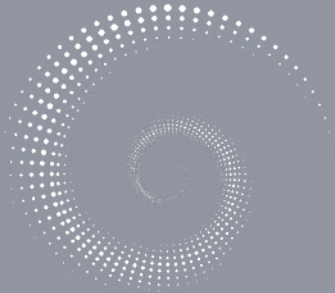


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 10

ΧΑΡΑ ΚΑΥΚΑ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Μάιος 2025



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 10

«1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.

2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή.

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

ΧΑΡΑ ΚΑΥΚΑ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βεγλερής Φ., *Η συμμόρφωση της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1934· Βλαχόπουλος Σ., *Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία*, 2007· Βλαχόπουλος Σ., *Παρατηρήσεις στην ΓνωμΝΣΚ 123/2020 - Η σχέση μεταξύ πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και προστασίας των προσωπικών δεδομένων*, Δίκαιο Τεχνολογίας και Επικοινωνίας 3/2020· Βλαχόπουλος Σ., *Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το ελληνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο: οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, 1998· Γέροντας Α./Παυλόπουλος Π./Σιούτη Γ./Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, 5^η έκδ., 2022· Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο: Ατομικά Δικαιώματα*, 4^η ενημ. έκδ., 2012· Δετσαρίδης Χ., *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις*, 2006· Δετσαρίδης Χ., «Τα δικαιώματα αναφοράς και πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα», σε: Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα. Ατομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα*, 2017· Λαζαράτος Π., «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθ. 10 Σ», σε: Γ. Κασσιμάτης/Κ. Μαυριάς (διευθ.), *Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2003· Λοβέρδος Δ., *Τινά περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι εις τας αρχάς και της αδείας της αρχής προς δίωξιν του υποβαλόντος την αναφοράν, δια τυχόν εν αυτή υπάρχουσας παραβάσεις*, ΕΛΛΔικ 24/1983· Μουζουράκη Π., «Άρθρο 10», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ.

Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Μπεσίλα-Μακρίδη Ε., *Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, 1998· Παραράς Π., *Σύνταγμα-Corpus I*, 2^η έκδ., 2010· Παραράς Π., *Σύνταγμα και ΕΣΔΑ*, 2001· Παυλόπουλος Π., *Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση*, Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια-Διοικητική Μεταρρύθμιση 33/1988· Πρεβεδούρου Ε., *Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΤοΣ 1/2011· Πρεβεδούρου Ε., [link](#) (τελευταία πρόσβαση 18.11.2022)· Ρέμελης Κ., *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, 1991· Σβώλος Αλ./Βλάχος Γ., *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, τ. Β', 1955· Συμεωνίδη Ι., *Η πρόσβαση στα έγγραφα και λοιπά στοιχεία της διοίκησης*, 2018· Τάχος Α., *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε)*, 2009· Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', 1988· Τσάτσος Θ., *Η αίτησις θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον δίκαιο*, 1958· Χάρακας Χ., «Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Άρθρο 5 ν. 2690/1999», σε: Π. Παραράς (επιμ.), *Κράτος-Νόμος-Διοίκηση. Τόμος επιστημονικών μελετών προς τιμήν του Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου*, 2000· Χρυσανθάκης Χ., *Η σχέση κράτους-πολίτη: Μία ασύμπτωτη σχέση*, 1996· Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4^η αναθ. έκδ., 2017.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα	3
1. Ιστορία της διάταξης	3
2. Συστηματική ένταξη της διάταξης στο Σύνταγμα	6
II. Κοινό δίκαιο, υπερεθνικό και εφαρμοστικό	9
1. Εθνικές εφαρμοστικές διατάξεις κοινού δικαίου	9
Α. Νομοθετικό διάταγμα 796/1971 (Α' 1/1.1.1971)	9
Β. Νόμος 1599/1986 (Α' 75/11.6.1986)	11
Γ. Νόμος 2690/1999 (Α' 45/9.3.1999)	12
2. Διεθνείς συνθήκες που ρυθμίζουν το θέμα	16
3. Κριτική του εθνικού κοινού δικαίου με βάση το Σύνταγμα και το υπερεθνικό δίκαιο	18
4. Συγκριτικό δίκαιο	20
III. Η ερμηνεία της διάταξης από τη θεωρία	21
1. Ερμηνευτική προσέγγιση του δικαιώματος αναφοράς	21
Α. Φύση του δικαιώματος	21
Β. Προστατευτικό πεδίο	22
Γ. Τρόπος άσκησης της αναφοράς	23
Δ. Φορείς του δικαιώματος	26
Ε. Αποδέκτες του δικαιώματος αναφοράς	27
2. Ερμηνευτική προσέγγιση δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα	28
Α. Φύση του δικαιώματος	28

Β. Έννοια του εγγράφου	29
Γ. Φορείς του δικαιώματος	30
Δ. Αποδέκτες του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα	31
Ε. Περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα	32
Στ. Το ειδικότερο ζήτημα των περιβαλλοντικών πληροφοριών	36
ΙV. Σχετική νομολογία	38
V. Γενικά συμπεράσματα και προτάσεις	41

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1. Ιστορία της διάταξης

Το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται για πρώτη φορά παγκοσμίως στην αγγλική έννομη τάξη και, ειδικότερα, στο Bill of Rights του 1689¹, ενώ ήδη από τον 14ο αιώνα αποτελεί εθιμικό δίκαιο. Ωστόσο, δεν πρόκειται για δικαίωμα που ασκείται απευθείας από τον διοικούμενο προς τις αρχές, αλλά για κατάθεση παραπόνων στον Βασιλιά μέσω του Κοινοβουλίου με πεδίο εφαρμογής σχεδόν αποκλειστικά τη φορολογία και δευτερευόντως τη δυσλειτουργία της διοίκησης. Από το 1967 έως σήμερα οι αναφορές των Βρετανών αφορούν ζητήματα δυσλειτουργίας της διοίκησης και εξετάζονται από τον Κοινοβουλευτικό Επίτροπο Διοίκησης².

Στη συνέχεια, το δικαίωμα αναφοράς εμφανίζεται στο πρώτο Amendment του αμερικανικού Συντάγματος του 1791³ και την ίδια χρονιά προβλέπεται και από το γαλλικό Σύνταγμα στο άρθρο 3⁴. Ωστόσο, στην αμερικανική έννομη τάξη το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται ως συλλογικό δικαίωμα. Πρόκειται δηλαδή για συλλογικές αναφορές, οι οποίες απευθύνονται στην Κυβέρνηση προς αποκατάσταση αδικιών. Προϋποθέτει δηλαδή την προσβολή δικαιώματος και δεν απευθύνεται σε συγκεκριμένη διοικητική αρχή, αλλά στην κεντρική Κυβέρνηση, ομόσπονδη και ομοσπονδιακή⁵.

Αντιθέτως, στη γαλλική έννομη τάξη το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται ως ατομικό, αλλά εξελίσσεται ως συλλογικό με την ταυτόχρονη πρόκληση ταραχών. Εν τέλει, οι συλλογικές αναφορές απαγορεύονται, ενώ μετά το 1875 το δικαίωμα αναφοράς

¹ «That it is the right of the subjects to petition the King, and all the commitments and prosecutions for such petitions are illegal».

² Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, *Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, 1998, σελ. 17 επ.

³ «Congress shall make no law abridging the right of the people to petition the government for a redress of grievances».

⁴ «La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : ...La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement».

⁵ Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 21 επ.

εκλείπει εντελώς. Το Σύνταγμα του 1958 δεν κατοχυρώνει το δικαίωμα αναφοράς, το οποίο ωστόσο προβλέπεται από νομοθετικό διάταγμα και από τους Κανονισμούς της Βουλής και της Γερουσίας. Από αυτή την εξέλιξη διαφαίνεται ότι και πάλι δεν πρόκειται για δικαίωμα εφάμιλλο αυτού που κατοχυρώνεται από το άρθρο 10 του ελληνικού Συντάγματος, αφού ο πολίτης απευθύνεται στις Βουλές και όχι στις διοικητικές αρχές. Η διαφορά με το αντίστοιχο ελληνικό δικαίωμα καθίσταται εμφανέστερη από το γεγονός ότι πλέον το γαλλικό δικαίωμα αναφοράς έχει περιπέσει σε αχρησία κι έχει αντικατασταθεί ως προς τη λειτουργία του από γραπτές ερωτήσεις και επερωτήσεις που απευθύνονται στους αρμόδιους Υπουργούς⁶.

