

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΗΣ ΦΑΝΗΣ ΓΚΡΙΤΣΕΛΗ

ΘΕΜΑ

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Επιβλέπουσα: Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά

Μέλη : Βλ. Παπαγρηγορίου

: Π. Κουρνούτος

ΙΟΥΝΙΟΣ 2009

Στην οικογένειά μου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	
I. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	6
II. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ	10
III. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Δ. ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
1.1. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ	20
1.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ – ΕΝΝΟΙΑ – ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ	31
1.3 ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	39
1.4 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	43
1.5 ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	50
α. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ,	
β. ΕΙΣΑΓΓΕΛΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	
γ. ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ	
δ. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ)	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
2.1. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ	58
2.2 ΤΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ	64
2.3 Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ	68
2.4 Η ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΔΥΟ ΕΝΝΟΜΩΝ ΑΓΑΘΩΝ	72
2.5 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΤΑΘΜΙΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗΣ	76
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	79
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	82

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο σκοπός της εργασίας αυτής είναι να παρουσιάσει την εξέλιξη του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ξεκινώντας από τη θεσμοθέτησή του ως νόμου, αλλά και να εξετάσει κατά πόσον η πρόσβαση, η οποία ξεκίνησε ως το ουσιαστικό μέρος της γενικής αρχής της φανεράς δράσης εξελίχθηκε στη διάρκεια του χρόνου μέσα από διατάξεις νόμων, εξασφαλίζοντας στο διοικούμενο πολίτη τη μέγιστη δυνατή εξυπηρέτηση των συμφερόντων του. Μέσα από αυτό το βασικό ατομικό πολιτικό, αλλά και κοινωνικό δικαίωμα, που έχει τις ρίζες του στις γενικές αρχές του δικαίου, εδραιώνεται η καλή σχέση κράτους-πολίτη.

Η βελτίωση των σχέσεων Κράτους-πολίτη ήταν και είναι ο κυριότερος σκοπός των διαφόρων νόμων, οι οποίοι δημιουργούν το νομοθετικό πλαίσιο για να αναπτυχθεί μια αποδοτικότερη Δημόσια Διοίκηση. Ο κύριος στόχος της σωστής Δημόσιας Διοίκησης είναι η γρήγορη, αποτελεσματική και συνεχής εξυπηρέτηση των πολιτών. Ένας από τους βασικότερους παράγοντες για τη σωστή επιτέλεση του έργου της είναι η επικοινωνία Δημόσιας Διοίκησης και πολιτών. Η αποτελεσματική επικοινωνία είναι αυτή που εξασφαλίζει την ομαλή συνεργασία και την αποδοτική λειτουργία στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και ποιότητα στην εξυπηρέτηση των πολιτών.

Ο παραδοσιακός τρόπος επικοινωνίας των Δημοσίων Υπηρεσιών μεταξύ τους, αλλά και με τους πολίτες, πολλές φορές δεν συμβαδίζει με τα σημερινά δεδομένα. Πολύ συχνά τα μηνύματα που αποστέλλει η Δημόσια Διοίκηση προς τους πολίτες δεν περιέρχονται στους ενδιαφερομένους εγκαίρως, είναι ασαφή και περιλαμβάνουν δυσνόητους τεχνικούς ή διοικητικούς όρους με αποτελέσματα δυσλειτουργίες, οι οποίες υποβαθμίζουν την ποιότητα της καθημερινής ζωής. Όταν η Δημόσια Διοίκηση επικοινωνεί με τους πολίτες με σαφήνεια τότε βελτιώνεται η πληροφόρηση και των δυο πλευρών και το αποτέλεσμα είναι να εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή ρύθμιση και η απαραίτητη συναίνεση για την εφαρμογή τους.

Η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί αποτελεσματικά προς τον πολίτη και ικανοποιητικά προς την ίδια, όταν μειώνει το διοικητικό φορτίο των πολιτών

και τον όγκο εργασίας της ίδιας, έτσι επιτυγχάνεται η ομαλή επικοινωνία ανάμεσα σ' αυτήν και τον πολίτη.

Στα πλαίσια της αποτελεσματικής Διοίκησης εντάσσεται και το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα που συνδέεται άμεσα με τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας. Είναι το κύριο μέσο έκφρασης της σωστής λειτουργίας και διαφάνειας της διοικητικής λειτουργίας και αποβλέπει στη διασφάλιση της ελεύθερης και με ίσους όρους συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία προπαρασκευής και λήψης διοικητικών αποφάσεων.

Όπως θα δούμε παρακάτω το δικαίωμα πρόσβασης μέσα από τις γενικές αρχές του δικαίου και λόγω της ανάγκης εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης έγινε νόμος και στη συνέχεια συνταγματική ρύθμιση. Είναι βασικά ένα πολιτικό δικαίωμα, διότι συνδέεται με τον έλεγχο της διοίκησης από τους πολίτες, αλλά και ένα ατομικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, διότι ο πολίτης το ασκεί προκειμένου να ικανοποιήσει άλλα δικαιώματά του, όπως η άντληση αποδεικτικού υλικού που θα προσκομίσει στην δικαιοσύνη στο πλαίσιο αίτησης δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος), η συλλογή πληροφοριών προκειμένου να εκφράσει τις σκέψεις του (άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος) ή για να ενημερωθεί (άρθρο 5^A του Συντάγματος) ώστε να έχει τη δυνατότητα να προστατέψει άλλα έννομα αγαθά. Είναι όμως και ένα κοινωνικό δικαίωμα διότι εντάσσεται στο πλαίσιο μιας εύρυθμης κοινωνίας. Φορέας βέβαια του δικαιώματος αυτού είναι φυσικά πρόσωπα και η χρήση του γίνεται κυρίως όπως είδαμε για προσωπική χρήση.

Το δικαίωμα αυτό εξελίσσεται στη διάρκεια των χρόνων με μεταγενέστερους νόμους συμπληρωματικούς, όπως ο Ν. 3448/2006, καλύπτοντας περιπτώσεις όπως του αποκλεισμού της πρόσβασης των πολιτών στα δημόσια αρχεία για περαιτέρω χρήση των πληροφοριών τους με την επίκληση διατάξεων που δεν επιτρέπουν την επεξεργασία επίμαχων δεδομένων. Αυτό ενέκυψε διότι η νομοθεσία της πρόσβασης έδινε και δίνει τη δυνατότητα στα διοικητικά όργανα ευρείας ερμηνείας, αλλά και στο γεγονός ότι υπάρχουν απόλυτοι αποκλεισμοί των διατάξεων, οι οποίοι βρίσκονται σε αντίθεση με το Σύνταγμα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ι. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ.

Το κράτος αποτελείται από ένα σύνολο διοικητικών αρχών που η κάθε μία έχει ένα κομμάτι δημόσιας εξουσίας την οποία διαχειρίζεται και ασκεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του¹. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί επομένως τον απαραίτητο μηχανισμό για την ύπαρξη του κράτους και αποτελείται παράλληλα από σύνολο δημοσίων υπηρεσιών που είναι εντεταγμένες στην εκτελεστική εξουσία του κράτους.

Τι εννοούμε όταν λέμε δημόσια υπηρεσία; Είναι το συγκρότημα των οργάνων του κράτους, πλην των οργάνων της Βουλής και της δικαιοσύνης, που τελούν υπό την κατεύθυνση της πολιτείας και ενεργούν χάριν του κοινωνικού συνόλου επιφορτισμένα με τη διεξαγωγή υποθέσεων². Επομένως η Δημόσια Διοίκηση είναι ένα δυναμικό και ιεραρχικό σύστημα που βρίσκεται σε συνεχή επικοινωνία και αλληλεπίδραση με το περιβάλλον γύρω της, το οποίο όμως παρουσιάζει μια πολύπλοκη οργάνωση ρόλων και διαδικασιών.

Στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα λαμβάνει τη νομιμοποίησή της έμμεσα από το γεγονός ότι οφείλει να ενεργεί μέσα σε ένα πλαίσιο κανόνων που είναι νομοθετικά καθορισμένοι και ήδη γνωστοποιημένοι. Οι κανόνες αυτοί έχουν τεθεί από μια κρατική εξουσία που έχει αναδειχθεί νόμιμα και λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή του κράτους δικαίου με σεβασμό των θεμελιωδών ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Για τη νομιμοποίηση της δράσης της είναι απαραίτητη η συμμόρφωση της με τους νόμους επομένως δεσμεύεται από μια σειρά αρχές που έχουν νόημα μόνο σε ένα κράτος δικαίου. Αυτές είναι η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας, της προηγούμενης ακρόασης, του δημοσίου συμφέροντος κ.α.

¹ Απ. Γέροντας –Σ. Αντρας-Πρ. Παυλόπουλος-Γλ. Σιούτη-Σ. Φλογαϊτης, Διοικητικό Δίκαιο σελ. 33.

² Α. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Διοικητικό Δίκαιο. Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες., σελ. 57.

Κύρια μέριμνα ενός κράτους δικαίου είναι η πρόβλεψη διαδικασιών που θα δίνουν τη δυνατότητα στον πολίτη να ενημερώνεται για την υπόθεση που τον ενδιαφέρει και θα καθιστούν ως κύρια υποχρέωση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης να θέτουν στη διάθεση του διοικούμενου τα στοιχεία που είναι χρήσιμα για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της.

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης ασκείται για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και συνδέεται με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και όσον αφορά στη δυνατότητα ανάπτυξής της όσο και τις συνέπειές της. Από το πλαίσιο αυτό προκύπτει και η ανάγκη προστασίας του διοικούμενου, τα συμφέροντα και τα δικαιώματα του οποίου κατοχυρώνονται από τις διατάξεις του Συντάγματος τις σχετικές με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα που προβλέπονται από τη νομοθεσία, αλλά μπορεί να θιγούν από τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

Η προστασία του διοικούμενου έχει αρνητικό και θετικό χαρακτήρα. Ο αρνητικός χαρακτήρας έγκειται στην αδυναμία των οργάνων των δημοσίων νομικών προσώπων να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα του διοικούμενου³. Θετικό με την έννοια ότι τα δημόσια νομικά πρόσωπα έχουν την υποχρέωση να προβαίνουν σε νομικές πράξεις για την εξυπηρέτηση έννομου συμφέροντος και την ικανοποίηση ορισμένου δημοσίου δικαιώματος του διοικούμενου.

Η συμμετοχή των διοικουμένων είναι μέθοδος εκδημοκρατισμού των μέσων άσκησης των δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης με κυριότερους σκοπούς την προστασία του διοικούμενου, την όσο το δυνατόν πιο σωστή κατατόπιση των διοικητικών οργάνων για το αντικείμενο των ενεργειών τους και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, αφού η αποδοχή θα είναι η αναμενόμενη από τα πρόσωπα στα οποία απευθύνεται. Ο διοικούμενος μπορεί να συμμετέχει είτε πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης με την υποβολή σχετικής αίτησης, είτε μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης με την άσκηση διοικητικής προσφυγής.

³ *Ι Σπηλιωτόπουλος*: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ένατη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σακκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1999 σελ. 95 επ..

Όταν οι διατάξεις του νόμου επιβάλλουν την υποβολή αίτησης από τον διοικούμενο ώστε να ξεκινήσει η διοικητική διαδικασία τότε έχουμε άμεση συμμετοχή του διοικούμενου στη διαδικασία έκδοσης της διοικητικής πράξης.

Η διοικητική πράξη είναι η κατ' εξοχήν εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας που ασκούν τα διοικητικά όργανα. Είναι μια μονομερής πράξη της Διοίκησης, με την οποία, με μόνη τη δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου, θεσπίζεται μια νομική ρύθμιση, δηλαδή ένας κανόνας δικαίου στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο⁴.

Στα παλαιότερα χρόνια η δράση της Διοίκησης αρκούσε να είναι σύμφωνη με το νόμο, διότι οι ανάγκες των πολιτών δεν ήταν τόσο περίπλοκες όσο είναι σήμερα. Η αλλαγή των σχέσεων Διοίκησης – πολιτών σημαίνει περισσότερα δικαιώματα στους πολίτες, επομένως η προστασία και η ενίσχυση των ατομικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων όπως η ελευθερία πρόσβασης στα αρχεία της Διοίκησης ή η ελευθερία πληροφόρησης έχει θετικό αντίκτυπο στις μεταξύ τους σχέσεις.

Ο ρόλος της Διοίκησης στη σημερινή εποχή και το πώς διαμορφώνονται οι σχέσεις πολιτών – Διοίκησης εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνόντων, οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν τέτοιες διαδικασίες που θα δίνουν τη δυνατότητα στον πολίτη να ενημερώνεται για την υπόθεση που τον ενδιαφέρει και θα καθιστούν ως κύρια υποχρέωση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης να θέτουν στη διάθεση του διοικούμενου τα στοιχεία που είναι χρήσιμα για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της⁵. Η διοικητική πράξη έχει άμεση νομική ισχύ, παράγει δηλαδή τα αποτελέσματά της και είναι άμεσα δεσμευτική για τους διοικουμένους.

Η δεσμευτικότητα αυτή που δημιουργεί στους διοικούμενους νομικά αποτελέσματα, απαιτεί πλήρη διαφάνεια ως προς τις ενέργειες που έχουν γίνει ώστε οι διοικούμενοι να έχουν τη δυνατότητα γνώσης του τρόπου δράσης της Διοίκησης και επομένως συμμετοχή στην απόφαση.

⁴ Απ. Γέροντας – Σ. Αντρας- Πρ. Παυλόπουλος- Γλ. Σιούτη- Σ. Φλογαίτης όπ. π. σελ 188.

⁵ Παπαδημητρόπουλος Δ: Διαφάνεια της Διοικητικής Δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σελ. 47 επ..

Βασική συνιστώσα ενός κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας της Διοίκησης, μια δημοκρατική αρχή που αποτελεί έρεισμα της αρχής της διαφάνειας της κρατικής δράσης. Η νομιμότητα της Διοίκησης εξασφαλίζεται περισσότερο όταν επικρατούν συνθήκες διαφάνειας στις ενέργειες του κράτους. Ο διοικητικός υπάλληλος που γνωρίζει ότι εάν αποκαλυφθεί η παρανομία θα αποκατασταθεί η αρχή της νομιμότητας είτε μέσω της διοικητικής είτε μέσω της δικαστικής οδού δύσκολα θα προχωρήσει σε παρανομία.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ

Το δικαίωμα της πρόσβασης είναι η εκπλήρωση της αρχής της διαφάνειας. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Συντάγματος «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό και υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Η σημασία αυτής της διάταξης είναι η εξής: ο λαός ναι μεν μεταβιβάζει την άσκηση των εξουσιών στα όργανα της πολιτείας, αλλά πρέπει να λαμβάνει γνώση του τρόπου δράσης τους. Η δημοσιότητα της δράσης της Διοίκησης αποτελεί εγγύηση για την τήρηση του δημοκρατικού πνεύματος του Συντάγματος⁶.

Τη δράση των οργάνων διέπουν διατάξεις του Συντάγματος που επιβάλλουν τη φανερή δράση, δηλαδή τη δράση στην οποία ο λαός μπορεί να έχει πληροφόρηση και πρόσβαση, διότι από αυτόν πηγάζουν οι εξουσίες. Η αρχή της διαφάνειας περιλαμβάνει την υποχρέωση της Διοίκησης να πληροφορεί τους πολίτες. Στα παλιότερα χρόνια μέριμνα του κράτους ήταν η κάλυψη βασικών αναγκών των πολιτών, επομένως η ικανοποίηση του ποσοτικού κριτηρίου (κατασκευές δρόμων, εγκατάσταση τηλεφώνων, παροχή ιατρικής περίθαλψης κ.λ.π.)⁷. Σήμερα τα δεδομένα έχουν αλλάξει και οι βασικές ανάγκες των πολιτών έχουν καλυφθεί. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται νέες ανάγκες που προέχει το ποιοτικό κριτήριο. Τους πολίτες δεν τους ενδιαφέρει πια η ποσότητα των παροχών της Διοίκησης, αλλά η ποιότητα των υπηρεσιών που βασίζεται στην σωστή επικοινωνία, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια, σωστή εξυπηρέτηση, συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων και γνώση των διοικητικών διαδικασιών. Ο πολίτης απαιτεί από τη Διοίκηση έναν πιο κοινωνικό ρόλο.

Οι σύγχρονοι κανόνες διοίκησης απαιτούν ένα ολοένα λιγότερο παρεμβατικό ρόλο του κράτους στην κοινωνία. Δεν αρκεί η νομιμότητα των διοικητικών δράσεων και η μαζική ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών, πρέπει αυτές να συνοδεύονται από διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Ο πολίτης δεν είναι πια έρμαιο των αυθαιρεσιών της Διοίκησης και η θέση του απέναντι της χαρακτηρίζεται από περισσότερη συμμετοχή και συνεργασία στη

⁶ Κουρνούτος Π. Η συμμετοχή του πολίτη στη Διοικητική Διαδικασία, Αρχ. Νομ. ΝΕ'2004, σελ.50.

⁷ Δ. Παπαδημητρόπουλος Η Διοίκηση στην Υπηρεσία των πολιτών, ΔΕ, τεύχος 7, 1997, σελ. 49.

διοικητική διαδικασία⁸. Όσο μεγαλύτερη είναι η διαφάνεια τόσο μικραίνει ο κίνδυνος να λαμβάνει το Κράτος αποφάσεις με βάση αθέμιτα συμφέροντα που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων προσώπων και όχι του λαού υπέρ του οποίου υπάρχουν οι κρατικές εξουσίες⁹. Ο διοικούμενος πρέπει να γνωρίζει εκτός από την ύπαρξη και το περιεχόμενο μιας διοικητικής ενέργειας και τους λόγους και κάθε στοιχείο που οδήγησαν τη διοίκηση να προχωρήσει σε αυτήν την ενέργεια.

Η αρχή της διαφάνειας περιλαμβάνει εκτός από την υποχρέωση της διοίκησης να εξασφαλίζει τη δημοσιότητα των πράξεων και των ενεργειών της (ενεργητική παροχή πληροφοριών) και το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων ή αρχείων που αναγνωρίζεται υπέρ των πολιτών (παθητική παροχή πληροφοριών)¹⁰. Βέβαια ο βαθμός διαφάνειας της διοικητικής δράσης είναι συνυφασμένος με την εκάστοτε διοικητική κουλτούρα και αυτό φαίνεται σε χώρες όπως οι σκανδιναβικές όπου σε σύγκριση με άλλες χώρες υπάρχει υψηλός βαθμός διαφάνειας στις κεντρικές και τοπικές υπηρεσίες. Η πρώτη νομοθετική κατοχύρωση της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα έλαβε χώρα το 1776 με το σουηδικό νόμο περί ελευθερίας του τύπου¹¹.

Ήδη έχουν γίνει αρκετές ρυθμίσεις ώστε να είναι δυνατή η πρόσβαση του πολίτη στη διοικητική πληροφορία. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), η δημιουργία συμβουλευτικών φορέων για γνώση των πολιτών και των δικαιωμάτων που έχουν, η ίδρυση διαμεσολαβητικών σωμάτων όπως ο Συνήγορος του Πολίτη και σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής κ.α.

Κύρια μέριμνα ενός κράτους είναι η προαγωγή του κοινωνικού συμφέροντος και η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Ο πολίτης πρέπει να έχει γνώση των δικαιωμάτων του κατά την επικοινωνία του με τη δημόσια διοίκηση. Η αρχή της πρόσβασης του πολίτη στον όγκο των πληροφοριών που βρίσκονται στην κατοχή της δημόσιας διοίκησης αποτελεί

⁸ Κουρνούτος Π. Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, ΝΕ΄ 2004, σελ. 51.

⁹ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 39 επ.

¹⁰ Δ. Παπαδημητρόπουλος Διαφάνεια της Διοικητικής Δράσης το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν.155/1986, Διοικ. Μετ. 1996/1, σελ. 48

¹¹ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Αθήνα-Κομοτηνή 2007,σελ.46

στοιχείο άρρηκτα συνδεδεμένο με την οργάνωση και τη λειτουργία της, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο τη δημοκρατική συμμετοχή του¹².

Στη θεμελιώδη αρχή της διαφάνειας ανταποκρίνονται και οι διατάξεις των άρθρων 5^A ¹³ και 10 παρ.3 του Συντάγματος που αφορούν στο δικαίωμα πληροφόρησης. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση συνδέεται άμεσα με την πρόσβαση των πολιτών σε έγγραφα που πολλές φορές συναντά τη συχνή άρνηση της διοίκησης να το ικανοποιήσει εμφανίζοντας στοιχεία μυστικότητας της δράσης της. Έχουμε λοιπόν μια συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος που συνιστά επιταγή που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου.

