενο των δεδομένων και β) η υποκειμενικότητα με την οποία προσλαμβάνεται η πληροφορία. Η γνώση μιας συγκεκριμένης πληροφορίας ότι είναι υποστηρικτής μιας συγκεκριμένης θρησκείας ή συγκεκριμένων πολιτικών φρονημάτων δεν πρέπει να έχει θετικές ή αρνητικές συνέπειες για το πρόσωπο αυτό σε μια δημοκρατική κοινωνία και από την άλλη αυτή η πληροφορία αξιολογείται εντελώς υποκειμενικά από το κοινωνικό σύνολο.²⁷² Είναι εμφανές ότι αυτά τα δύο κριτήρια δικαιολογούν το λόγο για τον οποίο ο νομοθέτης επέλεξε συγκεκριμένες κατηγορίες δεδομένων ως ευαίσθητες.

²⁷⁰ Μίτλεπτον Φ., Η έννοια των προσωπικών δεδομένων σε: Κοτσαλής Λ., Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 21.

²⁷¹ Μίτλεπτον Φ., Η έννοια των προσωπικών δεδομένων σε: Κοτσαλής Λ., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 21.

²⁷² Μίτλεπτον Φ., Η έννοια των προσωπικών δεδομένων σε: Κοτσαλής Λ., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 21-22.

- Υποκείμενο των δεδομένων: Είναι το φυσικό πρόσωπο στο οποίο αναφέρονται τα δεδομένα, και του οποίου η ταυτότητα είναι γνωστή ή μπορεί να εξακριβωθεί, δηλαδή μπορεί να προσδιορισθεί αμέσως ή εμμέσως, ιδίως βάσει αριθμού ταυτότητας ή βάσει ενός η περισσότερων συγκεκριμένων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την υπόστασή του από άποψη φυσική, βιολογική, ψυχική, οικονομική, πολιτιστική, πολιτική ή κοινωνική.
- Επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (“επεξεργασία”): Είναι κάθε εργασία ή σειρά εργασιών που πραγματοποιείται, από το Δημόσιο ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου ή ένωση προσώπων ή φυσικό πρόσωπο με ή χωρίς τη βοήθεια αυτοματοποιημένων μεθόδων και εφαρμόζονται σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διατήρηση ή αποθήκευση, η τροποποίηση, η εξαγωγή, η χρήση, η διαβίβαση, η διάδοση ή κάθε άλλης μορφής διάθεση, η συσχέτιση ή ο συνδυασμός, η διασύνδεση, η δέσμευση (κλείδωμα), η διαγραφή, η καταστροφή.

Σχετικά με την επεξεργασία οφείλουμε να πούμε ότι για την επεξεργασία των απλών προσωπικών δεδομένων, οι προϋποθέσεις επεξεργασίας τους είναι πιο διακριτές και πρέπει να ανταποκρίνονται στις διατάξεις των άρθρων 4, 5 και 11 του Ν. 2472/1997. Για τα ευαίσθητα όμως προσωπικά δεδομένα, που προστατεύονται περισσότερο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι προϋποθέσεις για την νόμιμη επεξεργασία τους είναι τρεις: α) να τηρούνται οι γενικές αρχές και προϋποθέσεις των άρθρων 4 και 5, β) να υπάρχει άδεια της Αρχής και γ) να συντρέχει μια από τις αναφερόμενες στο άρθρο 7 παρ. 2, του νόμου, περιπτώσεις.²⁷³ Οι εξαιρέσεις είναι συγκεκριμένες, όπως αν το υποκείμενο των δεδομένων έχει δώσει τη γραπτή συγκατάθεσή του, στο βαθμό που το αποφάσισε ελεύθερα (άρθρο 7 παρ. 2 περ. α'), όταν η επεξεργασία είναι αναγκαία για τη διαφύλαξη ζωτικού συμφέροντος του υποκειμένου και δεν είναι δυνατή

²⁷³ Ιγγλεζάκης Ι., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 34 επ.

η λήψη της συγκατάθεσης ή η επεξεργασία αφορά δεδομένα που δημοσιοποιεί το ίδιο το υποκείμενο ή είναι αναγκαία για την άσκηση δικαιώματος κλπ. (άρθρο 7 παρ. 2 περ. β' και γ'). Επίσης, εξαιρέσεις θεσπίστηκαν όταν υπάρχουν περιπτώσεις επεξεργασίας σχετικά με θέματα υγείας (άρθρο 7 παρ. 2 περ. δ') ή όταν η επεξεργασία εκτελείται από δημόσια αρχή και είτε επιβάλλεται για λόγους εθνικής ασφάλειας είτε είναι αναγκαία για τη διακρίβωση εγκλημάτων, είτε για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας ή για την άσκηση ελέγχου στις κοινωνικές παροχές (άρθρο 7 παρ. 2 περ. ε'). Τέλος όταν η επεξεργασία πραγματοποιείται για ερευνητικούς και επιστημονικούς σκοπούς ή για την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος (άρθρο 7 παρ. 2 περ. στ' και ζ').²⁷⁴ Άξιο λόγου αποτελεί και η μεταγενέστερη εισαγωγή του άρθρου 7^α στο Ν. 2472/1997, το οποίο εισήχθη με το άρθρο 8 παρ. 4 του Ν. 2819/2000 και το οποίο προβλέπει συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου απαλλάσσεται ο υπεύθυνος επεξεργασίας από τις υποχρεώσεις που θέτουν τα άρθρα 6 και 7 (γνωστοποίηση στην αρχή της σύστασης και λειτουργίας αρχείου ή της επεξεργασίας καθώς και η λήψη άδειας σε περίπτωση επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων) για υποθέσεις που εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 7^α του Ν. 2472/1997.

- Υπεύθυνος επεξεργασίας: Είναι οποιοσδήποτε καθορίζει τον σκοπό και τον τρόπο επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσια αρχή ή υπηρεσία ή οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός. Όταν ο σκοπός και ο τρόπος της επεξεργασίας καθορίζονται με διατάξεις νόμου ή κανονιστικές διατάξεις εθνικού ή κοινοτικού δικαίου, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τα ειδικά κριτήρια βάσει των οποίων γίνεται η επιλογή του καθορίζονται αντίστοιχα από το εθνικό ή το κοινοτικό δίκαιο ενώ *εκτελών την επεξεργασία*, οποιοσδήποτε επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα για λογαριασμό υπεύθυνου

²⁷⁴ Ιγγλεζάκης Ι., Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, ο.π., σελ. 34.

επεξεργασίας, όπως φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσια αρχή ή υπηρεσία ή οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός.

- **Τρίτος:** Είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημόσια αρχή ή υπηρεσία, ή οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός, εκτός από το υποκείμενο των δεδομένων, τον υπεύθυνο επεξεργασίας και τα πρόσωπα που είναι εξουσιοδοτημένα να επεξεργάζονται τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, εφόσον ενεργούν υπό την άμεση εποπτεία ή για λογαριασμό του υπεύθυνου επεξεργασίας. Από την άλλη *αποδέκτης*, το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή ή υπηρεσία, ή οποιοσδήποτε άλλος οργανισμός, στον οποίο ανακοινώνονται ή μεταδίδονται τα δεδομένα, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για τρίτο ή όχι. **Η διαφορά μεταξύ τρίτου και αποδέκτη είναι ότι ο τελευταίος δεν επιλαμβάνεται των δεδομένων μόνον με τη δική του μονομερή θέληση, αλλά στηριγμένος στη θέληση αυτού που του τα ανακοινώνει ή μεταδίδει, ο οποίος βεβαίως δεν μπορεί να είναι άλλος από αυτόν που τα ελέγχει μέχρι τότε, ήτοι εξ' ορισμού από τον υπεύθυνο της επεξεργασίας τους. Διαφορετικά αν επιλαμβάνεται των δεδομένων για δικό του λογαριασμό, ονομάζεται «τρίτος».**²⁷⁵

Δ) Το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης

Το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης ή πληροφοριακού αυτοκαθορισμού παρέχει τη δυνατότητα στο άτομο να γνωρίζει, να παρακολουθεί και να ελέγχει ποιος και γιατί συλλέγει και διατηρεί πληροφορίες που το αφορούν, ώστε να προστατεύει τον εαυτό του καθώς και να μπορεί το ίδιο να προσδιορίζει, με βάση τις επιθυμίες και την προσωπικότητά του, τον εαυτό του. Ας μην ξεχνάμε ότι η προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.), είναι ο σκληρός πυρήνας του δικαιώματος της προσωπικότητας και του πληροφοριακού

²⁷⁵ Χριστοδούλου Κ., Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων, ο.π., σελ. 36-38.

αυτοκαθορισμού και παράλληλα ο κεντρικός άξονας του δικαϊκού μας συστήματος από όπου πηγάζουν όλα τα δικαιώματα.²⁷⁶ Επίσης, η εσωτερική ολοκλήρωση ενός ανθρώπου προϋποθέτει την ελευθερία της επικοινωνίας, την ελευθερία στην πρόσληψη και παροχή πληροφοριών, η δε καταγραφή προσωπικών πληροφοριών, τον καθιστά χειραγωγήσιμο και όπως προαναφέραμε, προσβάλλει την ελευθερία που πρέπει να έχει ο άνθρωπος ώστε να προσδιορίζει ο ίδιος τον εαυτό του.²⁷⁷

Πρέπει να αναφερθεί ότι το δικαίωμα αυτό είναι αμυντικό έναντι των φορέων της κρατικής εξουσίας. Θεωρώ όμως ότι το συγκεκριμένο δικαίωμα αναπτύσσει τριπενέργεια και προσιδιάζει, χωρίς κανένα πρόβλημα νομικό ή πρακτικό, και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Αυτό φαίνεται ξεκάθαρα και από τη διατύπωση του Συντάγματος στο άρθρο 9^α Σ. αλλά και στο πνεύμα του Ν. 2472/1997, όπου γίνεται λόγος για την προστασία των προσωπικών δεδομένων χωρίς να υπάρχει περιορισμός σε αυτόν που θα τα συλλέξει ή θα τα επεξεργαστεί. Ορθώς θεωρώ ότι ο νομοθέτης κινήθηκε προς αυτήν την κατεύθυνση καθώς είναι περισσότερο πιθανό, η αθέμιτη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων, να προέρχεται από ιδιώτες ενώ λιγότερο από την κρατική εξουσία.

Με τη νομοθετική κατοχύρωση του συνόλου της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης ή πληροφοριακού αυτοκαθορισμού κατοχυρώνεται ως μέσο αυτοπροστασίας του υποκειμένου των δεδομένων ενώ οι αντικειμενικές αρχές κατοχυρώνονται ως κανόνες αναγκαστικού δικαίου διαπερνώντας το υποκειμενικό στοιχείο του δικαιώματος.²⁷⁸

²⁷⁶ Ανθίμου Κ., Το δικαίωμα πληροφοριακού αυτοκαθορισμού του ατόμου ως έκφραση επί του δικαιώματος της προσωπικότητας, ΚριτΕ, 1998, σελ. 164 επ.

²⁷⁷ Μήτρου Λ., Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα; Σε: Τσάτσο Δ./Βενιζέλο Ε./Κονιάδη Ξ., (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, ο.π., 83 επ.

²⁷⁸ Σωτηρόπουλος Β., Η συνταγματική προστασία των προσωπικών δεδομένων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 53 επ.

Ε) Σχέση του δικαίου προστασίας προσωπικών δεδομένων με το δικαίωμα στην πληροφόρηση

Εύλογα θα μπορούσε να σκεφτεί κανείς ότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ του δικαιώματος προστασίας προσωπικών δεδομένων και του δικαιώματος της πληροφόρησης. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται εύκολα από τη σκέψη για το τι συμβαίνει στην περίπτωση που αιτείται η πρόσβαση σε ένα έγγραφο που φυλάσσεται στη διοίκηση και στο οποίο περιέχονται προσωπικά δεδομένα (απλά ή ευαίσθητα).

Θεωρητικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι όντως υπάρχει μια σχέση, πλην όμως αυτή, κατά κάποιο τρόπο, μάλλον χαρακτηρίζεται από σύγχυση, τουλάχιστον σε πρακτικό επίπεδο. Την προβληματική αυτή σχέση θα την αναλύσουμε στο επόμενο κεφάλαιο. Πριν όμως από αυτό, θα πρέπει να ξεκαθαρίσουμε ορισμένα θέματα σε συνταγματικό επίπεδο, απαραίτητα για να κατανοήσουμε τη σχέση του άρθρου 5^ο Σ. (δικαίωμα στην πληροφόρηση) και 9^ο Σ. (δικαίωμα προστασίας προσωπικών δεδομένων).

Το άρθρο 9^ο Σ. συνδέεται άμεσα, τόσο με το άρθρο 2 παρ. 1 Σ. (προστασία της αξίας του ανθρώπου) όσο και με το 5 παρ. 1 Σ. (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας). Φαινομενικά, συγκρούεται με το δικαίωμα στην πληροφόρηση του άρθρου 5^ο Σ., πλην όμως, η συστηματικότερη έρευνα, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για δικαιώματα αυτοτελή, με διαφορετικό πεδίο εφαρμογής.²⁷⁹ Όπως ορθά υποστηρίζεται, το δικαίωμα του άρθρου 9^ο Σ. αποτελεί ειδική συνταγματική διάταξη, που κατοχυρώνει με τον καλύτερο και πληρέστερο τρόπο την ιδιαίτερη αξία του δικαιώματος, δηλαδή τη σημασία που έχει η περιορισμένη και περιοριστική από τα δικαιώματα του προσώπου χρήση των προσωπικών δεδομένων,

²⁷⁹ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ο.π., σελ. 199 επ.

ενώ το άρθρο 5^ο Σ., αφορά στο γενικό δικαίωμα πληροφόρησης και τελεί βέβαια υπό την επιφύλαξη νόμου.²⁸⁰

Το νέο δικαίωμα του άρθρου 9^ο Σ., είναι ένα νέο δικαίωμα , που υπερβαίνει αυτό του status positives και αναφέρεται στη λειτουργία των πολιτικών ενεργειών και δραστηκών ατομικών δικαιωμάτων σε σχέση με τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία της πολιτειακής εξέλιξης ενώ όμως δεν παύει να είναι ένα ατομικό δικαίωμα που θεμελιώνει αξίωση αποχής από την επεξεργασία και χρήση προσωπικών δεδομένων.²⁸¹ Παράλληλα υποχρεώνει τη δημιουργία ενός θεσμικού και «ασφαλούς» πλαισίου το οποίο θα προστατεύει κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο άτομο και από την άλλη θα παρέχει εγγυήσεις για την θεμιτή επεξεργασία των πληροφοριών αυτών.

Από την άλλη, το άρθρο 5^ο Σ., καθιερώνει ένα γενικότερο δικαίωμα στην πληροφόρηση, στα πλαίσια της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, χωρίς περιορισμό σχετικά με το είδος των πηγών, όπου εκτείνεται.²⁸² Εισάγεται ως αυτοτελές ατομικό-συμμετοχικό δικαίωμα, το δικαίωμα του καθενός να συμμετέχει στην κοινωνία της πληροφορίας.²⁸³ Οι περιορισμοί που προβλέπονται στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 μπορούν να επιβληθούν μόνο με νόμο. Φυσικά οι εκάστοτε περιορισμοί δικαιολογούνται μόνο όταν αυτό είναι απολύτως αναγκαίο και φυσικά να συνάδουν με τους στόχους και σκοπούς που εξυπηρετεί η συνταγματική διάταξη. Τέτοιοι λόγοι μπορεί να είναι σχετικοί με την εθνική ασφάλεια, την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τρίτων προσώπων συμπεριλαμβανομένου και των προσωπικών δεδομένων που σχετίζονται με την ιδιωτική-οικογενειακή ζωή.

²⁸⁰ Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 152. Βλ. επίσης και Βενιζέλος Ε., Το αναεωρητικό κεκτημένο, ο.π., σελ. 157 επ.

²⁸¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 152. Βλ. επίσης και Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του διοικουμένου, ο.π., σελ. 184 επ.

²⁸² Βενιζέλος Ε., Το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος σελ. 20 επ.

²⁸³ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 154.