- 4 Στην ελληνική έννομη τάξη το δικαίωμα αναφοράς εμφανίζεται για πρώτη φορά στο άρθρο 7 του Συντάγματος του 1844 και επαναλαμβάνεται αυτούσιο στο άρθρο 9 του Συντάγματος του 1864⁷. Ως έμπνευση⁸ για τη συγκεκριμένη διάταξη λειτουργεί το άρθρο 21 του βελγικού Συντάγματος του 1831⁹, το οποίο κατοχυρώνει τόσο την ατομική όσο και τη συλλογική αναφορά. Παρατηρούμε ότι στην αρχική της μορφή η διάταξη δεν ιδρύει καμία υποχρέωση της διοίκησης να απαντήσει στον διοικούμενο. Η υποχρέωση αυτή προβλέπεται το πρώτον με το Σύνταγμα του 1911.
- 5 Με το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1911 εισάγεται για πρώτη φορά πρόβλεψη αντίστοιχη αυτής που περιλαμβάνεται στο σημερινό άρθρο 10 παρ. 2, προστατευτική για τον διοικούμενο¹⁰. Ταυτόχρονα, συστήνεται υποχρέωση της διοίκησης όχι μόνο να απαντά στον διοικούμενο, αλλά και να το πράττει εγγράφως και ταχέως. Η υποχρέωση αυτή διατηρείται και επαναλαμβάνεται σε όλα τα μεταγενέστερα ελληνικά Συντάγματα, κάτι που υποδεικνύει αναμφίβολα τη βούληση του ιστορικού συντακτικού νομοθέτη και αποδυναμώνει τη νομολογία που υποστηρίζει ότι η παράλειψη απάντησης δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Κατά τη συζήτηση της αναθεώρησης του συγκεκριμένου άρθρου στη Βουλή υποστηρίχθηκε μάλιστα ότι «*οι λόγοι [της αναθεώρησης] είναι η κακή αντίληψις των υποχρεώσεων, τας οποίας έχουσιν οι υπάλληλοι*

⁶ Ibidem, σελ. 24 επ.

⁷ «Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα ν' αναφέρωνται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους».

⁸ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθ. 10 Σ», σε Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς (διευθ.), *Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2003, σελ. 9.

⁹ «*Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif*».

¹⁰ «Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρωνται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεούμενας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ην η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβάλλοντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας».

απέναντι των πολιτών. Εθεώρη ο υπάλληλος ότι δεν είναι τεταγμένος, ίνα εξυπηρετεί τα συμφέροντα του πολίτου και της Πολιτείας, αλλ' ότι είναι τυραννίσκος θετειμένος επί του θώκου του και δίδων μόνον λόγον των πράξεών του εις τον Βουλευτήν και όχι εις τον νόμον και εις τον πολίτην»¹¹.

Το σημερινό άρθρο 10 μάλιστα απαιτεί και αιτιολογημένη απάντηση σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος. Η δε ταχεία προθεσμία που προβλέπει το Σύνταγμα εξειδικεύεται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και θα αναλυθεί κατωτέρω.

Το άρθρο 25 του Συντάγματος του 1927 διαφοροποιείται από το προηγούμενο μόνο ως προς το ότι εξειδικεύει την αναζήτηση ευθυνών, που αναφέρεται στο Σύνταγμα του 1911, κατά το ότι πρόκειται για *έγερση ποινικής αγωγής*¹². Η νέα αυτή διατύπωση φαίνεται να μεταθέτει μόνο την άσκηση ποινικής δίωξης σε χρόνο μεταγενέστερο της απάντησης της διοίκησης στην αναφορά, καταλείποντας έτσι περιθώριο να θεωρήσουμε ότι η αγωγή για αποζημίωση μπορεί να ασκηθεί οποτεδήποτε, ακόμα και πριν την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας.

Με το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1952 επανέρχεται η διατύπωση του Συντάγματος του 1911, απαλείφεται δηλαδή ο όρος *έγερσις ποινικής αγωγής* και αντικαθίσταται από τον όρο *ζήτησις ευθυνών*¹³. Ωστόσο, με την ερμηνευτική αυτή δήλωση δεν αποκλείεται γενικά η παροχή πληροφοριών, αλλά περιορίζεται το δυνητικό περιεχόμενο της αναφοράς. Διευκρινίζεται δηλαδή ότι η αναφορά δεν μπορεί να περιλαμβάνει αίτημα για παροχή πληροφοριών. Ταυτόχρονα, η ερμηνευτική δήλωση αποτελεί προάγγελο της παρ. 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος του 1975, όπως αυτό αναθεωρείται το 2001.

Με το Σύνταγμα του 1975 απαλείφεται η ανωτέρω ερμηνευτική δήλωση και προβλέπεται ρητά η υποχρέωση των αρχών να παρέχουν πληροφορίες μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου¹⁴.

¹¹ Εφημερίς των συζητήσεων της Βουλής, Συνεδριάσις 39, 2 Μαρτίου 1911, σελ. 797.

¹² «Εκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρωνται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεουμένους εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ην η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η έγερσις ποινικής αγωγής κατά του υποβάλλοντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας».

¹³ «Εκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν' αναφέρωνται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεουμένους εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ην η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβάλλοντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας». Προστίθεται, όμως, και ένα σημαντικό στοιχείο και, ειδικότερα, μία ερμηνευτική δήλωση, η οποία αποκλείει την άσκηση αναφοράς για παροχή πληροφοριών: «Ερμηνευτική δήλωσις: Αναφορά νοείται η προσφυγή προς αρμοδιαν αρχήν ουχί δ' αίτησις πληροφοριών, διά την παροχήν των οποίων πάντως είναι ειδικώς υπεύθυνος εκάστη αρχή».

¹⁴ «1. Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, όπως ανα-

- 10 Παρατηρούμε ότι ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 εισάγει για πρώτη φορά μία σαφή υποχρέωση της διοίκησης να απαντά αιτιολογημένα στις αναφορές των πολιτών. Σχετικά με την υποχρέωση της διοίκησης να παρέχει πληροφορίες, αυτή παραμένει αόριστη και τίθεται υπό την επιφύλαξη του νόμου. Τέλος, επανέρχεται ο όρος *δίωξις* αντί του προηγούμενου *ζήτησις ευθυνών* και αποσαφηνίζεται έτσι ότι άδεια της αρχής απαιτείται μόνο για ποινική δίωξη και όχι για την αναζήτηση αστικών ευθυνών.
- 11 Η αναθεώρηση του 1986 δεν επέφερε καμία αλλαγή στην υπό ανάλυση διάταξη πέρα από τη μεταφορά της στη δημοτική γλώσσα.
- 12 Η σημερινή μορφή της διάταξης είναι αυτή που προκύπτει από την αναθεώρηση του 2001, η οποία επιφέρει σημαντική διαφοροποίηση στην παρ. 3 του άρθ. 10 καθιστώντας την λεπτομερέστερη και ιδρύοντας σαφείς υποχρεώσεις για τη διοίκηση¹⁵. Το ερώτημα που τίθεται και σε αυτή την περίπτωση, όπως στην παρ. 1 του άρθρου 10 που ιδρύει υποχρέωση της διοίκησης για σύντομη και αιτιολογημένη απάντηση, είναι το αν, σε περίπτωση που η διοίκηση δεν ανταποκριθεί σε αυτή της την υποχρέωση, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και άρα, η αδράνεια της διοίκησης προσβάλλεται δικαστικά. Δεδομένης της λεπτομερούς περιγραφής της υποχρέωσης που βαρύνει τη διοίκηση, τόσο από άποψη προθεσμίας όσο και από άποψη περιεχομένου της πληροφόρησης, δεν μπορούμε παρά να δεχτούμε ότι η άρνησή της είναι εκτελεστή και άρα, προσβάλλεται δικαστικά.

2. Συστηματική ένταξη της διάταξης στο Σύνταγμα

- 13 Το άρθρο 10 του Συντάγματος βρίσκεται σε άμεση εννοιολογική και λειτουργική συνάφεια με τα άρθρα 1, 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 5Α, 20, 25 παρ. 1 και 3, 29 παρ. 2 και 3, 102 παρ. 5 και 103 παρ. 7.

φέρωνται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεουμένους εις ταχείαν ενέργειαν επί τη βάσει των κειμένων διατάξεων και εις έγγραφον ητιολογημένην απάντησιν προς τον αναφερόμενον, κατά τας διατάξεις του νόμου.

2. Μόνον μετά την κοινοποίησιν της τελικής αποφάσεως της αρχής, προς την οποίαν απευθύνεται η αναφορά και κατόπιν αδείας ταύτης, επιτρέπεται η δίωξις του υποβαλόντος την αναφοράν δια τυχόν εν αυτή υπάρχουσας παραβάσεις.

3. Αίτησις πληροφοριών υποχρεοί την αρμοδιάν αρχήν εις απάντησιν, εφ' όσον τούτο προβλέπεται υπό του νόμου».