Η συνταγματική υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών για παροχή που έγινε με το άρθρο 10 παρ.3 του Συντάγματος (η αίτηση πληροφοριών υποχρεώνει την αρμόδια αρχή σε απάντηση εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο) ήταν η κορυφαία συμβολή της αναθεώρησης του Συντάγματος του 2001 στην κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας. Σύμφωνα δε με τον Α. Τάχο αυτή η συνταγματική διάταξη έπαυσε να έχει το χαρακτήρα υπόδειξης με την ύπαρξη του Ν.1599/1986 και απέκτησε την ισχύ επιταγής, δίνοντας τη δυνατότητα στο διοικούμενο να ασκήσει προληπτικό έλεγχο της διοικητικής δράσης.

Μέχρι την αναθεώρηση του 2001 δεν υπήρχε ειδική μνεία στον όρο διαφάνεια. Ο όρος εμφανίζεται στο άρθρο 14 παρ. 9 (περί διαφάνειας στην ενημέρωση), στο άρθρο 29 παρ. 2 (περί διαφάνειας στις εκλογικές δαπάνες και στα οικονομικά των κομμάτων) κ.α.

Η διαφάνεια έπαψε να είναι πλέον μια θεωρητική αξία. Είναι μια νομικά δεσμευτική αρχή, την οποία καλείται το κράτος να εφαρμόσει με την υλοποίηση διατάξεων που θα διευκολύνουν τους πολίτες παρέχοντάς τους

¹² Χρ. Αντωνοπούλου Το δικαίωμα πρόσβασης ΕΔΔΔ 2/2006, σελ. 259

¹³ Άρθρο 5^A του 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, 9^A και 19».

επαρκείς πληροφορίες όσον αφορά τα έγγραφα που τηρούν τα θεσμικά όργανα.

Επίσης είναι και η απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων που συνδέονται τόσο με τα «διαδικαστικά δικαιώματα», της δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 παρ. 1, της προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20 παρ. 2, αλλά και του δικαιώματος αναφοράς ενώπιον των διοικητικών αρχών του άρθρου 10 παρ. 1 και 2 όσο και με τα δικαιώματα που συνδέονται με τη διατύπωση γνώμης και την πληροφόρηση για ζητήματα δημοσίου συμφέροντος και θεμάτων που άπτονται της κρατικής εξουσίας, του δικαιώματος της πληροφόρησης του άρθρου 5^A, του δικαιώματος του συνέρχεσθαι του άρθρου 11 κ.α¹⁴.

¹⁴ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Αθήνα-Κομοτηνή 2007,σελ.46

III. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Η κυριότερη υποχρέωση της Διοίκησης είναι να ενεργεί πάντοτε στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου. Κύρια μέριμνα ενός κράτους που στηρίζεται στο δίκαιο είναι η προαγωγή του κοινωνικού συμφέροντος, αλλά και η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Επομένως η κρατική εξουσία πρέπει να δημιουργεί τις απαραίτητες εκείνες προϋποθέσεις λειτουργίας της Διοίκησης, ώστε ο πολίτης να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τα δικαιώματά του, όσο πιο δίκαια και αμερόληπτα γίνεται, αλλά και η ίδια η Διοίκηση να δεσμεύεται κατά την άσκηση της εξουσίας της από νόμους. Υπάρχει δηλαδή μια αμφίδρομη σχέση που δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις¹⁵. Η συμπεριφορά της Διοίκησης εδραιώνει την αρχή της προστασίας του διοικουμένου, διότι από την μια καθιερώνει και επιβάλλει τους νομικούς κανόνες και από την άλλη ιδρύει και κατοχυρώνει δικαιώματα.

Η κρατική εξουσία περιορίζεται στην άσκηση των λειτουργιών της από το δίκαιο, δηλαδή από κανόνες που ρυθμίζουν την ανθρώπινη συμπεριφορά και τις ανθρώπινες σχέσεις, του οποίου η ύπαρξη είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία μιας κοινωνίας. Ένα κράτος που βασίζεται στο δίκαιο δίνει μεγάλη σημασία στην προστασία του διοικουμένου πολίτη που αντικατοπτρίζεται στις συνταγματικές διατάξεις και κυρίως σε αυτές που αφορούν στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Κύρια και σημαντικότερη είναι η αρχή της ανθρώπινης αξίας σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1, αλλά και η αρχή της διασφάλισης της δυνατότητας προσφυγής στα δικαστήρια σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1.

Η βασική και θεμελιώδης αρχή η οποία δεσμεύει τη Διοίκηση κατά την άσκηση εξουσίας είναι η αρχή της νομιμότητας. Τα κρατικά όργανα δεν ενεργούν κατά βούληση, αλλά μέσα στα όρια που προϋποθέτει ο νόμος.

Η αρχή της νομιμότητας έχει διπλό ρόλο, αφενός διότι προστατεύει τους πολίτες από αυθαίρετες ενέργειες της Διοίκησης και αφετέρου διότι προστατεύει τη Διοίκηση, αφού η δράση της δεν επαφίεται στην προσωπική πρωτοβουλία των κρατικών οργάνων, αλλά ευθυγραμμίζεται στην επίτευξη

¹⁵ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Η προστασία του διοικουμένου, Αθήνα, 1999, σελ. 20.

δεδομένων σκοπών¹⁶. Είναι δε ουσιώδης παράγοντας της προστασίας του διοικουμένου, διότι προστατεύει και κατοχυρώνει τα δικαιώματα τόσο από συνταγματικές όσο και από νομοθετικές διατάξεις.

Η προστασία του διοικουμένου και η διασφάλιση των δικαιωμάτων του έναντι της Διοίκησης βασίζονται και σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες εμφανίστηκαν στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν ως μέσο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

Οι κυριότερες είναι το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ο ιεραρχικός έλεγχος, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της αναλογικότητας, οι κανόνες της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, η μη ανάδρομη ισχύς των διοικητικών πράξεων, η αρχή της αιτιολογίας, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης¹⁷. Αρκετές από αυτές νομοθετήθηκαν με το Ν. 2690/1999.

Η Διοίκηση χρησιμοποιεί την κρατική εξουσία για να προβαίνει σε ενέργειες που έχουν έννομες συνέπειες, επηρεάζει τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα των ανθρώπων. Το κράτος πρέπει συνεχώς να αναζητεί και να δημιουργεί τις συνθήκες εκείνες που θα προστατεύουν τον πολίτη από αυθαιρεσίες της Διοίκησης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί κυρίως με τη συμμετοχή του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Επομένως η Διοίκηση πρέπει να παρέχει στους πολίτες της ευχέρεια ενημέρωσης για τις υποθέσεις που τους αφορούν και να θέτει στη διάθεση τους όσα στοιχεία είναι απαραίτητα για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους.

¹⁶ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Η προστασία του διοικουμένου, ό.π., σελ. 38 .

¹⁷ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Διοικητικό Δίκαιο Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ.136

Ο Συνήγορος του Πολίτη

Στο πλαίσιο της προστασίας του δικαιώματος και με απώτερο στόχο τη διαφάνεια με το Ν.2477/1997 συστήθηκε ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή που ονομάστηκε «Συνήγορος του Πολίτη» και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των Δημοσίων Υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας και την προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο και διοικητική αρχή και ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των Δημοσίων Υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων, ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου ή ενώσεως προσώπων. Μπορεί ακόμα να επιληφθεί αυτεπάγγελτα για υποθέσεις που έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Ειδικά σε περιπτώσεις παραβίασης δικαιωμάτων του παιδιού, είναι αρμόδιος για πράξεις ή παραλείψεις δημοσίων φορέων και ιδιωτών, φυσικών ή νομικών προσώπων. Το έργο της Αρχής αυτής κατανέμεται σε τέσσερις κύκλους δραστηριοτήτων που ο καθένας έχει συγκεκριμένο θεματικό αντικείμενο. Οι τέσσερις κύκλοι είναι οι εξής: Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνικής Προστασίας, Ποιότητα Ζωής και Σχέσεων Κράτους-Πολίτη.

Μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη ακόμη δύναται κατά τη έρευνα των υποθέσεων να ζητεί τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης. Μετά το πέρας της έρευνας, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη.

Επίσης δύναται να θέτει προθεσμία, στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες

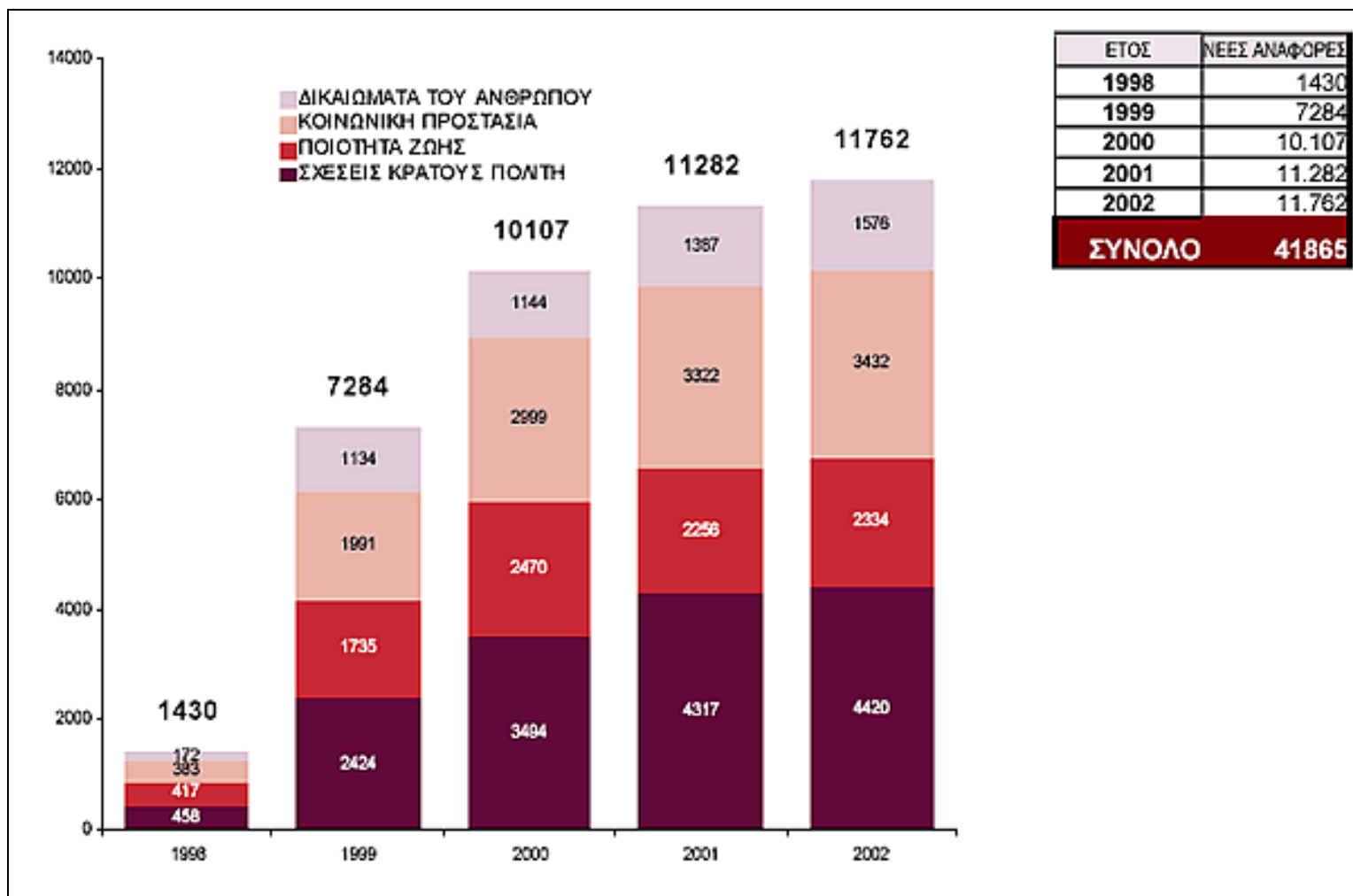
τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους.

Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία εν όψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Μπορεί επίσης σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφο του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Αν προκύψουν ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.

Στα δυο γραφήματα που εμφανίζονται στις παρακάτω σελίδες φαίνεται η ροή καταθέσεων αναφορών των ετών 1998-2002, αλλά και η έκβαση των βάσιμων αναφορών.

Στο πρώτο γράφημα και ειδικά σχετικά με τον τέταρτο κύκλο εργασιών που είναι οι Σχέσεις Κράτους-Πολίτη έχουν κατατεθεί για το τελευταίο έτος 2002 τέσσερις χιλιάδες τετρακόσιες είκοσι αναφορές. Στο δεύτερο σχεδιάγραμμα φαίνεται ότι το 80,27% των αναφορών λύθηκε θετικά, το 9,95% των αναφορών δεν επιλύθηκε και δεν έγιναν αποδεκτές οι προτάσεις της Αρχής και το 9,78% αναφορών επιλύθηκε χωρίς ενέργειες της Αρχής.

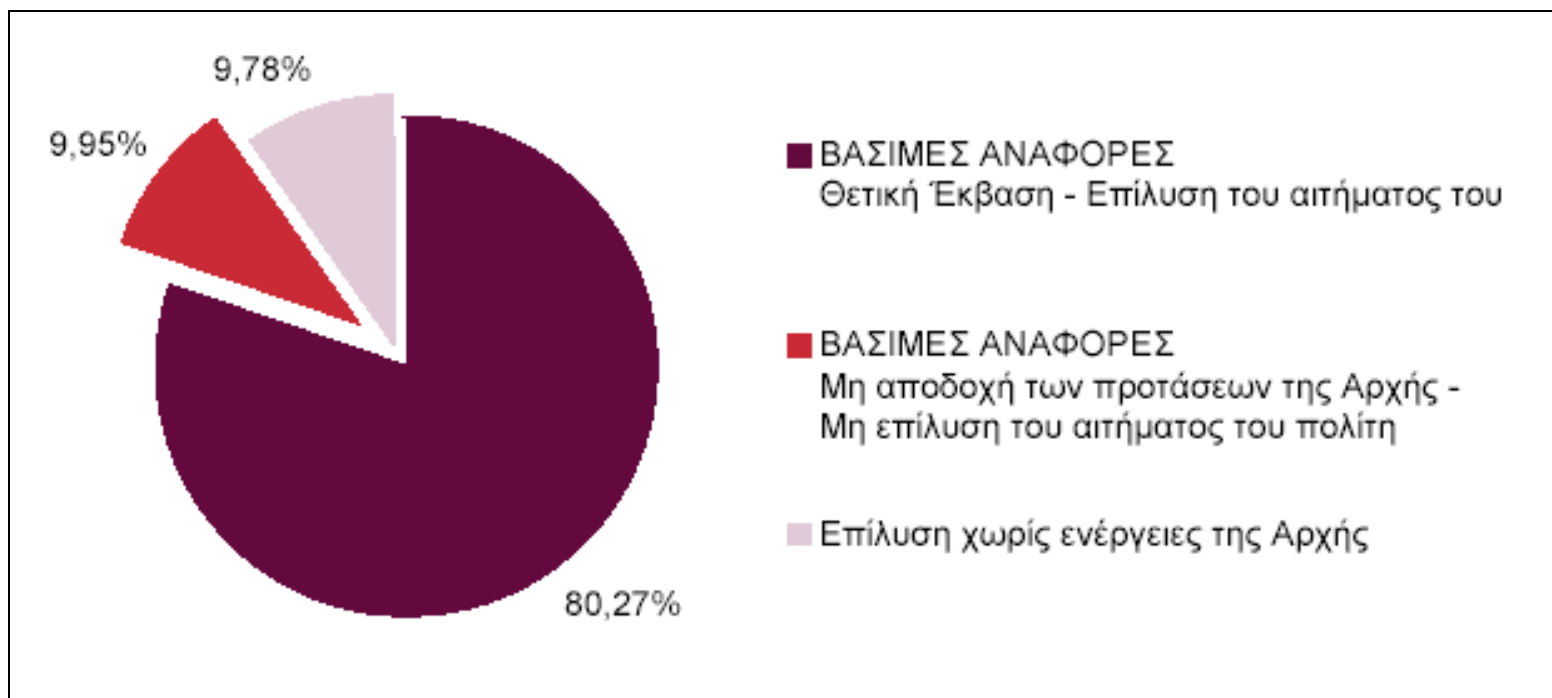
Γράφημα 3.4.α. Ροή Κατάθεσης αναφορών 1998-2002



Πηγή: Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη 1998-2002

Στο πρώτο γράφημα εμφανίζεται η ροή καταθέσεων αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη από το 1998 έως το 2002. Όπως βλέπουμε υπάρχει μια σταδιακή αύξηση των αναφορών που αφορούν τις σχέσεις κράτους πολίτη. Ενώ το 1998 οι αναφορές ήταν 458 το 2002 έχουν φτάσει τις 4420. Αυτό το φαινόμενο μπορεί να οφείλεται σε δυο λόγους αφενός στην εμπιστοσύνη που δείχνει ο πολίτης στις υπηρεσίες που προσφέρει ο Συνήγορος του Πολίτη και αφετέρου στην κακή ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η Δημόσια Διοίκηση.

Γράφημα 3.4.β Έκβαση βάσιμων αναφορών 1998-2002



Πηγή: Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη 1998-2002

Στο γράφημα αυτό που αφορά στην έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 1998-2002 εμφανίζονται τα ποσοστά έκβασης των βάσιμων αναφορών των πολιτών προς το Συνήγορο του Πολίτη.

Παρατηρούμε ότι το 80,27% των αναφορών είχε θετική έκβαση και το αίτημα του πολίτη επιλύθηκε. Σε ποσοστό 9,95% δεν υπήρξε επίλυση του αιτήματος του πολίτη, διότι η διοίκηση δεν αποδέχτηκε τις προτάσεις του Συνηγόρου. Ένα πολύ μικρό ποσοστό των αναφορών επιλύθηκε χωρίς ενέργειες της Ανεξάρτητης Αρχής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1.1. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ.

Το δικαίωμα αυτό εμφανίζεται σε εφαρμογή της γενικής αρχής του δικαίου *αρχή της φανεράς δράσης* της Διοίκησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (αποφάσεις ΣτΕ 2217/1963, 2196/1969, 2506/1985 και 794/1986), αλλά και σε γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου (969/1954). Συγκεκριμένα η απόφαση του ΣτΕ 2217/1963 αναφέρει: « Αι δημόσιαι υπηρεσίαι και τα διοίκησιν ασκούντα νομικά πρόσωπα οφείλουν να χορηγούν τη αιτήσιν των διοικουμένων τα αφορώντα αυτούς στοιχεία προκύπτοντα εκ των αρχείων ή άλλων εγγράφων, εκτός αν τούτο αποκλείεται εξ' αντιθέτου ρητής διατάξεως ή εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος».

Επίσης η απόφαση 2506/1985 επαναλαμβάνει τη γενική αρχή προσθέτοντας: «εφόσον τούτο παρίσταται αναγκαίο δια την επιδίωξιν της ικανοποιήσεως συγκεκριμένου εννόμου συμφέροντος είτε δια της διοικητικής είτε δια της δικαστικής οδού»¹⁸. 'Αρα οι διοικητικές αρχές όφειλαν κατόπιν αιτήσεως των διοικουμένων να τους παρέχουν έγγραφα και άλλα στοιχεία από το αρχείο της Υπηρεσίας, όποτε ήταν αναγκαίο για την υπεράσπιση συγκεκριμένου εννόμου συμφέροντος¹⁹.

Οι προϋποθέσεις για την πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά έγγραφα ήταν η ύπαρξη συγκεκριμένου εννόμου συμφέροντος (την ικανοποίηση του οποίου επιδίωκε είτε με την δικαστική είτε με την διοικητική οδό), τα έγγραφα να αφορούν τους ίδιους και όχι τρίτους και να μην αποκλείεται η πρόσβαση από άλλη αντίθετη ρητή διάταξη ή από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Όταν αναφερόμαστε στην *αρχή της φανεράς δράσης* της Διοίκησης πρέπει να τη συνδέσουμε με την αρχή της συμμετοχής των πολιτών στη διοικητική διαδικασία.

Μέχρι την ψήφιση του Ν. 1599/1986 το δικαίωμα πρόσβασης ρυθμιζόταν από τις διατάξεις του άρθρου 72 ΥΚ (το καθήκον της εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων) και του άρθρου 902 ΑΚ για την επίδειξη

¹⁸ Δημ. Παπαδημητρόπουλος Διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Διοικ. Μετ. 1996/1, σελ 50

¹⁹ Χιώλος Κων/νος Β. Η σχέση κράτους – πολίτη και η πρόσβαση, ΕΔΔ 1998, σελ 235.