Τα προαναφερθέντα, έκρινα ως απαραίτητο να αναφέρω, καθώς έπρεπε να διαχωρίσουμε τα δυο δικαιώματα του άρθρου 5^α και 9^α Σ., τουλάχιστον σε συνταγματικό επίπεδο, προκειμένου να κατανοήσουμε το πεδίο εφαρμογής τους και να εξειδικευτεί, κατά το δυνατόν καλύτερα, ο σκοπός που εξυπηρετεί το καθένα, αλλά και να ξεκαθαριστεί η αιτία ρύθμισής τους. Με αυτόν τον τρόπο θα κατανοήσουμε την προβληματική σχέση μεταξύ του Ν. 2472/1997 που προστατεύει τα προσωπικά δεδομένα καθώς και του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 «ΚΔΔς» που θεμελιώνει το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά στοιχεία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΣΧΕΣΗ-ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ-ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ
ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ

Α) Η σχέση-σύγκρουση των δυο νομοθετημάτων

Όπως προαναφέραμε, η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί τον κύριο μοχλό διασφάλισης της κρατικής διαφάνειας παρόλο που η λέξη «διαφάνεια» δεν απαντάται στην κρίσιμη συνταγματική διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Σ.²⁸⁴ Το νομοθετικό (και συνταγματικό) καθεστώς του δικαιώματος πρόσβασης έχει υποστεί με το πέρασμα του χρόνου πολλαπλές αλλαγές με αποτέλεσμα να έχουμε διάφορα διάσπαρατα νομοθετήματα που εξειδικεύουν το δικαίωμα αυτό.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 10 παρ. 3 Σ., στο πλαίσιο ρύθμισης του σχετικού ατομικού δικαιώματος, όριζε, πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ότι «η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο». Κατ' αυτόν τον τρόπο ο συντακτικός νομοθέτης, στα πλαίσια ευρωπαϊκών και διεθνών εξελίξεων καθιέρωσε το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ενώ ο κοινός νομοθέτης εξειδίκευσε το δικαίωμα αυτό με το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986. Επακολούθησε το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 «ΚΔΔς» το οποίο επανέλαβε με ορισμένες διαφοροποιήσεις τη ρύθμιση του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986. Επίσης, καθιερώθηκε το δικαίωμα της πρόσβασης του πολίτη σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, στα πλαίσια της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ, και υλοποιήθηκε σε νομοθετικό επίπεδο με την Κ.Υ.Α. 77921/1440/1995. Η κρίσιμη τομή επήλθε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία μετέτρεψε την ευχέρεια του

²⁸⁴ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 79 επ.

κοινού νομοθέτη σε υποχρέωση και την εξόπλισε με επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής της. Εν συνεχεία ακολούθησε ο Ν. 3448/2006 «για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα» ο οποίος εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς τη σχετική κοινοτική Οδηγία 2003/98/ΕΚ. Σημειώνεται ότι με αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα πρόσβασης απέκτησε υπερνομοθετική ισχύ, όχι μόνο λόγω της συνταγματικής του κατοχύρωσης αλλά και λόγω της κατοχύρωσης στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Τέλος, θεσπίστηκε το Π.Δ. 28/2015 το οποίο, όπως προαναφέραμε, απλά κωδικοποίησε σε ένα κείμενο τα όσα προβλέπονταν από τα προηγούμενα νομοθετήματα για το δικαίωμα πρόσβασης.

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν για την πληρότητα κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης σε νομοθετικό, συνταγματικό και ενωσιακό πλαίσιο, εύλογα θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος ότι το δικαίωμα πρόσβασης είναι απόλυτο και δεν τίθενται θέματα περιορισμού ή και αμφισβήτησής του. Όμως, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων φαίνεται να έρχεται σε σύγκρουση με ένα άλλο δικαίωμα το οποίο έχει κατοχυρωθεί και αυτό συνταγματικά, αυτό της προστασίας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9^α Σ.). Έτσι η διοίκηση δεν μπορεί πλέον να επικαλεστεί ότι το ισχύον δίκαιο δεν καθιερώνει το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, μπορεί όμως, υπό προϋποθέσεις, να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού με την επίκληση της συνταγματικής επιταγής της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της συναφούς νομοθεσίας (Ν. 2472/1997).²⁸⁵ Αξίζει να σημειώσουμε την ετήσια έκθεση του έτους 2003 του κύκλου δικαιωμάτων του ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη²⁸⁶, κατά την οποία η διοίκηση, πολλές φορές,

²⁸⁵ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 92-93.

²⁸⁶ Ετήσια έκθεση του έτους 2003 του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη, σε ΔτΑ 23/2004, 931 {976}, «...Μεταξύ των δικαιωμάτων του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, εκείνο που φαίνεται να δοκιμάζει περισσότερο - και είναι κατ' εξοχήν κρίσιμο για την οργάνωση της έννομης προστασίας του εκάστοτε θιγόμενου - είναι το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και, μάλιστα, συχνά υπό το πρόσχημα της σύγκρουσής του με την ανάγκη προστασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων»

βρίσκει στην προστασία των προσωπικών δεδομένων ένα «βολικό» και συνταγματικής ισχύος επιχείρημα²⁸⁷, προκειμένου να νομιμοποιήσει καταστάσεις αδιαφάνειας.

Το κυριότερο πρόβλημα της σύγκρουσης έγκειται στο δυαδισμό των νομοθετημάτων ο οποίος υφίσταται στην ελληνική έννομη τάξη. Βέβαια αυτό συμβαίνει και σε πολλές αλλοδαπές νομοθεσίες.²⁸⁸ Από τη μία έχουμε το άρθρο 5 του ΚΔΔς το οποίο καθιερώνει το δικαίωμα πρόσβασης και προβλέπει στην παρ. 3 εδ. α' εξαίρεση που αφορά τις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου και τις περιπτώσεις όπου παραβιάζεται το απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ενώ το υπόλοιπο πλέγμα διατάξεων του άρθρου 5, σύμφωνα με την γραμματική διατύπωσή του, δεν προβλέπει τα προσωπικά δεδομένα, πόσω δε μάλλον περιπτώσεις εξαιρέσεις τους. Από την άλλη, ο Ν. 2472/1997 έχει εντελώς διαφορετική δομή και στηρίζεται στα προσωπικά δεδομένα και κυρίως στη διάκριση μεταξύ τους σε απλά και ευαίσθητα. Τα ευαίσθητα δεδομένα τυγχάνουν αυξημένης προστασίας και απαγορεύεται κατ' αρχήν κάθε επεξεργασία, κατ' άρθρο 7 παρ. 1 του σχετικού νόμου ενώ προβλέπονται κάποιες ειδικές εξαιρέσεις για την επεξεργασία τους (άρθρο 7 παρ. 2).²⁸⁹ Όσον αφορά τώρα τα απλά

²⁸⁷ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 93.

²⁸⁸ Γίνεται μνεία ότι δυο διαφορετικά νομοθετήματα προβλέπονται σε επίπεδο ευρωπαϊκής ένωσης και συγκεκριμένα ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ που αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών οργάνων και ο Κανονισμός 45/2001/ΕΚ που αφορά την προστασία προσωπικών δεδομένων.

²⁸⁹ Άρθρο 7 παρ. 2 Ν. 2472/1997: 2. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η συλλογή και η επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων, καθώς και η ίδρυση και λειτουργία σχετικού αρχείου, ύστερα από άδεια της Αρχής,* όταν συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) Το υποκείμενο έδωσε τη γραπτή συγκατάθεσή του εκτός εάν η συγκατάθεση έχει αποσπασθεί με τρόπο που αντίκειται στο νόμο ή τα χρηστά ήθη ή νόμος ορίζει ότι η συγκατάθεση δεν αίρει την απαγόρευση.

β) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για τη διαφύλαξη ζωτικού συμφέροντος του υποκειμένου ή προβλεπόμενου από το νόμο συμφέροντος τρίτου, εάν το υποκείμενο τελεί σε φυσική ή νομική αδυναμία να δώσει τη συγκατάθεσή του.

γ) Η επεξεργασία αφορά δεδομένα που δημοσιοποιεί το ίδιο το υποκείμενο ή είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου.

δεδομένα, η επεξεργασία τους επιτρέπεται μόνο ύστερα από τη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων, κατ' άρθρο 5 παρ. 1 του σχετικού νόμου, ενώ εξαιρετικά επιτρέπεται και η χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου, επεξεργασία τους, κατ' άρθρο 5 παρ. 2 του σχετικού νόμου στα πλαίσια της διαφάνειας της κρατικής δράσης.²⁹⁰ Επίσης, σύμφωνα με την ΑΠΔΠΧ, η ρητώς καθοριζόμενη ρύθμιση για την επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων όσον αφορά την υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου (άρθρο 7 παρ. 2 εδ. γ' του Ν. 2472/1997) ισχύει, κατά βάση, και για τα

δ) Η επεξεργασία αφορά θέματα υγείας και εκτελείται από πρόσωπο που ασχολείται κατ' επάγγελμα με την παροχή υπηρεσιών υγείας και υπόκειται σε καθήκον εχεμύθειας ή σε συναφείς κώδικες δεοντολογίας, υπό τον όρο ότι η επεξεργασία είναι απαραίτητη για την ιατρική πρόληψη, διάγνωση, περίθαλψη ή τη διαχείριση υπηρεσιών υγείας.

ε) Η επεξεργασία εκτελείται από Δημόσια Αρχή και είναι αναγκαία είτε αα) για λόγους εθνικής ασφάλειας είτε ββ) για την εξυπηρέτηση των αναγκών εγκληματολογικής ή σωφρονιστικής πολιτικής και αφορά τη διακρίβωση εγκλημάτων, ποινικές καταδίκες ή μέτρα ασφαλείας είτε γγ) για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας είτε δδ) για την άσκηση δημόσιου φορολογικού ελέγχου ή δημόσιου ελέγχου κοινωνικών παροχών.

στ) Η επεξεργασία πραγματοποιείται για ερευνητικούς και επιστημονικούς αποκλειστικά σκοπούς και υπό τον όρο ότι τηρείται η ανωνυμία και λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων στα οποία αναφέρονται.

ζ) Η επεξεργασία αφορά δεδομένα δημοσίων προσώπων, εφόσον αυτά συνδέονται με την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος ή τη διαχείριση συμφερόντων τρίτων, και πραγματοποιείται αποκλειστικά για την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος. Η άδεια της αρχής χορηγείται μόνο εφόσον η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία για την εξασφάλιση του δικαιώματος πληροφόρησης επί θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος καθώς και στο πλαίσιο καλλιτεχνικής έκφρασης και εφόσον δεν παραβιάζεται καθ' οιονδήποτε τρόπο το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

²⁹⁰Άρθρο 5 παρ. 2 Ν. 2472/1997: Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση, όταν:

α) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκτέλεση σύμβασης, στην οποία συμβαλλόμενο μέρος είναι υποκείμενο δεδομένων ή για τη λήψη μέτρων κατόπιν αιτήσεως του υποκειμένου κατά το προσυμβατικό στάδιο.

β) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρεώσεως του υπεύθυνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από το νόμο.

γ) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για τη διαφύλαξη ζωτικού συμφέροντος του υποκειμένου, εάν αυτό τελεί σε φυσική ή νομική αδυναμία να δώσει τη συγκατάθεσή του.

δ) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκτέλεση έργου δημόσιου συμφέροντος ή έργου που εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και εκτελείται από δημόσια αρχή ή έχει ανατεθεί από αυτή είτε στον υπεύθυνο επεξεργασίας είτε σε τρίτο, στον οποίο γνωστοποιούνται τα δεδομένα.

ε) Η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή ο τρίτος ή οι τρίτοι στους οποίους ανακοινώνονται τα δεδομένα και υπό τον όρο ότι τούτο υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα και δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες αυτών.

απλά δεδομένα παρά την έλλειψη σχετικής ρητής ρύθμισης στο νόμο.²⁹¹ Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 3 του Ν. 2472/1997²⁹², εάν τα δεδομένα ανακοινώνονται σε τρίτους, το υποκείμενο ενημερώνεται για την ανακοίνωση πριν από αυτούς. Αντίθετα στο άρθρο 5 του ΚΔΔς τέτοια υποχρέωση ενημέρωσης δεν υφίσταται.

Από τα προαναφερθέντα προκύπτουν εμφανώς σημάδια σύγκρουσης των δυο νομοθετημάτων που ρυθμίζουν τα δυο δικαιώματα. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο αυτό είναι πολλά και δικαιολογημένα θα προσέθετα. Πως θα ενεργήσει μια διοικητική αρχή όταν ένας πολίτης επιθυμεί πρόσβαση σε ένα έγγραφο το οποίο περιέχει προσωπικά δεδομένα; Θα εφαρμόσει το άρθρο 5 παρ. 3 του ΚΔΔς εξετάζοντας εάν τα προσωπικά δεδομένα του τρίτου προσώπου αφορούν τον ιδιωτικό βίο ή σχετίζονται με το απόρρητο, αρνούμενη την πρόσβαση σε αυτές τις περιπτώσεις και να επιτρέψει τις υπόλοιπες χωρίς την ενημέρωση του υποκειμένου των δεδομένων; Ή μήπως θα πρέπει να στηριχτεί στον Ν. 2472/1997, να προβεί σε διάκριση μεταξύ απλών και ευαίσθητων δεδομένων και στην δεύτερη περίπτωση να παραπέμψει το θέμα στην ΑΠΔΠΧ που θα πρέπει να ικανοποιήσει το αίτημα μόνο εάν ο αιτών είναι δημοσιογράφος και πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις του «δημοσιογραφικού προνομίου» ή είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου, στη περίπτωση δε των απλών δεδομένων να αποφασίσει η ίδια η διοικητική αρχή βάσει της ρήτρας στάθμισης του άρθρου 5 παρ. 2 περ. ε' του Ν. 2472/1997 και σε θετική περίπτωση «πρόσβασης» να χορηγήσει το αιτούμενο έγγραφο ύστερα από προηγούμενη ενημέρωση του υποκειμένου των δεδομένων;

Το ερώτημα περί του ποιο από τα δυο νομοθετήματα πρέπει να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση, καθίσταται ιδιαίτερα προβληματικό αν

²⁹¹ ΑΠΔΠΧ 18/2003, 17/2004, 8/2005, 9/2005, 30/2005.

²⁹² Άρθρο 11 παρ. 3 Ν. 2472/1997: 3. Εάν τα δεδομένα ανακοινώνονται σε τρίτους, το υποκείμενο ενημερώνεται για την ανακοίνωση πριν από αυτούς.

λάβουμε υπόψη μας ότι στο άρθρο 22 παρ. 4 του Ν. 2472/1997 προβλέπονται αυστηρές κυρώσεις μεταξύ των οποίων φυλάκιση και χρηματική ποινή για όποιον, χωρίς δικαίωμα, λαμβάνει γνώση προσωπικών δεδομένων ή μεταδίδει ή ανακοινώνει ήτα καθιστά προσπάθεια σε μη δικαιούμενα πρόσωπα. Σε περίπτωση δε που αφορά ευαίσθητα δεδομένα οι ποινές αυτές αυξάνονται σε μεγάλο βαθμό. Επίσης, στο άρθρο 9 του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι ποινική ευθύνη έχει και ο εκπρόσωπος του νομικού προσώπου ή ο επικεφαλής της δημόσιας αρχής ή οργανισμού. Υπό το πρίσμα αυτό, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος έλλειψης σαφούς νομοθεσίας έχει σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία «εμποδίων» στις διοικητικές αρχές έτσι ώστε να μην χορηγούν τέτοια διοικητικά έγγραφα αν δεν υπάρχουν προηγούμενες γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ ή της ΑΠΔΠΧ, στερώντας έτσι από το δικαίωμα πρόσβασης, ένα από τα πιο δραστικά του στοιχεία, ήτοι την ικανοποίηση εντός σύντομου χρονικού διαστήματος (20 ημέρες κατά το άρθρο 5 παρ. 6 ΚΔΔς ή 60 ημέρες-κατ' ανώτατο όριο- σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 3 Σ.).²⁹³

B) Οριοθέτηση δικαιωμάτων-πεδίο εφαρμογής

Παρόλη τη σύγχυση και σύγκρουση μεταξύ των δύο νομοθετημάτων, τα δυο δικαιώματα μπορούν να οριοθετηθούν το ένα έναντι του άλλου. Όπως προαναφέρθηκε, στο άρθρο 5 παρ. 3 του ΚΔΔς αναφέρεται ρητώς ότι το δικαίωμα πρόσβασης δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Κατά τον Δετσαρίδη Χ., τέτοια διάταξη απόρρητου αποτελεί και ο Ν. 2472/1997 για τα προσωπικά δεδομένα.²⁹⁴ Όμως, κατά μία ερμηνεία, με τις διατάξεις του Ν. 2472/1997 δεν τίθεται απόρρητο, συντρέχοντας του οποίου κατ' άρθρο 5 παρ. 3 του ΚΔΔς παύει να υφίσταται το δικαίωμα

²⁹³ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 93.

²⁹⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 154.