¹⁵ «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

Ειδικότερα, το άρθρο 1¹⁶ κατοχυρώνει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και, άρα, τη 14
 διαφάνεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης και στην άσκηση της κρατικής εξουσίας
 γενικότερα¹⁷. Από τις αρχές αυτές συνάγεται ευθέως το δικαίωμα του διοικουμένου
 να έχει πρόσβαση στα έγγραφα που τον αφορούν. Από την άποψη της δυνατότητας του
 πολίτη να ελέγχει τη δράση της διοίκησης, το άρθρο 10 συνδέεται και με το άρθρο 25
 παρ. 1¹⁸ και με την αρχή του κράτους δικαίου που αυτό κατοχυρώνει. Η διαφάνεια της
 δράσης της διοίκησης προβλέπεται και σε άλλα άρθρα του Συντάγματος που υπ' αυτήν
 την έννοια συνδέονται ερμηνευτικά με το άρθρο 10 παρ. 3 και την πρόσβαση στα έγ-
 γραφα. Πρόκειται για το άρθρο 29 παρ. 2¹⁹ σχετικά με τη διαφάνεια στις εκλογικές δα-
 πάνες, το άρθρο 102 παρ. 5²⁰ σχετικά με τη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων των
 Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και το άρθρο 103 παρ. 7²¹ που επιτάσσει
 διαφάνεια κατά την πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο εν στενή και εν ευρεία έννοια.
 Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αποβαίνει, επιπλέον, προαπαιτούμενο σε ορι- 15

¹⁶ «1. Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία».

2 «Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία».

3. «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα».

¹⁷ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 454.

¹⁸ «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως στόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».

¹⁹ «Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το Κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές δαπάνες και γενικά την οικονομική διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψηφίων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών. [...]».

²⁰ «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.[...]».

²¹ «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής».

σμένες περιπτώσεις προκειμένου να γίνουν σεβαστά τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 2 παρ. 1²² και 5 παρ. 1²³ του Συντάγματος, δεδομένου ότι η μη πρόσβαση σε έγγραφα που έχει στην κατοχή της η διοίκηση και τον αφορούν δύναται να προκαλέσει ιδιαίτερα σημαντική βλάβη στον διοικούμενο, ικανή να πλήξει την αξιοπρέπεία του και να εμποδίσει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του σε όλες τις εκφάνσεις της²⁴.

- 16 Το υπό σχολιασμό άρθρο συνδέεται εννοιολογικά με το άρθρο 5Α²⁵ του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το γενικότερο δικαίωμα στην πληροφόρηση και του οποίου συνένχεια και συνέπεια είναι η παρ. 3 του άρθρου 10 σε ό,τι αφορά ειδικότερα την πληροφόρηση του διοικουμένου από την κρατική εξουσία²⁶.
- 17 Επιπροσθέτως, το άρθρο 10 παρ. 3 συνδέεται άμεσα με το άρθρο 20²⁷ του Συντάγματος, τόσο ως προς τη δικαστική προστασία όσο και ως προς το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης διότι προκειμένου να υπερασπιστεί τα συμφέροντά του ο διοικούμενος θα πρέπει να έχει επαρκή πληροφόρηση για ό,τι τον αφορά²⁸.
- 18 Τέλος, τα άρθρα 25 παρ. 3²⁹ και 29 παρ. 3³⁰ συμπλέκονται με το άρθρο 10 ως προς

²² «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας».

²³ «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».

²⁴ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 454.

²⁵ «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19».

²⁶ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 454.

²⁷ «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει. 2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του».

²⁸ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 454.

²⁹ «Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται».

³⁰ «Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή

το ότι θέτουν περιορισμούς στην άσκησή του. Το μεν πρώτο απαγορεύει γενικά την καταχρηστική άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 10, ήτοι το δικαίωμα αναφοράς και το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Το δε δεύτερο θέτει ειδικό περιορισμό στα άτομα που βρίσκονται σε ειδική κυριαρχική σχέση με το Κράτος, τα οποία κατά την υποβολή αναφοράς προς τις αρχές δεν επιτρέπεται να εκφράζουν μέσω αυτής οποιαδήποτε εκδήλωση υπέρ πολιτικών κομμάτων³¹. Πρόκειται συγκεκριμένα για τους δικαστικούς λειτουργούς, τους στρατιωτικούς γενικά, τα όργανα των σωμάτων ασφαλείας και τους δημοσίους υπαλλήλους.

II. ΚΟΙΝΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟ

1. Εθνικές εφαρμοστικές διατάξεις κοινού δικαίου

A. Νομοθετικό διάταγμα 796/1971 (Α' 1/1.1.1971)

Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι. 19

Άρθρον 1

Δικαίωμα του αναφέρεσθαι. 20

Του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τας αρχάς απολαύουν, ανεξαρτήτως ιθαγενείας, πάντα τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα. 21

Άρθρον 2

Έννοια της αναφοράς. 23

1. Αναφορά, κατά την έννοιαν του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής, πλήν των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης. 24

2. Δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά: 25

α) αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, 26

β) ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου. 27

γ) ενδικαφανής προσφυγή προβλεπομένη υπό του νόμου. 28

Άρθρον 3

Προϋποθέσεις υποβολής αναφοράς. 30

1. Η αναφορά απευθύνεται προς την αρμοδιάν αρχήν ή την προϊσταμένην αυτής ή την 31

επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο».

³¹ Σ. Βλαχοπούλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το ελληνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο: οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, 1998, σελ. 79.

νόμω εποπτεύουσαν ταύτην, δύναται δε να υποβάλληται δι' οιοδήποτε προσφόρου μέσου.

32 2. Η αναφορά δέον όπως:

33 α) είναι συντεταγμένη εις την ελληνικήν και υπογεγραμμένη νομίμως.

34 β) περιέχει το όνομα, το επώνυμον, το όνομα πατρός, το επάγγελμα, την διεύθυνσιν κατοικίας, τα στοιχεία της αστυνομικής ταυτότητος ή, ελλείψει τιαύτης, τα στοιχεία του διαβατηρίου ή ετέρου επισήμου εγγράφου, παραστατικού της ταυτότητος του αναφερομένου και του υπογράφοντος, προκειμένου δε περί νομικού προσώπου, την νομικήν μορφήν, την επωνυμίαν, την έδραν και την νόμιμον αυτού εκπροσώπησιν,

35 γ) φέρη τα κατά τας κειμένας διατάξεις τέλη χαρτοσήμου ή άλλα ένσημα.

36 Άρθρον 4

37 Υποχρέωσις της αρχής.

38 1. Άμα τη λήψει της αναφοράς, η προς ην αύτη απευθύνεται αρχή υποχρεούται όπως αποφανθή επ' αυτής, απαντήση δε εγγράφως και ητιολογημένως προς τον αναφερόμενον εντός του απολύτως αναγκαίου προς τούτο χρονικού διαστήματος, μη δυναμένου πάντως να υπερβή τας τριάκοντα ημέρας από της περιελεύσεως της αναφοράς εις αυτήν.

2. Εάν η αναφορά περιήλθεν εις αναρμόδιον αρχήν, αύτη υποχρεούται όπως, εντός δέκα ημερών, διαβιβάση ταύτην εις την αρμοδίαν αρχήν και ανακοινώση τούτο εις τον αναφερόμενον. Εν τη περιπτώσει ταύτη η προθεσμία της προηγουμένης παραγράφου άρχεται αφ' ης περιήλθεν η αναφορά εις την αρμοδίαν αρχήν.

39 3. Η εις ην περιήλθεν το πρώτον η αναφορά αρμοδία αρχή δύναται, δι' αποφάσεως αυτής ανακοινουμένης εις τον αναφερόμενον, να παρατείνη την προθεσμίαν της παρ. 1 μέχρι τριάκοντα εισέτι ημέρας, προκειμένου περί υποθέσεων κοινής αρμοδιότητος πλειόνων υπηρεσιών ή απαιτουσών ιδιαίτεραν μελέτην ή συγκέντρωσιν στοιχείων.

40 Άρθρον 5

41 Πειθαρχική δίωξις των υποχρέων υπαλλήλων.

42 Η υπό του υποχρέου υπαλλήλου παράβασις των διατάξεων του παρόντος συνιστά, ανεξαρτήτως της ποινικής και αστικής ευθύνης αυτού, πειθαρχικόν αδίκημα δυνάμενον εν υποτροπή να επισύρη και την ποινήν της οριστικής παύσεως.

43 Άρθρον 6

44 Δίωξις του αναφερομένου.

45 1. Ποινική δίωξις κατά του αναφερομένου ένεκα αξιοποιώνων πράξεων τελουμένων διά της αναφοράς επιτρέπεται μόνον μετά την τελικήν επ' αυτής απόφασιν της αρχής.