εγγράφου²⁰. Σύμφωνα με το άρθρο 902 ΑΚ ο διοικούμενος είχε δικαίωμα σε εφαρμογή της αρχής της φανεράς δράσης (γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου) να ενημερώνεται για όσα περιέχει διοικητικό έγγραφο ή να ζητήσει αντίγραφο του μόνο εφόσον: 1) το έγγραφο είχε συνταχθεί για το συμφέρον αυτού που του ζητούσε ή 2) πιστοποιούσε έννομη σχέση που αφορούσε κι αυτόν ή 3) σχετιζόταν με διαδικασίες που είχαν γίνει σχετικά με αυτήν την έννομη σχέση²¹.

Στην περίπτωση αυτή το όριο στο δικαίωμα αυτό ήταν η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος, με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 72 ΥΚ, ή λόγων ιδιωτικού συμφέροντος, όπως ιατρικό απόρρητο, απαραβίαστο ιδιωτικού βίου κ.α. βάσει απαγορευτικής διάταξης νόμου. Αν δεν συνέτρεχαν οι παραπάνω λόγοι η αρμόδια Υπηρεσία υποχρεωνόταν να χορηγήσει τα στοιχεία που είχε ζητήσει ο διοικούμενος.

Με την ψήφιση του Ν. 2690/1999 και συγκεκριμένα το άρθρο 5 το δικαίωμα πρόσβασης εξελίχτηκε ακόμα περισσότερο. Με το άρθρο αυτό έγιναν σημαντικές βελτιώσεις στις διατάξεις του άρθρου 16 του Ν.1599/1986. Επεκτάθηκε το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης καταλαμβάνοντας και τα ιδιωτικά έγγραφα και περιορίστηκε σε σημαντικό βαθμό η δυνατότητα άρνησης της διοίκησης να ικανοποιήσει τα αιτήματα των πολιτών.

Στη συνέχεια ακολούθησε ο Ν.3448/2006 που στην ουσία καλύπτει τη δυνατότητα περαιτέρω χρήσης πληροφοριών του δημοσίου τομέα και όπως φαίνεται στην Έκθεση της Β' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής για το νομοσχέδιο, σελ. 2 «το δικαίωμα περαιτέρω χρήσης (ήτοι χρήσης για σκοπούς, εμπορικούς ή μη, πέραν του αρχικού σκοπού της εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής για την οποία εξεδόθησαν τα έγγραφα) αποτελεί, στην ουσία, απόρροια και επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά

²⁰ Τάχος Αναστ.Ι. άρθρο «Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599)1986», ΕΔΔ 1986 σελ. 289.

²¹ Τάχος Αναστ.Ι. άρθρο «Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599)1986», όπ.π σελ. 290.

²² Σωτηρόπουλος Β., Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 25

στοιχεία (...)»²², διευρύνει το δικαίωμα πρόσβασης. Υπάρχει βέβαια και μια άλλη άποψη που θεωρεί ότι το δικαίωμα για περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα προϋποθέτει το δικαίωμα πρόσβασης, αφού πρώτα αποκτά κάποιος την πληροφορία και μετά την χρησιμοποιεί.

Το δικαίωμα πρόσβασης ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων. Είναι ένα δικαίωμα που θεμελιώνει αξίωση αποχής της κρατικής εξουσίας από τη σφαίρα λειτουργίας του ατόμου, όπου το άτομο λειτουργεί με απόλυτη ελευθερία, αλλά τα δικαιώματα λειτουργούν ως ασπίδα προστασίας. Αυτό εμποδίζει το κράτος να περιορίζει την ελευθερία άσκησης του δικαιώματος της πρόσβασης. Ο πολίτης ασκεί ελεύθερα το δικαίωμα και η κρατική εξουσία οφείλει να απέχει από κάθε παρέμβαση που αποκλείει την άσκησή του²³.

Ανήκει και στην κατηγορία των κοινωνικών δικαιωμάτων, διότι δημιουργεί την αξίωση θετικής ενέργειας εκ μέρους της Διοίκησης, η οποία καλείται να χορηγήσει τα αιτούμενα έγγραφα. Στην άσκηση αυτού του δικαιώματος αντιστοιχεί και παράλληλη υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάσει το αίτημα και να το διεκπεραιώσει.

Είναι όμως και πολιτικό δικαίωμα, διότι ο πολίτης όχι μόνο λαμβάνει γνώση του τρόπου άσκησης της κρατικής δραστηριότητας, αλλά και συμμετέχει στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης. Ο πολίτης ασκεί προληπτικό έλεγχο στη διοικητική δραστηριότητα επομένως υπάρχει σύνδεση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Με τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τη διαμόρφωση της διοικητικής δράσης ελέγχει και τη νομιμότητά της.

Σύμφωνα με την άποψη του κ. Δετσαρίδη το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί δημόσιο δικαίωμα που ασκείται από όλους (ατομικό), επιβάλλει υποχρέωση στη Διοίκηση για παροχή (κοινωνικό) και τέλος αποτελεί το λαϊκό έλεγχο της κρατικής εξουσίας (πολιτικό).

²² Σωτηρόπουλος Β., Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 25

²³ Χρ. Δετσαρίδης, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 16.

Η Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος

Το δικαίωμα πρόσβασης όπως είδαμε είναι ένα ατομικό, πολιτικό και κοινωνικό δικαίωμα με απώτερη συνταγματική θεμελίωση στο άρθρο 1 παρ. 1, 2, 3 του Συντάγματος «1. Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι η Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. 2. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. 3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα» το οποίο κατοχυρώνει τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και στο άρθρο 2 παρ. 1 «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», το οποίο αναγνωρίζει ως πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου²⁴.

Στο Σύνταγμα του 1975 δεν καθιερωνόταν ρητά η ύπαρξη δικαιώματος πρόσβασης. Στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος υπήρχε υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να απαντά σε αίτηση πληροφοριών²⁵. Αφήνοντας έτσι τη δυνατότητα στο κοινό νομοθέτη να προσδιορίζει το είδος, το περιεχόμενο και την έκταση της πληροφόρησης²⁶. Πιο παλιά και συγκεκριμένα στο άρθρο 9 του Συντάγματος του 1952 εμφανιζόταν στα πλαίσια του δικαιώματος του αναφέρεσθαι.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 η παρ. 3 του άρθρου 10 τροποποιήθηκε ως εξής: 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 παράδοσης άπρακτης προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη

²⁴ Χάρακας Χ. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας, Τιμ. Τομ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, 2000, σελ. 786

²⁵ Άρθρο 10 παρ.3 Σ 1975: «Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφ' όσον αυτό προβλέπεται από το νόμο».

²⁶ Ρουμελιώτης Π., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΝοΒ 34, 1986, σελ. 72

αυτή συνιστά θεμελιώδη ρύθμιση της εθνικής έννομης τάξης για το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα.

Η υποχρέωση της Διοίκησης στην παροχή πληροφοριών δεν εξαρτάται από την ύπαρξη σχετικού νόμου. Θεσπίζεται έτσι άμεση υποχρέωσή της και μέγιστος χρόνος μέσα στον οποίο, αν δεν υπάρχει νόμος που να εξειδικεύει την ορισμένη προθεσμία και η Διοίκηση δεν συμμορφωθεί, κρίνεται από το δικαστή. Η συνταγματική διάταξη αναφέρει ότι σε περίπτωση παρόδου άπρακτης προθεσμίας ή παράνομης άρνησης πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και εννόμων συνεπειών καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα.

Ο νόμος είναι απαραίτητος στη περίπτωση αυτή για να τεθεί συγκεκριμένη προθεσμία στη Διοίκηση για παροχή πληροφοριών. Ο Ν. 1943/2001 έθετε συγκεκριμένη προθεσμία για παροχή πληροφοριών²⁷. Επειδή υπήρχε αυτός ο νόμος που έθετε συγκεκριμένη προθεσμία στη Διοίκηση για παροχή πληροφορίας, δεν θα μπορούσε να καταργηθεί χωρίς την αντικατάστασή της από άλλη με το ίδιο αποτέλεσμα, διότι ματαίωνε την επιταγή της συνταγματικής διάταξης. Η διαφορά μεταξύ της συνταγματικής ρύθμισης και του νόμου είναι ότι ο νόμος δεν ρυθμίζει ένα γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, αλλά αναφέρεται στη χορήγηση εγγράφου που πιθανόν να ζητηθεί²⁸.

Η διατύπωση του άρθρου 10 παρ.3 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 5^A παρ. 1 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001²⁹ και του άρθρου 9^A του Συντάγματος³⁰ κατοχύρωσαν δικαίωμα του

²⁷ Άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 1943/1991 : Οι δημόσιες Υπηρεσίες, τα ν.π.δ.δ., οι ο.τ.α και οι λοιποί φορείς του δημοσίου τομέα υποχρεούνται να απαντούν οριστικά στα αιτήματα των πολιτών (φυσικών ή νομικών προσώπων ημεδαπών ή αλλοδαπών) και να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους μέσα σε χρονικό διάστημα εξήντα ημερών. Πληροφορίες, πιστοποιητικά, δικαιολογητικά και βεβαιώσεις δίδονται αμέσως και πάντως δεν καθυστερούν παραπάνω από δέκα (10) ημέρες. Η προθεσμία αυτή αρχίζει από την υποβολή του αιτήματος στην αρμόδια υπηρεσία. Εάν το αίτημα υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή υποχρεούται μέσα σε πέντε ημέρες να το διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να γνωστοποιήσει αυτό στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτήν η οριζόμενη στην παρούσα παράγραφο προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε το αίτημα στην αρμόδια υπηρεσία.

²⁸ Π. Σκουρής Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, ΝοΒ 2006, σελ 630

²⁹ Άρθρο 5^A του Σ: 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.

πολίτη για πλήρη γνώση των διοικητικών εγγράφων. Κατοχύρωσαν το δικαίωμα του πολίτη στην πληροφόρηση και του παρέιχαν εξουσία να αποφασίζει ο ίδιος σχετικά με τη χρήση των προσωπικών πληροφοριών που αναφέρονται σε αυτόν³¹.

Η σύνδεση του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος³² που αφορά το δικαίωμα παροχής εννόμου προστασίας από τα δικαστήρια, ενισχύει ακόμα περισσότερο το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Ο πολίτης σε περίπτωση που εκκρεμεί δίκη θα πρέπει να έχει γνώση και πρόσβαση των στοιχείων, από τα οποία θα αντλήσει τις πληροφορίες που χρειάζεται για να προστατέψει τα συμφέροντά του ενώπιον του δικαστή. Η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης μπορεί να επιτρέψει στον πολίτη να ασκήσει και άλλα συνταγματικά δικαιώματα όπως η προηγούμενη ακρόαση και η δικαστική προστασία.

Συνταγματικό έρεισμα του δικαιώματος γνώσης βρίσκεται και στην παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος³³, όπου προβλέπεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση διοικητικής πράξης, που δίνει τη δυνατότητα στον πολίτη να υποστηρίξει τα συμφέροντά του πριν από την επιβολή των τυχόν διοικητικών μέτρων³⁴. Για να συμβεί αυτό πρέπει ο πολίτης να έχει πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία. Υπάρχει δηλαδή μια σχέση αμφίδρομη μεταξύ του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος, γιατί αν λείψει η προηγούμενη ακρόαση, η Διοίκηση δεν εκπληρώνει σωστά την υποχρέωσή της να αιτιολογεί πλήρως και σαφώς τις διοικητικές της πράξεις και με τον τρόπο αυτό μειώνεται η δυνατότητα του

30 Άρθρο 9^A του 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».

³¹ Δετσαρίδης Χρ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, όπ.π., σελ. 24

³² Άρθρο 20 παρ. 1 του Σ: «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του.

³³ Άρθρο 20 παρ. 2 του Σ: Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του».

³⁴ Δετσαρίδης Χρ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, όπ.π., σελ. 28.

πολίτη για αποτελεσματική διοικητική προστασία³⁵. Η Διοίκηση βρίσκεται σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι του πολίτη, διότι έχει μια πληρέστερη εικόνα των στοιχείων που εμπεριέχονται στο φάκελο σε αντίθεση με τον πολίτη που για να λάβει γνώση πρέπει να αιτηθεί την πρόσβαση.

Καταλήγουμε δηλαδή στο συμπέρασμα ότι εάν προσβληθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, αυτόματα οδηγούμαστε σε προσβολή και του δικαιώματος πρόσβασης.

³⁵ Π. Λαζαράτος Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δ. 1994, σελ 446.

Η Ευρωπαϊκή κατοχύρωση του δικαιώματος

Παλιότερα η έλλειψη διαφάνειας στα κοινοτικά όργανα είχε απασχολήσει τα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και πολλές προσπάθειες καταβλήθηκαν για να ενισχυθεί το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Η πρώτη νομοθετική προσπάθεια για την ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις (περιβαλλοντικές) πληροφορίες που κατέχουν δημόσιες υπηρεσίες έγινε με την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος³⁶. Υπήρχε ήδη μια πρόταση της Επιτροπής Περιβάλλοντος, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία ζητούσε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επεξεργαστεί προτάσεις για την κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης, αλλά σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

Με την υπογραφή της τελικής πράξης της Συνθήκης του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης) το Φεβρουάριο του 1992 απονεμήθηκε στο κοινό ένα δικαίωμα πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα. Οι εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων των κρατών μελών θεωρώντας ότι η διαφάνεια στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών των κρατών μελών στη Διοίκηση, αλλά και εμφανίζει τα όργανα της Ένωσης πιο δημοκρατικά, προχώρησαν στην κατάθεση μιας έκθεσης που περιείχε μέτρα που θα είχαν ως σκοπό την πρόσβαση στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.

Το 1993 το Συμβούλιο και η Επιτροπή θέσπισαν από κοινού έναν κώδικα δεοντολογίας για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα³⁷. Με τον κώδικα αυτό καθιερώθηκε η αρχή ότι το κοινό θα έχει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά όργανα. Το έγγραφο είχε την έννοια του γραπτού κειμένου, που περιέχει στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή της Επιτροπής ή του Συμβουλίου.

Εξαιρέσεις υπήρχαν κυρίως για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (της δημόσιας ασφάλειας, των διεθνών σχέσεων, της

³⁶ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, 2006, σελ. 24

³⁷ ΕΕ L 340, 31.12.1993 σελ. 41

νομισματικής σταθερότητας, των δικαστικών διαδικασιών, των επιθεωρήσεων και των ερευνών) την προστασία του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής, την προστασία του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Στη συνέχεια υπήρξε η απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Σεπτεμβρίου για την πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ 340, 31.12.1993 σελ. 43) και η απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατομ της 8^{ης} Φεβρουαρίου 1994 της Επιτροπής για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ L 46, 18.02.1994 σελ. 58), αλλά και η ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1997 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τα Ευρωπαϊκά δικαστήρια στη νομολογία τους αναγνώρισαν τη διαφάνεια ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα το Διεθνές Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στην υπόθεση «Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου»³⁸. Στην υπόθεση αυτή η Ολλανδία ισχυρίστηκε ότι οι αποφάσεις που άπτονται θεμάτων διαφάνειας δεν θα έπρεπε να είχαν τη νομική μορφή εσωτερικών οργανωτικών και διοικητικών διατάξεων, επειδή αποσκοπούσαν στην παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων έναντι των πολιτών.

Αντίθετα θα έπρεπε να έχει επιλεγεί η αποτύπωση των σχετικών κανόνων σε κείμενα με δεσμευτικό χαρακτήρα και να έχει διασφαλιστεί ταυτόχρονα η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Διεθνές Ευρωπαϊκό Δικαστήριο συμμερίστηκε τη θέση της Ολλανδίας αποδίδοντας στον κώδικα δεοντολογίας το ρόλο συντονιστικού μηχανισμού που δεν θα έπρεπε και δεν θα μπορούσε να παράγει έννομα αποτελέσματα. Αποδέχθηκε όμως ότι η πρόσβαση στα έγγραφα αποτελεί έκφραση της χρηστής διοίκησης τονίζοντας ότι για όσο χρόνο ο νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά όργανα, αυτά οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων. Η εξουσία περί εσωτερικής οργάνωσης του παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοίκησης κατά την εσωτερική τους λειτουργία.

³⁸ ΔΕΚ, 30 Απριλίου 1996, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, C -58/94, Συλλ.Ι-2169.

Τόσο το Πρωτοδικείο όσο και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στη συνέχεια με αποφάσεις τους δέχτηκαν τον κανονιστικό χαρακτήρα του κώδικα δεοντολογίας³⁹.

Το περιεχόμενο του δικαιώματος πρόσβασης κατοχυρώνεται στο άρθρο 255 της Συνθήκης ΕΚ⁴⁰. Φορέας του δικαιώματος είναι σύμφωνα με τη διάταξη της πρώτης παραγράφου κάθε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακόμα και τα νομικά πρόσωπα που έχουν τη καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος. Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο είναι υπόχρεοι για τη χορήγηση. Η πρόσβαση είναι εφικτή στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των κοινοτικών οργάνων.

Ακόμα πιο σαφές περιεχόμενο αποκτά το δικαίωμα πρόσβασης στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διακήρυξαν οι πρόεδροι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής στη Νίκαια και συγκεκριμένα στο άρθρο 42 του Χάρτη⁴¹.

Τις διατάξεις του άρθρου 255 της Συνθήκης ΕΚ εξειδικεύει ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Μαΐου 2001 «Για την πρόσβαση κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και της Επιτροπής». Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ορίζεται στο άρθρο 2 (1) του Κανονισμού ως εξής: «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί

³⁹ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, όπ.π., σελ. 30.

⁴⁰ Συνθήκη ΕΚ άρθρο 255: 1. «Κάθε πολίτης της 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, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.

2. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ.

3. Καθένα από τα ανωτέρω αναφερόμενα όργανα εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα».

2. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ.

3. Καθένα από τα ανωτέρω αναφερόμενα όργανα εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα».

36 Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων άρθρο 42: Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής

ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, υπό την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον παρόντα Κανονισμό». Ο σκοπός του Κανονισμού είναι τριπλός: να ορίσει τις αρχές και τα όρια που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, να θέσει κανόνες που να διασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος και να προωθήσει την πρακτική της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς.

1.2 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ – ΕΝΝΟΙΑ - ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 1 του Συντάγματος ο λαός διαβιβάζει την άσκηση των εξουσιών στα όργανα της πολιτείας, αλλά παράλληλα πρέπει να λαμβάνει γνώση του τρόπου δράσης τους. Η γνώση εκ μέρους των πολιτών της αιτιολογίας και του τρόπου λήψης των διοικητικών αποφάσεων είναι το ουσιαστικό μέσο ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας. Η αρχή όμως της διαφάνειας αφορά όχι μόνο τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και της νομοθετικής και της δικαστικής. Η αρχή αυτή έχει διακυμάνσεις ως προς την έντασή της που πολλές φορές τείνει να είναι μηδενική όπως στις περιπτώσεις των απολύτων απαγορεύσεων πληροφόρησης.

Ένα σημαντικό βήμα που έκανε το ελληνικό δημόσιο για τη βελτίωση της πληροφόρησης των πολιτών ήταν η καθιέρωση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων στο Ν.1599/1986 και συγκεκριμένα στο άρθρο 16, χωρίς μέχρι τότε να υπάρχει ρητή διάταξη σε επίπεδο Συντάγματος. Υπήρχε η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος του 1975⁴², που όριζε ότι η αίτηση πληροφοριών υποχρεώνει την αρμόδια αρχή σε απάντηση, εφόσον αυτό προβλεπόταν από το νόμο.

Υποστηρίζεται και από τον κ. Α. Τάχο ότι το άρθρο 16 του Ν.1599/1986 ενεργοποίησε τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 του Σ. καθιερώνοντας έτσι άμεση υποχρέωση της διοίκησης να χορηγεί τα στοιχεία. Επομένως η διοίκηση υποχρεώνεται να παρέχει στον διοικούμενο πληροφορίες εφόσον τις ζητήσει και έτσι δύναται ο διοικούμενος νόμιμα να ασκήσει προληπτικό έλεγχο της νομιμότητας και της σκοπιμότητας της διοικητικής πράξης που θα εκδοθεί ή έχει ήδη εκδοθεί⁴³.