πρόσβασης στα έγγραφα.²⁹⁵ Από την άλλη, η άρνηση χορήγησης διοικητικού εγγράφου δεν μπορεί να θεμελιωθεί και στις διατάξεις του Ν. 2472/1997.²⁹⁶ Σύμφωνα με γνωμοδότηση της ολομέλειας του ΝΣΚ, οι απαγορεύσεις που ισχύουν για το άρθρο 5 του ΚΔΔς, εξετάζονται από τη διοίκηση και τα έγγραφα χορηγούνται, εφόσον δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που απαγορεύει το άρθρο αυτό.²⁹⁷ Όταν όμως πρόκειται για έγγραφο το οποίο περιέχει προσωπικά δεδομένα και εφόσον δεν συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 5 ΚΔΔς, τότε, για να διερευνηθεί η δυνατότητα χορήγησης ή μη του εγγράφου, εφαρμόζεται ο Ν. 2472/1997.²⁹⁸

Σημαντική χαρακτηρίζεται μια γνωμοδότηση της ολομέλειας του ΝΣΚ, κατά την οποία έγινε δεκτό, ότι το αντικείμενο του Ν. 2472/1997 είναι διαφορετικό από εκείνο το οποίο ρυθμίζεται με τη διάταξη του άρθρου 5 του ΚΔΔς και υπό αυτή την έννοια δεν υπάρχει συρροή, αλλά αλληλοαποκλεισμός των διατάξεων.²⁹⁹ Το επιχείρημα της γνωμοδότησης βασίστηκε αποκλειστικά στο πρόσωπο του αιτούντα- τρίτου. Δηλαδή στην περίπτωση του ΚΔΔς, ο τρίτος ενδιαφέρεται αποκλειστικά για το περιεχόμενο του εγγράφου, το οποίο σχετίζεται με το έννομο συμφέρον του, το οποίο θέλει να προασπίσει, και όχι για τα προσωπικά δεδομένα που τυχόν περιέχει το έγγραφο και μάλιστα με πρόθεση να τα επεξεργαστεί. Επίσης, κατά τον Τάχο Α., οι διατάξεις του άρθρου 5 του ΚΔΔς έχουν τελείως διαφορετικό σκοπό από τις διατάξεις του Ν. 2472/1997. Κατά τον ίδιο, οι διατάξεις του ΚΔΔς, αφενός μεν θεσμοθετούν τη διαφάνεια στις ενέργειες της Διοικήσεως, αφετέρου δε, δίνουν το δικαίωμα σε κάθε τρίτο, που έχει εύλογο ενδιαφέρον ή έννομο συμφέρον, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων ή ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες, και τούτο, για να προασπίσει νόμιμα συμφέροντά του και όχι βέβαια για οποιαδήποτε «επεξεργασία» επί

²⁹⁵ Γνωμ. 94/2001 ΝΣΚ.

²⁹⁶ Γνωμ. 16/2003 ΝΣΚ.

²⁹⁷ Γνωμ. (ολ) 209/2005 ΝΣΚ.

²⁹⁸ Γνωμ. 70/2006 ΝΣΚ.

²⁹⁹ Γνωμ. (ολ) 727/2001 ΝΣΚ.

αυτών. Δηλαδή στην περίπτωση του ΚΔΔς ο τρίτος ενδιαφέρεται αποκλειστικά για το περιεχόμενο του εγγράφου, το οποίο έχει σχέση με τα συμφέροντά του που θέλει να προασπίσει, και όχι για τα προσωπικά δεδομένα που, τυχόν, μπορεί να υπάρχουν στο έγγραφο και μάλιστα με πρόθεση να τα «επεξεργαστεί».³⁰⁰

Όμως, υπάρχει και η αντίθετη άποψη, η οποία προβάλλει το επιχείρημα ότι οποιαδήποτε πρόσβαση που γίνεται σε προσωπικά δεδομένα, αυτομάτως και σύμφωνα με το Ν. 2472/1997, συνιστά επεξεργασία αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό, ακόμη και όταν το Δημόσιο καθιστά προσιτά τα προσωπικά δεδομένα στον ενδιαφερόμενο ή του χορηγεί αντίγραφα προβαίνει σε επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, οπότε έχει εφαρμογή ο Ν. 2472/1997.³⁰¹ Και σε αυτό το επιχείρημα, η λύση δίνεται από το ΝΣΚ. Σύμφωνα με τη γνωμοδότησή του, γίνεται επίκληση του άρθρου 5 παρ. 2 β' του Ν. 2472/1997, σύμφωνα με το οποίο είναι επιτρεπτή η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση, όταν είναι αναγκαία για εκπλήρωση υποχρέωσης του υπεύθυνου επεξεργασίας η οποία προβλέπεται από το νόμο. Έτσι, το ΝΣΚ δέχεται ως τέτοια υποχρέωση του υπεύθυνου επεξεργασίας αυτή που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 5 του ΚΔΔς για το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα.³⁰²

Ως προς τη θέση της ολομέλειας του ΝΣΚ (209/2005) δεν συμφωνώ απόλυτα. Θεωρώ ότι σε πολλές περιπτώσεις ο αιτών το διοικητικό έγγραφο, ουσιαστικά αυτό που επιθυμεί από την πρόσβαση είναι το ίδιο το περιεχόμενο, δηλαδή τα ίδια τα προσωπικά δεδομένα που εμπεριέχονται σε αυτό τα οποία μάλιστα μπορεί να του χρησιμεύσουν για την προάσπιση των συμφερόντων του. Επίσης, κατά τον Βλαχόπουλο Σ., η εφαρμογή ή μη των διατάξεων του Ν. 2472/1997 δεν εξαρτάται από την υποκειμενική πρόθεση του αιτούντος τα διοικητικά έγγραφα, αλλά από το αντικειμενικό

³⁰⁰ Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 297 επ.

³⁰¹ Αρμαμέντος Π./Σωτηρόπουλος Β., Προσωπικά Δεδομένα-Ερμηνεία Ν. 2472/1997, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 324 επ.

³⁰² Γνωμ. 32/2005 ΝΣΚ.

γεγονός εάν λαμβάνει χώρα ή όχι επεξεργασία προσωπικών δεδομένων.³⁰³ Αν υφίσταται δηλαδή επεξεργασία προσωπικών δεδομένων εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 ανεξάρτητα από την υποκειμενική βούληση του αιτούντος το έγγραφο.

Κατά τον Δετσαρίδη Χ., γίνεται δεκτό ότι η διοίκηση, η οποία είναι στην προκειμένη περίπτωση υπεύθυνος επεξεργασίας, μπορεί να χορηγήσει διάφορα έγγραφα σε τρίτους, εκτός από εκείνα, που αφορούν αυστηρά προσωπικά δεδομένα.³⁰⁴ Βέβαια, θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι τα τελευταία μπορούν να καταστούν αντικείμενο πρόσβασης από ιδιώτη, μόνο στην περίπτωση που αυτός αποδείξει ότι έχει ειδικό έννομο συμφέρον προς τούτο και πάντα με τις ρητές επιφυλάξεις του Ν. 2472/1997 σταθμίζοντας σε κάθε περίπτωση τα συγκρουόμενα έννομα συμφέροντα.³⁰⁵

Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι για τα δυο αυτά νομοθετήματα δεν μπορούν να εφαρμοστούν οι γενικοί νομικοί και ερμηνευτικοί κανόνες που χρησιμοποιούνται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το ίδιο αντικείμενο ρυθμίζεται από περισσότερες διατάξεις (αρχή της υπεροχής του ειδικού προς το γενικό και αρχή της υπεροχής του μεταγενέστερου νόμου έναντι του προγενέστερου). Το άρθρο 5 ΚΔΔς ρυθμίζει γενικά την πρόσβαση σε έγγραφα, στα οποία είτε υπάρχουν είτε δεν υπάρχουν προσωπικά δεδομένα. Άρα στο κομμάτι αυτό είναι ευρύτερος του πεδίου εφαρμογής του Ν. 2472/1997. Από την άλλη και ο Ν. 2472/1997 εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που δεν ρυθμίζονται από τον ΚΔΔς (π.χ. επεξεργασία

³⁰³ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π. σελ. 107 επ.

³⁰⁴ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 156.

³⁰⁵ Γνωμ. 370/2002 ΝΣΚ όπου γίνεται δεκτό ότι το μητρώο συντηρητών και έργων τέχνης, που τηρείται στην Ν/ση Συντηρήσεως Αρχαιοτήτων του ΥΠΠΟ, είναι δημόσιο έγγραφο, περιέχει όμως προσωπικά δεδομένα τρίτων. Η Δ/ση είναι υπεύθυνος επεξεργασίας και κατά ρητή νομοθετική επιταγή, δύναται να χορηγήσει αντίγραφο του εν λόγω μητρώου στα συνδικαλιστικά όργανα των προσώπων, που αφορά η επεξεργασία, για την άσκηση συνδικαλιστικών και μόνο δικαιωμάτων, εκτός από τα αναγραφόμενα στοιχεία ΑΦΜ ΚΑΙ ΔΥΟ. Το ίδιο υποχρεούται να πράξει και στην περίπτωση που το ζητήσει ιδιώτης, εάν αποδείξει ότι η χορήγηση σχετίζεται άμεσα με θέση απασχολήσεως. Σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει, πριν την πρόσβαση, να ενημερωθούν τα υποκείμενα των δεδομένων.

προσωπικών δεδομένων από ιδιώτες). Επίσης, ως προς την εφαρμογή του μεταγενέστερου κανόνα δικαίου, μπορεί ο ΚΔΔς να έπεται του Ν. 2472/1997, δεν συνάγεται όμως η πρόθεση του νομοθέτη να καταργήσει τον τελευταίο, καθώς δεν αναφέρεται κάτι σχετικό στον ΚΔΔς.

Η ΑΠΔΠΧ από την πλευρά της, στηρίχτηκε στο άρθρο 5 παρ. 2 περ. β' του Ν. 2472/1997 κατά την οποία επιτρέπεται η επεξεργασία των απλών προσωπικών δεδομένων χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου τους, όταν είναι αναγκαία για την εκπλήρωση καθήκοντος του υπεύθυνου επεξεργασίας η οποία επιβάλλεται από το νόμο.³⁰⁶ Υπό το πρίσμα αυτό, όταν ο πολίτης αιτείται πρόσβαση σε ένα διοικητικό έγγραφο το οποίο περιέχει απλά προσωπικά δεδομένα, τότε αποκλειστική εφαρμογή έχει το άρθρο 5 του ΚΔΔς με τις όποιες εξαιρέσεις αυτό προβλέπει (ιδιωτική-οικογενειακή ζωή και απόρρητο) ενώ το πεδίο εφαρμογής του Ν. 2472/1997 εντοπίζεται στην υποχρέωση προηγούμενης ενημέρωσης του υποκειμένου των δεδομένων προτού χορηγηθεί το σχετικό έγγραφο.³⁰⁷ Η προβληματική όμως με τις αποφάσεις της αρχής έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι εξετάζει αν επιτρέπεται ή όχι η πρόσβαση σε ένα έγγραφο, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2472/1997 χωρίς να εξετάζει αν επιτρέπεται γενικά η πρόσβαση και δεν απαγορεύεται από άλλες διατάξεις. Το ζήτημα που γεννάται λοιπόν είναι εάν κατά την πρόσβαση, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 και σε θετική περίπτωση, με ποια ένταση και βαθμό, υπό την ταυτόχρονη εφαρμογή του άρθρου 5 του ΚΔΔς. Σίγουρο είναι ότι στο σημείο τομής των δυο νομοθετημάτων, οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 δεν εφαρμόζονται άνευ ετέρου και χωρίς διαφοροποιήσεις για κάθε περίπτωση, όπως υποστηρίζει η ΑΠΔΠΧ.³⁰⁸

Με όσα αναλύθηκαν, ίσως να ξεκαθαρίζεται, κατά κάποιον τρόπο, η σχέση των δυο φαινομενικά «συγκρουόμενων» δικαιωμάτων. Βέβαια είναι

³⁰⁶ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 112-113.

³⁰⁷ ΑΠΔΠΧ 53/2000, 4 /2003, 28/2005.

³⁰⁸ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 118.

σαφές ότι η σύγκρουση μεταξύ δικαιώματος πληροφοριακής αυτοδιάθεσης και δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία είναι αναπόφευκτη.³⁰⁹ Κατά τη γνώμη μου, αυτή η σύγκρουση εμφανίζεται κυρίως σε πρακτικό επίπεδο, όταν, δηλαδή, ο υπάλληλος διοικητικής αρχής θα λάβει την αίτηση του πολίτη και θα πρέπει να αποφανθεί περί χορήγησης ή μη ενός εγγράφου και ανάλογα με ποιο νομοθέτημα θα εξετάσει το αίτημα.

Το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης, όπως ρυθμίζεται σε συνταγματικό επίπεδο, δεν περιορίζεται με κανένα τρόπο παρά μόνο για αυστηρούς λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα, οι λόγοι αυτοί, θα πρέπει ρητά να προβλέπονται στη σχετική νομοθετική ρύθμιση.³¹⁰ Επιπλέον, η νομοθετική αυτή ρύθμιση οφείλει να ανταποκρίνεται στην αρχή της σαφήνειας των κανονιστικών ρυθμίσεων.³¹¹ Τέλος, κατά τον Δετσαρίδη Χ., στη συγκεκριμένη σύγκρουση και αναπόφευκτη στάθμιση των θιγόμενων συμφερόντων, ο νομοθέτης τόσο με το Ν. 1599/1986 όσο και με τον ΚΔΔς φαίνεται καθαρά να παίρνει θέση υπέρ του συνταγματικού δικαιώματος της πληροφοριακής αυτοδιάθεσης, απαγορεύοντας την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης σε στοιχεία, που αναφέρονται στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτου.³¹² Η επικράτηση αυτή βρίσκει έρεισμα στο ότι οι πληροφορίες αυτές άπτονται της αρχής της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η οποία και δεν είναι επιδεκτική στάθμισης με άλλες αρχές και έννομα αγαθά.³¹³

Συνεπώς, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι το ευρύτερο συνταγματικό δικαίωμα στην πληροφόρηση που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5^α Σ., επιβεβαιώνει κατά γενικό τρόπο το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών στοιχείων, ενώ το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα δεν συνδέεται άμεσα με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, παρά

³⁰⁹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ο.π., σελ. 301 επ.

³¹⁰ Γέροντας Α., Η ηλεκτρονική επεξεργασία των ηλεκτρονικών πληροφοριών, ΤοΣ 1989, σελ. 66 επ.

³¹¹ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 157.

³¹² Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 157.

³¹³ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ο.π., σελ. 301 επ.

μόνο με το δικαίωμα πληροφόρησης.³¹⁴ Ειδικότερα, το τελευταίο τελεί σε σχέση αλληλοπροσδιορισμού και αλληλοσυμπλήρωσης με το δικαίωμα του άρθρου 9^α Σ. και κατά συνέπεια γίνεται δεκτό, ότι το δικαίωμα στην πληροφόρηση, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5^α Σ., τελεί σε συνάφεια με τις εγγυήσεις, που προβλέπει το άρθρο 9^α Σ.³¹⁵ Το βέβαιο είναι ότι με βάση τις συνταγματικές διατάξεις, το δικαίωμα στην πληροφόρηση, το δικαίωμα στην πληροφοριακή αυτοδιάθεση και το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία αποτελούν συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα και για την υπερίσχυση του ενός έναντι του άλλου θα πρέπει, τόσο η διοίκηση, όσο και το δικαστήριο να προβαίνουν στην αναγκαία στάθμιση των συμφερόντων, με βάση αφενός την αξία και αξιοπρέπεια του ατόμου και αφετέρου την αρχή του κράτους δικαίου.³¹⁶

Γ) Το τελικό συμπέρασμα για τη σχέση των δυο νομοθετημάτων-Η «πρόκριση» της σωρευτικής εφαρμογής

Προφανής κρίνεται η ανάγκη σωρευτικής εφαρμογής του ΚΔΔς και του Ν.2472/1997 ως προς την πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτου.

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ του άρθρου 5 ΚΔΔς και των διατάξεων του Ν.2472/1997 ελάχιστα έχει απασχολήσει τη θεωρία του δημοσίου δικαίου και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Ενδεικτικός είναι ο νεότερος νόμος 3448/2006 «για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα», ο οποίος συντηρεί την ήδη υπάρχουσα περιπλοκότητα.³¹⁷ Αναλυτικότερα το άρθρο 3 παρ.1 περ γ' ορίζει ότι οι διατάξεις του ιδίου νόμου δεν εφαρμόζονται στα έγγραφα στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 5

³¹⁴ Βενιζέλος Ε., Το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος, ο.π., σελ. 26 επ.

³¹⁵ Μήτρου Λ., Προστασία Προσωπικών Δεδομένων: Ένα νέο δικαίωμα; Σε: Τσάτσο Δ./Βενιζέλο Ε./Κονιάδη Ξ., (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, ο.π., σελ. 102 επ.

³¹⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σελ. 158.

³¹⁷ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, ό.π., σελ.103 επ.

ΚΔΔς ενώ παράλληλα στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι η περαιτέρω χρήση εγγράφων γίνεται πάντοτε με την επιφύλαξη τήρησης των διατάξεων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Φυσικά, και όπως προαναφέραμε, το κενό αυτό δεν έλυσε ούτε ο πρόσφατος νόμος του Π.Δ. 28/2015.