46 2. Πειθαρχική δίωξις κατά του αναφερομένου υπαλλήλου, ένεκα πειθαρχικών αδικημά-

των τελουμένων διά της αναφοράς, ασκείται διά ματαγενεστέρας πράξεως εκείνης, δι' ής εγνωστοποιήθη αυτώ η τελική απόφασις.

Άρθρον 7

47

Άδεια της αρχής.

48

Διά την ποινικήν ή πειθαρχικήν δίωξιν του αναφερομένου, ένεκα αξιοποιώνων πράξεων ή πειθαρχικών παραβάσεων τελουμένων διά της αναφοράς, απαιτείται άδεια της αρμοδίας αρχής, προς ήν απευθύνεται η αναφορά. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται αι διατάξεις των άρθρων 54, 55 και 56 του Κώδικος Ποινικής Δικονομίας.

49

Άρθρον 8

50

Μεταβατικά διατάξεις.

51

Από της ισχύος του παρόντος καταργούνται ο Νόμος 149]1914, «περί της είς απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυτοίς αναφορών», τα άρθρα 1, 2, 3 παρ. 4, άρθρον 4 παρ. 2 και άρθρον 5 του Α.Ν. 13]1967 (1), «περί λήψεως μέτρων τινών περί ταχείας διεξαγωγής των Διοικητικών Υπηρεσιών Δημοσίου και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, ως και πάσα ετέρα διάταξις αναφερομένη εις τα διά του παρόντος ειδικώς ρυθμιζόμενα θέματα και αντικείμενα εις τας διατάξεις τούτου».

52

Άρθρον 9

53

Έναρξις ισχύος.

54

Η ισχύς του παρόντος άρχεται από της δημοσιεύσεως του διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως.

55

[B. N. 1599/1986 \(Α' 75/11.6.1986\)](#)

Άρθρο 16

56

Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων.

57

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

58

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

59

3. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παραγράφου 1 στις περιπτώσεις: α. Που παραβλάπτεται το απόρρητο των

60

συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίσματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή β. που μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

- 61 4. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παραγράφου 1.
- 62 5. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί να λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Πληροφορίες όμως ιατρικού χαρακτήρα μπορούν να γνωστοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο μόνο με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται για το σκοπό αυτόν.
- 63 6. Η άρνηση της γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.
- 64 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.
- 65 8. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού.

Γ. Νόμος 2690/1999 (Α' 45/9.3.1999) – Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

- 66 **Άρθρο 4**
- 67 Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση
- 68 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινόμενοι για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει

από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη, ημέρες.

β. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται, κατά περίπτωση, διαφορετική προθεσμία για τη διεκπεραίωση υποθέσεων, εφόσον το επιβάλλουν ειδικοί λόγοι, που αναφέρονται ρητώς σε αυτήν.

2. Εάν κάποια υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, ειδικά αιτιολογημένης, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει, εντός πέντε (5) τουλάχιστον ημερών πριν από την εκπνοή τους, να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα:

α) τους λόγους της καθυστέρησης, 71

β) τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την υπόθεση και τον αριθμό τηλεφώνου του, για την παροχή πληροφοριών και 72

γ) κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία. 73

3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό. 74

4. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις. Αν η άμεση χορήγηση τούτων δεν είναι δυνατή, αυτά αποστέλλονται ταχυδρομικώς, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών, στη διεύθυνση που έχει δηλωθεί. Η υποχρέωση αυτή δεν υφίσταται αν ο ενδιαφερόμενος, με την αίτησή του, δηλώσει ότι δεν επιθυμεί την ταχυδρομική αποστολή και ότι θα παραλάβει τα έγγραφα αυτά αυτοπροσώπως ή με εξουσιοδοτημένον εκπρόσωπό του. 75

5. Η υπηρεσία στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορηγεί στον ενδιαφερόμενο απόδειξη παραλαβής όπου περιλαμβάνονται ο οικείος αριθμός πρωτοκόλλου, η προθεσμία εντός της οποίας υφίσταται υποχρέωση προς διεκπεραίωση της υπόθεσης, καθώς και η επισήμανση ότι, σε περίπτωση υπέρβασης των χρονικών ορίων που καθορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου, παρέχεται δυνατότητα αποζημίωσης κατά τις ρυθμίσεις των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α'), όπως ισχύει. 76

6. Οι προθεσμίες των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου δεν ισχύουν για αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, εφόσον υφίσταται σχετική εκκρεμής δίκη, καθώς και για τις περιπτώσεις όπου απαιτείται εμφάνιση του ενδιαφερομένου ενώπιον συλλογικού οργάνου, και η μη προσέλευσή του οφείλεται σε υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους. 77

Άρθρο 5

78

Πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα

79

1. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή, διά ζώσης ή 80

ηλεκτρονική, επώνυμη ή ανώνυμη αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των δημοσίων εγγράφων, διοικητικών και ιδιωτικών. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Ως ιδιωτικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από ιδιώτη, αλλά κατατίθενται και φυλάσσονται σε δημόσια υπηρεσία.

- 81 2. Όταν το δημόσιο έγγραφο περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων, απαιτείται εύλογο ενδιαφέρον του αιτούντος. Η πρόσβαση σε ειδικές κατηγορίες προσωπικών δεδομένων τρίτων προσώπων επιτρέπεται υπό τις προϋποθέσεις του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων, L 119) και του ν. 4624/2019 (Α' 137). Η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Το δικαίωμα δεν υφίσταται στην περίπτωση που παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, όπως το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, επαγγελματικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο. Η αρμόδια δημόσια υπηρεσία μπορεί να αρνηθεί επίσης την ικανοποίηση του δικαιώματος αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατό να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.
- 82 3. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο ή γ) με παραπομπή του σε ευχερώς προσβάσιμη πηγή, ιδίως μέσω διαδικτύου. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Ο αιτών έχει δικαίωμα υποβοήθησης από υπάλληλο του φορέα προς εντοπισμό του εγγράφου που αναζητά.
- 83 4. Αν συντρέχει ένας από τους περιορισμούς της παρ. 2, η αρμόδια δημόσια υπηρεσία ικανοποιεί το αίτημα του διοικουμένου μόνο για το μέρος των εγγράφων που δεν εμπότουν στους περιορισμούς αυτούς.
- 84 5. Η προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά την παρ. 1 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες. Η διοίκηση δεν υποχρεούται να απαντήσει σε περίπτωση απόρριψης ανώνυμης αίτησης ή αίτησης καταφανώς αόριστης ή επαναλαμβανόμενης.

6. Στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας του παρόντος εντάσσονται όλοι οι φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής. 85
7. α) Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί με απόφασή του να συγκροτεί ομάδα εργασίας αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες, στελέχη των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών και στελέχη της δημόσιας διοίκησης για την αξιολόγηση της εφαρμογής του παρόντος άρθρου. Τα συμπεράσματα και οι προτάσεις της ομάδας εργασίας διαβιβάζονται στη Βουλή των Ελλήνων, στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Συμβούλιο της Ευρώπης και αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη. 86
- β) Στις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας δύνανται να καλούνται για τη διατύπωση γνώμης στελέχη Υπουργείων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας, καθώς και άλλα πρόσωπα ή φορείς κατά την κρίση της. 87
- γ) Τα μέλη της επιτροπής είναι ανεξάρτητα και αμερόληπτα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. 88
8. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών δύνανται να εξειδικεύεται ο τρόπος υποβολής των αιτημάτων της παρ. 1 και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την εφαρμογή του παρόντος. 89

Άρθρο 24

Αίτηση θεραπείας – Ιεραρχική προσφυγή

1. Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή). 92
2. Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία. 93
3. Αν αρμόδια για την ανάκληση ή τροποποίηση ή την ακύρωση είναι άλλη διοικητική αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή το αργότερο μέσα σε 5 (πέντε) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης της αρμόδιας αρχής, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στην κατά την προηγούμενη παράγραφο προθεσμία. 94
4. Αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊστάμενης αρχής για την έκδοσή της. 95

96 Άρθρο 27**97 Αναφορά**

98 *Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24-26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητική αρχής, μπορεί, με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται, και στην περίπτωση αυτή, όσα ορίζονται στις παρ. 1-3 του άρθρου 4.*

99 2. Διεθνείς συνθήκες που ρυθμίζουν το θέμα

100 Δεν υπάρχουν διεθνείς συνθήκες που να κατοχυρώνουν ειδικά το δικαίωμα αναφοράς. Ωστόσο, το άρθρο 13³² της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) προβλέπει το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον των εθνικών αρχών γενικά, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι διοικητικές, αν και αναφέρεται πρωτίστως στις δικαστικές αρχές³³.