Επίσης υποστηρίζεται ότι ο Ν. 1566/1986 συνδεόταν με την αρχή της «λαϊκής κυριαρχίας» διότι προσέδινε στο δικαίωμα γνώσης εκτός από τον χαρακτήρα του ατομικού δικαιώματος και τον χαρακτήρα του πολιτικού δικαιώματος, σε συνδυασμό του άρθρου 10 παρ. 1 και παρ.3, του άρθρου 20

⁴² Άρθρο 10 παρ.3 Σ 1975: «Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφ' όσον αυτό προβλέπεται από το νόμο».

⁴³ Τάχος Αναστ.Ι. «Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599)1986», όπ.π ,σελ. 290.

παρ.2 και του άρθρου 1 παρ.2 και 3 του Συντάγματος. Η μη ικανοποίηση λοιπόν αιτήματος διοικούμενου δημιουργούσε πρόβλημα όσον αφορά τη σχέση του με τους φορείς της εξουσίας, διότι παρεμποδιζόταν η συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία ως ενάσκηση και πολιτικού δικαιώματος⁴⁴.

Με τον τρόπο αυτό θεμελιώνεται το δικαίωμα της υπεράσπισης ενώπιον της Διοίκησης και ως έκφανση του ατομικού δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου που όπως αναφέρει το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. «ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Η ακρόαση προϋποθέτει την προηγούμενη πραγματική ενημέρωση του διοικούμενου, ώστε να μπορέσει να ενημερώσει για τις απόψεις του τις διοικητικές αρχές.

Ο νόμος αυτός ακολούθησε τις κατευθύνσεις της ΕΣΔΑ (άρθρο 10) που κυρώθηκε με το ΝΔ 53/1974. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση της 14^{ης}/11/1985 επέτρεπε και εγγυόταν την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές τους δραστηριότητες και τους έδινε τη δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και να υπερασπιστούν με αυτόν τον τρόπο αποτελεσματικότερα τα γενικότερα συμφέροντά τους, ατομικά και συλλογικά⁴⁵.

Στην παρ. 1 του Ν.1599/1986⁴⁶ ορίζεται ότι κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, χωρίς να απαιτείται η προϋπόθεση του εννόμου συμφέροντος του άρθρου 902 του Α.Κ., εκτός εκείνων που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Αυτό αποσυνέδεε το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα από την προϋπόθεση του έννομου προσωπικού συμφέροντος. Επίσης αναφέρει ότι ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με την άποψη του κ. Α. Τάχου το άρθρο 16 αφορά τις υπηρεσίες τόσο του

⁴⁴ Τάχος Αναστ.Ι. άρθρο «Πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599)1986», ό.π. , σελ. 290.

⁴⁵ Τάχος Αναστ.Ι. άρθρο «Πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον Ν. 1599)1986», ό.π. , σελ. 291.

⁴⁶ Άρθρο 16 παρ. 1 του Ν.1599/1986: «Κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις» .

κράτους και των ν.π.δ.δ. όσο και εκείνες των δημοσίων οργανισμών και άλλων οργανισμών που λειτουργούν με τη μορφή ν.π.ι.δ. ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

Όσον αφορά ποια υπηρεσία είναι αρμόδια για τη χορήγηση των εγγράφων σχετικά με το συγκεκριμένο νόμο υπάρχουν δυο αντίθετες απόψεις που εκφράστηκαν στη γνωμοδότηση με αριθ.177/1989 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και στην απόφαση με αριθ. 3943/1995 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στη γνωμοδότησή του το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους αναφέρει ότι μόνο η υπηρεσία που εξέδωσε το έγγραφο είναι σε θέση να εκτιμήσει αν αυτό υπάγεται στις εξαιρέσεις των παρ. 3 και 4 του άρθρου 16 του Ν.1599/1986.

Διαφορετική είναι η άποψη του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με την οποία δεν είναι σύννομη η άρνηση της διοίκησης να χορηγήσει τα αιτούμενα στοιχεία, με τον ισχυρισμό ότι δεν τα είχε στη διάθεσή της, αν και είχε τέτοια υποχρέωση, αφού σε τέτοια περίπτωση όφειλε να μεριμνήσει ώστε να περιέλθουν σε αυτήν τα σχετικά στοιχεία προκειμένου να ολοκληρώσει την υποχρέωσή της⁴⁷.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου το δικαίωμα της παρ. 1 ασκείται:

α. Με επιτόπια μελέτη.

β. Με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον ενδιαφερόμενο, εκτός αν διαφορετικά ορίζεται στο νόμο.

Οι δυο τρόποι άσκησης του δικαιώματος δεν προβλέπονται διαζευκτικά. Ο πολίτης μπορεί να επιλέξει έναν από τους δυο τρόπους άσκησης ή να τους χρησιμοποιήσει και τους δυο. Η μόνη περίπτωση που η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση αντιγράφου είναι εάν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο έγγραφο στην περίπτωση σπάνιας και ιστορικής σημασίας εγγράφων.

⁴⁷ Παπαδόπουλος Δημ. Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν.1599/1986, Διοικ. Μετ. 1996/1, όπ.π σελ. 59

Ο νόμος εισάγει δυο είδη απαγορεύσεων άσκησης του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων την απόλυτη απαγόρευση της παρ. 1: «... εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων» και τη σχετική απαγόρευση της παρ. 3: «Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1 στις περιπτώσεις: α) Που παραβιάζεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίσματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή β) που μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης». Στις περιπτώσεις αυτές η δημόσια Υπηρεσία δύναται να κρίνει και να αποφασίσει ότι ορισμένη διοικητική ενέργεια είναι απόρρητη.

Στην περίπτωση της απόλυτης απαγόρευσης υπάγονται τα έγγραφα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Στην περίπτωση αυτή ο διοικούμενος δεν δικαιούται να λάβει γνώση και έχει διοίκηση έχει υποχρέωση να μην επιτρέψει να λάβει γνώση. Αντίθετα στη σχετική απαγόρευση η διοίκηση έχει τη διακριτική ευχέρεια να αρνηθεί την ικανοποίηση του αιτήματος στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Ο απόλυτος χαρακτήρας της διάταξης της παρ. 1 έχει δεχτεί έντονη κριτική. Με τη διάταξη αυτή πολλοί ισχυρίζονται ότι το δικαίωμα πληροφορικής αυτοδιάθεσης υπερίσχυσε του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων για λόγους όπως: α) ακόμα κι αν ο τρίτος στον οποίο αναφέρονται τα έγγραφα συναινεί να δοθούν, η διοίκηση δεσμεύεται να απαντήσει αρνητικά, β) δεν υπάρχει διάκριση πληροφοριών ανάλογα με την ένταση που άπτονται της ιδιωτικής ζωής, όπως λόγου χάρη οι απλές πληροφορίες και γ) δεν υπάρχει η δυνατότητα μερικής πρόσβασης, δηλαδή σε ένα μέρος των εγγράφων⁴⁸. Οι διατάξεις του άρθρου 16 παρ.3 εδαφ.α και β εισάγουν

⁴⁸ Ν. Παπαδημητρόπουλος, Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν.1599/1986, όπ.π σελ.67

επιπλέον και δυο είδη απορρήτων: τα απόρρητα δημοσίου χαρακτήρα και τα απόρρητα ιδιωτικού χαρακτήρα

Με τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου του Ν.2690/1999⁴⁹ παρέχεται η δυνατότητα στους Υπουργούς να εξαιρούν από το δικαίωμα γνώσης των πολιτών και άλλες κατηγορίες εγγράφων που δεν εξαιρούνται ήδη με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Ν.1599/1986. Η εξαίρεση νέων κατηγοριών εγγράφων υποστηρίζεται ότι μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη αποδυνάμωση του δικαιώματος γνώσης

Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού ίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί αν λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Πληροφορίες όμως ιατρικού χαρακτήρα μπορούν να γνωστοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο μόνο με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται για το σκοπό αυτόν.

Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου η άρνηση της γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης. Στην περίπτωση που η δημόσια Υπηρεσία δεν κάνει κάποια ενέργεια τότε η προθεσμία γίνεται αποκλειστική. Η έλλειψη αιτιολογίας ή η πλημμελής αιτιολογία και η ανατιολόγητη άρνηση καθιστούν τη σχετική διοικητική πράξη παράνομη. Η παρανομία της διοικητικής πράξης μπορεί να προκαλέσει εκ μέρους του διοικούμενου την άσκηση διοικητικού ή δικαστικού ελέγχου.

7. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών.

⁴⁹ Άρθρο 5 παρ.4: Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1.

8. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτό.

Με το νόμο 1599/1986 έγινε το πρώτο νομοθετικό βήμα για τη βελτίωση των σχέσεων πολίτη – κράτους.

Ο Ν.2690/1999 και το περιεχόμενο του

Όπως αναφέρει ο κ. Δ. Παπαδημητρόπουλος στο σχετικό άρθρο του με τίτλο «Διαφάνεια της Διοικητικής Δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986», Διοικ. Μετ.1996/1, ο αριθμός τόσο των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και των γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σχετικά με το δικαίωμα γνώσης που κατοχύρωνε ο Ν. 1599/1986 φανέρωσε ότι αφενός οι πολίτες γνωρίζουν ότι έχουν το δικαίωμα γνώσης και το επικαλέστηκαν και αφετέρου ότι οι υπηρεσίες σε πολλές περιπτώσεις δεν κατάφεραν να ικανοποιήσουν σε αρκετό βαθμό τα αιτήματα των πολιτών, λόγω κωλυσιεργίας.

Κάποιες από τις αδυναμίες του Ν.1599/1986 ήρθε να βελτιώσει ο νόμος 2690/1999 και συγκεκριμένα οι διατάξεις του άρθρου 5, όπως αυτές συμπληρώθηκαν από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 8 παρ. 2 του νόμου 2880/2001 και του νόμου 3230/2004, άρθρο 11 παρ. 2, οι οποίες έχουν ως εξής:

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.
2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.
3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν δεν παραβλέπεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι

δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

4. Το δικαίωμα των παρ.1 και δυο ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν.
5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.
6. Η απόρριψη του κατά τις παρ. 1 και 2 αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή της αίτησης».

Στη συνέχεια παρατίθενται νέες διατάξεις οι οποίες προστέθηκαν μετά και αναφέρονται στο Ν.2690/1999:

Στο Ν. 2880/2001 άρθρο 8 παρ. 2 αναφέρει : Στην παρ.3 του άρθρου 5 του ν.2690/1999 μετά τις λέξεις «είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών» προστίθεται λέξη «διοικητικών, ».

Στο Ν. 3230/2004 άρθρο 11 παρ.2 αναφέρει: Η παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν.26090/1999 αντικαθίσταται ως εξής: «6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.»

1.3 ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα οριοθετείται τόσο από το Σύνταγμα στο άρθρο 10 παρ. 1,3 όσο και στο Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) και αφορά κάθε πολίτη χωρίς διακρίσεις. Συγκεκριμένα ούτε η παρ. 3 του άρθρου 10 του Σ. αναφέρει κάποιο περιορισμό σχετικά με τον φορέα, ούτε η παρ. 1 του ίδιου άρθρου που αφορά το δικαίωμα αναφοράς. Στο άρθρο 5 παρ. 1 του Ν.2690/1999 γίνεται λόγος για «κάθε ενδιαφερόμενο», στο άρθρο 16 παρ.1 του 1599/1986 ορίζεται ως φορέας «ο κάθε πολίτης», αλλά και το άρθρο 24 παρ1. του Ν.1599/1986 ορίζει ότι «ως πολίτες νοούνται και νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων».

Αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης είναι τα διοικητικά, δηλαδή ό,τι υπάρχει στο αρχείο της διοίκησης. Στο αντικείμενο του δικαιώματος περιλαμβάνονται επίσης τα ιδιωτικά έγγραφα, τα οποία φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες, τα οποία σχετίζονται με υποθέσεις που διεκπεραιώνονται από την υπηρεσία.

Εδώ ίσως θα ήταν σκόπιμο να ξεχωρίσουμε τις έννοιες διοικητικών και ιδιωτικών εγγράφων. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 5 του ΚΔΔ διοικητικά είναι τα έγγραφα που «όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις». Η απαρίθμηση εδώ είναι ενδεικτική και όχι αποκλειστική. Επίσης στα άρθρα 13 ΠΚ, 438 και 444 ΚΠολΔ υπάρχουν ρυθμίσεις που προσδιορίζουν την έννοια του διοικητικού εγγράφου.

Αντίθετα ο όρος «ιδιωτικό έγγραφο» δεν προσδιορίζεται αφού τα ιδιωτικά έγγραφα μόλις εισέλθουν στην δημόσια υπηρεσία και λάβουν αριθμό πρωτοκόλλου από αυτήν χαρακτηρίζονται δημόσια έγγραφα. Από ότι φαίνεται ο όρος «ιδιωτικά έγγραφα» χρησιμοποιείται για να αποδώσει τη διάκριση από τον όρο «διοικητικά ή δημόσια έγγραφα». Ιδιωτικό δε είναι ένα έγγραφο το οποίο δεν είναι διοικητικό δηλαδή επιστολή ή ιδιωτικό συμφωνητικό.

Υπάρχουν μια σειρά γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που αφορούν στο ποια θεωρούνται διοικητικά έγγραφα π.χ.:

α) Η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ αριθ. 620/1999, Τμήμα Ε΄ : « Διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια και το σκοπό του νόμου θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπ΄ όψιν για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως, ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου».

β) Η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ αριθ. 383/2000, Τμήμα Β΄:

«Ως διοικητικά έγγραφα για την απόλαυση του ανωτέρου δικαιώματος, θεωρούνται κατά το νόμο, όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από τις Δημόσιες Υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά κ.λ.π. Η απαρίθμηση είναι ενδεικτική, διότι ουσιαστικά με τον όρο διοικητικό έγγραφο εννοείται όχι μόνο το έγγραφο με τη στενή έννοια του όρου, αλλά ό,τι υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης. Ωστόσο ως έγγραφο (ή διοικητικό στοιχείο) πρέπει να θεωρηθεί μόνο εκείνο του οποίου έχει περαιωθεί η διαδικασία 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...

... Σημειώνεται ότι για την ολοκλήρωση του διοικητικού εγγράφου απαιτείται αυτό να πρωτοκολληθεί και να υπογραφεί, οπότε και απαγορεύεται κάθε επέμβαση προς αλλοίωση του περιεχομένου του σύμφωνα με το άρθρο 242 παρ. 2 του Ποιν. Κώδικα.»

γ) Η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ αριθμ. 243/2000 του Β΄ Τμήματος : «Διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια και το σκοπό του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες Υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου. Συνεπώς χορηγούνται με την επίκληση ευλόγου ενδιαφέροντος, με την επιφύλαξη όσων ορίζονται στις παρ. 3 και 5 του Ν.2609/99».

Ο Ν. 2690/1999 δεν προσδιορίζει το υποκείμενο της υποχρεωτικής χορήγησης των διοικητικών εγγράφων. Προκύπτει από την ερμηνευτική

προσέγγιση ότι αρμόδια αρχή είναι τόσο εκείνη που τηρεί το διοικητικό έγγραφο όσο και εκείνη που έχει στη διάθεσή της το διοικητικό έγγραφο ακόμα και εάν δεν είναι η κατά νόμο αρμόδια προς την τήρηση υπηρεσία⁵⁰.

Το δε πεδίο εφαρμογής του είναι το Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Ν.Π.Δ.Δ. σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.2690/1999. Άρα η ισχύς του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986 διατηρείται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός προσδιορίζεται με τους σχετικούς νόμους. Επομένως ο λεγόμενος ευρύτερος δημόσιος τομέας, των διατάξεων των άρθρων 9 παρ.1 του Ν.1232/1982, 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982 51 του Ν.1892/1990 και 14 παρ.1 του Ν.2190/1994⁵¹.

Η εισηγητική έκθεση του Ν.2690/1999 αναφέρει τα εξής για τον αποκλεισμό του λεγόμενου ευρύτερου δημόσιου τομέα : «Δεν κρίθηκε σκόπιμη η εφαρμογή του Κώδικα και στα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται εκάστοτε στην ευρύτερη έννοια της Δημόσιας Διοίκησης, η οργάνωση και λειτουργία των οποίων διέπεται κατά κανόνα από το ιδιωτικό δίκαιο»⁵².

Το δικαίωμα πρόσβασης ασκείται με συγκεκριμένο τρόπο, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του Ν. 2690/1999, δηλαδή α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης θα πρέπει ο διοικούμενος να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία γραπτή αίτηση που να περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία για τον προσδιορισμό της ταυτότητας του αιτούντα. Τέτοια στοιχεία είναι το ονοματεπώνυμό του και ορισμένα στοιχεία επικοινωνίας.

Επιτόπια μελέτη θα πρέπει να θεωρείται η λήψη της πληροφορίας από τον ενδιαφερόμενο με τις αισθήσεις του στο χώρο που φυλάσσεται το πρωτότυπο ή σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο της υπηρεσίας. Επίσης το δικαίωμα πρόσβασης ασκείται και με χορήγηση αντιγράφου, με την

⁵⁰ Γέροντας Απ. Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ΔτΑ 7/2000, σελ.573

⁵¹ Χάρακας Χ. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας, Τιμ. Τομ. Ε. Σπηλιώπουλου, 2000, σελ.793

⁵² Χάρακας Χ. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας, οπ.π., σελ.793

αναπαραγωγή του δηλαδή με οποιονδήποτε τρόπο μπορεί να γίνει. Άρνηση της υπηρεσίας σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να υπάρξει μόνο σε περίπτωση που η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Αυτό είναι δυνατόν να συμβεί εάν το πρωτότυπο είναι παλιό ή φθαρμένο και υπάρχει κίνδυνος με την αναπαραγωγή να υπάρξει η φυσική φθορά του. Όταν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα η υπηρεσία μπορεί να γνωστοποιήσει το έγγραφο στον ενδιαφερόμενο με τη βοήθεια ιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν από την υπηρεσία.

1.4 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

α) Εύλογο ενδιαφέρον

Σκοπός του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι η δημοσιότητα των διοικητικών διαδικασιών ως έκφραση της αρχής της φανεράς δράσης και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Επομένως έννομο συμφέρον έχουν όλοι οι πολίτες χωρίς διακρίσεις. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται στον πολίτη μεγαλύτερη δυνατότητα συμμετοχής στη δράση της Διοίκησης και προστατεύονται με πλήρη τρόπο οι δημοκρατικοί θεσμοί του πολιτεύματος.

Σε πάρα πολλές δε νομολογιακές αποφάσεις διευρύνθηκε η δυνατότητα πρόσβασης και παράλληλα με την έννοια του εννόμου συμφέροντος εισήχθη και η νέα έννοια του εύλογου ενδιαφέροντος. Σύμφωνα με την αριθ. 1210/2000 απόφαση του Δ' τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας «Εύλογο ενδιαφέρον νοείται εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής εννόμου σχέσεως, συνδεδεμένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση και όχι το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της Διοίκησης και την τήρηση των νόμων».

Το εύλογο ενδιαφέρον ως προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος δεν έχει βάση στήριξης στη διάταξη του νόμου και αυτό γιατί μια τέτοια προϋπόθεση θα περιόριζε την άσκησή του. Αυτό συμβαίνει διότι διότι η έννοια του εύλογου ενδιαφέροντος έχει μεγάλη ευρύτητα και θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος που θα οδηγούσε σε αναποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης. Στην απόφαση 1397/1993⁵³ του Συμβουλίου της Επικρατείας, που αφορούσε αίτηση εταιρείας στο Ταμείο Εθνικής Οδοποιίας με την οποία ζητούσε αντίγραφο της απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου με την οποία εκμισθώθηκαν συγκεκριμένοι χώροι σε άλλη εταιρεία και αντίγραφο της σχετικής σύμβασης το δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό της διοίκησης ότι απαιτείται έννομο συμφέρον για την ικανοποίηση του αιτήματος. Έκρινε δε ότι «για τη θεμελίωση του δικαιώματος

⁵³ Γέροντα Απ., Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα όπ.π., σελ. 576

γνώσεως των διοικητικών εγγράφων αρκεί η συνδρομή του ευλόγου ενδιαφέροντος προς τούτο. Πράγμα που συντρέχει εν προκειμένω, αφού η αιτούσα εταιρεία εξεδήλωσε το ενδιαφέρον για την εκμίσθωση των επίμαχων χώρων...».