Ωστόσο, το νομοθετικό κενό που υφίσταται εμποδίζει την διοίκηση να διεκπεραιώσει τυχόν αίτημα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα εντός της σύντομης προθεσμίας των είκοσι ημερών και την φέρνει σε δύσκολη θέση λόγω των διοικητικών κυρώσεων που ενδέχεται να της επιβληθούν σε περίπτωση παράνομης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων. Στο πλαίσιο αυτό λοιπόν, το βάρος της εξεύρεσης μιας ενδεικτικής λύσης μετατοπίζεται στο ΝΣΚ και στην ΑΠΔΠΧ

Θεωρώ ότι για την επίλυση της σύγκρουσης των δυο νομοθετημάτων, ο καλύτερος τρόπος για την αποτελεσματική προστασία και των δυο δικαιωμάτων είναι η συνδυαστική εφαρμογή του ΚΔΔ με τον Ν.2472/1997. Ο εν λόγω τρόπος επίλυσης της σύγκρουσης μεταξύ των ανωτέρω κείμενων διατάξεων εντοπίζεται στη νομολογία της Αρχής, ιδίως τα τελευταία έτη. Ενδεικτική είναι η υπ' αριθμ 50/2008 απόφαση της Αρχής,³¹⁸ η οποία αφορά αίτηση του Α, ο οποίος ζητά από την Αρχή να του διαβιβάσει η Κοινωνική Υπηρεσία του Δημοτικού Βρεφοκομείου "Χ" το αρχείο με όλα τα έγγραφα που τον αφορούν σαν πρώην τρόφιμο του Βρεφοκομείου, προκειμένου να προβεί σε έρευνα για την ανεύρεση των βιολογικών του γονέων. Η Αρχή λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις διατάξεις του ΚΔΔς όσο και του Ν.2472/1997 απεφάνθη θετικά στο αίτημα του Α. Συγκεκριμένα, εκκινεί τον σκεπτικό της επισημαίνοντας το άρθρο 5 ΚΔΔς ήτοι την προϋπόθεση ύπαρξης έννομου συμφέροντος για την πρόσβαση σε ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και την απαγόρευση πρόσβασης σε διοικητικό έγγραφο που αναφέρεται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου. Ακολουθως, συλλογιζόμενη τις

³¹⁸ www.dpa.gr

διατάξεις του άρθρου 5 παρ. 2 εδ ε του Ν.2472/1997 που ρυθμίζει τις περιπτώσεις επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων από τρίτο πρόσωπο, καταλήγει στο επιτρεπτό της πρόσβασης με την αιτιολογία ότι το ειδικό έννομο συμφέρον του αιτούντος όπως προκύπτει από το άρθρο 1559 παρ. 2 ΑΚ υπερτερεί των δικαιωμάτων και συμφερόντων των φυσικών του γονέων.

Επίσης, μια πρόσφατη γνωμοδότηση της ΑΠΔΠΧ,³¹⁹ δίνει προβάδισμα στη σωρευτική εφαρμογή των δυο νομοθετημάτων και συγκεκριμένα αναφέρει ότι: «Η σχετική κρίση περί συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 5 παρ.1 ΚΔΔιαδ, όπως κατά λογική αναγκαιότητα και η ερμηνεία των σχετικών διατάξεών του, ανατίθεται από τον νομοθέτη του ν.2472/1997 αποκλειστικά στον υπεύθυνο επεξεργασίας, ο οποίος θα ερμηνεύσει τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ και του άρθρου 5 του ν. 2472/1997 με βάση τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τις γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, στο οποίο, αν είναι δημόσια αρχή ή νπδδ μπορεί και να προστρέξει». Επίσης, στην ίδια γνωμοδότηση αναλύθηκε το θέμα των δημοσίων προσώπων τα οποία, με βάση την γνωμοδότηση, ενδέχεται να περιοριστεί το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων τους και συγκεκριμένα: «στην περίπτωση που τα δημόσια έγγραφα περιέχουν δεδομένα προσώπων που συμμετέχουν στον πολιτειακό και πολιτικό βίο της χώρας και εφόσον τα δεδομένα συνδέονται με την άσκηση των καθηκόντων τους, η αρχή της διαφάνειας της κρατικής δράσης εισέρχεται με αυξημένο βάρος στη διαδικασία της στάθμισης των αντιτιθέμενων δικαιωμάτων και είναι δυνατό να δικαιολογήσει μία ευρύτερη ερμηνεία της αόριστης έννοιας του «ευλόγου ενδιαφέροντος» που δεν συνδέεται αναγκαιώς με προσωπική σχέση του αιτούντος με το έγγραφο». Επιπλέον στην ίδια γνωμοδότηση καθαρίζεται και η καθ' ύλην αρμοδιότητα της ΑΠΔΠΧ και συγκεκριμένα: «η δε παρεμβολή της ΑΠΔΠΧ, το μεν δεν απαιτείται από τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 2472/1997, το δε δεν

³¹⁹ Γνωμ. 6/2013 ΑΠΔΠΧ.

προβλέπεται από άλλες διατάξεις ότι έχει κατά οιονδήποτε τρόπο δεσμευτική ή οιασδήποτε άλλης μορφής ενέργεια κατά το στάδιο της κρίσης του υπευθύνου επεξεργασίας περί της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 5 του ΚΔΔς». Φυσικά, γίνεται σχετική μνεία για περιπτώσεις όπου υπάρχουν αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα τα οποία περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα και για τα οποία πρέπει να ακολουθηθεί η διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 2472/1997.

Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τις προαναφερθείσες αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ καθώς και τις αποφάσεις-γνωμοδοτήσεις του ΣΤΕ και του ΝΣΚ, αντίστοιχα, που αναφέραμε στην παρούσα μελέτη, γίνεται εμφανές η αδυναμία εφαρμογής ενός εκ των δυο νομοθετημάτων για κάθε περίπτωση πρόσβασης πολίτη σε έγγραφα της διοίκησης που περιέχουν προσωπικά δεδομένα. Το άρθρο 5 του ΚΔΔς και οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 θέτουν διαφορετικές προϋποθέσεις για την πρόσβαση και αυτό οφείλεται φυσικά στην έλλειψη ενιαίου νομοθετικού κειμένου το οποίο να καθορίζει ειδικά και αποτελεσματικά τόσο το δικαίωμα πρόσβασης όσο και το δικαίωμα για την προστασία προσωπικών δεδομένων. Η αδυναμία αποκλειστική εφαρμογής του ενός νομοθετήματος έναντι του άλλου μπορεί να επιλυθεί βάσει των παγίων ερμηνευτικών αρχών για την επίλυση αντινομιών στο πλαίσιο της έννομης τάξης.³²⁰

Με γνώμονα λοιπόν την αποδοχή ότι: α) η θέση ότι η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα κατά το άρθρο 5 ΚΔΔς δεν αποτελεί επεξεργασία προσωπικών δεδομένων υπό τις διατάξεις του Ν. 2472/1997 ώστε να εφαρμόζεται αποκλειστικά ο ΚΔΔς, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ως βάσιμη καθώς έρχεται σε σύγκρουση με τον ορισμό της επεξεργασίας κατ' άρθρο 2 περ. δ' του Ν. 2472/1997. β) η αρχή του ειδικού νομοθετήματος έναντι του άλλου δεν μπορεί να εφαρμοστεί και γ) η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 περ. β' του Ν. 2472/1997 δεν μπορεί να θεμελιώσει την αποκλειστική εφαρμογή του άρθρου 5 ΚΔΔς, καθώς μια τέτοια εκδοχή θα περιόριζε

³²⁰ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της Κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 145 επ.

ουσιαστικά, στο στάδιο κοινοποίησης των προσωπικών δεδομένων, το πεδίο εφαρμογής του Ν. 2472/1997 στον ιδιωτικό τομέα, αντίθετα δηλαδή από τη βούληση του νομοθέτη,³²¹ καταλήγουμε σε ένα μαχητό τεκμήριο της αδυναμίας εφαρμογής αποκλειστικά ενός εκ των δύο νομοθετημάτων και την ανάγκη για σωρευτική εφαρμογή τους.

Πέραν των ανωτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι η αποκλειστική εφαρμογή ενός εκ των δυο νομοθετημάτων ίσως προσκρούσει και με άλλες θεμελιώδεις αρχές. Πράγματι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της αρχής της αναλογικότητας και των αρχών πρακτικής αρμονίας και της εύθετης εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων έννομων αγαθών, αφού οι ρυθμίσεις των δυο νομοθετημάτων στηρίζονται σε απόλυτα «τομεακά» προβαδίσματα για κατηγορίες συγκρούσεων.³²²

Κατά συνέπεια, η αδυναμία αποκλειστικής εφαρμογής ενός μόνο εκ των δυο νομοθετημάτων, «προκρίνει» μια συγκεκριμένη ακολουθητέα τακτική από τις διοικητικές αρχές η οποία είναι, όπως προαναφέραμε, η συνδυαστική εφαρμογή και των δύο με παράλληλη εισαγωγή μιας διαρθρωτικής ρήτρας στάθμισης στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, έτσι ώστε η βούληση του κοινού νομοθέτη (που αποτυπώθηκε στις ρυθμίσεις επίλυσης των άρθρων 5 παρ. 3 ΚΔΔς και 5 και 7 του Ν. 2472/1997) να γίνει σεβαστή και ταυτόχρονα να πληρούνται οι προαναφερθείσες συνταγματικές επιταγές που διέπουν την επίλυση της σύγκρουσης μεταξύ συνταγματικών διατάξεων.³²³

Το μόνο σίγουρο είναι ότι ο κοινός νομοθέτης έχει προσδώσει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ιδιωτική-οικογενειακή ζωή τρίτου, στα απόρρητα της κείμενης νομοθεσίας αλλά και στα προσωπικά δεδομένα. Υπό αυτές τις συνθήκες και προκειμένου να μην παραγκωνιστεί ή υποβιβαστεί η

³²¹ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της Κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 145 επ.

³²² Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της Κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 146.

³²³ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της Κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 147.

βούλησή του, θα πρέπει να δεχθούμε ένα σχετικό προβάδισμα των προσωπικών δεδομένων κατά την πρόσβαση. Και λέμε σχετικό, διότι αυτό θα μπορεί να ανατραπεί εάν οι ιδιαίτερες συνθήκες της εκάστοτε περίπτωσης και στα πλαίσια μιας εξατομικευμένης -ad hoc- στάθμισης επιτάσσουν ότι πρέπει να δοθεί προβάδισμα στο δικαίωμα πρόσβασης. Κατά τον Βλαχόπουλο Σ., ο εφαρμοστής του δικαίου οφείλει να ξεκινήσει από τον κανόνα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, εισάγοντας ταυτόχρονα διορθωτικά τη διαδικασία στάθμισης για να εξαιρέσει το προβάδισμα αυτό στις περιπτώσεις εκείνες, όπου το δικαίωμα πρόσβασης υπερισχύει προδήλως της προστασίας των προσωπικών δεδομένων (που αφορούν ιδιωτική-οικογενειακή ζωή και απόρρητο ή ευαίσθητα δεδομένα), ενώ όσον αφορά τις υπόλοιπες περιπτώσεις, εκεί, δηλαδή, όπου τα προσωπικά δεδομένα δεν σχετίζονται με ιδιωτική-οικογενειακή ζωή και απόρρητο ή ευαίσθητα δεδομένα, ο εφαρμοστής του δικαίου κινείται μεταξύ δύο αντίρροπων ρυθμίσεων: Από τη μία, το άρθρο 5 παρ. 3 ΚΔΔς φαίνεται να χορηγεί ένα απόλυτο προβάδισμα στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, και από την άλλη το άρθρο 5 παρ. 2 περ. ε' του Ν. 2472/1997 εισάγει μια ρήτρα στάθμισης για τα απλά δεδομένα, απαιτώντας, όμως, την καταφανή υπεροχή του αντιτιθέμενου στα προσωπικά δεδομένα έννομου αγαθού, προκειμένου να υποχωρήσει η προστασία των προσωπικών δεδομένων.³²⁴

Σε κάθε περίπτωση, βλέπουμε ότι το κριτήριο στάθμισης παίζει πρωτεύοντα ρόλο στα πλαίσια εξέτασης των εκάστοτε περιπτώσεων οι οποίες πρέπει να αντιμετωπίζονται ad hoc. Επειδή δεν μπορούμε να καλύψουμε σε θεωρητικό επίπεδο όλες τις περιπτώσεις τις οποίες θα κληθεί να αντιμετωπίσει μια διοικητική αρχή, φρονώ ότι η γενική κατεύθυνση που θα πρέπει να ακολουθήσει ένας υπάλληλος έχει ως εξής: Όταν πολίτης αιτηθεί πρόσβαση σε ένα έγγραφο, αρχικά θα πρέπει να το εξετάσει αρχικά με την διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 5 ΚΔΔς. Δηλαδή για

³²⁴ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της Κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 147-148.

δημόσια έγγραφα (ή ιδιωτικά έγγραφα που χρησιμοποιήθηκαν για έκδοση διοικητικής πράξης) που δεν περιέχουν προσωπικά δεδομένα επιτρέπεται (με τη συνδρομή του εύλογου ενδιαφέροντος) η πρόσβαση, με την εξαίρεση των περιπτώσεων της ιδιωτικής-οικογενειακής ζωής και του απορρήτου. Με αυτόν τον τρόπο η διαδικασία περατώνεται εκεί χωρίς να προσκρούει στο Ν. 2472/1997. Αν πρόκειται για ιδιωτικά έγγραφα τότε εφαρμόζεται πάλι το άρθρο 5 ΚΔΔς με την επίκληση ειδικού έννομου συμφέροντος. Αν τώρα στα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα περιέχονται απλά προσωπικά δεδομένα τότε ο υπάλληλος θα προχωρήσει παράλληλα (με την εξέταση του άρθρου 5 ΚΔΔς) και στην εξέταση του άρθρου 5 του Ν. 2472/1997 και ανάλογα με τους περιορισμούς θα χορηγήσει ή δεν θα χορηγήσει το έγγραφο σε πολίτη. Υπό την συνδυαστική εφαρμογή των δυο νομοθετημάτων και με τη στάθμιση των εννόμων αγαθών θα δοθεί η απάντηση στον υπάλληλο για χορήγηση ή μη ενός τέτοιου εγγράφου. Από την άλλη, αν περιέχονται ευαίσθητα δεδομένα, τότε θα έχουμε συνδυασμό του άρθρου 7 του Ν. 2472/1997 και η χορήγηση ή μη του εγγράφου θα εξαρτηθεί από τις ρήτρες του άρθρου αυτού. Δεν θα πρέπει όμως να λησμονούμε ότι επειδή το άρθρο 7 συνιστά απόλυτη απαγόρευση, η τυχόν χορήγηση εγγράφου με ευαίσθητα δεδομένα θα πρέπει να γίνεται μόνο ύστερα από προηγούμενη άδεια της ΑΠΔΠΧ η οποία και ζητείται από τον υπεύθυνο επεξεργασίας (διοίκηση) και όχι από τον πολίτη. Σημειώνεται ότι διάφοροι περιορισμοί μπορούν να καμφθούν στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας των δυο συνταγματικών δικαιωμάτων που φαινομενικά έρχονται σε σύγκρουση. Τέλος, σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει να καταστρατηγείται και το δικαίωμα της ενημέρωσης του υποκειμένου των δεδομένων, πριν από τη χορήγηση εγγράφου, προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 13 του Ν. 2472/1997 (δικαίωμα αντιρρήσεων κοινοποίησης των δεδομένων του).