101 Αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, ιδιαιτέρως σημαντική είναι η Σύμβαση του Τρόμσο, η οποία ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με τον νόμο 5143/2024 (Α' 161) και ειδικότερα με το άρθρο 59 αυτού. Παρότι ο όρος χρησιμοποιείται για οδηγίες του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες απαιτούν ενσωμάτωση προκειμένου να αποτελέσουν πηγή δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, ο όρος αρμόζει και στην περίπτωση της συγκεκριμένης διεθνούς σύμβασης. Ο λόγος έγκειται στο γεγονός ότι η σύμβαση περιείχε τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί η κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα προκειμένου ένα κράτος να χαρακτηριστεί ως κράτος δικαίου, αλλά δεν περιείχε συγκεκριμένες διατάξεις που θα επέτρεπαν την άμεση εφαρμογή της. Για αυτούς τους λόγους, αλλά και για λόγους πληρότητας της σχετικής νομοθεσίας, αναθεωρήθηκε πλήρως το άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ μέσω του άρθρου 59 του ν. 5143/2024, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω. Ενδεικτικά, κάποιες από τις απαιτήσεις που έθετε η εν λόγω σύμβαση ήταν η απαλοιφή του εύλογου ενδιαφέροντος και ακόμα περισσότερο του ειδικού έννομου συμφέροντος ως προϋποθέσεων για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα, η δυνατότητα υποβολής ηλεκτρο-

³² «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίες παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των».

³³ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο: Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, σελ. 1160 και Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10» σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιστ. διεύθ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 234-254, σελ. 237.

νικής αίτησης, αλλά και ανώνυμης αίτησης, καθώς επίσης και η δυνατότητα μερικής ικανοποίησης του αιτήματος.

Επιπλέον, σχετικό με το δικαίωμα πληροφόρησης μπορεί να θεωρηθεί το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ –ελευθερία της έκφρασης– υπό την έννοια ότι στην παρ. 1 προβλέπει την «ελευθερίαν λήψεως πληροφοριών» και στην παρ. 2 αναφέρει περιοριστικά τους λόγους για τους οποίους η ελευθερία αυτή μπορεί να περιοριστεί³⁴. Γίνεται δεκτό ότι, δυνάμει του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, το δικαίωμα λήψης πληροφοριών από τις δημόσιες αρχές απολαύει της ίδιας προστασίας με το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης³⁵. Σχετικό με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα θεωρείται και το άρθρο 8³⁶ της ΕΣΔΑ, το οποίο είναι προστατευτικό της ιδιωτικής ζωής γενικά και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ειδικότερα. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση λειτουργεί ως περιορισμός και όχι ως εγγύηση της πρόσβασης στα έγγραφα.

Ένα ακόμα διεθνές κείμενο, το οποίο ωστόσο μόνο έμμεσα κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, είναι και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και ειδικότερα το άρθρο 19 αυτού. Πρόκειται για διάταξη προστατευτική της ελευθερίας της έκφρασης, στην οποία περιλαμβάνεται και η ελευθερία λήψης πληροφοριών³⁷.

Σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται από το άρθρο

³⁴ «Δια την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, την προστασίαν της υπολήψεως ή των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισιν της κοινολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

³⁵ Π. Παραράς, *Σύνταγμα και ΕΣΔΑ*, 2001, σελ. 422 επ.

³⁶ «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του. 2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αύτη προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων».

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

227 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), αλλά αφορά αποκλειστικά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Επιπλέον, η αναφορά δεν δύναται να υποβληθεί σε οποιοδήποτε όργανο της ΕΕ, αλλά απευθύνεται αποκλειστικά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται ρητά στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και συγκεκριμένα στο άρθρο 42³⁸ αυτού, ενώ αναφέρεται και ως έκφανση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στο άρθρο 41 παρ. 2³⁹ του Χάρτη. Σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου της ΕΕ μάλιστα, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και για αυτό εφαρμόζεται για όλα τα έγγραφα ανεξάρτητα από τη διαδικασία που έχει ακολουθηθεί και χωρίς υποχρέωση του πολίτη να αποδείξει ότι έχει γενικό ή ειδικό έννομο συμφέρον⁴⁰.

3. Κριτική του εθνικού κοινού δικαίου με βάση το Σύνταγμα και το υπερεθνικό δίκαιο

- 106 Τα κείμενα του εθνικού κοινού δικαίου που ρυθμίζουν το δικαίωμα του αναφέρεσθαι χαρακτηρίζονται από μία τάση περιορισμού των δικαιωμάτων αυτών μέσω της θέσπισης όρων αυστηρότερων από αυτούς που προβλέπει το Σύνταγμα. Την ίδια περιοριστική τάση παρατηρούσαμε και αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα πριν από την αναμόρφωση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ. Ωστόσο, παρότι η εφαρμογή του νέου άρθρου 5 βρίσκεται ακόμα σε πολύ πρώιμο στάδιο, μπορούμε πλέον να διακρίνουμε ότι τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το νομοθετικό κείμενο, η τάση είναι φιλελεύθερη και υπέρ του πολίτη.
- 107 Εκκινώντας από το παλαιότερο από αυτά, ήτοι το ν.δ. 796/1971, η κρατούσα στη θεωρία άποψη υποστηρίζει την ασυμφωνία με τις προβλέψεις που περιέχονται στο κείμενο του Συντάγματος⁴¹. Ειδικότερα, στο άρθρο 2 παρ. 1 του ανωτέρω ν.δ. δίνεται ένας ορισμός της αναφοράς ιδιαιτέρως περιοριστικός⁴² αφού προσδίδει σε αυτήν τρία στοιχεία, τα οποία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, προκειμένου η απεύθυνση του

³⁸ «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή 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».

³⁹ «Το δικαίωμα αυτό (της χρηστής διοίκησης) περιλαμβάνει ιδίως (...) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στο φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου (...)».

⁴⁰ Βλ. Χ. Δετσαρίδη, «Τα δικαιώματα αναφοράς και πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα», σε Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα. Ατομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 75.

⁴¹ Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 25 επ., και Π. Λαζαράτο, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 14 επ.

⁴² Βλ. Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», ό.π., σελ. 237.

πολίτη στις αρχές να θεωρηθεί αναφορά και να λάβει έτσι την αντίστοιχη συνταγματική προστασία. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, η αναφορά οφείλει, πρώτον, να περιέχει αιτιάσεις κατά πράξεων ή παραλείψεων διοικητικής αρχής ή οργάνου. Δεύτερον, πρέπει να αιτείται επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης του πολίτη που υποβάλλει την αναφορά και, τρίτον, η αναφορά πρέπει να ασκείται ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής.

Το πρώτο στοιχείο περιορίζει υπέρμετρα την έννοια της αναφοράς αφού απαιτεί 108 οπωσδήποτε τη διατύπωση παραπόνου και μάλιστα κατά της διοίκησης, ενώ αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει και προτάσεις ή πληροφορίες απαραίτητες για τη δράση της διοίκησης εντός συγκεκριμένου πλαισίου, ενώ ταυτόχρονα, αν όντως περιέχει παράπονο, αυτό θα μπορούσε να στρέφεται και κατά πράξεων ιδιωτών, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση μίας πολεοδομικής παράβασης ιδιώτη που τίθεται υπόψιν της διοίκησης⁴³. Ζήτημα γεννάται βέβαια αν η διοίκηση έχει υποχρέωση να απαντήσει σε περίπτωση που η αναφορά περιέχει μόνο σκέψεις ή απόψεις χωρίς να ζητά από τη διοίκηση συγκεκριμένες ενέργειες⁴⁴.

Αναφορικά με το δεύτερο στοιχείο, την ύπαρξη δηλαδή βλάβης, πρόκειται ουσιαστικά 109 για έμμεση εισαγωγή του στοιχείου του έννομου συμφέροντος, το οποίο ούτε προβλέπεται στη συνταγματική διάταξη ούτε εξυπηρετεί το πνεύμα της, αφού παραγνωρίζει τη λειτουργία της αναφοράς, μεταξύ άλλων, και ως μέσο επηρεασμού της κρατικής βούλησης αλλά και ελέγχου της δράσης της διοίκησης. Τέλος, η απαίτηση να υποβάλλεται η αναφορά στην αρμόδια αρχή έρχεται σε αντίθεση τόσο με το ίδιο το ν.δ., το οποίο προβλέπει τη διαβίβαση του αιτήματος στην αρμόδια αρχή⁴⁵, όσο και με τον νεότερο νόμο 2690/1999, ο οποίος προβλέπει την ίδια διαδικασία στο άρθρο 4 παρ. 1⁴⁶. Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 10 του Συντάγματος ενισχύει την προστατευτική 110 λειτουργία⁴⁷ του δικαιώματος αναφοράς απαγορεύοντας τη δίωξη του αναφέροντος για παραβάσεις που υπάρχουν στην αναφορά, αν δεν έχει κοινοποιηθεί η τελική απόφαση επί της αναφοράς και, κυρίως, αν δεν έχει δοθεί άδεια για τη δίωξη από την αρμόδια αρχή. Είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι η διάταξη αυτή αφορά σε παραβάσεις και σε δίωξη του αναφέροντος και όχι σε παραβάσεις και δίωξη κάποιου τρίτου, π.χ. πειθαρχι-

⁴³ Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 28-29.