Επίσης στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας με αριθ. 841/1997, όπου η αιτούσα υπέβαλε αίτηση ζητώντας πληροφορίες για την τύχη του τάφου του συγγενούς της, το δικαστήριο αναφέρει: «...για τη θεμελίωση του δικαιώματος γνώσεως των διοικητικών εγγράφων αρκεί η συνδρομή του ευλόγου ενδιαφέροντος προς τούτο...». Η αιτούσα είχε ηθικό προς τούτο έννομο συμφέρον. Το δικαίωμα αυτό θα νοείται ότι ασκείται στα πλαίσια «εύλογου ενδιαφέροντος» προϋπόθεση που σημαίνει ότι αυτό μπορεί να μην ασκείται άνευ υπάρξεως «εννόμου συμφέροντος» όχι όμως και κατά παράβαση συνταγματικών επιταγών, εν προκειμένω της παρ.3 του άρθρου 25 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «Η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος δεν επιτρέπεται»⁵⁴.

Όπως ήδη αναφέραμε η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος μπορεί να επιφέρει έντονα προβλήματα δυσλειτουργίας της Διοίκησης. Η έννοια του εύλογου ενδιαφέροντος δεν είναι αντίθετη με το άρθρο 10 παρ.3 του Συντάγματος⁵⁵ που επιβάλλει ευρύτητα στη άσκηση του δικαιώματος, διότι δεν κάνει καμία αναφορά που να υποδηλώνει ειδικό ή γενικό έννομο συμφέρον.

Στην παρ. 1 του άρθρου 5 φαίνεται ότι η πρόσβαση στο δικαίωμα γνώσης δεν συνδέεται με καμία άλλη διαδικαστική προϋπόθεση, αφού μπορεί να ασκηθεί ανεξάρτητα αν υπάρχει ή όχι διοικητική διαδικασία. Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 3943/1995 αναφέρει ότι δεν απαιτείται η θεμελίωση εννόμου συμφέροντος για την άσκηση του δικαιώματος όμως σύμφωνα με την 7/2001 Γ.Ν.Μ.Δ του Ν.Σ.Κ. το εύλογο ενδιαφέρον πρέπει να ερευνάται και να διαπιστώνεται από την αρμόδια Υπηρεσία, η οποία πρέπει πριν τη χορήγηση να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο πολίτη.

⁵⁴ Χάρακας Χ. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα όπ.π. σελ.795

⁵⁵ Άρθρο 10 παρ.1 του Σ. «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές...» και παρ. 3: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα...»

Υπάρχουν βέβαια απόψεις που θεωρούν ότι η έννοια του ευλόγου ενδιαφέροντος μπορεί να οδηγήσει στην προσβολή της διοικητικής αποτελεσματικότητας ή ότι αποτελεί έναν έμμεσο τρόπο για τη διευρυμένη εισαγωγή του εννόμου συμφέροντος ως προϋπόθεση για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία. Η ουσία όμως είναι ότι το εύλογο ενδιαφέρον είναι μια έννοια αποδεκτή από τη νομολογία πιο διευρυμένη από την έννοια του εννόμου συμφέροντος. Ίσως σε περιπτώσεις όπου η γνώση του περιεχομένου των διοικητικών εγγράφων κρίνεται αναγκαία για τη μεταγενέστερη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων του διοικούμενου πρέπει να γίνεται δεκτή η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος. Τέτοιες περιπτώσεις είναι η άσκηση της διοικητικής προσφυγής, του ένδικου βοηθήματος ή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

Όπως έχουμε αναφέρει αφού το δικαίωμα πρόσβασης είναι ένα καταρχήν ατομικό, αλλά και κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα θα πρέπει η άσκησή του να είναι όσο το δυνατόν πιο ευρεία ώστε να δίνεται η δυνατότητα στον καθένα να το απολαμβάνει χωρίς την επίκληση ειδικού έννομου συμφέροντος. Αποτελεί δε το εύλογο ενδιαφέρον στοιχείο για τη θεμελίωση του δικαιώματος της πρόσβασης⁵⁶.

Μια άλλη προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος είναι η γραπτή αίτηση του ενδιαφερομένου σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 5. Υπάρχει η άποψη, η οποία προκύπτει από τη γνωμοδότηση 551/1999 του ΝΣΚ σύμφωνα με την οποία η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται κυρίως στην υπηρεσία που εξέδωσε το σχετικό έγγραφο και όχι σε οποιαδήποτε υπηρεσία έχει στην κατοχή της το έγγραφο. Το επιχείρημα είναι ότι μόνον ο εκδότης του εγγράφου είναι αυτός που μπορεί να εκτιμήσει αν αυτό υπάγεται στις εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης. Επιπλέον γνωρίζει τη γνησιότητα και την ισχύ του. Η γνωμοδότηση αυτή θα μπορούσαμε να δεχτούμε ότι θέτει ένα σαφή περιορισμό στο δικαίωμα αφού μόνο η υπηρεσία που εξέδωσε το έγγραφο μπορεί να το χορηγήσει.

Σύμφωνα τόσο με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν.2690/1999 όσο και με το άρθρο 3 παρ.4 της υπ' αριθμ. Η.Π. 11764/653/2006 κοινής υπουργικής

⁵⁶ Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, όπ.π., σελ. 109.

απόφασης για την πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/4/EK σε περίπτωση που η αίτηση πρόσβασης περιέρχεται σε αναρμόδια υπηρεσία, αυτή είναι υποχρεωμένη μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα να διαβιβάσει την αίτηση στην αρμόδια Υπηρεσία και να γνωστοποιήσει την ενέργειά της αυτή στον αιτούντα⁵⁷.

Ο ενδιαφερόμενος που θα κάνει την αίτηση είναι υποχρεωμένος να προσδιορίζει με όσο το δυνατόν περισσότερη σαφήνεια τα έγγραφα που ζητά και αν αποφεύγει την πρόκληση αναστάτωσης στη λειτουργία της υπηρεσίας, η οποία δεν είναι υποχρεωμένη να προβαίνει σε χρονοβόρες και επίπονες αναζητήσεις για τον εντοπισμό τους (γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ 154/1991, 723/2000, 727/2002, 324/2002, 93/2003)⁵⁸.

Στη γνωμοδότηση του ΝΣΚ 259/2003 το ίδιο πρέπει να ισχύει και στις περιπτώσεις που ζητείται με αίτηση παροχή πληροφοριών όταν δεν υπάρχει έγγραφο. Η δε έρευνα και η συλλογή πληροφοριών, η επεξεργασία του υλικού των αρχείων, η αξιολόγηση και η συναγωγή συμπερασμάτων από την υπηρεσία δεν συνεπάγεται την υποχρέωση της υπηρεσίας να ικανοποιήσει το αίτημα⁵⁹. Εάν συμβαίνει αυτό ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να ενημερώνεται ότι υπάρχει πρόβλημα αοριστίας και να τίθενται υπόψη του οι σχετικοί φάκελοι, από τους οποίους έχει τη δυνατότητα να επιλέξει τα στοιχεία που τον αφορούν.

Αν η αίτηση για τη χορήγηση εγγράφων περιέλθει ή υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, τότε πρέπει εντός τριών ημερών να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να ενημερώσει τον αιτούντα (άρθρο 5 σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ.1 του Ν.2690/199, όπως αντικαταστάθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 11 του Ν.3203/2004 και άρθρο 5 παρ.1 του Ν.1943/1991).

β) Έννομο συμφέρον

⁵⁷ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ. 69.

⁵⁸ Χρ. Αντωνοροπούλου, Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, όπ.π. σελ.268

⁵⁹ Χρ. Αντωνοροπούλου, Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης όπ.π. σελ. 269

Τόσο η παρ. 1 του άρθρου 5 του Ν.2690/1999, όσο και η παρ.3 του άρθρου 10 του Συντάγματος, ορίζουν ότι φορέας του δικαιώματος της πρόσβασης είναι ο κάθε πολίτης. Στο άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 δεν υπήρχε σύνδεση του δικαιώματος πρόσβασης και του ειδικού έννομου συμφέροντος του διοικούμενου και θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι η επίκληση του ειδικού εννόμου συμφέροντος απαιτείται για τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται από την αρχή και δεν αποτελούν αιτιολογία για διοικητική πράξη. Ενώ για τα λεγόμενα διοικητικά έγγραφα ή ιδιωτικά που μετά την κατάθεσή τους και τη χρησιμοποίησή τους μεταβλήθηκαν σε δημόσια δεν απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον. Αντίθετα στην παρ. 2 του άρθρου 5 του ΚΔΔ προβλέπεται ότι η άσκηση του δικαιώματος σε συγκεκριμένο είδος εγγράφων χρειάζεται να «έχει ειδικό έννομο συμφέρον», άρα δεν μπορεί να ασκείται από τον καθένα και στην έκταση που το επιθυμεί. Πρέπει να αποδεικνύεται η ύπαρξη «ειδικού εννόμου συμφέροντος» και η συνάφεια των εγγράφων αυτών με την υπόθεση του ενδιαφερόμενου, η οποία πρέπει είτε να εκκρεμεί είτε να έχει διεκπεραιωθεί απ' αυτήν.

Η έννοια του εννόμου συμφέροντος εμφανίζεται στο άρθρο 902 του Α.Κ. ως εξής: «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».

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω το άρθρο 5 παρ.2 του ΚΔΔ ορίζει το εξής: «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 την υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές». Για την άσκηση του δικαιώματος σε τέτοιου είδους έγγραφα ο νομοθέτης απαιτεί ειδικό έννομο συμφέρον που εκτός από άμεσο πρέπει να είναι προσωπικό και αποκλειστικό. Επομένως ειδικό συμφέρον πρέπει να θεωρείται η επιδίωξη της ικανοποίησης συγκεκριμένου δικαιώματος από τη Διοίκηση ή η επιδίωξη

δικαστικής προστασίας, άρα το ειδικό έννομο συμφέρον υπάρχει όταν το έγγραφο συντάχθηκε προς σύσταση, απόδειξη ή γενικά διατήρηση των δικαιωμάτων του διοικουμένου που το αιτείται⁶⁰.

Μόνο τα πρόσωπα των οποίων τα έννομα συμφέροντα συνδέονται κατά τρόπο προσωπικό και άμεσο με τις πληροφορίες που περιέχονται στα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα έχουν δικαίωμα πρόσβασης⁶¹. Αυτό σημαίνει ότι δικαιολογημένα η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση ιδιωτικών εγγράφων που αναφέρονται σε τρίτα πρόσωπα και κινούνται στη σφαίρα των ιδιωτικών εννόμων σχέσεων, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 902 ΑΚ. Οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις που αναφέρονται στις διατάξεις του ΑΚ ως προς τη δημιουργία αξίωσης για επίδειξη εφαρμόζονται μόνο όταν υπάρχει εκκρεμής δίκη, στην οποία το προς επίδειξη έγγραφο αποτελεί αποδεικτικό μέσο⁶².

Στην γνωμοδότηση 371/1998 (Ατομική) του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που κρίνει ότι κατά την υποβολή του αιτήματος για την πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα δεν είναι επαρκής η αόριστη επίκληση για νόμιμη χρήση των στοιχείων που ζητούνται, εφόσον δεν αναφέρεται ο ειδικότερος λόγος που τεκμηριώνει το έννομο συμφέρον.

Ο πολίτης θα πρέπει να όχι απλά να επικαλείται την ύπαρξη ειδικού εννόμου συμφέροντος, αλλά θα πρέπει επιπλέον να αποδείξει ότι η γνωστοποίηση των εγγράφων είναι απολύτως αναγκαία ενώπιον των δικαστικών ή διοικητικών αρχών. Έτσι είναι πλήρης η ύπαρξη του ειδικού εννόμου συμφέροντος και παράλληλα συνδέεται με το ατομικό δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 παρ.1 του Συντάγματος.

Πρόβλημα ανακύπτει όταν ο πολίτης έχει έννομο συμφέρον για τη χορήγηση των αιτούμενων εγγράφων, διότι αποδεικνύει ότι τον αφορούν με ειδικό τρόπο, όμως η χορήγησή τους έρχεται σε αντίθεση με το δημόσιο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή σύμφωνα με τους περιορισμούς που θέτει ο νομοθέτης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν μπορεί να έχει πρόσβαση στα

⁶⁰ *Αντωνοπούλου Χρ.*, Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης όπ.π. σελ. 262

⁶¹ *Απ. Γέροντας –Σ. Αντρας-Πρ. Παυλόπουλος-Γλ. Σιούτη-Σ. Φλογαϊτης*, όπ.π., σελ.253

⁶² *Δετσαρίδης Χρ.*, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, όπ.π., σελ.111

αιτούμενα έγγραφα, διότι το δημόσιο συμφέρον υπερτερεί του δικαιώματος πρόσβασης.

Επειδή η ικανοποίηση των ιδιωτικών συμφερόντων δεν έχει πρωτεύουσα σημασία, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει διαβάθμιση των πληροφοριών, ανεξάρτητα από την ταυτότητα του εγγράφου, στο οποίο αιτείται δικαίωμα πρόσβασης ο ενδιαφερόμενος. Επομένως το δικαίωμα πρόσβασης θα υποχωρεί στην περίπτωση που η διοίκηση επικαλείται λόγους δημοσίου συμφέροντος.

1.5 ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Ο νομοθέτης ήδη στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας Ν.1599/1986 προέβλεπε τις περιπτώσεις που το δικαίωμα μπορούσε να μην ασκηθεί, είτε να ασκείται κατά τρόπο περιορισμένο⁶³. Όριζε ότι «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 εμπíπτουν στο απόρρητο της εθνικής της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή β. που μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης».

Το άρθρο 5 παρ.3 του Ν.2690/1999 διευρύνει τον κύκλο των απόλυτων απαγορεύσεων, αφού τροποποιείται το άρθρο 16 του Ν.1599/1986 κατά το οποίο απαγορεύεται το δικαίωμα πρόσβασης, όχι μόνο στις περιπτώσεις όπου τα έγγραφα αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, αλλά και όταν παραβιάζεται το απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Βλέπουμε ότι και στις δυο διατάξεις ο νομοθέτης απαγορεύει απόλυτα την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν στον ιδιωτικό βίο και σε επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος ή αν παραβεί απόρρητο, με σκοπό να διευρύνει όσο το δυνατόν τις δυνατότητες στην πρόσβαση.

Ο καλύτερος τρόπος ερμηνείας των διατάξεων είναι η στενή τους ερμηνεία όταν περιέχουν περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος και η απαγόρευση εφαρμογής τους σε πεδία που ο νομοθέτης σκόπιμα δεν επέλεξε να αναφερθεί⁶⁴. Το δικαίωμα πρόσβασης στην περίπτωση που απαγορεύεται ρητά από τις διατάξεις μπορεί να ασκηθεί μόνο με αίτηση στα πλαίσια

⁶³ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Η προστασία του διοικουμένου, όπ.π. σελ. 175

⁶⁴ Δετσαρίδης Χρ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, όπ.π., σελ.. 127

εκκρεμούσης δίκης και ύστερα από απόφαση του δικαστηρίου⁶⁵. Ένας άλλος τρόπος που θα μπορούσε να λάβει γνώση ο διοικούμενος απόρρητων εγγράφων είναι δια του πληρεξουσίου δικηγόρου του, όπως ισχύει σε πολλές χώρες του εξωτερικού⁶⁶. Δυστυχώς στην Ελλάδα το στενό νομοθετικό πλαίσιο περί του απόλυτα προστατευμένου ιδιωτικού βίου και οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η εθνική ασφάλεια, η άμυνα κ.α δεν αφήνουν καμία δυνατότητα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα που εξαιρούνται γνωστοποίησης.

Όπως διαπιστώσαμε στον Κώδικα Διοικητική Διαδικασία διατυπώνονται δυο κατηγορίες περιορισμών οι απόλυτοι και οι σχετικοί. Άρνηση της διοίκησης που βασίζεται σε όλες τις προαναφερθείσες απαγορεύσεις δεν είναι δυνατόν να αντιταχθεί απέναντι στον ίδιο τον ενδιαφερόμενο, όταν τα στοιχεία αφορούν στον ίδιο αποκλειστικά σύμφωνα με την απόφαση 3130/2000 του ΣτΕ. Απόλυτοι είναι οι περιορισμοί που ο διοικούμενος δεν έχει δικαίωμα να λάβει με κανένα τρόπο γνώση, ενώ η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να μην επιτρέψει με κανένα τρόπο και για κανένα λόγο την πρόσβαση

Στο εδάφιο 1 της παρ. 3 του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 ο νομοθέτης ορίζει ότι η απόλυτη απαγόρευση ισχύει για έγγραφα που άπτονται της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής. Στην περίπτωση αυτή η διοίκηση ενεργεί στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας και δεν μπορεί να ικανοποιήσει το αίτημα. Αυτή η διάταξη προστατεύει το άτομο από προσβολές εκ μέρους φορέων κρατικής εξουσίας, διότι οι προσβολές εκ μέρους άλλων ατόμων απαγορεύονται από ποινικές διατάξεις. Εναρμονίζεται δε με την επιταγή άρθρο 9 παρ. 1 εδ. 2 του Συντάγματος « η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστες». Στη διάταξη αυτή το συνταγματικό δικαίωμα τριτενεργεί διότι δεν περιέχει διάκριση σχετικά με το άτομο που την παραβιάζει, αφού περιλαμβάνει τόσο την προστασία από την κρατική εξουσία όσο και από τρίτους⁶⁷.

⁶⁵ ΣτΕ 3715/1998 ΔιΔικ 2001.153, ΣτΕ 5569/1996 ΔΦΝ 1997 σελ.809.

⁶⁶ Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δ 1994, σελ. 452

⁶⁷ Κ. Χρυσόγονος Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα του ατόμου σελ.236.

Η προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής αναφέρεται και στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος περί προστασίας της προσωπικότητας γενικά, αφού περιλαμβάνει και την ελευθερία να παρουσιάζεται στους τρίτους όπως επιθυμεί.

Η έννοια του ιδιωτικού και οικογενειακού βίου προσδιορίζεται από το αντικειμενικό κριτήριο των κοινωνικών αντιλήψεων που επικρατούν σε συνδυασμό με το υποκειμενικό κριτήριο της βούλησης του ενδιαφερόμενου ατόμου, περιλαμβάνει τον κύκλο των θεμάτων που έχουν προσωπικό χαρακτήρα⁶⁸.

Στην έννοια του ιδιωτικού βίου δεν περιλαμβάνεται η οικονομική δραστηριότητα που θεωρείται ότι ανήκει στο δημόσιο βίο (ατομική γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. 76/2002).

Έχει ασκηθεί έντονη κριτική σχετικά με τον απόλυτο χαρακτήρα της διάταξης του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν.2690/1999, διότι απολυτοποίησε το δικαίωμα πληροφορικής αυτοδιάθεσης σε βάρος του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων⁶⁹. Ο απόλυτος αυτός χαρακτήρας δεν επιτρέπει στη Διοίκηση να εφαρμόσει τις γενικές αρχές του δικαίου όπως η αρχή της αναλογικότητας, αλλά και το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης το οποίο θα ασκείτο με πιο δίκαιο τρόπο αν οι απαγορεύσεις ήταν σχετικές⁷⁰.

Στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 5 του Ν.2690/1999 επαναλαμβάνονται οι σχετικές απαγορεύσεις του άρθρου 16 του Ν.1599/1986. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση μπορεί να αρνηθεί κατά την κρίση της την πρόσβαση σε έγγραφα που έχουν χαρακτήρα δημόσιου ή ιδιωτικού απορρήτου, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Αποφασίζει δηλαδή στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας σταθμίζοντας το δημόσιο συμφέρον και το θεμελιωμένο στο Σύνταγμα δικαίωμα γνώσης. Η Διοίκηση έχει επίσης τη δυνατότητα μερικής ικανοποίησης της πρόσβασης με τις μορφές της κάλυψης των κρίσιμων δεδομένων του εγγράφου, της χορήγησης αποσπάσματος ή περίληψης.

⁶⁸ Παπαδόπουλος Ν. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων ΔιΔικ 1986, σελ. 1384

⁶⁹ Παπαδημητρόπουλος Δ. Η Διοίκηση στην Υπηρεσία των πολιτών, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 7 σελ. 46

⁷⁰ Χάρακας Χαρ Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα όπ.π. σελ. 797

Όπως αναφέραμε πιο πάνω υπάρχουν δημοσίου χαρακτήρα ή ιδιωτικού χαρακτήρα. Τα δημοσίου χαρακτήρα απόρρητα είναι της εθνικής άμυνας και της εξωτερικής πολιτικής, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το απόρρητο των συζητήσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, της δημόσιας πίστης και του νομίματος κλπ. Όσον δε αφορά στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου όταν στα πρακτικά περιέχονται στοιχεία που αναφέρονται προσωπικά στον αιτούντα και ιδίως στην υπηρεσιακή του κατάσταση, η Διοίκηση δεν μπορεί να αποκλείσει την ικανοποίηση του αιτήματος (Ολομέλεια ΣτΕ 2139/1993 και ΣτΕ 3130/2000).