Δ) Μεθοδολογικά εργαλεία για την επίλυση της σύγκρουσης

Η αρχή της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας αποτελούν χρήσιμα ερμηνευτικά βοηθήματα και συμβάλουν στην άμβλυση του απολύτου των διατυπώσεων των νόμων και στην ικανοποίηση δύο η περισσότερων συνταγματικών διατάξεων μια ίση τυπική δύναμη. Την σπουδαιότητα και αναγκαιότητα των εν λόγω αρχών συνειδητοποίησε άλλωστε τόσο η ΑΠΔΠΧ με τις υπ' αριθμόν 46/2004, 25/2007, 48/2008, 28/2012, 31/2014 αποφάσεις της³²⁵ όσο και το ΝΣΚ με την υπ' αριθμόν 589/2005 γνωμοδότησή του.³²⁶

- **Αρχή της Αναλογικότητας**

Η αρχή της αναλογικότητας επιτελεί την πρόσθετη λειτουργία της διαρρύθμισης των σχέσεων ανάμεσα στην ατομική ελευθερία και το κοινωνικό συμφέρον. Απορρέει από την έννοια και τους θεσμούς του κράτους δικαίου³²⁷ (άρθρα 1 παρ. 3 και 4, 25, 26, 87, 94, 95 Σ) και καθιερώνεται ρητά στο άρθρο 25 Σ., μετά την αναθεώρησή του 2001. Πρόκειται για μια αρχή που είναι δεκτή από το δίκαιο της ΕΣΔΑ ,στο άρθρο 8 ,από το δίκαιο της ΕΕ (Οδηγία 95/46/ΕΚ) και από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στο άρθρο 52 παρ.1 ενώ παράλληλα έχει χρησιμοποιηθεί αρκετές φορές από τη νομολογία για την επίλυση συγκρούσεων.³²⁸ Η αναλογικότητα συμβάλλει στην εξέλιξη του δικαίου είτε ατομικά είτε κοινωνικά, με στόχο να λειτουργεί υπηρετικά προς τον άνθρωπο και τις επιδιώξεις του, ανταποκρινόμενη σε μια μέτρηση

³²⁵ www.dpa.gr

³²⁶ www.nsk.gr

³²⁷ Γέροντας Α. ,Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ.98

³²⁸ ΣΤΕ 1340/82,1917/98,2245/99

αναλογιών, μέσων και αποτελεσμάτων που οδηγούν στο επιθυμητό αποτέλεσμα.³²⁹

Όσον αφορά το περιεχόμενο της αρχής, αυτό περιλαμβάνει το στοιχείο της προσφορότητας, της αναγκαιότητας και της εσωτερικής αλληλουχίας σκοπού-μέτρου. Με άλλα λόγια, ο περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος ή το μέτρο πρέπει να είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την πραγματοποίηση του δημόσιου σκοπού ή ενός άλλου ατομικού δικαιώματος. Ένα διοικητικό ή νομοθετικό μέτρο είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού εάν δεν υπάρχει άλλο εξίσου αποτελεσματικό μέτρο το οποίο καθόλου ή ελάχιστα περιορίζει την άσκηση του ατομικού δικαιώματος.³³⁰

Το μέτρο είναι κατάλληλο όταν με αυτό μπορεί να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός ενώ είναι αναγκαίο όταν δεν είναι εφικτή η επιλογή ενός άλλου εξίσου αποτελεσματικού μέτρου που να περιορίζει σε λιγότερο βαθμό την ατομική ελευθερία. Τέλος, πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του συγκεκριμένου μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού. Αν το επιβαλλόμενο μέτρο, λόγω της έντασης και της διάρκειάς του, υπερβαίνει ολοφάνερα το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, δηλαδή τα μειονεκτήματα υπερτερούν των πλεονεκτημάτων της ρύθμισης, τότε το μέτρο αυτό αντίκειται στην συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί κριτήριο σωστής άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και προϋποθέτει μια ορθή συγκεκριμενοποίηση και διαβάθμιση των συμφερόντων και αγαθών που συγκρούονται, όπως είναι στην προκειμένη περίπτωση το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και η προστασία των προσωπικών δεδομένων. Κατά συνέπεια, στην επιβεβλημένη ad hoc εξέταση των δύο αυτών συγκρουόμενων δικαιωμάτων, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί την προδοποιοί για την εύρεση της διοικητικής λύσης η οποία δεν θα

³²⁹ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ.84

³³⁰ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου, ο.π., σελ. 194.

οδηγήσει σε υπέρμετρο περιορισμό ενός εκ των δύο δικαιωμάτων, αλλά στην λιγότερη δυνατή «υποχώρηση» ώστε να επιτυγχάνεται το αίσθημα δικαίου και η αναλογική προστασία των δύο δικαιωμάτων, όπως επιβάλλουν οι εκάστοτε συνθήκες και περιστάσεις.

- **Αρχή της πρακτικής αρμονίας**

Σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, εφαρμόζεται και η αρχή της πρακτικής αρμονίας. Η εν λόγω αρχή αποτελεί τη βάση για την επίλυση τυχόν αντινομιών μεταξύ ισόκυρων από πλευράς τυπικής ισχύος συνταγματικών διατάξεων που δεν τελούν σε σχέση παλαιότερης-νεότερης ή γενικότερης-ειδικότερης διάταξης.³³¹

Η αρχή της πρακτικής αρμονίας αναφέρεται συνήθως ως τρόπος επίλυσης της σύγκρουσης ατομικών δικαιωμάτων που η άσκηση του ενός παρεμποδίζει ή αποκλείει την άσκηση του άλλου δικαιώματος. Έτσι, σύμφωνα με την πρακτική εναρμόνιση, τα ατομικά δικαιώματα πρέπει να ασκούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να αφήνουν επαρκές περιθώριο για την άσκηση των λοιπών δικαιωμάτων. Η άσκηση του ενός δικαιώματος πρέπει να συρρικνώνεται σχετικά για να υπάρχει έδαφος για την άσκηση άλλου δικαιώματος από τον δικό του φορέα.³³² Η συγκεκριμένη αρχή δεν αποτελεί ειδική μεθοδολογική αρχή για την ερμηνεία των συνταγματικών δικαιωμάτων αλλά, όπως υποστηρίζεται,³³³ αποτελεί γενική μεθοδολογική αρχή στο δίκαιο που οδηγεί στην σύμμετρη ικανοποίηση ισοδύναμων δικαιωμάτων.

Συνεπώς καθίσταται σαφές ότι η χρησιμοποίηση των αρχών της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας από τον εφαρμοστή του δικαίου συμβάλλει στην απαραίτητη οριοθέτηση των δικαιωμάτων και την

³³¹ Σπυροπούλου Φ., Η Ερμηνεία του Συντάγματος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ.145

³³² Δαγτόγλου Π., Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα, σελ.108 επ.

³³³ Γαζής Α., Η σύγκρουση των δικαιωμάτων, , εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1999, σελ.94 επ.

αμοιβαία ικανοποίηση των δυο αγαθών που κατοχυρώνονται συνταγματικά.

Οι δύο παραπάνω αρχές απαγορεύουν την απόλυτη και ανεξίτηλη υποχώρηση του ενός δικαιώματος έναντι του άλλου, επιβάλλουν τον αμοιβαίο περιορισμό τους, ώστε να διατηρηθεί η μεγαλύτερη κανονιστική εμβέλεια και των δύο, ενώ επιτάσσουν και την επίλυση της σύγκρουσης, όχι βάσει μιας γενικής και αφηρημένης κατηγοριοποίησης του νομοθέτη, αλλά βάσει όλων των σημαντικών κριτηρίων που επηρεάζουν τη βαρύτητα και την ένταση της προσβολής των αντιτιθέμενων έννομων αγαθών, επιτρέποντας έτσι την «εναρμόνιση» και την «εξισορρόπησή» τους.³³⁴

• Η in concreto στάθμιση

Υπάρχουν περιπτώσεις που οι αρχές της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας δεν ικανοποιούν πλήρως την συνταγματικής επιταγή για διαφάνεια στην κρατική δραστηριότητα. Τέτοια περίπτωση αποτελεί όταν τα προσωπικά δεδομένα, είναι αυτά που ζητά να λάβει ο πολίτης.³³⁵

Σε αυτές τις περιπτώσεις, για την αποφυγή της αυθαίρετης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, ο κάθε υπάλληλος πρέπει να χρησιμοποιήσει τα διάφορα κριτήρια με βάση τα οποία πρέπει να γίνει η στάθμιση κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

³³⁴ Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο.π., σελ. 122-123.

³³⁵ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση αιτήματος εφημερίδας προκειμένου να έχει πρόσβαση σε συγκεκριμένο μητρώο της επιτροπής στο οποίο έχουν καταχωρηθεί εγκριθείσες άδειες για παράλληλο επάγγελμα των εργαζομένων στην Επιτροπή. Σε αυτή την περίπτωση, η μερική πρόσβαση, η ανωνυμοποίηση και κάθε άλλη εξειδίκευση της αρχής της αναλογικότητας μπορεί να οδηγήσει σε ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης και σε πλήρη διαφάνεια σχετικά με το αν το παράλληλο επάγγελμα είναι συμβατό με το κύριο στην Επιτροπή και αν υπήρχε εύνοια χορήγησης άδειας σε κάποιο πρόσωπο. Βλ. σε: Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, η κατάχρηση των κανόνων προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε: www.euro-ombudsman.eu.int/letters/el/20020925-1.htm)

Για την εξήγηση των παραπάνω, χαρακτηριστική κρίνεται μία απόφαση της ΑΠΔΠΧ,³³⁶ η οποία στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, είχε να αντιμετωπίσει ζήτημα δημοσιοποίησης δημοσίου προσώπου (πρόεδρο Αρείου Πάγου) σχετικά με την περιουσία του (απλό δεδομένο) και τα ερωτήματα που προκαλούσε γι' αυτόν η περιουσιακή κατάσταση του γιού του. Εδώ έχουμε επεξεργασία προσωπικών δεδομένων ενός δημοσίου προσώπου (πρόεδρος Αρείου Πάγου) και ενός μη δημοσίου (γιος του προέδρου). Η απόφαση έφερε ως επιχείρημα ότι : *Η αρχή της στάθμισης γίνεται δεκτή από την πάγια νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), σύμφωνα με την οποία τα ΜΜΕ έχουν κατά το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, καθήκον να ενημερώνουν το κοινό για υποθέσεις και θέματα γενικού ενδιαφέροντος και αντίστοιχα το κοινό έχει δικαίωμα να ενημερώνεται για τα ζητήματα αυτά. Ειδικά εφόσον πρόκειται για πρόσωπα της δημόσιας ζωής ή θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος, η ανάγκη ενημέρωσης του κοινού είναι εντονότερη. Για το λόγο αυτό το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει το ρόλο των δημοσιογράφων ως δημόσιων φρουρών ("public watchdogs"), ήτοι την ελεγκτική λειτουργία του Τύπου, η οποία καλύπτει τη δυνατότητά του να στηλιτεύει τα κακώς κείμενα με τη δημοσιοποίηση και δημόσια κριτική τους. Οι ασκούντες δημόσιο λειτούργημα, όπως οι δικαστές, δεν δύνανται να εκφύγουν του δημοσιογραφικού ελέγχου και της άσκησης οξείας κριτικής, προκειμένου η κοινή γνώμη να βεβαιωθεί ότι, μεταξύ των άλλων, οι δικαστές ανταποκρίνονται στα δημόσια καθήκοντά τους και το σκοπό της αποστολής τους. Και ναι μεν ο τύπος αποτελεί ένα από τα μέσα που διαθέτει η δημόσια γνώμη για να διαπιστώνει ότι οι δικαστές ασκούν ευόρκως τα υψηλά τους καθήκοντα, αλλά το άρθρο 10 ΕΣΔΑ δεν εγγυάται απεριόριστη ελευθερία του τύπου, ακόμη κι όταν πρόκειται για τη δημοσίευση σοβαρών ζητημάτων δημοσίου ενδιαφέροντος. Η παραγρ. 2 προβλέπει ότι η άσκηση αυτής της*

³³⁶ ΑΠΔΠΧ 43/2007.

ελευθερίας συνεφέλκεται υποχρεώσεις και ευθύνες που ισχύουν και για τον τύπο. Σημειώνει μάλιστα εν προκειμένω το ΕΔΔΑ την ιδιαίτερη αποστολή της δικαστικής εξουσίας στην κοινωνία, η δράση της οποίας, ως εγγυήτριας της δικαιοσύνης που είναι θεμελιώδης αξία του κράτους δικαίου, έχει ανάγκη την εμπιστοσύνη των πολιτών για να αποδώσει καρπούς. Για τον ίδιο λόγο η δικαστική εξουσία μπορεί ενίοτε να χρειαστεί να προστατευθεί εναντίον αποδομητικών επιθέσεων που γίνονται χωρίς σοβαρή θεμελίωση (βλ. απόφαση ΕΔΔΑ, υπόθεση Ρίζος και Ντάσκας κατά Ελλάδας, 27.5.2004, παραγρ. 43, Prager & Oberschlink κατά Αυστρίας, 26.4.95, παραγρ. 34). Σύμφωνα με την απόφαση, η δημοσιοποίηση της περιουσιακής κατάστασης (προσωπικά δεδομένα μη ευαίσθητου χαρακτήρα) του γιού του Προέδρου του Αρείου Πάγου είναι νόμιμη, κατά τον ν. 2472/97, εφόσον με τον τρόπο αυτό ελέγχεται ο πατέρας του, Πρόεδρος του Αρείου Πάγου, όπως και ο ίδιος ρητώς αποδέχεται, που αναμφιβόλως είναι δημόσιο πρόσωπο, οι δραστηριότητες του οποίου όσον αφορά (άμεσα ή έμμεσα) την άσκηση του δημοσίου λειτουργήματός του υπόκεινται σε έλεγχο, όπως όλων των δημόσιων προσώπων. Κατά συνέπεια, το δικαιολογημένο ενδιαφέρον καλύπτει, δηλαδή, ακόμα και πράξεις μη δημοσίων προσώπων, όπως οι κοντινοί συγγενείς του ελεγχόμενου δημοσίου προσώπου, όταν αυτές ενδιαφέρουν, λόγω της φύσης τους και την άμεσης συνάφειάς τους με την ελεγχόμενη συμπεριφορά του δημοσίου προσώπου, το κοινωνικό σύνολο. Έτσι ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης ανώτατου δικαστή, ακόμα και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης τέκνου του, στο μέτρο που έχει απόλυτη συνάφεια με τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης του πρώτου, είναι ζήτημα που ενδιαφέρει την δημόσια γνώμη και μπορεί να συνδέεται με ευρύτερο πρόβλημα λειτουργίας του θεσμού της δικαιοσύνης, με ότι αυτό συνεπάγεται όσον αφορά την ενδεχόμενη πολιτική ευθύνη των αρμοδίων.

Με βάση αυτή την απόφαση, η ΑΠΔΠΧ, προχώρησε σε ιδιαίτερη στάθμιση των έννομων συμφερόντων δικαιολογώντας την δημοσιοποίηση

της περιουσίας ενός μη δημοσίου προσώπου για τις ανάγκες προστασίας του δικαιώματος του κοινού για θέματα γενικού ενδιαφέροντος τα οποία ενδεχομένως να θέτουν σε κίνδυνο την κοινωνική δικαιοσύνη και το εν γένει περί δικαίου αίσθημα σε μια δημοκρατική κοινωνία.

E) Ειδικότερα ζητήματα πρόσβασης

Αφού ολοκληρώσαμε το αντικείμενο της παρούσας μελέτης και αναλύθηκαν εκτενώς, από τη μια το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία και από την άλλη η επίδραση σε αυτό του δικαίου προστασίας προσωπικών δεδομένων, κρίνω σκόπιμο, πριν την ολοκλήρωση του τελευταίου κεφαλαίου, να αναφέρω δύο ειδικότερα θέματα, για τα οποία υπάρχουν ιδιαίτερα προβλήματα στην πράξη και έχουν αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων και προβληματισμών. Πρόκειται για 1) το πρόβλημα της εισαγγελικής παραγγελίας για χορήγηση εγγράφων και 2) το πρόβλημα γνωστοποίησης στοιχείων του καταγγέλλοντος στον καταγγελλόμενο.

1) Το πρόβλημα της εισαγγελικής παραγγελίας

Η εισαγγελική παραγγελία χορήγησης αντιγράφων εγγράφων από τις διοικητικές αρχές, έχει αποτελέσει αντικείμενο πολλών συζητήσεων στον κόσμο της θεωρίας ενώ από την άλλη διάφορα προβλήματα και σκέψεις για τους υπαλλήλους αρχών προς τους οποίους απευθύνεται η εισαγγελική παραγγελία.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων,³³⁷ ο εισαγγελέας δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφα

³³⁷ Ν. 1756/1988.

τους. Πολλές φορές η εισαγγελική παραγγελία αποτελεί ένα ταχύ τρόπο ικανοποίησης της θελήσεως του πολίτη απέναντι στη διοίκηση η οποία είτε καθυστερεί την χορήγηση εγγράφων ή αρνείται την πρόσβαση. Ας μην ξεχνάμε το πόσο χρονοτριβούν οι αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ προκρίνοντας έτσι την εισαγγελική παραγγελία ως ένα γρήγορο τρόπο ικανοποίησης του πολίτη.

Τα προβλήματα ξεκινούν όταν η εισαγγελική παραγγελία διατάσσει χορήγηση εγγράφων τα οποία, όπως διαπιστώνεται από τη διοίκηση, περιέχουν στοιχεία που εμπίπτουν σε απόρρητο προβλεπόμενο από νόμο ή περιέχουν προσωπικά δεδομένα ή η εισαγγελική παραγγελία εκδίδεται μετά από την άρνηση της διοίκησης για πρόσβαση σε έγγραφα εκ μέρους του πολίτη. Κατά τον Λασκαρίδη Ε., πρέπει να εξεταστούν δύο στοιχεία για να διαπιστώσουμε την δεσμευτικότητα ή μη της εισαγγελικής παραγγελίας: α) το περιεχόμενό της και β) την νομική φύση της.³³⁸

Σχετικά με το περιεχόμενο, η εισαγγελική παραγγελία μπορεί να είναι ειδική ή μη ειδική. Στην ειδική ο εισαγγελέας επιφυλάσσει την εκτέλεση της εισαγγελικής παραγγελίας σε περίπτωση που αυτή αντιτίθεται σε κάποια διάταξη νόμου (όπως π.χ. ο Ν. 2472/1997). Η μη ειδική παραγγέλλει στη διοίκηση, χωρίς καμία επιφύλαξη, την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και αυτή είναι η προβληματική περίπτωση την οποία θα εξετάσουμε.