⁴⁴ Δ. Λοβέρδος, *Τινά περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι εις τας αρχάς και της αδείας της αρχής προς δίωξιν του υποβαλόντος την αναφοράν, δια τυχόν εν αυτή υπάρχουσας παραβάσεις*, ΕλλΔικ, 24/1983, σελ. 376-379, σελ. 378.

⁴⁵ Άρθ. 4 παρ. 2 ν.δ.

⁴⁶ «[...] Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να την διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. [...]».

⁴⁷ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 44.

κό παράπτωμα δημοσίου υπαλλήλου, το οποίο γνωστοποιείται μέσω αναφοράς και για το οποίο μπορεί να δρομολογηθεί δίωξη οποτεδήποτε και χωρίς την άδεια της αρχής.

- 111 Αναφορικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος δεν θέτει περιορισμούς στο δικαίωμα, αλλά περιέχει επιφύλαξη υπέρ του νόμου, όπου προβλέπονται περιορισμοί, όταν τα έγγραφα αφορούν την ιδιωτική ή την οικογενειακή ζωή τρίτου, σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986. Η απαγόρευση αυτή, η οποία επαναλαμβάνεται αυτούσια και στον μεταγενέστερο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), είναι απόλυτη αφού δεν καταλείπει περιθώριο για εξαιρέσεις, οι οποίες θα προέκυπταν ενδεχομένως από μία στάθμιση δύο ιδιωτικών συμφερόντων ή από τη στάθμιση του δημοσίου με το προστατευόμενο εδώ ιδιωτικό συμφέρον. Ωστόσο, η απόλυτη αυτή απαγόρευση απαλείφεται πλήρως με το άρθρο 59 του ν. 5143/2024 και αντικαθίσταται από λιγότερο απόλυτες προϋποθέσεις που δεν ακυρώνουν στην πράξη το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα. Ειδικότερα, όταν ζητείται πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, τότε απαιτείται να συντρέχει ο όρος του εύλογου ενδιαφέροντος στο πρόσωπο του αιτούντος. Επιπλέον, όταν τα δημόσια έγγραφα περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ειδικών κατηγοριών, τότε η πρόσβαση σε αυτά πραγματοποιείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Τέλος, όταν το αίτημα για πρόσβαση στα έγγραφα δεν μπορεί να ικανοποιηθεί για έναν από τους ανωτέρω λόγους ή επειδή παραβλάπεται κάποιο απόρρητο, τότε και πάλι η πρόσβαση δύναται να είναι μερική, δεν αποκλείεται εκ προοιμίου. Επομένως, σε αντίθεση με την απολύτως περιοριστική προσέγγιση του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ πριν από την αναμόρφωσή του τον Οκτώβριο του 2024, πλέον διενεργείται στάθμιση δικαιωμάτων και συμφερόντων.

4. Συγκριτικό δίκαιο

- 112 Ανάλογο σύστημα υποβολής αναφορών εντοπίζεται στη Γερμανία, όπου το δικαίωμα αναφοράς μπορεί να ασκηθεί είτε ενώπιον των διοικητικών αρχών είτε ενώπιον της λαϊκής αντιπροσωπείας⁴⁸. Μάλιστα, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο προβλέφθηκε ότι και οι αλλοδαποί είναι φορείς του δικαιώματος αναφοράς⁴⁹.
- 113 Αντιθέτως, στη γαλλική έννομη τάξη δεν συναντάται συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος αναφοράς, αλλά αυτή προβλέπεται σε νομοθετικό διάταγμα του 1958. Ωστόσο, δεν

⁴⁸ Σύνταγμα Βαϊμάρης, άρθρο 126.

⁴⁹ Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 30.

υπάρχει αναλογία με το δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 10, αφού κατά το γαλλικό δίκαιο αυτές απευθύνονται σε ένα από τα δύο νομοθετικά σώματα –Βουλή και Γερουσία⁵⁰.

Στη Μ. Βρετανία, ενώ οι αναφορές στην αρχική τους μορφή απευθύνονταν στο Κοινο- 114 βούλιο και ήταν κατά βάση συλλογικές, από το 1967 υπάρχει η δυνατότητα υποβολής αναφορών για ζητήματα δυσλειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών προς τον Κοινο-βουλευτικό Επίτροπο Διοίκησης⁵¹.

Αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, αναγνωρίζεται σε νομοθετικό μόνο 115 επίπεδο τόσο στην Αγγλία όσο και στη Γαλλία και στις ΗΠΑ, όπου μάλιστα ήδη από το 1996 προβλέπει και ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα. Αντίστοιχο δικαίωμα αναγνωρίζεται νομοθετικά στη Γερμανία, στο Βέλγιο, στην Ιταλία, στην Πορτογαλία και στην Ισπανία⁵².

III. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ

1. Ερμηνευτική προσέγγιση του δικαιώματος αναφοράς

Α. Φύση του δικαιώματος

Διάφορες απόψεις έχουν υποστηριχθεί στη θεωρία σχετικά με τη νομική φύση του 116 δικαιώματος αναφοράς. Κατά μία άποψη, πρόκειται για αμυντικό, αλλά και κοινωνικό δικαίωμα⁵³. Κατά μία δεύτερη άποψη, πρόκειται για κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα⁵⁴, ενώ κατά άλλη άποψη πρόκειται μόνο για κοινωνικό δικαίωμα⁵⁵.

Κατά την κρατούσα άποψη, το δικαίωμα είναι αμυντικό επειδή απαιτείται από τη δι- 117 οίκηση να απέχει από την παρακώλυση της άσκησής του, αλλά είναι και κοινωνικό, αφού το Κράτος υποχρεούται σε απάντηση, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι θεμελιώνεται αγωγή αξίωση σε περίπτωση που η διοίκηση παραλείψει να απαντήσει⁵⁶. Αντιθέτως, δεν μπορεί να θεωρηθεί πολιτικό δικαίωμα, ακόμα κι αν συμβάλλει στη διαμόρφωση πολιτικής βούλησης, επειδή τα πολιτικά δικαιώματα έχουν ως φορείς μόνο τους Έλληνες πολίτες, ενώ το άρθρο 10 δεν κάνει διάκριση ανάμεσα σε Έλληνες και αλλοδαπούς ή ανιθαγενείς, αλλά κι επειδή η υποβολή αναφοράς δεν επηρεάζει οπωσδήποτε τη δράση της διοίκησης, αφού αυτή δεν είναι υποχρεωμένη να υιοθετή-

⁵⁰ Ibidem, σελ. 27.

⁵¹ Ibidem, σελ. 20.

⁵² Χ. Χάρακας, «Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Άρθρο 5 ν. 2690/1999», σε *Κράτος-Νόμος-Διοίκηση. Τόμος επιστημονικών μελετών προς τιμήν του Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου*, (επιμ. Π. Παραράς), 2000, σελ. 785-799, σελ. 788-789.

⁵³ Βλ. ενδεικτικά Π. Λαζαράτο, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 13, και Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», ό.π., σελ. 236.

⁵⁴ Φ. Βεγλερής, *Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1934, σελ. 133.

⁵⁵ Σ. Βλαχοπούλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 16-18.

⁵⁶ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 13.

σει τη γνώμη του αναφέροντος⁵⁷. Τέλος, πρόκειται για διαδικαστικό και όχι για ουσιαστικό δικαίωμα, αφού κατοχυρώνεται προκειμένου να επιδιωχθεί η προστασία άλλου δικαιώματος⁵⁸. Και όπως κάθε διαδικαστικό δικαίωμα, δεν αναπτύσσει τριτενέργεια⁵⁹.