Όσον αφορά στα ιδιωτικού χαρακτήρα απόρρητα στο άρθρο 371 του Π.Κ. ανάγεται η επαγγελματική εχεμύθεια σε γενικότερη κοινωνική αξία και η καταπάτηση της θίγει έννομα καταξιωμένα αγαθά στην ισχύουσα έννομη τάξη. Τήρηση επαγγελματικής εχεμύθειας έχουν οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι, οι γιατροί, οι νοσοκόμοι, οι μαίες και οι κοινωνικοί λειτουργοί. Η Διοίκηση μπορεί να αρνηθεί τη ικανοποίηση «σε περίπτωση όπου η γνωστοποίηση των στοιχείων μπορεί να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης».

Στο νέο νόμο 3448/2006 «Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημοσίου Τομέα» και συγκεκριμένα στο άρθρο 3 εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα τα έγγραφα στα οποία αποκλείεται η πρόσβαση σύμφωνα με τις διατάξεις του αφορούν την εθνική ασφάλεια, την άμυνα ή τη δημόσια τάξη. Επιπλέον εξαιρούνται τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή δημοσίων οργανισμών με αποστολή τις ραδιοηλεκτρονικές εκπομπές, καθώς και τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή εκπαιδευτικών, ερευνητικών και πολιτιστικών ιδρυμάτων, αλλά και έγγραφα που αφορούν στατιστικό, εμπορικό και βιομηχανικό απόρρητο.

Η προστασία της άσκησης του δικαιώματος

α) Διοικητική προστασία.

Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει σε περίπτωση άρνησης της Διοίκησης στη χορήγηση εγγράφων με τον ιεραρχικό έλεγχο και τον δικαστικό έλεγχο. Έχει τη δυνατότητα να απευθύνει αίτηση θεραπείας ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη με την οποία ζητά την επάνακριση της υπόθεσης λόγω σφαλμάτων της άρνησης, ιεραρχική αναφορά ενώπιον της προϊσταμένης διοικητικής αρχής και εποπτική αναφορά ενώπιον της διοικητικής αρχής που εποπτεύει όταν η υπηρεσία που αρνήθηκε είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο.

Επίσης μπορεί να ζητήσει τη γνώμη της Διεύθυνσης Σχέσεων Κράτους-πολίτη του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁷¹.

β) Εισαγγελική παρέμβαση.

Οι αρμόδιοι φορείς πολλές φορές αρνούνται να ικανοποιήσουν αιτήματα των πολιτών για πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα και να ανακύπτουν ζητήματα έννομης προστασίας των διοικουμένων.

Η εισαγγελική παραγγελία είναι ειδική περίπτωση διοικητικής προστασίας του πολίτη. Ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών βάσει του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. β του Ν.1756/1988 έχει αρμοδιότητα να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και όλων των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα να παραδώσουν έγγραφα ή αντίγραφά τους όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 ΚΠΔ⁷².

⁷¹ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του διοικουμένου όπ.π. σελ. 180.

⁷² Αντωναροπούλου Χρ. Το δικαίωμα πρόσβασης σελ. 271 και επ

Ο Εισαγγελέας παρεμβαίνει αυτοτελώς και ανεξάρτητα. Η εισαγγελική παραγγελία πρέπει να δίνεται ρητά ή να απορρίπτει αιτιολογημένα, επειδή έχει χαρακτήρα δικαστικής διάταξης. Ως τέτοια διάταξη είναι δεσμευτική για την υπηρεσία, η οποία υποχρεούται να χορηγήσει τα έγγραφα έστω και αν σε αυτά περιλαμβάνονται ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα του Ν.2472/1997. Σε περίπτωση που υπάρξει άρνηση, οι αρμόδιοι υπάλληλοι υπέχουν τις ποινικές ευθύνες που προβλέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 169 ΠΚ (απειθεία) ή του άρθρου 259 ΠΚ (παράβαση καθήκοντος).

Ο κ. Τάχος⁷³ εκφράζει την άποψη ότι το δικαίωμα του Εισαγγελέα δεν είναι απόλυτο και δεν μπορεί να αναιρέσει την υποχρέωση της αρμόδιας υπηρεσίας να αρνηθεί τη χορήγηση των εγγράφων που απαγορεύεται και ειδικά που έχουν το χαρακτήρα «απόρρητου» σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 3 εδ. α του Ν.1599/1988, αποδεχόμενη ταύτιση του «μυστικού» με το απόρρητο του Ν.1599/1986.

Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ με αριθ. 727/2001 η υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών να επιτρέπουν σε κάθε ενδιαφερόμενο να λαμβάνει γνώση διοικητικών ή και ιδιωτικών εγγράφων είναι άμεση και δεν τελεί υπο την προηγούμενη έγκριση ή εντολή του εισαγγελέα πρωτοδικών, κατά το άρθρο 25 παρ. 4 του Ν.1756/88, η σχετική εξουσία του οποίου είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη.

Ένα άλλο είδος διοικητικής προστασίας κατά της απόρριψης είναι και αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 5 παρ. 5 του Ν. 3448/2006, σύμφωνα με το οποίο κατά της απόφασης του οικείου φορέα που απορρίπτει την αίτηση θεραπείας, επιτρέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος κρίνει σε δεύτερο βαθμό κατά νόμο και κατ' ουσία. Η προσφυγή αυτή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης κατά της προσφυγής.

⁷³Τάχος Α.Ι Ερμηνεία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπ.π, σελ.181

γ) Η δικαστική προστασία

Στην περίπτωση σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης, η αίτηση ακύρωσης στρέφεται κατά παράλειψης οφειλομένης ενέργειας. Οι λόγοι ακύρωσης μπορεί να αφορούν κυρίως παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου ή παράβαση ουσιώδους τύπου (έλλειψη αιτιολογίας και ακρόασης)⁷⁴.

δ) Ποινική ευθύνη.

Η άρνηση της υπαλλήλων να χορηγήσουν τα αιτούμενα έγγραφα μπορεί να υπαχθεί στην περίπτωση της υπεξαγωγής εγγράφων (άρθρο 222 Π.Κ.)⁷⁵, που είναι ένα σωρευτικά μικτό αδίκημα. Πρόκειται για απόκρυψη εγγράφου είτε εκ μέρους δράστη (υπάλληλος) «που δεν κύριος», είτε «που άλλος έχει δικαιώματα, κατά τις διατάξεις του αστικού δικαίου». Η υποκειμενική υπόσταση συνίσταται σε δόλο, αφού απαιτείται να έχει ο υπάλληλος σκοπό να βλάψει τον αιτούντα. Επίσης η άρνηση υπαλλήλου επισύρει την ποινή του αδικήματος της απείθειας (169 Π.Κ.)⁷⁶.

ε) Πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων

Στην περίπτωση που οι υπάλληλοι παράνομα αρνηθούν το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, εφόσον συντρέχει υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια) συνεπάγεται πειθαρχική ευθύνη. Οι περιπτώσεις αυτές υπάγονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.3528/2007).

Η προθεσμία ικανοποίησης του αιτήματος.

Η ικανοποίηση του δικαιώματος της πρόσβασης στον ενδιαφερόμενο μπορεί αν γίνει είτε άμεσα με την υποβολή της σχετικής αίτησης είτε εντός προθεσμίας που δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 20 ημέρες. Συγκεκριμένα η

⁷⁴ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου σελ. 181 επ.

⁷⁵ Άρθρο 222 Π.Κ.: «Όποιος με σκοπό να βλάψει άλλον αποκρύπτει, βλάπτει ή καταστρέφει έγγραφο του οποίου δεν είναι κύριος ή δεν είναι αποκλειστικά κύριος ή που άλλος έχει δικαίωμα, κατά τις διατάξεις του αστικού δικαίου, να ζητήσει την παράδοση η την επίδειξή του τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών».

⁷⁶ Άρθρο 169 Π.Κ.: «Με φυλάκιση μέχρι έξι μηνών τιμωρείται, όποιος, ύστερα από νόμιμη πρόσκληση αρνείται σε κάποιον από τους υπαλλήλους του άρθρου 13 παρ .α', χωρίς αντίσταση την υπηρεσία ή συνδρομή που οφείλεται κατά το νόμο ή την είσοδο σε οποιοδήποτε μέρος για να επιχειρηθεί κάποια νόμιμη υπηρεσιακή ενέργεια».

παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 ορίζει τα εξής: Η απόρριψη του κατά τις παρ. 1 και 2 αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε ένα (1) μήνα από την υποβολή της αίτησης».

Η σιωπηρή άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει το αίτημα, η οποία συνάγεται από την πάροδο άπρακτης της ανωτέρω προθεσμίας συνιστά παράλειψη οφειλομένης ενέργειας και ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως. Την ίδια δυνατότητα έχει ο ενδιαφερόμενος και αν η διοίκηση αρνηθεί την πρόσβαση, οπότε μπορεί να προσβάλει την εκτελεστή διοικητική πράξη.

Η παρ. 2 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 αντικατέστησε την παρ. 6 του άρθρου 5 του Ν.26090/1999 ως εξής: «6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.»

Στην περίπτωση αυτή ισχύει συντομότερη προθεσμία διεκπεραίωσης της υπόθεσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2.1. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Στη σημερινή εποχή η επέκταση του κοινωνικού κράτους αυξάνει τη σημασία τόσο της προστασίας προσωπικών δεδομένων όσο και της διαφάνειας, αφού οι κοινωνικές παροχές κάθε είδους αυξάνουν την πληροφοριακή δύναμη του Κράτους. Το αποτέλεσμα είναι να αυξάνεται η ανάγκη πρόσθετων εγγυήσεων προστασίας των προσωπικών δεδομένων, αλλά ταυτόχρονα συνεπάγονται και μεγαλύτερες απαιτήσεις διαφάνειας προκειμένου να αποφευχθούν αυθαίρετες διακρίσεις κατά τη διανομή κοινωνικών παροχών⁷⁷.

Διαφάνεια της κρατικής δράσης σημαίνει δημοσιοποίηση των αποφάσεων και ενεργειών της κρατικής εξουσίας και αποκάλυψη όλων των στοιχείων που στηρίχτηκε η δράση της. Αυτό σημαίνει δημοσίευση νόμων και κανονιστικών πράξεων, δημοσίευση ή κοινοποίηση ατομικών διοικητικών πράξεων και δυνατότητα πρόσβασης του κάθε ενδιαφερόμενου σ' αυτές, δυνατότητα παρακολούθησης των συνεδριάσεων των κρατικών οργάνων και των υπολοίπων κρατικών διαδικασιών, πρόσβαση στους χώρους δράσης κρατικών διαδικασιών, πρόσβαση στους χώρους δράσης της κρατικής εξουσίας, αλλά και αποκάλυψη όλων των αιτιών, δεδομένων και των λοιπών παραγόντων που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης⁷⁸

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί το ουσιαστικό μέρος της νομοθεσίας περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, άρα εσφαλμένα η προστασία αυτή έχει ταυτιστεί με τη μυστικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Ο σκοπός της διαφάνειας της κρατικής δράσης είναι να αποκαλύπτει τα αίτια και της συνθήκες δράσης του Κράτους και όχι να αποκαλύπτει τα προσωπικά δεδομένα που δεν συνδέονται με την κρατική δράση.

Πολλές φορές όμως η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και η προστασία των προσωπικών δεδομένων συγκρούονται και ειδικά σε περιπτώσεις που ένας πολίτης αιτείται την πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα

⁷⁷ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 8.

⁷⁸ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 28.

που περιλαμβάνουν προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου. Σ' αυτές τις περιπτώσεις φαίνεται ότι τα δυο έννομα αγαθά σε αντιθετική σχέση.

Αιτία η ύπαρξη διαφορετικών νόμων , η ύπαρξη πολλών αρχών προστασίας προσωπικών δεδομένων (Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη κλπ., η τάση του Έλληνα νομοθέτη να ευνοεί τα προσωπικά δεδομένα περισσότερο από την πρόσβαση

Διαπιστώσαμε ότι η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί τον κύριο μοχλό διασφάλισης της κρατικής διαφάνειας. Μια Διοίκηση που δεν αποκαλύπτει τα έγγραφα που κατέχει δεν είναι διαφανής. Ένας από τους συχνούς λόγους που προβάλλει η Διοίκηση για να μην επιτρέψει την πρόσβαση του πολίτη σε δημόσια έγγραφα είναι και η προστασία των προσωπικών δεδομένων τρίτου. Συνήθως δε η αναφορά στο απόρρητο των προσωπικών δεδομένων γίνεται αόριστα και απαιτείται εισαγγελική παραγγελία για να δοθούν τα έγγραφα. Αν δε σκεφτείς κανείς ότι τα περισσότερα διοικητικά έγγραφα περιέχουν προσωπικά δεδομένα καταλαβαίνουμε την προβληματική που δημιουργείται.

Το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν κάνει ειδική αναφορά στην προστασία των προσωπικών δεδομένων. Στην παρ. 3 ορίζει ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα τόσο της παρ. 1 όσο και της παρ. 2 «δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις». Επίσης αναφέρει ότι η αρμόδια αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, η αν η ικανοποίηση είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, «διοικητικών⁷⁹», αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

Τίθεται δε ένα βασικό ερώτημα όσον αφορά τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν. 2690/1999 και το σκεπτικό του νομοθέτη. Είχε σκοπό με τη συγκεκριμένη διάταξη να περιλάβει μόνο τα έγγραφα που παρέχουν πληροφορίες που αφορούν αποκλειστικά την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή

⁷⁹ Προστέθηκε με το άρθρο 8§ 2 του Ν. 28880/2001, Τάχος Α. Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

τρίτων προσώπων ή είχε σκοπό να περιλάβει και άλλα έγγραφα που περιέχουν προσωπικές πληροφορίες, ανάλογα με το είδος και την ένταση της σχέσης των πληροφοριών με το άτομο στο οποίο αναφέρονται⁸⁰.

Κατά το Σύνταγμα άρθρο 9 παρ.1 εδαφ.2 «Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη», αλλά και «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας» άρθρο 2 παρ.1. Επομένως η ιδιωτική ζωή συνδέεται άμεσα με την προστασία της προσωπικότητας του ανθρώπου, που καλύπτει όλα τα αγαθά που είναι συνδεδεμένα με την ουσία του ανθρώπου και του διασφαλίζουν παράλληλα τη θέση του ως υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε μια σύγχρονη κοινωνία⁸¹. Τέτοια νοούνται όσα αποσκοπούν στην προστασία της σωματικής⁸², ηθικής και πνευματικής του υπόστασης από αθέμιτες προσβολές τρίτων⁸³.

Το αποτέλεσμα όλων αυτών είναι ότι μειώνεται η σημασία του δικαιώματος πρόσβασης διότι ακόμα δεν έχει οριοθετηθεί σε σχέση με άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα όπως είναι αυτό της προστασίας από τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 9 του Συντάγματος).

Ο νόμος που προσπαθεί να συγκεράσει τα δυο δικαιώματα το δικαίωμα της πρόσβασης από τη μια και το δικαίωμα του πληροφοριακού αυτοκαθορισμού από την άλλη είναι ο Ν.2472/1997 περί προστασίας των προσώπων από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων. Η ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ιδρύθηκε με τον ανωτέρω νόμο η « Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων» με τις με αριθ. 53/2000 και 32/2005 αποφάσεις της έκρινε ότι η έννοια της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής της παρ. 3 του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ είναι ακόμα στενότερη της έννοιας των προσωπικών δεδομένων και κατά συνέπεια δεν ταυτίζονται.

⁸⁰ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ. 93.

⁸¹ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ. 94.

⁸² Η κατοχύρωση της προστασίας των εννόμων αγαθών της ζωής, της υγείας, της σωματικής ακεραιότητας και της προσωπικής ελευθερίας στις διατάξεις του Α.Κ. 57-59.

⁸³ Τέτοια αγαθά είναι η τιμή, η εικόνα του προσώπου, το όνομα, το απόρρητο της κοινωνίας, η πνευματική ιδιοκτησία, ο πληροφοριακός αυτοκαθορισμός κ.α.

Επίσης το δικαίωμα της πρόσβασης απορρέει και από το άρθρο 902 του Αστικού Κώδικα «Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και το αντίγραφό του, να 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».

Σύμφωνα δε με τον περιορισμό του άρθρου 25 παρ.3 του Συντάγματος: «Η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος δεν επιτρέπεται» και καταχρηστική άσκηση θα σήμαινε ότι αυτή υπερβαίνει τα όρια που επιβάλλονται από την καλή πίστη, τα χρηστά ήθη ή τον κοινωνικό ή οικονομικό σκοπό του δικαιώματος.

Στην Ελλάδα δηλαδή έχουμε δυο διαφορετικά νομοθετήματα που ρυθμίζουν την πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα. Το ένα είναι το άρθρο 5 του Ν.2690/1999 που καθιερώνει το δικαίωμα πρόσβασης με τους ειδικότερους όρους και τις εξαιρέσεις που καθιερώνει και το άλλο είναι ο Ν.2472 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που ρυθμίζει την πρόσβαση στα προσωπικά δεδομένα με διαφορετικούς όρους και προϋποθέσεις από αυτές του άρθρου 5 του Ν.2690/1999.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα πρόσβασης και η προστασία δεδομένων έχουν αναγνωρισθεί ως θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται σε δυο Κοινοτικούς Κανονισμούς. Ο Κανονισμός (ΕΚ) Νο 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18^{ης}/12/2000, αφορά στην προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Ο Κανονισμός (ΕΚ) Νο 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης}/5/2001, τον οποίο έχουμε αναφέρει και παραπάνω και αφορά στην πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Θεσμοί που διασφαλίζουν την τήρηση του Κανονισμού 1049/2001 αυτή τη στιγμή είναι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων και το Δικαστήριο, στο πλαίσιο όμως των αρμοδιοτήτων τους. Ένα πλήρες σύστημα πρόσβασης στα έγγραφα πρέπει να προβλέπει και την οριζόντια διασφάλιση, με εκτελεστικές αρμοδιότητες ώστε να υπάρχει δευτεροβάθμια κανονιστική κρίση για την πρόσβαση ή την απόρριψή της. Ήδη σε ορισμένες χώρες η αρμοδιότητα αυτή έχει ανατεθεί στις Αρχές Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Η πορεία αυτή είναι προδιαγεγραμμένη, καθώς και στις υπόλοιπες χώρες (όπως λ.χ. στην Ελλάδα) υποστηρίζεται η δημιουργία ανεξάρτητων Αρχών Πρόσβασης και Προστασίας Πληροφοριών που θα απορροφήσουν τις Αρχές Προστασίας Δεδομένων και ο σχετικός διάλογος θα πρέπει κάποια στιγμή να απασχολήσει και την Κοινότητα, μολονότι ο Διαμεσολαβητής διαδραματίζει έναν οιονεί αποφασιστικό ρόλο, λόγω της επιρροής των αποφάσεών του.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον Κανονισμό 45/2001, σε όλα τα κοινοτικά όργανα και τους οργανισμούς υπηρετούν εσωτερικοί υπεύθυνοι προστασίας δεδομένων (data protection officers), δηλ. λειτουργοί που διασφαλίζουν ανεξάρτητα την προστασία προσωπικών δεδομένων εσωτερικά και συνεργάζονται με τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων όταν υπάρχουν ιδιαίτερες περιπτώσεις επικίνδυνων επεξεργασιών. Δεδομένης της εμπειρίας που έχουν αποκτήσει σχετικά με την διαχείριση εγγράφων, είναι σκόπιμο να αναγνωριστεί σε αυτούς τους εσωτερικούς λειτουργούς η αρμοδιότητα του χειρισμού (προσοχή: όχι βέβαια η αποφασιστική αρμοδιότητα που ανήκει στην ηγεσία) όλων των αιτημάτων πρόσβασης σε έγγραφα που τηρούνται από τα κοινοτικά όργανα. Ήδη με το άρθρο 11 της Απόφαση 2006/291 της Επιτροπής (περαιτέρω χρήση πληροφοριών) οι αρμόδιοι Γενικοί Διευθυντές έχουν υποχρέωση να ορίσουν αρμόδιο υπάλληλο για τον χειρισμό των αιτημάτων περαιτέρω χρήσης πληροφοριών⁸⁴.