Σημαντικό ρόλο παίζουν και τα προσωπικά δεδομένα. Σύμφωνα με την κρατούσα γνώμη της Εισαγγελίας Αρείου Πάγου μπορεί να εκδοθεί εισαγγελική παραγγελία η οποία να επιτάσσει την χορήγηση εγγράφων που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου παρά την αντίθεση με το άρθρο 7 παρ. 2 του Ν. 2472/1997.³³⁹ Το βασικό επιχείρημα εντοπίζεται στο ότι το άρθρο 5 παρ. 3 του ΚΔΔς είναι

³³⁸ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ΔιΜΕΕ 3/2012-9^ο έτος, σελ. 318 επ.

³³⁹ Γνωμ. ΕισΑΠ. 1/2005.

μεταγενέστερο, άρα και επικρατέστερο του Ν. 2472/1997 σε συνδυασμό με το γεγονός ότι στον ΚΔΔς δεν αναφέρεται ως περιορισμός ο Ν. 2472/1997 και συνακόλουθα η άδεια της ΑΠΔΠΧ. Όμως τα έγγραφα που περιέχουν απόρρητα στοιχεία δεν δύναται να χορηγηθούν με εισαγγελική παραγγελία καθώς εξαιρούνται ρητά στο άρθρο 5 παρ. 3 ΚΔΔς. Το παραπάνω επιχείρημα με βρίσκει απολύτως αντίθετο. Ήδη παραπάνω αναλύσαμε τη σχέση του ΚΔΔς και του Ν. 2472/1997 για το ποιος είναι επικρατέστερος. Πέρα από αυτό, το ίδιο το άρθρο 5^α Σ. θέτει την προστασία της ιδιωτικής ζωής ως περιορισμό του δικαιώματος στην πληροφόρηση και κατά συνέπεια φαίνεται η ιδιαίτερη προστασία που κατοχυρώνεται σε αυτή, σε συνταγματικό επίπεδο.

Η εισαγγελική παραγγελία μπορεί να αναφέρει επίσης την χορήγηση εγγράφων στα πλαίσια της προδικασίας. Εδώ δεν υπάρχουν προβλήματα. Ο εισαγγελέας στα πλαίσια της προανάκρισης-ανάκρισης έχει πλήρη εξουσία διότι είναι επιφορτισμένος με τη διαδικασία αυτή ωστόσο η υπόθεση να εισαχθεί στο ακροατήριο. Έτσι, μπορεί να παραγγέλλει την χορήγηση εγγράφων και εν γένει την πρόσβαση σε έγγραφα στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής.

Σχετικά τώρα με τη νομική φύση της εισαγγελικής παραγγελίας, αυτή δεν προκύπτει με σαφήνεια από το γράμμα του νόμου. Βέβαια, το αν η εισαγγελική παραγγελία αποτελεί δικαστική πράξη ή διοικητική ενέργεια, έχει μεγάλη σημασία για το πόσο δεσμευτική είναι.

Σύμφωνα με την εισαγγελία του Αρείου Πάγου, όταν ζητείται η χορήγηση εγγράφων «προβάδισμα» πρέπει να δίνεται κατ' αρχήν στη διαφάνεια καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις ο αιτών έχει ειδικό έννομο συμφέρον και γι' αυτό τον λόγο ζητά το έγγραφο. Σύμφωνα με την γνωμ. 1/2005 ΕισΑΠ, αφού η ευθύνη χορήγησης πρέπει να ανατεθεί σε κάποιο ανεξάρτητο όργανο, η εισαγγελική παραγγελία αποτελεί δικαστική διάταξη. Η δικαστική διάταξη συνιστά υβρίδιο μεταξύ διοικητικής πράξης και δικαιοδοτικής κρίσης, διότι εκδίδεται από ισόβιο δικαστικό λειτουργό

κατά το άρθρο 87 Σ., ο οποίος- όπως υποστηρίζουν- ενεργεί στο πλαίσιο αυτής της ιδιότητάς του.³⁴⁰ Ο χαρακτηρισμός της εισαγγελικής παραγγελίας ως δικαστικής διάταξης και όχι ως πράξης παίρνει μεγαλύτερο προβάδισμα καθώς η δικαστική πράξη εκδίδεται μόνο από τακτικό δικαστή και όχι από εισαγγελέα.

Κατά συνέπεια, η εισαγγελική παραγγελία ως δικαστική διάταξη είναι δεσμευτική υπό δύο προϋποθέσεις: α) να είναι αιτιολογημένη και β) να μην συνιστά απλώς διαβίβαση της σχετικής αίτησης, αλλά να περιέχει ρητή έκφραση γνώμης.³⁴¹ Πρέπει να σημειωθεί ότι η αιτιολογία της εισαγγελικής παραγγελίας είναι απαραίτητη προϋπόθεση κατά τον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων αφού σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988, ο εισαγγελέας υποχρεώνεται να εκδώσει ρητή παραγγελία.

Από την άλλη υπάρχει και μια μετριοπαθέστερη άποψη της εισαγγελίας του Αρείου Πάγου³⁴², σύμφωνα με την οποία η εισαγγελική παραγγελία θεωρείται ιδιότυπη πράξη διοικητικού χαρακτήρα και συνεπώς δύναται να ανακληθεί και να επαναληφθεί σε περίπτωση που εκλείψουν οι λόγοι που επέβαλαν την ανάκλησή της. Εάν το διοικητικό όργανο δεν συμμορφωθεί με την εισαγγελική παραγγελία, με την αιτιολογία ότι είναι αντίθετη προς το Ν. 2472/1997, μπορεί να κατηγορηθεί για απείθεια (άρθρο 169 ΠΚ), υπεξαγωγή εγγράφου (άρθρο 222ΠΚ) ή και παράβαση καθήκοντος (άρθρο 259ΠΚ).

Υπάρχει και η αντίθετη γνώμη όμως που υποστηρίζει ότι η εισαγγελική παραγγελία δεν είναι δεσμευτική. Σύμφωνα με το άρθρο 88 Σ., ο εισαγγελέας είναι δικαστικός λειτουργός αλλά όχι τακτικός δικαστής.³⁴³ Με αυτή τη σκέψη, η ΑΠΔΠΧ αλλά και το ΝΣΚ, έχουν υποστηρίξει ότι η

³⁴⁰ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ο.π., σελ. 320.

³⁴¹ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ο.π., σελ. 320.

³⁴² Γνωμ, 7/2007 ΕισΑΠ.

³⁴³ Γνωμ. 501/2007 ΝΣΚ.

εισαγγελική παραγγελία δεν αποτελεί δικαστική απόφαση αλλά ούτε και διοικητική πράξη, καθώς η τελευταία δεν μπορεί να εκδοθεί από δικαστικό λειτουργό, σύμφωνα με το άρθρο 89 παρ. 3 Σ.³⁴⁴. Σε αντίθετη περίπτωση, θα είχαμε παραβίαση των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος και συγκεκριμένα ανεπίτρεπτη εμπλοκή της δικαστικής εξουσίας στις αρμοδιότητες της διοικητικής. Υπό το πρίσμα αυτό, η διοίκηση δεσμεύεται μόνο στο να διερευνήσει το σχετικό ζήτημα, ήτοι να μην αδρανήσει κατά το άρθρο 10 παρ. 3 Σ., διότι τότε θα είχαμε παράλειψη οφειλόμενης νομίμου ενέργειας από την πλευρά της.³⁴⁵

Η κρατούσα γνώμη όμως του ΝΣΚ, είναι ότι για να είναι δεσμευτική η εισαγγελική παραγγελία πρέπει να πληροί τέσσερα στοιχεία: α) να είναι αιτιολογημένη³⁴⁶, β) να μην αποτελεί απλή διαβίβαση αίτησης³⁴⁷, γ) να αφορά συγκεκριμένη διοικητική πράξη (όχι γενική και αόριστη)³⁴⁸ και δ) να μην προσκρούει σε ειδική διάταξη νόμου όπως το απόρρητο.³⁴⁹ Εφόσον πληρούνται αυτές οι προϋποθέσεις, κατά το ΝΣΚ, η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφωθεί με την εισαγγελική παραγγελία.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η εισαγγελική παραγγελία έχει δύο περιπτώσεις έκδοσης. Μία πριν την κατάθεση της αίτησης στη διοικητική αρχή και μια μετά (ύστερα από άρνηση της διοίκησης). Κατά τον Λασκαριδή Ε., στην πρώτη περίπτωση το διοικητικό όργανο οφείλει να εξετάσει κανονικά το αίτημα και να απαντήσει εντός της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 10 παρ. 3 Σ. και η εισαγγελική παραγγελία, εφόσον εκδόθηκε με αφορμή την αίτηση του ενδιαφερόμενου, θα πρέπει να θεωρηθεί απλή διαβίβαση από αναρμόδια υπηρεσία, κατά το άρθρο 4 παρ. 1 ΚΔΔς ενώ στη δεύτερη περίπτωση, η εισαγγελική παραγγελία θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως διοικητική προσφυγή ή αίτηση θεραπείας κατά το άρθρο 24 παρ. 1 ΚΔΔς, με την διοίκηση να είναι υποχρεωμένη να

³⁴⁴ Γνωμ. 228/2001 ΝΣΚ.

³⁴⁵ ΑΠΔΠΧ 27/2006, ΑΠΔΠΧ 2/2003, Γνωμ. 266/2000 ΝΣΚ.

³⁴⁶ Γνωμ. ΕισΑΠ 1/2005.

³⁴⁷ Γνωμ. 86/1991 ΝΣΚ.

³⁴⁸ Γνωμ. 2/1992 ΝΣΚ.

³⁴⁹ Γνωμ. 307/2008 ΝΣΚ.

απαντήσει κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου αλλά και βάσει του άρθρου 10 παρ. 3 Σ., αλλά δεν θα δεσμευτεί από την εισαγγελική παραγγελία.³⁵⁰ Κατά τον ίδιο, η εισαγγελική παραγγελία δεν συνιστά ούτε δικαστική απόφαση, ούτε δικαστική διάταξη ούτε διοικητική πράξη, αλλά μια ιδιώνυμη διαδικασία η οποία προέρχεται μεν από δικαστικό λειτουργό, όχι όμως τακτικό δικαστή και άρα δεν συνιστά δικαιοδοτική πράξη.³⁵¹

Καταλήγοντας, έχω την πεποίθηση ότι η εισαγγελική παραγγελία δεν πρέπει να είναι δεσμευτική για τις διοικητικές αρχές. Ο εισαγγελέας έχει μόνο όσες εξουσίες του παρέχονται από το Σύνταγμα και τους νόμους, δεν συνιστά δικαστήριο, αστικό ή ποινικό και ως εκ τούτου δεν έχει την αρμοδιότητα να επιλύει, κατ' αρχήν, ιδιωτικές διαφορές. Κατ' επέκταση, στερείται δικαιώματος να επιλύει και διαφορές οι οποίες έχουν προκύψει μεταξύ διοικητικής αρχής ή υπαλλήλου και ιδιώτη, ως προς το αν ο τελευταίος δικαιούται να λάβει αντίγραφο εγγράφου διοικητικού. Την λύση της ανακύπτουσας διαφοράς, οφείλει, κατά τις συνταγματικές διατάξεις, να επιλύσει το αρμόδιο δικαστήριο με την άσκηση εκ μέρους του πολίτη των προβλεπόμενων ένδικων μέσων ή και η διοίκηση από μόνη της μέσω του αυτοελέγχου της (ιεραρχικός έλεγχος). Συνεπώς, ο εισαγγελέας στερείται σχετικής εξουσίας ή αρμοδιότητας εκ του Συντάγματος και των νόμων, να διατάξει την διοικητική αρχή να χορηγήσει αντίγραφο εγγράφου σε ιδιώτη, εάν η σχετική χορήγηση απαγορεύεται από το νόμο.³⁵² Άλλωστε, υπάρχει και πρακτικό πρόβλημα, καθώς ο εισαγγελέας μη έχοντας πρόσβαση στο δημόσιο έγγραφο που ζητείται (εφόσον αυτό φυλάσσεται συνήθως στη διοίκηση) δεν γνωρίζει το ακριβές περιεχόμενό του και συνεπώς δεν

³⁵⁰ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ο.π., σελ. 321-322.

³⁵¹ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ο.π., σελ. 322..

³⁵² Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο.π. σελ. 315 επ.

μπορεί να κρίνει με ασφάλεια εάν δικαιολογείται ή όχι η χορήγησή του.³⁵³ Το γεγονός της άγνοιας του εισαγγελέα, σίγουρα μειώνει και το «ηθικό» κύρος της εισαγγελικής παραγγελίας. Ακόμη, η εισαγγελική παραγγελία δεν μπορεί να είναι δεσμευτική καθώς έχουμε, κατά παράβαση του Συντάγματος, επέμβαση της δικαστικής εξουσίας στις αρμοδιότητες της εκτελεστικής και συγκεκριμένα παράβαση του άρθρου 26 του Σ., δηλαδή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Επίσης, θεωρώ ότι η εισαγγελική παραγγελία δεν συνιστά δικαστική απόφαση δεσμευτική για τη διοίκηση και ως εκ τούτου αποκλείεται ο δόλος μη εκτελέσεως εισαγγελικής διατάξεως και η τυχόν ανυπακοή εκ μέρους του υπαλλήλου δεν συνιστά και ποινική ευθύνη του. Ας σημειώσουμε ότι η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 του Ν. 1756/1988 δεν προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης της ενώ τα εγκλήματα της παράβασης καθήκοντος και της απείθειας δεν μπορούν να στοιχειοθετηθούν καθώς δεν πληρούνται σωρευτικά τα στοιχεία της αντικειμενικής και υποκειμενικής υπόστασης των εγκλημάτων αυτών (στο έγκλημα της απείθειας, απαιτείται άρνηση υπηρεσίας ή συνδρομή σε δημόσιο υπάλληλο και όχι σε εισαγγελέα).

Πέραν όμως των ανωτέρω πρέπει να σημειώσουμε πως οι εισαγγελείς εμμένουν με τις γνωμοδοτήσεις τους να συνεχίζουν να θεωρούν την εισαγγελική παραγγελία ως υποχρεωτική. Η σχετικά πρόσφατη γνωμοδότηση 4/2014 Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου επιβεβαιώνει το γεγονός αυτό. Σύμφωνα με αυτή, «ο εισαγγελέας είναι ισόβιος δικαστικός λειτουργός και η ενάσκηση των αρμοδιοτήτων του περιβάλλεται με το κύρος της δικαστικής λειτουργίας, ο δε ίδιος απολαμβάνει τις εγγυήσεις της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας (άρθρα 87 παρ. 1, 2 και 88 παρ. 1 Σ.). Επομένως, οι κατά το άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' Ν. 1756/1988 εισαγγελικές παραγγελίες... έχουν τον χαρακτήρα δικαστικής διάταξης, η οποία πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη και να μην αποτελεί απλό διαβιβαστικό έγγραφο της

³⁵³ Λασκαρίδης Ε., Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ο.π., σελ. 321.

σχετικής αιτήσεως του ιδιώτη προς τη δημόσια υπηρεσία...». Στην ίδια γνωμοδότηση, προς δικαιολόγηση αυτής της θέσης, υποστηρίζεται ότι «η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ελευθεριών του ανθρώπου, μεταξύ των οποίων και τα προσωπικά, απλά και ευαίσθητα, δεδομένα (άρθρο 9^α Σ.), πρωτίστως και κυρίως προστατεύονται από τις δικαστικές αρχές με τις δικαιοδοτικές κρίσεις τους από τους εν ευρεία έννοια, όπως αυτές εκδίδονται από τους αρμόδιους, κατά περίπτωση, εισαγγελικούς λειτουργούς...». Επίσης, «είναι αυτονόητο ότι η δικαστικές κρίσεις σε καμία περίπτωση δεν υποκαθίστανται από αποφάσεις ανεξάρτητων αρχών και πολύ περισσότερο δεν είναι δυνατόν να μην λαμβάνονται υπόψη από τις τελευταίες, των οποίων οι αρμοδιότητες είναι σαφώς προσδιορισμένες από τις διατάξεις σχετικού ιδρυτικού νόμου (Ν. 2472/1997), ο οποίος διέπει τη λειτουργία τους».