Β. Προστατευτικό πεδίο

- 118** Ως προς το προστατευτικό πεδίο του δικαιώματος αναφοράς, δέον να εξεταστούν οι έννοιες της αναφοράς και της διοικητικής αρχής. Η έννοια της αναφοράς είναι έννοια σαφώς ευρύτερη αυτής που παρέχεται από την κοινή νομοθεσία, αφού περιλαμβάνει κάθε αίτημα προς τη διοίκηση και μπορεί να αφορά οποιαδήποτε ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης, νομική ή υλική, μονομερή ή διμερή (π.χ. σύμβαση), με κανονιστικό περιεχόμενο ή όχι, αποτέλεσμα δέσμιας αρμοδιότητας ή διακριτικής ευχέρειας. Αναφορά, κατά την κρατούσα άποψη, δεν μπορεί να υποβληθεί κατά κυβερνητικής πράξης, αλλά ούτε και κατά κανονιστικής πράξης. Η μεν πρώτη θεωρείται γενικώς ανέλεγκτη και απρόσβλητη από τον διοικούμενο στα πλαίσια της κλασικής θεωρίας περί κυβερνητικών πράξεων. Η δε κανονιστική πράξη δεν χρήζει καν αιτιολογίας και δεν θεμελιώνει ούτε δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, αφού το περιεχόμενό της είναι εξ ορισμού γενικό και αφηρημένο –οιονεί νομοθετικό. Η αίτηση θεραπείας δεν στρέφεται κατά τέτοιων πράξεων, αλλά σκοπό έχει την υπεράσπιση ατομικών συμφερόντων.
- 119** Οστόσο, ειδικά για τις κυβερνητικές πράξεις η θεωρία διατηρεί επιφυλάξεις ως προς το αν μπορούν να αποκλειστούν από την άσκηση αναφοράς εναντίον τους⁶⁰. Το κυριότερο επιχείρημα έγκειται στο ότι εφόσον η δικαστική προστασία έναντι των εν λόγω πράξεων είναι αδύνατη, τότε τουλάχιστον η διοικητική προστασία που προσφέρει το άρθρο 10 θα έπρεπε να είναι δυνατή⁶¹. Μέρος της θεωρίας υποστηρίζει ότι το δικαίωμα αναφοράς κατά των κυβερνητικών πράξεων είναι δυνατή όταν αυτές έχουν ατομικό περιεχόμενο και σε καμία άλλη περίπτωση⁶². Η κρατούσα, όμως, άποψη υποστηρίζει ότι όλες οι κυβερνητικές πράξεις, γενικού ή ατομικού περιεχομένου, δύναται να αποτελέσουν αντικείμενο αναφοράς⁶³. Αυτή η άποψη, βέβαια, συμπαρασύρει και τις

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 1162.

⁵⁹ Ibidem, σελ. 1169.

⁶⁰ Βλ. ενδεικτικά Αλ. Σβώλο/Γ. Βλάχο, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, τ. Β', Αθήνα, 1955, σελ. 167· Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 1162-1163· Κ. Ρέμελη, *Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές*, 1991, σελ. 112 επ.

⁶¹ Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 51-54.

⁶² Βλ. Θ. Τσάτσο, *Η αίτησις θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον δίκαιο*, 1958, σελ. 46.

⁶³ Βλ. ενδεικτικά Π. Λαζαράτο, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 26-29 και Σ. Βλαχόπουλο, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 51-54.

κανονιστικές πράξεις, των οποίων η ασυλία από το δικαίωμα αναφοράς, όπως είδαμε, στηρίζεται στον γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα τους⁶⁴.

Βέβαια, τα επιχειρήματα κατά της εξέτασης κανονιστικών πράξεων μέσω της αναφοράς του άρθ. 10 δεν εξαντλούνται στον οιονεί νομοθετικό τους χαρακτήρα, αλλά αφορούν και άλλα χαρακτηριστικά τους. Το δεύτερο εξ αυτών είναι ότι δεν υπάρχει δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και άρα, δεν δικαιολογείται ούτε δικαίωμα μεταγενέστερης ακρόασης⁶⁵. Το τρίτο έγκειται στο διοικητικό βάρος που μία τέτοια δυνατότητα θα επέφερε στη λειτουργία της διοίκησης⁶⁶. Το τελευταίο βασίζεται στο γεγονός ότι σε κάθε περίπτωση, ακόμα δηλαδή κι αν η αναφορά ευοδωθεί, η διοίκηση δεν έχει εξουσία ανάκλησης της κανονιστικής πράξης *ex tunc*⁶⁷.

Τα επιχειρήματα αυτά αντικρούονται επιτυχώς από τη θεωρία⁶⁸, χωρίς ωστόσο να ανατρέπεται η σχετική νομολογία⁶⁹. Σχετικά με την απουσία υποχρέωσης αιτιολόγησης των κανονιστικών πράξεων λόγω του γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα τους προτάσσεται ότι η αναφορά κατά μίας τέτοιας πράξης θα είναι απαραίτητα συγκεκριμένη και άρα, η αιτιολογία απόρριψης της αναφοράς θα είναι και αυτή εξίσου συγκεκριμένη. Επομένως, δεν τίθεται ζήτημα αιτιολόγησης μία πράξης οιονεί νομοθετικής. Στο επιχείρημα του πρόσθετου διοικητικού βάρους αντιτάσσεται το επιχείρημα ότι με την ίδια λογική ούτε δικαστικά θα έπρεπε να προσβάλλονται για να μην επιβαρύνεται υπέρμετρα η δικαστική λειτουργία. Ως προς την έλλειψη ανακλητικής εξουσίας *ex tunc*, αυτή δεν είναι απαραίτητη για να θεμελιωθεί δικαίωμα αναφοράς εναντίον τους, αφού το αίτημα αυτής μπορεί να είναι απλά η κατάργηση της κανονιστικής πράξης για το μέλλον.

Γ. Τρόπος άσκησης της αναφοράς

Η αναφορά μπορεί να λάβει τη μορφή αιτήματος θεραπείας, αν υποβάλλεται στην αρχή που έπραξε ή παρέλειψε να πράξει, ή ιεραρχικής προσφυγής, αν υποβάλλεται στην προϊσταμένη αρχή. Και οι δύο είναι άτυπες προσφυγές, δεν προβλέπονται δηλαδή από συγκεκριμένη διάταξη νόμου, και είναι απρόθεσμες, ασκούνται δηλαδή οποτεδήποτε. Αν, όμως, ασκηθούν εντός της προθεσμίας άσκησης ένδικου βοηθήματος, διακόπτουν την προθεσμία άπαξ. Το αίτημα θεραπείας, επειδή ασκείται ενώπιον της αρχής που εξέδωσε την πράξη, οδηγεί τόσο σε έλεγχο νομιμότητας όσο και σε έλεγχο ουσίας. Η αρμόδια αρχή μπορεί να εμμένει στην αρχική πράξη χωρίς να λάβει υπόψη

⁶⁴ Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 58.

⁶⁵ Π. Παραράς, *Σύνταγμα-Corpus I*, 2010, σελ. 185-186.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 57.

⁶⁸ Αντί πολλών βλ. Π. Λαζαράτο, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 30-32.

⁶⁹ Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 895/97, 2918/94.

της επιπλέον στοιχεία, οπότε σε αυτή την περίπτωση η νέα πράξη είναι βεβαιωτική και δεν επιδέχεται προσβολής. Αν η αρμόδια αρχή απορρίψει το αίτημα ή εμμένει μεν στην αρχική πράξη έχοντας, όμως, συνυπολογίσει και νέα στοιχεία, τότε η πράξη είναι εκτελεστή και μπορεί να προσβληθεί με ένδικο βοήθημα. Τέλος, αν παρέλθουν 30 ημέρες⁷⁰ και η αρχή δεν απαντήσει, η παράλειψη αυτή θεωρείται σιωπηρή απόρριψη, η οποία επίσης μπορεί να προσβληθεί ενώπιον των δικαστικών αρχών.