Στην γνωμοδότησή του της 30/6/2008 ο Επόπτης έχει προτείνει μια συγκεκριμένη διατύπωση για την εξαίρεση των προσωπικών δεδομένων. Συγκεκριμένα αναφέρει τα εξής :

⁸⁴ <http://elawyer.blogspot.com>

1. Δεν πρέπει να χορηγείται πρόσβαση σε προσωπικά δεδομένα, “εάν η χορήγηση απαγορεύεται από τον Κανονισμό 45/2001”. Τέτοια απαγόρευση δεν υφίσταται:

(α) αν τα δεδομένα σχετίζονται αποκλειστικά με τις επαγγελματικές δραστηριότητες του υποκειμένου, εκτός αν , με βάση τις συγκεκριμένες περιστάσεις, “θίγονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του, ιδίως το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής”.

(β) αν τα δεδομένα αφορούν αποκλειστικά ένα δημόσιο πρόσωπο, εκτός αν, με βάση τις συγκεκριμένες περιστάσεις, “θίγονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του, ιδίως το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής”

(γ) αν τα δεδομένα έχουν ήδη δημοσιοποιηθεί με συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων.

2. Επιτρέπεται η παροχή πρόσβασης σε προσωπικά δεδομένα, εφόσον επιβάλλεται από υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. Σε αυτές τις περιπτώσεις το θεσμικό όργανο ή ο οργανισμός πρέπει να εξηγήσει το δημόσιο συμφέρον, αιτιολογώντας γιατί στη συγκεκριμένη περίπτωση το δημόσιο συμφέρον υπερέχει των συμφερόντων του υποκειμένου των δεδομένων.

3. Σε περίπτωση που ένα όργανο ή οργανισμός αρνείται την παροχή πρόσβασης σε έγγραφο βάσει της παραγράφου 1, θα πρέπει να εξετάσει εάν είναι εφικτή η παροχή μερικής πρόσβασης σε αυτό το όργανο “και, εφόσον θεωρήσει ότι αυτό είναι εφικτό, οφείλει να παράσχει μερική πρόσβαση. Σε κάθε περίπτωση, τυχόν απόρριψη αιτήματος πρόσβασης σε έγγραφο που περιέχει προσωπικά δεδομένα, θα πρέπει να αιτιολογεί πλήρως για ποιο λόγο απαγορεύθηκε ακόμη και η μερική πρόσβαση στο έγγραφο”.

2.2 ΤΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ.

Το βασικό θεμελιακό κανονιστικό πλαίσιο αποτελούν οι συνταγματικές αρχές και αξίες που έχουν αποτυπωθεί στο Σύνταγμά μας ή απορρέουν από τη συστηματική ερμηνεία του. Τον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας αποτελούν οι θεμελιώδεις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος που καθιερώνουν το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου σαν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και τη σύμφυτη με αυτήν συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, καθώς και το απαραβίαστο της προσωπικής ελευθερίας. Ακολουθούν οι διατάξεις των άρθρων 5 Α και 9 παρ. 1 που καθιερώνουν το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του ατόμου και του άρθρου 9Α που προστέθηκε με την αναθεώρηση της 06.04.2001, που καθιερώνουν την προστασία του ατόμου από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση των προσωπικών του δεδομένων.

Σε νομοθετικό πλαίσιο υπάρχουν οι διατάξεις του Ν. 2472/97 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που αποτελούν εξειδίκευση και προσαρμογή της ευρωπαϊκής Οδηγίας 95/46 της 24.10.1995 στο ελληνικό δίκαιο και παράλληλα, αξίες και αρχές που έχουν υπερνομοθετικό κύρος και απορρέουν από διεθνείς συνθήκες, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συμπληρώνουν το νομοθετικό πλαίσιο και αποτελούν γνώμονα για τον ερμηνευτικό χειρισμό της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με την προστασία της προσωπικότητας και των προσωπικών δεδομένων.

Η προστασία των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα. Ο νόμος παρέχει ορισμένα δικαιώματα στα φυσικά πρόσωπα (τα υποκείμενα των δεδομένων) και θέτει συγκεκριμένες υποχρεώσεις σε όσους τηρούν και επεξεργάζονται προσωπικά δεδομένα (τους υπευθύνους επεξεργασίας).

Μια συνηθισμένη προσχηματική δικαιολογία βάση της οποίας οι δημόσιες υπηρεσίες απορρίπτουν την αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα και σε άλλες πληροφορίες που κατέχουν είναι το απόρρητο των προσωπικών

δεδομένων. Η προστασία των δεδομένων αυτών είναι ένα σύστημα κανόνων εγγυήσεων, διαδικασιών αλλά και δικαιωμάτων που επιστρατεύονται για να αντιμετωπισθεί η διαφάνεια και να καταπολεμηθεί η γραφειοκρατία.

Στο κέντρο του συστήματος της προστασίας προσωπικών δεδομένων βρίσκεται η διαφάνεια και όχι το απαραβίαστο απόρρητο. Η διαφάνεια προϋποθέτει την τήρηση μιας δέσμης κανόνων που στηρίζουν την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Αυτό συμβαίνει διότι στην ουσία ο καθένας έχει το δικαίωμα να ξέρει ποιος, που και για ποιο σκοπό επεξεργάζεται τα προσωπικά του δεδομένα. Άρα η επεξεργασία πρέπει να γίνεται με πλήρη διαφάνεια, ώστε να ενημερώνεται το υποκείμενο των δεδομένων.

Τι ορίζουμε ως προσωπικά δεδομένα; Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 περ. α και β του Ν. 2472/1997 ορίζει ως α) “Δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα”, 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. β) “Ευαίσθητα δεδομένα”, τα δεδομένα που αφορούν τη φυλετική ή εθνική προέλευση, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, τη συμμετοχή σε ένωση, σωματείο και συνδικαλιστική οργάνωση, την υγεία, την κοινωνική πρόνοια και τη ερωτική ζωή, καθώς και τα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες.

Ο ορισμός των ευαίσθητων δεδομένων τροποποιήθηκε εν μέρει με το άρθρο 18 παρ. 1 του Ν.3471/2006⁸⁵. Ενώ στο νόμο 2472/1997 χαρακτηρίζονται ως ευαίσθητα δεδομένα αυτά που αφορούν τη συμμετοχή σε ένωση ή σωματείο, με το άρθρο 18 παρ. 1 του Ν.3471/2006 χαρακτηρίζονται ως ευαίσθητα μόνο τα δεδομένα που σχετίζονται με συμμετοχή σε ενώσεις «ευαίσθητου» χαρακτήρα (π.χ. θρησκευτικές ή πολιτικές οργανώσεις). Η συμμετοχή σε ένωση όπως ένα αθλητικό σωματείο δεν μπορεί να οριστεί ως ευαίσθητο δεδομένο, διότι δεν δημιουργεί κίνδυνο για τα ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες. Υπάρχουν και άλλες διατάξεις που χαρακτήρισαν και άλλα δεδομένα ως ευαίσθητα, για παράδειγμα τα αρχεία των δωρητών

⁸⁵ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 97

ανθρώπινων ιστών και οργάνων (άρθρο 9 του Ν.2737/1999), οι δηλώσεις των αιτούντων άσυλο και τα στοιχεία των αιτήσεών τους (άρθρο 2 παρ. 12 του Π.Δ. 61/1999).

Τα ευαίσθητα δεδομένα έχουν αυξημένη προστασία και απαγορεύεται κάθε επεξεργασία τους (άρθρο 7 παρ. 1). Συγκεκριμένα ο νόμος επιβάλλει την απαίτηση συγκεκριμένου και προκαθορισμένου σκοπού επεξεργασίας (άρθρο 4 παρ.1 περ. α'), την υποχρέωση γνωστοποίησης των αρχείων στην Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 6), την ενημέρωση του υποκειμένου για την επεξεργασία των δεδομένων του (άρθρο 11) και το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα που το αφορούν (άρθρο 12) κ.α.

Ως επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. δ' του Ν.2472/1997 νοείται κάθε εργασία ή σειρά εργασιών που πραγματοποιείται από το Δημόσιο ή 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, ή διάδοση ή κάθε άλλης μορφής διάθεση, ή συσχέτιση ή ο συνδυασμός, η διασύνδεση, η διασύνδεση, ή δέσμευση (κλείδωμα), η διαγραφή, η καταστροφή.

Παρά το γεγονός της ύπαρξης του νόμου παρατηρείται ασάφεια, αντιμετώπιση εκ των ενόντων και κατάχρηση ίσως του όρου προσωπικά δεδομένα στον οποίο πολλές φορές προσκρούουν τα αιτήματα των πολιτών για τη θεμελίωση δικαιωμάτων τους μέσα από τη χρήση αρχείων.

Σύμφωνα με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Γνωμοδότηση 16/2003) ο Ν.2472/1997 έχει διαφορετικό πεδίο εφαρμογής από εκείνο που ρυθμίζουν οι διατάξεις του άρθρου 5 του Ν.2690/1999. Το πεδίο του Ν.2472/1997 είναι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενώ του Ν.2690/1999 είναι η γνώση του περιεχομένου διοικητικών εγγράφων από τρίτο, ο οποίος αιτείται την πρόσβαση για να προασπίσει τα νόμιμα συμφέροντά του και όχι για να επεξεργαστεί

προσωπικά δεδομένα που υπάρχουν στο φάκελο⁸⁶. Πιο πρόσφατες γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ δείχνουν να μην εμμένουν στην άποψη ότι οι δύο νόμοι ρυθμίζουν διαφορετικά πεδία, αλλά δέχονται ότι μπορεί να επικαλύπτονται χωρίς να εξοστρακίζει η μια ρύθμιση την άλλη, εκτός της περίπτωσης να μην συγκλίνουν πουθενά. Εφαρμόζεται δηλαδή πρώτα η διάταξη του άρθρου 5 παρ.3 του Ν.2690/1999 και εφόσον η περίπτωση δεν εμπίπτει στις απαγορεύσεις χορήγησης εγγράφων της παραπάνω διάταξης, τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν.2472/1997.

⁸⁶ Γρ. Λαζαράκος, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ. 100.

2.3 Η ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ.

Ο Ν. 2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εφαρμόζεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Προστατεύει δε μόνο φυσικά και όχι νομικά πρόσωπα. Με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε η Αρχή Προστασίας Δεδομένων, ανεξάρτητη δημόσια Αρχή που έχει ως αποστολή της την εποπτεία της εφαρμογής του Ν. 2472/1997 και άλλων ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται κάθε φορά. Έχει δικό της προϋπολογισμό και εξυπηρετείται από δική της γραμματεία, υπάγεται δε στον Υπουργό Δικαιοσύνης και εδρεύει στην Αθήνα.

Η δραστηριότητά της που προβλέπεται από το άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 2472/97, αποσκοπεί στην εξακρίβωση της τήρησης της νομιμότητας κατά τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων από τους υπεύθυνους επεξεργασίας. Είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέσο προστασίας της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου. Οι έλεγχοι διενεργούνται από ελεγκτές είτε αυτεπάγγελτα είτε ύστερα από καταγγελία και αφορούν τα αρχεία τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Στις κύριες δραστηριότητες της Αρχής περιλαμβάνονται επίσης η διενέργεια διοικητικών ελέγχων αρχείων και επεξεργασιών, η εξέταση προσφυγών, η εξέταση αιτήσεων και η χορήγηση αδειών συλλογής και επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων, η έκδοση κανονιστικών πράξεων και συστάσεων, η ενημέρωση και η συμβολή στην ευαισθητοποίηση του κοινού σε θέματα προστασίας προσωπικών δεδομένων. Επίσης η κατάρτιση υποδειγμάτων και τεχνικών οδηγιών και η παροχή πληροφοριών για την υποστήριξη των υπεύθυνων επεξεργασίας αναφορικά με τις υποχρεώσεις τους γνωστοποίησης, ενημέρωσης και λήψης των κατάλληλων μέτρων ασφάλειας

Η λειτουργία της αρχής αποβλέπει :

- α) Στο σεβασμό και τη προστασία των δικαιωμάτων του ατόμου και του δημοκρατικού πολιτεύματος.
- β) Στην αναβάθμιση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων.
- γ) Στη συνεχή προληπτική, καταστατική και διορθωτική δράση για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- δ) Στην προαγωγή της αμοιβαίας συνεργασίας του ατόμου με τη διοίκηση και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων δεν έχει εκ του νόμου άμεσα την αρμοδιότητα για το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, αλλά το αποκτά μόνο όταν εμπεριέχονται σε αυτά προσωπικά δεδομένα.

Οι διατάξεις του Ν.2472/1999 έχουν σαν σκοπό να προστατεύουν τους πολίτες από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η επεξεργασία είναι απαγορευμένη και ως τέτοια θεωρείται κάθε εργασία ή σειρά εργασιών που πραγματοποιείται από το Δημόσιο και λοιπά νομικά πρόσωπα ή ενώσεις 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 κ.λ.π. (άρθρο 2 περ.δ')⁸⁷. Επομένως για να υπάρξει εφαρμογή των διατάξεων πρέπει να υπάρξει επεξεργασία προσωπικών δεδομένων.

Οι διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 έχουν τελείως διαφορετικό σκοπό. Θεσμοθετήθηκαν προκειμένου να υπάρξει διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση και να έχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι το δικαίωμα να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων που φυλάσσονται στις Δημόσιες Υπηρεσίες. Η πρόσβαση αυτή είναι δυνατή για να προασπίσουν νόμιμα δικαιώματά τους και όχι για να προβούν σε επεξεργασία αυτών. Εδώ ο θιγόμενος ενδιαφέρεται αποκλειστικά γι' αυτά που περιέχει το έγγραφο και είναι απαραίτητα για την προάσπιση των συμφερόντων του και όχι για τα προσωπικά δεδομένα που πιθανώς να εμπεριέχονται στο έγγραφο και προφανώς όχι με την πρόθεση να τα επεξεργαστεί.

⁸⁷ Τάχος Α. Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 230.

Η Αρχή επιλήφθηκε ύστερα από αιτήσεις και ερωτήματα ιδιωτών, δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών. Τα αιτήματα των ιδιωτών αφορούσαν κυρίως καταγγελίες για παράνομη χρήση προσωπικών τους δεδομένων από δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, από ιδιώτες και από το διατραπεζικό σύστημα πληροφοριών ΤΕΙΡΕΣΙΑΣ. Τα αιτήματα των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών αφορούσαν κυρίως στη χορήγηση άδειας επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων αναγκαίων για την επίτευξη των σκοπών τους.

Η κατηγοριοποίηση των προσφυγών και των γενικότερων αιτημάτων πολιτών παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

<u>Κατηγοριοποίηση Προσφυγών/Καταγγελιών</u>	
Προσφυγές/Καταγγελίες κατά Τραπεζών	22
Προσφυγές/Καταγγελίες για πρόσβαση σε αρχεία και παραβίαση δεδομένων	366
Προσφυγές κατά εταιριών πιστοληπτικής ικανότητας - Τειρεσίας ΑΕ	41
Προσφυγές κατά εταιριών σταθερής και κινητής τηλεφωνίας	38
Προσφυγές κατά Νοσοκομείων /Μαιευτηρίων	21
Προσφυγές για κλειστά κυκλώματα τηλεόρασης	28
Προσφυγές κατά εταιριών προώθησης προϊόντων και πωλήσεων	62

Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων έχει καταλήξει σε κάποια κριτήρια από το συνδυασμό του άρθρου 5 του Ν.2690/1999 και των διατάξεων του Ν. 2472/1997. Η πρώτη περίπτωση είναι όταν τα δημόσια έγγραφα περιέχουν προσωπικά δεδομένα του ίδιου του αιτούντος, δηλαδή του υποκειμένου των δεδομένων, τότε το δικαίωμα πρόσβασης είναι αδιαμφισβήτητο και απόλυτο (άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας σε συνδυασμό με το άρθρο 12 του Ν. 2472/1997). Εάν το εν λόγω δημόσιο έγγραφο περιέχει πληροφορίες που βάσει ειδικότερων διατάξεων έχουν χαρακτηριστεί ως απόρρητες ή υπάρχουν τυχόν δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας (άρθρο 5 παρ. 5 του Ν.2690/1999), τότε αφαιρούνται, εφόσον είναι δυνατό να διαχωριστούν οι πληροφορίες αυτές ή

σε αρνητική περίπτωση, μπορεί η δημόσια υπηρεσία να χορηγήσει βεβαίωση χωρίς να κάνει αναφορά στις παραπάνω πληροφορίες.

Το δεύτερο κριτήριο είναι εάν τα δημόσια έγγραφα περιλαμβάνουν προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων, τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 και ειδικότερα των άρθρων 4, 5 παρ. 2 εδ. β και ε, 7 παρ.2 και 11 παρ.3 του Ν. 2472/1997. Στις περιπτώσεις αυτές η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων μπορεί να γνωμοδοτήσει προς τις δημόσιες αρχές σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. ζ, να επιτρέψουν ή να απαγορεύσουν την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα.

Σε κάθε περίπτωση, απαραίτητη προϋπόθεση για τη γνωμοδότηση της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων είναι η αίτηση της δημόσιας υπηρεσίας ή η αίτηση του ενδιαφερομένου, αφού προηγουμένως έχει λάβει γραπτή αρνητική ή μη ικανοποιητική απάντηση από την αρμόδια δημόσια υπηρεσία στην οποία έχει υποβληθεί η αίτησή του.

2.4 Η ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΝΝΟΜΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Είδαμε πιο πάνω ότι το δικαίωμα της γνώσης των διοικητικών εγγράφων απορρέει και από το δικαίωμα στην πληροφόρηση, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 5Α του Συντάγματος, αφού ο καθένας μπορεί να έχει πρόσβαση σε οποιοδήποτε στοιχείο τον αφορά ή του είναι χρήσιμο για την υπεράσπιση των συμφερόντων του. Ναι μεν προβλέπονται περιορισμοί στο εδαφ.3 της ίδιας παραγράφου, αλλά αυτοί μπορούν να επιβληθούν μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος η προστασίας δικαιωμάτων ή συμφερόντων τρίτων.

Στην παρ.2 εδαφ. 2 ο νόμος ορίζει: «Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α, και 19, αλλά και στο άρθρο 9Α κατοχυρώνεται το δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα των προσωπικών δεδομένων, όπως νόμος ορίζει.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση σε επίπεδο Συντάγματος έχουμε ένα σύνολο διατάξεων, όπου διαπλέκονται τόσο δικαιώματα όσο και υποχρεώσεις, λόγω δε του γεγονότος ότι το ένα από τα δυο συνταγματικά έννομα αγαθά δεν μπορούν να υπερτερεί έναντι του άλλου θα συνήγαμε το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα πληροφόρησης που διευρύνεται με το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά πρέπει να εναρμονίζεται με το δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων κάθε ατόμου με την εγγύηση μάλιστα της προβλεπόμενης αρχής, της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.

Εδώ εμφανίζεται η δυσχέρεια της εξασφάλισης από τη μια πλευρά της αναγκαίας πληροφόρησης και από την άλλη της προστασίας από την κακή χρήση των σχετικών πληροφοριών. Η σχετική νομοθεσία δεν έχει ως σκοπό μόνο να προστατέψει τα προσωπικά δεδομένα, αλλά και την ελεύθερη κυκλοφορία τους⁸⁸. Άρα θα μπορούσαμε να πούμε ότι στην ουσία τα δυο

⁸⁸ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 75

έννομα αγαθά έχουν το ίδιο συνταγματικό υπόβαθρο, διότι και τα δυο αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για να ασκούν πιο αποτελεσματικά τα συνταγματικά δικαιώματα και επιπλέον συνδέονται άμεσα αφού επιτρέπουν τη συμμετοχή του πολίτη στην πολιτική ζωή και τη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης.