Η γνωμοδότηση αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, απόλυτη. Θεωρώ ότι με το ύφος της υποβιβάζει την σημασία και το έργο-αποστολή της ΑΠΔΠΧ αλλά και έμμεσα την διοικητική ικανότητα των διοικητικών αρχών ενώ είναι ξεκάθαρο ότι έχει ως στόχο την παροχή απεριόριστων εξουσιών στους εισαγγελείς, στοιχείο το οποίο δεν συνάδει με το πνεύμα του σκληρού πυρήνα του Συντάγματος και προωθεί όχι μόνο τον ολοκληρωτισμό αλλά και την «κακή» διασταύρωση των λειτουργιών.

Στην πράξη όμως είναι διαφορετικά τα πράγματα. Ίσως είναι μεγάλη η ευθύνη για τον κάθε υπεύθυνο επεξεργασίας να μην υπακούσει την εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων (σε περίπτωση πάντα που απαγορεύεται η πρόσβαση κατά τον ΚΔΔς ή τον Ν. 2472/1997), διότι υπάρχει μεγάλη περίπτωση να θεμελιωθεί στο πρόσωπό του ποινική ευθύνη. Ίσως η καλύτερη λύση για έναν υπάλληλο, με την παρούσα νομοθεσία και την ισχύ του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β', είναι να διαθέτει τυποποιημένα έντυπα που θα αναφέρουν τις επίμαχες διατάξεις του Ν. 2472/1997, το είδος των εγγράφων που ζητά ο τρίτος και τον σκοπό της επεξεργασίας ή της χορήγησης. Τα έγγραφα αυτά, μαζί με μια εισήγησή του θα τα αποστέλλει στον εισαγγελέα, ο οποίος έχοντας μια

ολοκληρωμένη εικόνα για το είδος των εγγράφων που ζητά ο πολίτης, πλέον θα καταλήξει σε μια ορθή απόφαση είτε να χορηγηθούν τα αιτούμενα έγγραφα (όπως πρόσταζε και η εισαγγελική παραγγελία) ή όχι. Αυτή η λύση, όχι μόνο θα προστατεύσει τον υπάλληλο από την άρνηση εκτέλεσης της εισαγγελικής παραγγελίας, αλλά θα δώσει και μια καλύτερη εικόνα του περιεχομένου των εγγράφων, που απαγορεύεται από το νόμο να γνωστοποιηθούν στον τρίτο, η οποία θα τον παρακινήσει να επανεξετάσει την «διαταγή» της εισαγγελικής παραγγελίας. Πάντως, σίγουρα η όλη προβληματική χρήζει νέας νομοθετικής ρύθμισης, προκειμένου να ξεκαθαριστούν οι αρμοδιότητες εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας αλλά και να σταματήσει η σύγκρουση των εισαγγελέων με την ΑΠΔΠΧ.

2) Η γνωστοποίηση στον καταγγελλόμενο στοιχείων της καταγγελίας και του καταγγέλλοντος

Ένα μεγάλο μέρος της καθημερινής διοικητικής δραστηριότητας αφορά καταγγελίες πολιτών. Πολίτες οι οποίοι διαπιστώνουν μια παράβαση από άλλον πολίτη οποιασδήποτε φύσεως καταγγέλλουν αυτές στην αρμόδια να τις εξετάσει, διοικητική αρχή, είτε για την άρση της παράβασης και την αποκατάσταση την κοινωνικής ειρήνης και δικαιοσύνης είτε διότι θίγονται από αυτές με οποιονδήποτε τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχουν περιπτώσεις που ο καταγγελλόμενος, όταν γίνει γνώστης της καταγγελίας (συνήθως με την επιβολή των αντίστοιχων κυρώσεων από την αρμόδια διοικητική αρχή), επιθυμεί να μάθει τα στοιχεία του καταγγέλλοντος και γενικά το περιεχόμενο της καταγγελίας. Τι θα πράξει λοιπόν μια διοικητική αρχή, όταν ο καταγγελλόμενος με αίτησή του, ζητήσει από αυτή να μάθει το περιεχόμενο της καταγγελίας ή και τα στοιχεία του καταγγέλλοντος; Δικαιούται η διοικητική αρχή να τα στον καταγγελλόμενο; Αν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις;

Η ΑΠΔΠΧ με σχετική απόφασή³⁵⁴ της επί του θέματος, έχει γνωματεύσει ότι: «Ο καταγγελλόμενος, ως υποκείμενο των δεδομένων της καταγγελίας που έχει υποβληθεί σε βάρος του σε δημόσια υπηρεσία, έχει σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 στοιχ. α΄ του Ν. 2472/1997 δικαίωμα πρόσβασης στο κείμενο της εν λόγω καταγγελίας, καθώς και σε πληροφορίες σχετικές με την προέλευση (πηγή) των δεδομένων αυτών. Ως προέλευση νοούνται τα στοιχεία ταυτοποίησης του καταγγέλλοντος που περιέχονται στο κείμενο της καταγγελίας, όπως είναι ιδίως το όνομα και η διεύθυνση του καταγγέλλοντος. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό του καταγγελλόμενου υπόκειται σε περιορισμούς στις εξής περιπτώσεις:

1) Όταν, κατά το άρθρο 12 παρ. 5 του Ν. 2472/1997, η επεξεργασία δεδομένων (εξέταση της καταγγελίας) γίνεται για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων.

2) Όταν, κατά το άρθρο 5 παρ. 3 του Κ.Δ.Διαδ., η έγγραφη καταγγελία αφορά την υπό στενή έννοια ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του καταγγέλλοντος ή άλλου τρίτου προσώπου ή όταν με τη γνωστοποίηση της έγγραφης καταγγελίας παραβλάπτεται απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις (υποχρεωτικοί περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα), καθώς και αν η καταγγελία περιέχεται σε συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης του καταγγελλόμενου είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα της υπόθεσης (δυναμικοί περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα).

3) Όταν ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, που ρυθμίζουν την έρευνα και διεκπεραίωση συγκεκριμένων καταγγελιών από την οικεία δημόσια υπηρεσία, επιβάλλουν ή επιτρέπουν, ενδεχομένως, απόλυτη ή μερική τήρηση μυστικότητας.

³⁵⁴ ΑΠΔΠΧ 73/2010.

4) Όταν με τη γνωστοποίηση των στοιχείων του καταγγέλλοντος απειλείται το υπέρτατο έννομο αγαθό της ζωής του.

Β. Κάθε δημόσια υπηρεσία, η οποία είναι αρμόδια να εξετάζει καταγγελίες, διαβιβάζει κατά κανόνα αντίγραφα των καταγγελιών αυτών στους καταγγελλομένους, ώστε οι τελευταίοι να λάβουν γνώση και να εκθέσουν τις απόψεις τους. Η διαβίβαση αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της αρμοδιότητας κάθε υπηρεσίας και της ανάγκης για την ορθή διερεύνηση της υπόθεσης. Η διοικητική αυτή πρακτική αποτελεί κοινή γνώση του επιμελούς πολίτη. Συγκεκριμένα, ο καταγγέλλων οφείλει να γνωρίζει ότι ο καταγγελλόμενος έχει, πλην νομίμων εξαιρέσεων, δικαίωμα πρόσβασης στην καταγγελία που τον αφορά και στα στοιχεία του καταγγέλλοντος. Το δικαίωμα αυτό ερείδεται πρωτίστως στο άρθρο 12 του Ν. 2472/1997, αλλά και στις διατάξεις για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (άρθρο 5 παρ. 1-3 του Κ.Δ.Διαδ). Επομένως, ο καταγγελλόμενος είναι ένας από τους νόμιμους και πιθανούς αποδέκτες της καταγγελίας κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 στοιχ. ί του Ν. 2472/1997 (γεγονός που θα μπορούσε να δικαιολογήσει και την απαλλαγή από την υποχρέωση ενημέρωσης, πρβλ. άρθρο 4 της υπ' αριθ. 1/1999 Κανονιστικής Πράξης της Αρχής). Ωστόσο, κρίνεται σκόπιμο να πραγματοποιείται σχετική ενημέρωση στον καταγγέλλοντα τη χρονική στιγμή κατά την οποία ο τελευταίος υποβάλει την καταγγελία του. Η ενημέρωση αυτή μπορεί να πραγματοποιείται με κάθε πρόσφορο τρόπο σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 της υπ' αριθ. 1/1999 Κανονιστικής Πράξης της Αρχής, όπως α) με ειδική και σαφή επισήμανση στο πρότυπο έντυπο της καταγγελίας, β) με ανάρτηση ευδιάκριτης προειδοποιητικής ανακοίνωσης στο χώρο/γραφείο υποβολής της καταγγελίας, γ) με ειδική, σαφή και ευδιάκριτη επισήμανση στο διαδικτυακό τόπο (ιστοσελίδα) της κάθε δημόσιας υπηρεσίας, ιδίως εάν προβλέπεται και ηλεκτρονική υποβολή καταγγελιών. Παράλληλα, ο καταγγέλλων, ο οποίος δεν επιθυμεί να αποκαλυφθούν τα στοιχεία του στον καταγγελλόμενο, θα πρέπει εξ αρχής να επικαλείται εγγράφως τους λόγους, που δικαιολογούν την

ικανοποίηση αυτού του αιτήματος, ώστε τούτο να εξετάζεται επικαίρως από τη δημόσια υπηρεσία.».

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, ο καταγγελλόμενος έχει δικαίωμα να μάθει τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, αφού ο πρώτος αποτελεί ουσιαστικά το αντικείμενο της καταγγελίας και προκειμένου να ασκήσει τα δικαιώματά του αποτελεσματικά, οφείλει να γνωρίζει την πηγή της καταγγελίας. Για παράδειγμα, όταν ένας πολίτης καταγγείλει έναν άλλο πολίτη για οικοδομικές εργασίες σε οικία, ενώ στερείται της απαιτούμενης άδειας από την πολεοδομία και αποδεικνύεται εν τέλει ότι υπήρχε η απαιτούμενη άδεια, τότε ο πολίτης-καταγγελλόμενος, προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμα υπεράσπισής της τιμής και της υπόληψής του από την ψευδή καταγγελία ενώπιον δικαστηρίου, πρέπει να γνωρίζει και τα στοιχεία του καταγγέλλοντος.

Σε αντίθεση με τα παραπάνω υπάρχουν περιπτώσεις που ο καταγγελλόμενος δεν έχει δικαίωμα να μάθει τα στοιχεία του καταγγέλλοντος. Για παράδειγμα, πολίτης καταγγέλλει στην Αστυνομία παράνομη στάθμευση αυτοκινήτου σε ράμπα αναπήρων. Η Αστυνομία μεταβαίνει στο σημείο, διαπιστώνει την ορθότητα της καταγγελίας και προβαίνει σε έκδοση τροχονομικής παράβασης με τις αντίστοιχες κυρώσεις. Στην περίπτωση αυτή, ο καταγγελλόμενος (που είχε σταθμεύσει παράνομα το αυτοκίνητό του) δεν έχει δικαίωμα να μάθει τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, αφού δεν θεμελιώνει κάποιο έννομο συμφέρον για να ασκήσει τυχόν δικαιώματά του. Το επιχείρημα αυτό θεμελιώνεται και σε σχετική απόφαση του ΝΣΚ.³⁵⁵ Σύμφωνα με αυτή, η Διοίκηση υποχρεούται να γνωστοποιεί το περιεχόμενο έγγραφης καταγγελίας στον καταγγελλόμενο και να του χορηγεί αντίγραφο αυτής, εκτός εάν:

α) η γνωστοποίηση μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα διοικητικών ή δικαστικών αρχών για τα καταγγελλόμενα και

³⁵⁵ Γνωμ. 482/1995 ΝΣΚ.

β) η καταγγελία δεν στηρίζει αφ' εαυτής διοικητική πράξη ή άλλο επίσημο έγγραφο της αρμόδιας αρχής και ο καταγγελλόμενος δεν θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον να λάβει γνώση της καταγγελίας.

Ενδιαφέρον έχει το σκεπτικό της παραπάνω Γνωμοδότησης, σύμφωνα με το οποίο «η υποχρέωση της Διοίκησης να αποκαλύψει ή μη στον καταγγελλόμενο έγγραφη καταγγελία που βρίσκεται στα αρχεία της συναρτάται με τη θεμελίωση εκ μέρους του, συγκεκριμένου έννομου συμφέροντος. Η συνδρομή της προϋπόθεσης αυτής δεν μπορεί να κριθεί γενικά και αφηρημένα, αλλά εξαρτάται από τα εκάστοτε περιστατικά κάθε περίπτωσης, που θα πρέπει να εκτιμήσει η Διοίκηση. Έτσι, η αρμόδια Υπηρεσία μπορεί να μην επιτρέψει στον καταγγελλόμενο να λάβει γνώση της κατ' αυτού καταγγελίας, επικαλούμενη έλλειψη έννομου συμφέροντος, αν διαπιστώθηκαν οι καταγγελθείσες πράξεις ή παραλείψεις, μετά από διεξαχθείσα έρευνα κρατικών οργάνων και οι ενέργειες των αρμόδιων αρχών που επακολούθησαν (επιβολή κυρώσεων, παραπομπή στον εισαγγελέα κ.λ.π), στηρίζονται αποκλειστικά στις διαπιστώσεις αυτές, διότι στην περίπτωση αυτή η οποιαδήποτε προσβολή των υλικών συμφερόντων και της ηθικής υποστάσεως του καταγγελλομένου δεν απορρέει από την καταγγελία, αλλά από διοικητικές πράξεις και ενέργειες, κατά των οποίων μπορεί τούτος να προστατεύσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του με τα οικεία και ειδικώς προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα και βοηθήματα, χωρίς να χρειάζεται να στραφεί και κατά του καταγγέλλοντος.

Έτσι, αν η καταγγελία αποτελεί «απλό έναυσμα» για πραγματοποίηση σχετικής έρευνας από τις αρμόδιες υπηρεσίες, η τυχόν δε διαπίστωση της τέλεσης παραβάσεων και η επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων στηρίζεται αποκλειστικά στις έρευνες και τους ελέγχους των αρμόδιων κρατικών οργάνων και στα πραγματικά περιστατικά που αυτά διαπίστωσαν, τότε η συγκεκριμένη καταγγελία δεν μπορεί να θεωρηθεί διοικητικό έγγραφο και κατά συνέπεια το δικαίωμα πρόσβασης σ' αυτήν δεν

ρυθμίζεται από το άρθρο 16 του Ν.1599/86 (σήμερα άρθρο 5 του Ν.2690/99)».

Από τα προαναφερθέντα, γίνεται εμφανές ότι η γνωστοποίηση της καταγγελίας και στοιχείων του καταγγέλλοντος στον καταγγελλόμενο δεν είναι πάντοτε επιτρεπτή. Κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζεται *ad hoc* και εφόσον διαπιστώνεται το ειδικό έννομο συμφέρον του καταγγελλομένου να λάβει γνώση της καταγγελίας, τότε επιτρέπεται η γνωστοποίηση, για να στραφεί κατά του καταγγέλλοντος και να ασκήσει τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Στην αντίθετη περίπτωση (μη ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος), ο καταγγελλόμενος δεν έχει δικαίωμα γνωστοποίησης της καταγγελίας και τα όποια δικαιώματά του τα ασκεί ενώπιον της διοικητικής αρχής, η οποία του επέβαλλε τις ανάλογες κυρώσεις με τα διάφορα μέσα που του παρέχουν το Σύνταγμα και οι νόμοι του Κράτους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από όλα όσα εκτέθηκαν στην παρούσα διπλωματική μελέτη, έγινε κατανοητό ότι διαφάνεια, πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία και προστασία προσωπικών δεδομένων βρίσκονται σε συνεχή αλληλεπίδραση μεταξύ τους ή και σε σύγκρουση θα μπορούσε να πει κανείς.

Όπως αναλύθηκε, διαφάνεια σημαίνει, ουσιαστικά, δημοσιοποίηση της καθημερινής διοικητικής δραστηριότητας, δηλαδή σε καθεστώς που να είναι προσιτή στον πολίτη έτσι ώστε ο τελευταίος να μπορεί να λαμβάνει γνώσης της βούλησης της δημόσιας διοίκησης. Η γνώση αυτή θα πρέπει να είναι ευρεία, δηλαδή όχι μόνο να δημοσιεύονται οι πράξεις και αποφάσεις της διοίκησης αλλά και οι αιτίες οι οποίες οδήγησαν τη διοίκηση να προβεί στην έκδοση των διαφόρων πράξεων ή λήψη αποφάσεων. Με αυτό τον τρόπο ο διοικούμενος επιτυγχάνει έμμεσα τον έλεγχο της διοικητικής δραστηριότητας αλλά και γενικά συμμετέχει και ο ίδιος στην διαδικασία παρασκευής και λήψης διοικητικών αποφάσεων, στοιχεία απαραίτητα για την ολοκλήρωση και λειτουργία της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας αλλά και του κράτους δικαίου. Άλλωστε, η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης έχει ως έρεισμα την διαφάνεια. Μόνο ένα «ανοιχτό κράτος» λειτουργεί με νομιμότητα και θεωρείται ως «καλό» καθεστώς.