Πως μπορεί να υπάρξει μια ικανοποιητική ισορροπία ανάμεσα στα δυο θεμελιώδη δικαιώματα, στο δικαίωμα πρόσβασης στη πληροφόρηση και στην ανάγκη προστασίας ορισμένων κατηγοριών πληροφοριών; Τι συμβαίνει στην περίπτωση που ένας πολίτης ζητά τη χορήγηση εγγράφου που περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτου προσώπου;

Η Διοίκηση θα στηριχθεί στο άρθρο 5 του Ν.2690/1999 εάν τα προσωπικά δεδομένα αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή του ζωή ή συνδέονται με απόρρητο και θα αρνηθεί την πρόσβαση ή θα εφαρμόσει το Ν.2472/1997 διακρίνοντας μεταξύ ευαίσθητων και μη προσωπικών δεδομένων και στην πρώτη περίπτωση των ευαίσθητων δεδομένων του άρθρου 7 να παραπέμψει το θέμα στην αρμόδια Αρχή, στη δε περίπτωση των μη ευαίσθητων δεδομένων να αποφασίσει βάσει της ρήτρας στάθμισης του άρθρου 5 αν πρέπει ή όχι να χορηγήσει το έγγραφο;

Τόσο η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων όσο και το ΝΣΚ εφαρμόζουν τόσο τις διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 όσο και τις διατάξεις του Ν.2472/1997. Το ΝΣΚ αρχικά εφάρμοζε αποκλειστικά το άρθρο 5 του Ν.2690/1999 με το σκεπτικό ότι το ρυθμιστικό αντικείμενο του εν λόγω άρθρου είναι διαφορετικό από αυτό των διατάξεων του Ν.2472/1997, οι οποίες αποβλέπουν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η θέση αυτή του ΝΣΚ δεν υιοθετήθηκε από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

Η πρόσβαση του διοικουμένου σε έγγραφα με προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων αποτελεί επεξεργασία, αφού είναι διαβίβαση, διάδοση και διάθεση, σύμφωνα με τους όρους που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 2 περ.δ του Ν2472/1997 για να οριστεί η επεξεργασία. Άρα η χρησιμοποίηση του σκεπτικού του ΝΣΚ ότι ο διοικούμενος χρησιμοποιεί τα έγγραφα για να

προασπίσει τα νόμιμα συμφέροντά του και όχι για οποιαδήποτε επεξεργασία τους δεν μπορεί να ισχύει.

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα εξετάζει στις περισσότερες περιπτώσεις τη νομιμότητα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα με προσωπικά δεδομένα τρίτων σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2472/1997, χωρίς να εξετάζει τη συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 5 του Ν. 290/1999. Εξετάζει δηλαδή αν το αίτημα του διοικούμενου έχει νομοθετική θεμελίωση στις εξαιρέσεις του άρθρου 7 παρ. 2 περ. γ' του Ν.2472/1997 «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» ή του άρθρου 5 παρ. 2 περ. ε' του ίδιου νόμου «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» και ανάλογα κρίνει αν η πρόσβαση είναι νόμιμη ή όχι.

Διαπιστώνεται ότι η διάσταση των δυο νομοθετημάτων δεν μπορεί να λυθεί με την αποκλειστική εφαρμογή του ενός ή του άλλου νομοθετήματος⁸⁹. Η λύση θα μπορούσε να είναι η συνδυαστική εφαρμογή των δυο νομοθετημάτων και παράλληλα η εισαγωγή μιας διορθωτικής ρήτρας στάθμισης στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ώστε η βούληση του κοινού νομοθέτη να γίνεται σεβαστή και ταυτόχρονα να πληρούνται οι προαναφερθείσες συνταγματικές επιταγές που διέπουν την επίλυση της σύγκρουσης μεταξύ συνταγματικών διατάξεων.

Ο κοινός νομοθέτης αποδίδει μεγάλη σημασία στα δεδομένα που συνδέονται με την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή τρίτων προσώπων και τα ειδικά απόρρητα καθώς επίσης και στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, σε αυτές τις περιπτώσεις ίσως θα έπρεπε να δοθεί προβάδισμα στα προσωπικά δεδομένα που θα μπορούσε να ανατραπεί εάν βάσει των συνθηκών της κάθε

⁸⁹ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 145.

συγκεκριμένης περίπτωσης και στο πλαίσιο μιας στάθμισης προκύπτει κατ' εξαίρεση ότι υπερέχει φανερά το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Στις άλλες περιπτώσεις είναι φανερή η ανάγκη ύπαρξης κριτηρίων στάθμισης βάσει των οποίων θα κριθεί ποιο από τα δυο αντιτιθέμενα έννομα αγαθά πρέπει να υποχωρήσει υπέρ του άλλου στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση σύγκρουσης⁹⁰.

⁹⁰ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 148 επ.

2.5 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΤΑΘΜΙΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗΣ.

Εκτός από τα κριτήρια στάθμισης υπάρχουν και τρόποι αμοιβαίας ικανοποίησης των δυο αγαθών χωρίς να χρειαστεί να καταφύγει κάποιος στη διαδικασία της στάθμισης για να διαπιστωθεί ποιο από τα δυο θα υπερισχύσει στη συγκεκριμένη περίπτωση. Αυτό συμβαίνει με την ανωνυμοποίηση είτε της ταυτότητας του υποκειμένου των δεδομένων, είτε με την αφαίρεση του ονοματεπώνυμου από το χορηγούμενο έγγραφο, είτε με την πληροφόρηση αλλά χωρίς αναφορά ονομάτων αλλά και με άλλους τρόπους όπως είναι ο διαχωρισμός των εγγράφων ή η αφαίρεση εδαφίων από τα χορηγούμενα έγγραφα.

Κριτήρια στάθμισης είναι:

α) η διάκριση προσώπων που συμμετέχουν στον πολιτειακό και πολιτικό βίο της χώρας και τρίτων προσώπων. Η ιδιότητα ενός προσώπου ως συμμετέχοντος στον πολιτειακό και πολιτικό βίο είναι ένα κριτήριο, διότι η αρχή της διαφάνειας της κρατικής δράσης υπεισέρχεται με βαρύνουσα σημασία όταν τα προσωπικά δεδομένα αφορούν αυτά τα πρόσωπα. Αυτό το κριτήριο χρησιμοποιεί και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (απόφαση 34/2005, σχετικά με τη δημοσιοποίηση του πορίσματος ελέγχου των χρηματιστηριακών συναλλαγών των βουλευτών)⁹¹.

β) Η συνάφεια των συγκεκριμένων προσωπικών δεδομένων με την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων. Το ότι ένα πρόσωπο συμμετέχει στον πολιτειακό και πολιτικό χώρο της Χώρας δεν σημαίνει ότι χάνει κάθε αξίωση για το σεβασμό του ιδιωτικού του βίου. Στην απόφασής της με αριθ. 23/2005 η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αρνήθηκε τη χορήγηση άδειας για *«την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων που προέρχονται από την βιντεοσκόπηση (με χρήση κάμερας και μαγνητοφώνου) ομιλιών πολιτικών προσώπων, στο βαθμό που αυτές σχετίζονται με την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος και κατά τη διάρκεια δημοσίων συνεδριάσεων»*⁹².

⁹¹ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 176 επ.

⁹² Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ. 200 επ.

γ) Το κριτήριο του δημοσίου βίου. Η σημασία της διαφάνειας αυξάνει για ζητήματα που υπάρχει ενδιαφέρον ή δικαιολογημένο ενδιαφέρον του κοινού για πληροφόρηση. Το εν λόγω κριτήριο μπορεί να επηρεάσει και να επεκτείνει τον αριθμό των προσώπων που δικαιούνται να ζητήσουν πρόσβαση. Για παράδειγμα εάν η διαδικασία ανάθεσης ενός δημοσίου έργου δεν έχει απασχολήσει τη κοινή γνώμη, οι ενδιαφερόμενοι του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 είναι οι διαγωνιζόμενοι και όσα φυσικά πρόσωπα δραστηριοποιούνται στον ίδιο επαγγελματικό χώρο. Εάν έχει απασχολήσει τη κοινή γνώμη τότε μεγαλώνει ο κύκλος των ενδιαφερομένων⁹³.

δ) Η φύση των προσωπικών δεδομένων. Η διάκριση ανάμεσα σε ευαίσθητα και μη δεδομένα θα πρέπει να συνεκτιμηθεί μαζί με τα υπόλοιπα κριτήρια προκειμένου να βρεθεί ποιο έννομο αγαθό υπερισχύει στην κάθε περίπτωση. Τα ευαίσθητα δεδομένα έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα είτε επειδή αφορούν τον πυρήνα της προσωπικότητας του κάθε ανθρώπου (υγεία, ερωτική ζωή κ.λ.π.) είτε επειδή η δημοσιοποίησή τους μπορεί να προκαλέσει δυσμενείς συνέπειες στην ένταξη του υποκειμένου στο κοινωνικό σύνολο (ποινικές διώξεις ή καταδίκες), είτε επειδή η αποκάλυψή τους μπορεί να δημιουργήσει δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος του (φυλετική ή εθνική προέλευση κ.α.)⁹⁴.

ε) Η ένταση της προσβολής των προσωπικών δεδομένων. Στην ένταση της προσβολής σημασία έχει η εγγύτητα στον πυρήνα ή στην περιφέρεια της ειδικότερης κατηγορίας των προσωπικών, το μέσο στο οποίο είναι ενσωματωμένο το δεδομένο (ένα προσωπικό δεδομένο μπορεί να εμπεριέχεται σε ένα διοικητικό έγγραφο, αλλά και σε φωτογραφία ή κασέτα ή άλλο μέσο). Άλλη βαρύτητα έχει ένα έγγραφο και άλλη μια βιντεοταινία. Σημασία για την ένταση έχει η έκταση της δημοσιοποίησης των προσωπικών δεδομένων. Όσο μεγαλύτερη η δημοσιοποίηση τόσο εντονότερη η προσβολή των προσωπικών δεδομένων. Ακόμα σημαντικός παράγοντας έντασης είναι και ο σκοπός και η νομιμότητα των προσωπικών δεδομένων. Το Κράτος συλλέγει προσωπικά δεδομένα για ένα συγκεκριμένο σκοπό. Όσο περισσότερο ο σκοπός του αιτήματος δημοσιοποίησης απομακρύνεται από το

⁹³ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 219 επ.

⁹⁴ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 231 επ.

σκοπό συλλογής τους, τόσο αυξάνεται και η ένταση προσβολής των προσωπικών δεδομένων.

στ) Η συνεκτίμηση άλλων έννομων αγαθών. Υπάρχουν έννομα αγαθά όπως η υγεία και η προστασία του περιβάλλοντος που πρέπει να συνεκτιμηθούν προκειμένου να υπερισχύσει το ένα ή το άλλο δικαίωμα.

ζ) Το πρόσωπο που ζητεί την πρόσβαση και οι λόγοι του αιτήματος πρόσβασης. Το άρθρο 5 του Ν.2690/1999 δίνει το δικαίωμα σε κάθε ενδιαφερόμενο να έχει πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα, αν και μέχρι σήμερα η νομολογία απαιτεί εύλογο ενδιαφέρον. Η ιδιότητα του προσώπου που ζητά την πληροφόρηση και η σχέση του με την υπόθεση διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο κατά τη διαδικασία στάθμισης, όταν τίθεται θέμα σύγκρουσης. Όταν δεν επικρατεί τόσο η ιδιότητα του πολίτη και η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος, αλλά η ύπαρξη προσωπικού έννομου ενδιαφέροντος τότε υποχωρεί η προστασία των προσωπικών δεδομένων⁹⁵.

Στην περίπτωση που ο ίδιος ο διοικούμενος ζητά την πρόσβαση στα προσωπικά δεδομένα που τον αφορούν τότε δεν τίθεται θέμα σύγκρουσης, γι' αυτό και στο άρθρο 12 του Ν.2472/1997 καθιερώνεται το δικαίωμα πρόσβασης του υποκειμένου στα προσωπικά δεδομένα που το αφορούν.

Ένα βασικό μειονέκτημα της στάθμισης συμφερόντων είναι και η ανασφάλεια δικαίου, διότι η συνεφαρμογή όλων των κριτηρίων στάθμισης αποτελεί μια περίπλοκη διαδικασία, το αποτέλεσμα της οποίας είναι δύσκολο να προβλεφθεί εκ των προτέρων. Χωρίς να υποτιμάται ο κίνδυνος αυτό η ανάλυση των ανωτέρω κριτηρίων επιτρέπει την κατηγοριοποίηση ορισμένων περιπτώσεων συγκρούσεων όπου η στάθμιση θα καταλήγει είτε υπέρ της πρόσβασης και πληροφόρησης, είτε υπέρ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, με τρόπο ώστε ο εφαρμοστής του δικαίου να αντιμετωπίζει τις δυσκολίες κατά την επίλυση που θα αντιμετώπιζε κατά την εφαρμογή από τη διοίκηση αόριστων νομικών εννοιών⁹⁶.

⁹⁵ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 267 επ.

⁹⁶ Βλαχόπουλος Σ. Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων όπ.π. σελ 290 επ.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από τότε που το δικαίωμα πρόσβασης ξεπηδούσε μέσα από τις γενικές αρχές του δικαίου μέχρι σήμερα έχουν γίνει μεγάλα βήματα στον τομέα των σχέσεων κράτους-πολίτη. Τόσο ο Ν.1599/1986 όσο και ο Ν. 2690/1999 έβαλαν το υπόβαθρο για να στηριχτεί ένα οικοδόμημα που όμως απαιτεί συνεχείς βελτιώσεις. Είναι πολύ δύσκολο σε μια κοινωνία που ο πολίτης δέχεται συνεχείς πιέσεις να δείξει εμπιστοσύνη στο κράτος και συγκεκριμένα στις δημόσιες υπηρεσίες. Πολλές φορές το δικαίωμα αυτό παρά τις συνταγματικές εγγυήσεις παρακωλύεται από διατάξεις διαφόρων νομοθετημάτων που δεν αντανακλούν πλήρως τη συνταγματική επιταγή τόσο ως προς το πεδίο εφαρμογής του, όσο και προς το αντικείμενό του. Η Διοίκηση εμφανίζει μια επιφυλακτικότητα ως προς τη χορήγηση εγγράφων και συχνά αρνείται χωρίς επαρκή αιτιολογία.

Ορισμένα στοιχεία για τις σχέσεις κράτους-πολίτη και απόψεις των δυο πλευρών είναι διαθέσιμα από έρευνα πεδίου που διεξήχθη το 2002⁹⁷ για λογαριασμό του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία κατέγραψε τις γνώμες χρηστών δημοσίων υπηρεσιών και τις γνώμες δημοσίων υπαλλήλων για τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και τα αίτια τους. Χαρακτηριστικά ευρήματα της έρευνας τα οποία αναδεικνύουν ορισμένες από τις δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, αποτελούν:

- Το ποσοστό των πολιτών που είναι δυσαρεστημένοι ή πολύ δυσαρεστημένοι από τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών: 40,4%
- Το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που θεωρεί ότι η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών είναι πολύ ικανοποιητική ή αρκετά ικανοποιητική: 81%
- Το ποσοστό των πολιτών που θεωρούν ότι η Δημόσια Διοίκηση κατά την τελευταία πενταετία έχει βελτιωθεί πολύ ή έχει βελτιωθεί λίγο: 49,6%.

⁹⁷ Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2002.

- Το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που θεωρούν ότι η Δημόσια Διοίκηση κατά την τελευταία πενταετία έχει βελτιωθεί πολύ ή έχει βελτιωθεί λίγο: 71,4%
- Το ποσοστό των πολιτών και των δημοσίων υπαλλήλων αντίστοιχα που συμφωνούν πολύ ή αρκετά ότι τα ακόλουθα φαινόμενα αποτελούν παράγοντες αντιθέσεων μεταξύ πολίτη και δημόσιας υπηρεσίας:

Στη συγκεκριμένη έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη του 2002 διαπιστώνουμε ότι υπάρχουν πολλοί παράγοντες αντιθέσεων μεταξύ του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης. Αρκεί όμως ένα διορθωτικό βήμα κάθε φορά για να προκαλέσει μείωση αυτών των αντιθέσεων. Η θεσμοθέτηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα ήταν ένα μεγάλο βήμα που όμως απαιτεί συνεχή επαγρύπνηση του κράτους.

Η ανασφάλεια δικαίου που υπάρχει σχετικά με την κατοχύρωση της ελευθερίας της πληροφόρησης οδηγεί σε κατά περίπτωση αντιμετώπιση από τα αρμόδια όργανα που είναι επιφορτισμένα άμεσα ή έμμεσα με την τήρηση της αρχής της διαφάνειας στον δημόσιο τομέα. Υπάρχει ένα πλήθος αποφάσεων δικαστηρίων και γνωμοδοτήσεων που ρυθμίζουν την σύγκρουση διαφάνειας και προσωπικών δεδομένων.

Βέβαια οι διατάξεις του Ν.2690/1999 καθιέρωσαν νομοθετικά την αρχή της διαφάνειας στις δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Μια σωστή όμως διακυβέρνηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πόσο ανοιχτή και προσβάσιμη είναι στους πολίτες. Αν δηλαδή τα διοικητικά όργανα δεν λαμβάνουν ερήμην των πολιτών τις αποφάσεις, αλλά προωθούν την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και τους δίνουν πραγματικά τη δυνατότητα πρόσβασης σε όλες τις διαδικασίες.

Όσον δε αφορά το θέμα των προσωπικών δεδομένων ίσως θα έπρεπε να τεθούν κάποια κριτήρια στάθμισης που θα λαμβάνονται υπόψη κάθε φορά, προκειμένου να αποφασιστεί αν επιτρέπεται ή όχι η κοινοποίηση προσωπικών δεδομένων από το κράτος.

Η βελτίωση όμως των σχέσεων Κράτους – πολίτη, η οποία έχει νομοθετικά επιτευχθεί πρέπει να πραγματοποιηθεί και στην πράξη και εκεί πρέπει να στρέψει την προσοχή της η Πολιτεία και να λάβει τα απαραίτητα

μέτρα. Θα πρέπει να καταβάλει συνεχείς προσπάθειες ώστε οι σχέσεις της Δημόσιας Διοίκησης να γίνουν πιο ανθρώπινες και πιο αποτελεσματικές στην εξυπηρέτηση του πολίτη.

Οι απότομες αλλαγές γεννούν συχνά βίαιες αντιδράσεις. Πρέπει να χτίζεις αργά, υποστηρίζει ο Naom Chomsky⁹⁸ για να διασφαλίζεις πως το επόμενο βήμα σου θα προκύψει μέσα από ό,τι έχει ήδη ριζώσει στις συνειδήσεις και στις τάσεις των ανθρώπων, στην αντίληψή τους για το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και στις συνθήκες κάτω από τις οποίες είναι δυνατό να επιδιωχθεί.

⁹⁸ Naom Chomsky, Το Κοινό Καλό, Συνεντεύξεις με τον David Barsamian, εκδόσεις Scripta, Αθήνα 1999, σελ.94

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αντωναροπούλου Χ.:* Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, ΕΔΔΔ 2006, σελ.
- Αντωνόπουλου Μ.:* Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ΕΔΔΔ 1997, σελ. 182.
- Βλαχόπουλος Σπ. :* Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007.
- Γέροντας Απ.:* Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ΔτΑ 7/2000, σελ. 567.
- Γέροντας Απ/Σ.Λύτρας/Π.Παυλόπουλος/Γλ. Σιούτης/Σ. Φλογαίτης:* Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004.
- Δετσαρίδης Χ.:* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006.
- Κουρνούτος Π.:* Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, ΝΕ΄ 2004, σελ.50 επ.
- Λαζαράτος Π.:* Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, Δ.1994, σελ. 445,1009.
- Λαζαράκος Γρηγόρης:* Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α.:* Διοικητικό Δίκαιο. Εισαγωγή-Θεμελιώδεις Έννοιες Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α.:* Η προστασία του Διοικούμενου, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα 1999.
- Παπαδημητρόπουλος Δ.:* Διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Διοικ. Μετ. 1996/1, σελ.46.
- Παπαδημητρόπουλος Δ.:* Η Διοίκηση στην Υπηρεσία των πολιτών, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 7, 1997 σελ. 47 επ.

- Παπαδόπουλος Ν.* : Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, *ΔιΔικ* 1996, σελ. 1357.
- Ρουμελιώτης Π.* : Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, *ΝοΒ* 34, 1986 σελ.68.
- Σκουρή Π.* : Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, *ΝοΒ* 2006, σελ.620.
- Σπηλιωτόπουλος Επαμ.*: *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Ένατη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.
- Σωτηρόπουλος Β.*: *Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημοσίου Τομέα*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007.
- Τάχος Α.Ι.*: Η ερμηνεία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα 2002.
- Τάχος Α.Ι.*: Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά το Ν1599/1986, *ΕΔΔ*, 1986, σελ. 289 επ.
- Χάρακας Χ.*: Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κωδ. Διοικ. Διαδικασίας, *Τιμ. Τομ Ε. Σπηλιωτόπουλου*, 200 σελ. 785 επ.
- Χιώλος Κ.*: Η σχέση κράτους –πολίτη και η πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια έγγραφα, *ΕΔΔ*, 1998, σελ. 235 επ.
- Χρυσόγονος Κ.*: *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα* 2^η έκδοση, 2002.

ΠΗΓΕΣ

1. Το Σύνταγμα της Ελλάδος
2. Ιστοσελίδα www.dpa.gr (Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων).
3. Ιστοσελίδα www.synigoros.gr (Ο Συνήγορος του Πολίτη).
4. [http: eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)
5. [http: elawyer.blogspot.com](http://elawyer.blogspot.com)