Την κύρια έκφανση της διαφάνειας αποτελεί η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία. Συγκεκριμένα, αποτελεί μέσο έκφρασης αλλά και διασφάλισης στην πράξη, της διαφάνειας της κρατικής διοικητικής μηχανής από οργανωτική και λειτουργική άποψη, ενώ συνδέεται άμεσα με τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και της φανερής δράσης της διοίκησης.³⁵⁶ Επίσης, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της αποτελεσματικής άσκησης των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων της προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 Σ.) και της δικαστικής προστασίας (άρθρο 20

³⁵⁶ Λαζαράκος Γ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ο.π., σελ. 141 επ.

παρ. 1 Σ.) ενώ στην υπό διαμόρφωση της Κοινωνίας της Πληροφορίας, με τις συνεχείς εναλλαγές της, αποτελεί και προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και την συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας.

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 υπήρξε καθοριστική από ρυθμιστικής πλευράς της για την κατοχύρωση της διαφάνειας και την πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά έγγραφα. Αυτό, διότι εγκαταλείφθηκε το προηγούμενο σχετικό συνταγματικό κατεστημένο. Η καθιέρωση του άρθρου 5^α Σ., αφαίρεσε την εξουσία του δικαιώματος πρόσβασης από την βούληση του τυπικού νομοθέτη ενώ η διαφάνεια διαπνέει πλέον το σύνολο της κρατικής δραστηριότητας (δημοσίευση δημόσιων συμβάσεων, αξιοκρατική πρόσληψη στο δημόσιο, διαφάνεια στις επιχορηγήσεις κομμάτων κλπ). Το δικαίωμα πρόσβασης εξειδικεύεται σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας με το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 «ΚΔΔς» το οποίο ρυθμίζει τις προϋποθέσεις (εύλογο ενδιαφέρον-ειδικό έννομο συμφέρον), τους τρόπους άσκησής του (μελέτη του εγγράφου-λήψη αντιγράφου εγγράφου) αλλά και τους περιορισμούς σε κάθε περίπτωση (ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου-απόρρητο προβλεπόμενο από ειδικές διατάξεις). Το δικαίωμα αυτό, στοχεύει στο να έχει ο πολίτης πρόσβαση σε όλα τα διοικητικά στοιχεία που το αφορούν, δηλαδή σε πραγματικά και νομικά δεδομένα, που μπορούν να συγκροτήσουν πεδίο εφαρμογής κανόνος δικαίου ενώ παράλληλα ασκείται με σκοπό την εξυπηρέτηση των συμφερόντων του διοικουμένου.³⁵⁷

Από την άλλη, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ασκείται πάντοτε στα πλαίσια της εξυπηρέτησης και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Υπό το πρίσμα αυτό, ο νομοθέτης ενέταξε και άλλα συνταγματικά δικαιώματα που είναι τυχόν να περιορίσουν το δικαίωμα πρόσβασης και εν γένει τη διαφάνεια με σκοπό να προστατεύσει

³⁵⁷ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ο.π., σε λ. 159.

ανάλογα την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών. Τέτοιο χαρακτηριστικό δικαίωμα αποτελεί αυτό που ρυθμίζεται στο άρθρο 9^α Σ. και αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Το εν λόγω δικαίωμα, πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, έβρισκε νομικό έρεισμα στο γενικότερο δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη, ο καθένας έχει δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων του από την επεξεργασία τους από τρίτα πρόσωπα. Σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας, η προστασία των προσωπικών δεδομένων εξειδικεύεται από το Ν. 2472/1997, ο οποίος τόσο με την ονομασία του, όσο και ρητώς και πανηγυρικώς στο άρθρο 1 αυτού ξεκαθαρίζει ότι τίθεται προς προστασίαν των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών των φυσικών προσώπων, δηλαδή με σκοπό την κατοχύρωση του υποκειμένου των δεδομένων.³⁵⁸

Το καίριο πρόβλημα εντοπίζεται στην περίπτωση όπου ο διοικούμενος αιτείται πρόσβαση σε έγγραφα τα οποία περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτου, αφού δεν τίθεται ούτε νομικό ούτε διαδικαστικό πρόβλημα όταν τα προσωπικά δεδομένα που περιέχονται στο έγγραφο, αφορούν τον ίδιο τον αιτούντα..

Η σύγκρουση μεταξύ προσωπικών δεδομένων και διαφάνειας φαίνεται ιδιαίτερα έντονη στην πράξη. Σίγουρα η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και την έξαρση της πληροφορίας σε συνδυασμό με το δυαδισμό των δυο νομοθετημάτων που ρυθμίζουν τα δύο έννομα αγαθά φαίνεται να επιδεινώνει αυτή τη σύγκρουση. Πρέπει να δεχθούμε όμως ότι το ένα δικαίωμα δεν υποχωρεί έναντι του άλλου με την έννοια ότι κάπιο είναι κατώτερης σημασίας και απολαμβάνει λιγότερης συνταγματικής προστασίας. Μια τέτοια θεώρηση θα ήταν ανεπίτρεπτη, από συνταγματικής απόψεως, καθώς δεν υπάρχουν, όπως αναλύσαμε, ιεραρχικά ανώτερες και κατώτερες διατάξεις του Συντάγματος.

³⁵⁸ Χριστοδούλου Κ., Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων, ο.π., σελ. 9.

Η σύγκρουση είναι «φαινομενική». Με τη βοήθεια της νομολογίας του ΣΤΕ, της γνωμοδοτήσεως του ΝΣΚ, τις αποφάσεις της ΑΠΔΠΧ σε συνδυασμό με την χρησιμοποίηση των αρχών της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας, της *in concreto* στάθμισης συμφερόντων στα πλαίσια της εξέτασης των περιπτώσεων με *ad hoc* διαδικασία, καταφέρνουμε όχι μόνο να επιλύσουμε τη σύγκρουση των δυο δικαιωμάτων αυτών αλλά και να διαπιστώσουμε τα θεμιτά όρια εφαρμογής του ενός έναντι του άλλου έτσι ώστε κάθε φορά να επιτυγχάνεται η χρυσή τομή μεταξύ του συνταγματικού δικαιώματος πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία και του επίσης συνταγματικού δικαιώματος της προστασίας των προσωπικών δεδομένων χωρίς παράλληλα να περιορίζεται η κανονιστική τους εμβέλεια.

Πέραν των ανωτέρω, σίγουρα πρέπει να υπάρξει κάποιος εκσυγχρονισμός των δύο αυτών νομοθετημάτων, καθώς οι μεταγενέστερες νομοθετικές διατάξεις (Ν. 3448/2006 και ΠΔ 28/2015) δεν κατάφεραν να δώσουν μια λύση στην προβληματική αυτή. Η ανάγκη νομοθετικού εκσυγχρονισμού είναι ιδιαίτερα επιτακτική στην υπό διαμόρφωση της Κοινωνίας της Πληροφορίας έτσι ώστε να είναι, και νομικά και πρακτικά, ευχερέστερη όχι μόνο η αποτελεσματική άσκηση των δυο αυτών δικαιωμάτων αλλά και πιο εύκολη η διαδικασία υποχρέωσης του κράτους να συμβάλλει και το ίδιο στην ικανοποίησή τους. Μόνο έτσι θα επιτευχθεί ευκολότερα και ομαλότερα η δημοκρατική ολοκλήρωση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου να θεμελιώνονται όχι μόνο συνταγματικά αλλά και στην πράξη εντός της κοινωνίας.

ΠΗΓΕΣ

Α) ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- 4832/2000, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ, ΤοΣ, 2001.
- *Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ.*, Η απονομή της δικαιοσύνης στην Αρχαία Ελλάδα (5^{ος} και 4^{ος} αιώνας), Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.
- *Ανθίμου Κ.*, Το δικαίωμα πληροφοριακού αυτοκαθορισμού του ατόμου ως έκφραση επί του δικαιώματος της προσωπικότητας, ΚριτΕ, 1998.
- Αντωνοπούλου Χ, Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, ΕΔΔΔ, 2/2006, σελ. 264-272.
- *Αρμαμέντος Π./Σωτηρόπουλος Β.*, Προσωπικά Δεδομένα-Ερμηνεία Ν. 2472/1997, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005.
- *Βασαλάκης Σ.*, Το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και η γνώση εγγράφων σε φάκελο της διοίκησης, ΝοΒ 1997.
- *Βενιζέλος Ε.*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Εκδ. Σάκκουλας 2002.
- *Βενιζέλος Ε.*, Το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος, Εκδ. Σάκκουλας 2000.
- *Βλαχόπουλος Σ.*, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Εκδ. Σάκκουλας, 2007.
- *Γαζής Α.*, Η σύγκρουσις των δικαιωμάτων, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1999.
- *Γέροντας Α.*, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014.
- *Γέροντας Α.*, Η ηλεκτρονική επεξεργασία των προσωπικών πληροφοριών, ΤοΣ 1989.
- *Γέροντας Α.*, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔΤΑ 7/2000.

- *Γεσίου-Φάλτση Π.*, Δίκαιο Αποδείξεως, Εκδ. Σάκκουλας 1985.
- *Γιαννακοπουλος Κ.*, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.
- *Γλυκοφρύδης Η.*, Η συνταγματική αρχή της φανεράς δράσεως του κράτους, ΕΔΔΔ, 1999.
- *Γώγος Κ.*, Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλας, 2000.
- *Δακτόγλου Π.*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2004
- *Δακτόγλου Π.*, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλας 1994.
- *Δετσαρίδης .*, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- Ετήσια έκθεση του έτους 2003 του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη, σε ΔτΑ 23/2004, 931 {976}.
- *Ευστρατίου Π.*, Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των έννομων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, ΕΔΔΔ 2005.
- *Ιγγλεζάκης Ι.*, Ευαίσθητα Προσωπικά Δεδομένα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- *Καραγεώργου Β.*, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013.
- *Κασιμάτης Γ.*, Συνταγματικό Δίκαιο II, Εκδ. Σάκκουλας 1980.
- *Κεφαλογιάννη Α./Παλαιολόγου Ν.*, Το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος, ΝοΒ 1991.
- *Κοντιάδης Ξ.*, Ο νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.
- *Κοντιάδης Ξ.*, πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση 2001, Τόμος Α΄, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.
- *Κοτσαλής Λ.*, Προσωπικά Δεδομένα, Νομική Βιβλιοθήκη 2016.

- *Κουρνούτος Π.*, Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο ομολογίας, ΝΕ/2004.
- *Κυριακόπουλος Π.*, Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο, Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα 2006.
- *Λαζαράκος Ν.* «Το Δικαίωμα Πρόσβασης στη Δημόσια Πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας», Νομική Βιβλιοθήκη 2006.
- *Λαζαράτος Π.*, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδ. Σάκκουλας 1992.
- *Λαζαράτος Π.*, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δ. 25/1994.
- *Λασκαρίδης Ε.*, Το κλειδί της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα: Εισαγγελική παραγγελία ή άδεια Αρχής προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα;, ΔιΜΕΕ 3/2012-9^ο έτος.
- *Μακρυδημήτρης Α.*, Δημόσια Διοίκηση, 4^η έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010.
- *Μάνεσης Α.*, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη, Εκδ. Το νομικόν-Η. Σάκουλα 1956.
- *Μάνεσης Α.*, Συνταγματικά Δικαιώματα- Α΄ Ατομικές Ελευθερίες, Εκδ. Σάκκουλας 1982.
- *Μανιτάκης Α.*, Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων (κατά το άρθρο 25 παρ. 1 Σ.), Εκδ. Σάκκουλας 1981.
- *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.*, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007.
- *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Β΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2013.
- *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016.
- *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.*, Η προστασία του διοικουμένου-Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδ. Σάκκουλας 2000.

- *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α.*, Θεωρία Δημοσίου Δικαίου-Νομικές αρχές Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης ΕΔΔ 3/2014.
- *Μαυριάς Κ.*, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.
- *Μήτρου Λ.*, Προστασία του περιβάλλοντος εναντίον της προστασίας των πληροφοριών, Νόμος και Φύση, 1996.
- *Μήτρου Λ.*, Το δίκαιο στην κοινωνία της πληροφορίας, σε: Δίκαιο και Κοινωνία στον 21^ο αιώνα, Εκδ. Σάκκουλας 2002.
- *Ξυνόπουλος Γ.*, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία στη Γαλλία: απολογισμός της δεκαετούς εφαρμογής του Ν. 78-753/1978 εν όψει της καθιέρωσης ανάλογου δικαιώματος στην Ελλάδα με το Ν. 1599/1986, ΕΔΔ 1988.
- *Πανάγος Θ.*, Το ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο, ΝοΒ 2005.
- *Παπαδόπουλος Ν.*, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (άρθρο 16 Ν. 1599/1986), ΔιΔικ 8 (1996).
- *Πικραμένος Μ.* «Η Αιτιολογία των διοικητικών Πράξεων και ο Ακυρωτικός δικαστικός Έλεγχος» Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- *Πόππερ Κ.*, Η Ανοιχτή κοινωνία και οι εχθροί της (Πρώτος Τόμος), Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003.
- *Ράϊκος Δ.*, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά- Από τη σκοπιά του διοικητικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλας, 2006.
- *Ρουμελιώτης Τ.*, Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, ΝοΒ 1986.
- *Σβώλος Α./ Βλάχος Γ.*, Το Σύνταγμα της Ελλάδας, Τόμος Β΄. 1955.
- *Σολδάτος Δ.*, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδ. Μ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη 2000.
- *Σπυροπούλου Φ.*, Η Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.
- *Στασινόπουλος Μ.*, Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδ. Αφοί Ρόδη, Αθήναι 1974.

- *Σωτηρόπουλος Β.*, Η συνταγματική προστασία των προσωπικών δεδομένων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- *Τάκης Α.*, Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα, ΝοΒ, Τόμος 50.
- *Τάχος Α.*, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα 2005.
- *Τάχος Α.*, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- *Τάχος Α.*, Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599/1986, ΕΔΔ 1986.
- Τιμητικός Τόμος για τα 75 χρόνια του ΣΤΕ, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- *Τροβά Ε.*, Εξουσίες και Διαφάνεια, Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.
- *Τσάτσος Δ.*, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β΄, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, Εκδ. Σάκκουλας 1993.
- *Τσάτσος Δ.*, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ΄, Εκδ. Σάκκουλας 1987.
- *Τσάτσος Δ./ Βενιζέλος Ε./ Κοντιάδης Ξ. (επιμ.)*, Το νέο Σύνταγμα (πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001), Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- *Χάρακας Χ.*, Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 5 Ν. 2690/1999, Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτοπούλου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.
- *Χατζόπουλος Β.*, Η αρχή της διαφάνειας και το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δ. 2000.
- *Χιώλος Κ.*, Η σχέση κράτους πολίτη και η πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια έγγραφα, ΕΔΔΔ, 1998.
- *Χριστοδούλου Κ.*, Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων, Νομική Βιβλιοθήκη 2013.
- *Χρυσανθάκης Χ.*, Η σχέση Κράτους-Πολίτη: Μία ασύμπτωτη σχέση;, Εκδ. Σάκκουλας 1996.

- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη 2006.

Β) ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- www.dpa.gr
- www.nsk.gr
- Μήτρου Λ., Προστασία προσωπικών δεδομένων – ΝΟΜΟΣ 2472/97 σε: http://www.icsd.aegean.gr/website_files/proptyxiako/174150591.doc.
- Μαντζούφας Π., μελέτη για τα «Νομικά Ζητήματα από την χρήση του διαδικτύου, η ελευθερία της έκφρασης στα ιστολόγια» σε: http://www.constitutionalism.gr/mantzoufas_diadiktyo-eleftheria-ekfrasis/.
- www.wikipedia.gr.
- Μυλώση Μ./Γιαννουκάκου Α./Νικήτα Μ. «Ιδιωτικότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση: Προσωπικά Δεδομένα και Διάχυση Δημόσιας Πληροφορίας, σε: http://www.academia.edu/24227363/%CE%99%CE%B4%CE%B9%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1_%CF%83%CF%84%CE%B7_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1_%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7_%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%89%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%AC_%CE%B4%CE%B5%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%B1_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%B4%CE%B9%CE%AC%CF%87%CF%85%CF%83%CE%B7_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82_%CF

[%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CE%BF%CF%81%CE%AF%CE%B1%CF%82.](#)

- Χατζόπουλος Β., Η κοινωνία της πληροφορίας (ΚΤΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό: το άρθρο 5^Α (2) του νέου Συντάγματος (υπό δημοσίευση μελέτη- αναζήτηση στο google με τον ως άνω τίτλο).
- <http://ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglance>.