- 123** Η ιεραρχική προσφυγή, επειδή εξετάζεται από αρχή διάφορη από αυτήν που εξέδωσε την πράξη και συγκεκριμένα από την προϊσταμένη αρχή, οδηγεί μόνο σε έλεγχο νομιμότητας. Αν η ιεραρχική προσφυγή απορριφθεί, παραμένει σε ισχύ η πρώτη πράξη, κατά της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή. Αν γίνει δεκτή, τότε η προϊσταμένη αρχή δεν εκδίδει νέα πράξη, αλλά αναπέμπει την υπόθεση στην αρχή που εξέδωσε την προσβληθείσα για επανεξέταση και έκδοση νέας πράξης.
- 124** Ωστόσο, για την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς δεν απαιτείται οπωσδήποτε η ύπαρξη διοικητικής πράξης, αλλά αρκεί και υλική ενέργεια. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητά στο άρθρο 27 του ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με το οποίο αν δεν είναι δυνατή η άσκηση διοικητικής προσφυγής, αν δηλαδή δεν υπάρχει διοικητική πράξη ώστε να αμφισβητηθεί ενδοδιοικητικά, τότε και πάλι ο ενδιαφερόμενος, του οποίου θίγονται τα συμφέροντα, μπορεί να αιτηθεί την επανόρθωση ή την ανατροπή της υλικής ή ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης. Η διάταξη αυτή συνάδει απόλυτα με το πνεύμα του άρθρου 10 του Συντάγματος, το οποίο δεν περιορίζει το είδος της ενέργειας της διοίκησης κατά της οποίας έχει δικαίωμα να διαμαρτυρηθεί ο πολίτης.
- 125** Η ενδικοφανής προσφυγή, αντιθέτως, δεν εμπίπτει στην έννοια της αναφοράς. Αυτό προκύπτει κατ' αρχάς από τη φύση της αναφοράς, η οποία διαφέρει ουσιωδώς από αυτήν της ενδικοφανούς προσφυγής. Η τελευταία προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου⁷¹ και η παραδεκτή άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση για το παραδεκτό του ενδίκου βοηθήματος που ασκείται αργότερα. Επιπλέον, ασκείται μόνο κατά εκτελεστής πράξης και όχι κατά υλικής ενέργειας. Αντιθέτως, η αναφορά έχει κατ' αρχήν συνταγματικό έρεισμα και στη συνέχεια μόνο εξειδικεύεται με νόμο, ο οποίος όμως δεν θέτει καμία από τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Άλλωστε, το ν.δ. 796/1971 στο άρθρο 2 παρ. 2 ορίζει ρητά ότι η ενδικοφανής προσφυγή δεν είναι αναφορά. Αλλά και ο μεταγενέστερος ΚΔΔιαδ

⁷⁰ Άρθ. 24 παρ. 2 ΚΔΔιαδ: «Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία».

⁷¹ Άρθ. 25 παρ. 1 ΚΔΔιαδ: «Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης».

αντιδιαστέλλει ξεκάθαρα την αναφορά τόσο από την ειδική διοικητική προσφυγή όσο και από την ενδικοφανή προσφυγή, αφού στο άρθρο 24 παρ. 1⁷² ορίζει ότι αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή ασκούνται όταν δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Η επιλογή αυτή του κοινού νομοθέτη υπηρετεί τον σκοπό και το πνεύμα του άρθρου 10 παρ. 1 του Συντάγματος, αφού αυτό αποσκοπεί στην κατοχύρωση ενός μέσου απεύθυνσης του διοικούμενου προς τη διοίκηση, το οποίο να είναι πάντα προσβάσιμο, να μην εξαρτάται από ανατρεπτικές προθεσμίες και να μην συνδέεται απαραίτητα με τη δικαστική διαδικασία που τυχόν θα ακολουθήσει, άρα να μην είναι και προαπαιτούμενο το έννομο συμφέρον, έννοια περιοριστική και αποτρεπτική σε πολλές περιπτώσεις. Τέλος, η αναφορά αποτελεί έννοια ευρύτερη που δεν απαιτεί την ύπαρξη εκτελεστής διοικητικής πράξης, σε αντίθεση με την ενδικοφανή και την ειδική ιεραρχική προσφυγή. Άλλωστε, η κρατούσα στη θεωρία άποψη υποστηρίζει ορθώς ότι αν στην έννοια της αναφοράς συμπεριλαμβανόταν η ενδικοφανής και η ειδική ιεραρχική προσφυγή, τότε θα απέρρεε ευθεία υποχρέωση από το Σύνταγμα για νομοθετική πρόβλεψη τέτοιων προσφυγών για κάθε διοικητική διαδικασία⁷³.

Σχετικά με τον τύπο της αναφοράς, η μόνη προϋπόθεση που θέτει το Σύνταγμα είναι 126 να είναι έγγραφη. Ο λόγος που τίθεται αυτή η προϋπόθεση ήδη από τη σχετική διάταξη του Συντάγματος είναι ότι, αν η αναφορά μπορούσε να υποβληθεί και προφορικά, θα ήταν δυσσιγήνη η ταυτότητα του αναφέροντος, το περιεχόμενο της αναφοράς, αλλά και η ημερομηνία υποβολής της: «η προφορική αναφορά και αιτήσεις απαντήσεως είναι δυσσιγήνη και είναι δυνατόν να δημιουργήσει θέματα»⁷⁴. Ωστόσο, το ν.δ. 796/1971 και συγκεκριμένα το άρθρο 3 παρ. 2 θέτει πρόσθετες προϋποθέσεις. Ειδικότερα, απαιτείται να είναι συντεταγμένη στα ελληνικά, υπογεγραμμένη και χαρτοσημασμένη και να περιέχει τα στοιχεία του αναφέροντος. Η σύνταξη στα ελληνικά δικαιολογείται από το γεγονός ότι η αναφορά κατατίθεται σε ελληνική διοικητική αρχή, αν και στη θεωρία υποστηρίζεται και η άποψη ότι, εφόσον αναφέρων μπορεί να είναι και αλλοδαπός, η σύνταξη της αναφοράς σε ξένη γλώσσα δεν θα πρέπει να επιφέρει αυτόματα και την απόρριψή της, αλλά να ζητείται από τον αναφέροντα επίσημη μετάφρασή της προκειμένου να εξεταστεί⁷⁵. Η υποχρέωση υπογραφής κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να

⁷² Άρθ. 24 παρ. 1 ΚΔΔιαδ: «Αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της, κατά το επόμενο άρθρο, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη μπορεί, για οποιονδήποτε λόγο, με αίτησή του, να ζητήσει, είτε από τη διοικητική αρχή η οποία εξέδωσε την πράξη, την ανάκληση ή την τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας), είτε, από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή)».

⁷³ Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 46 επ.

⁷⁴ Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής επί των Συζητήσεων του Συντάγματος 1975, 1975, σελ. 435-436.

⁷⁵ Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», ό.π., σελ. 239-240.

είναι σε θέση η διοικητική αρχή να απαντήσει στον αναφέροντα, όπως υποχρεώνεται από το Σύνταγμα. Η υποχρέωση χαρτοσήμανσης, όμως, προσθέτει ένα οικονομικό βάρος στον αναφέροντα, το οποίο δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα και μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για την άσκησή της. Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί ότι η υποχρέωση χαρτοσήμανσης δεν επαναλαμβάνεται από τον μεταγενέστερο ΚΔΔιαδ.

Δ. Φορείς του δικαιώματος

- 127** Φορείς του δικαιώματος αναφοράς είναι τόσο οι ημεδαποί όσο και οι αλλοδαποί ή οι ανιθαγενείς, όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 10 («καθένας»). Το γεγονός ότι δεν είναι μόνο Έλληνες πολίτες φορείς του δικαιώματος αναφοράς ενισχύει την άποψη ότι δεν πρόκειται για πολιτικό δικαίωμα⁷⁶, ακόμα κι αν έχει ως απότοκο μια κάποια διαμόρφωση πολιτικής υπό ευρεία έννοια.
- 128** Οι ανήλικοι μπορούν να θεωρηθούν υποκείμενα του δικαιώματος αναφοράς⁷⁷, δεδομένου ότι η τελευταία δεν αποτελεί δικαιοπραξία, με την προϋπόθεση βέβαια ότι έχουν επίγνωση των πράξεών τους. Κατά μία άποψη, οι ανήλικοι που έχουν συμπληρώσει το δέκατο έτος της ηλικίας τους μπορούν να ασκήσουν αυτοπροσώπως το δικαίωμα της αναφοράς, αφού κατά τα άρθρα 128⁷⁸-129⁷⁹ και 917⁸⁰ του Αστικού Κώδικα έχουν περιορισμένη ικανότητα προς δικαιοπραξία⁸¹.
- 129** Φορείς του δικαιώματος είναι και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου υπό τη γενική προϋπόθεση ότι το αντικείμενο της αναφοράς εμπίπτει στους σκοπούς του νομικού προσώπου. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι οι αποδέκτες του δικαιώματος αναφοράς και άρα, δεν μπορούν να είναι και φορείς. Ωστόσο, προκειμένου για τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που απολαμβάνουν αυτοδιοίκησης, ισχύει ό,τι και για τα κατοχυρωμένα δικαιώματα γενικώς, ότι δηλαδή είναι φορείς τους και μπορούν να τα ασκήσουν εφόσον το αντικείμενο της αναφοράς δεν εκφεύγει των ορίων της αυτοδιοίκησης τους⁸².

⁷⁶ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 32.

⁷⁷ Ibidem, σελ. 34· Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 85.

⁷⁸ Άρθ. 128 ΑΚ: «Ανίκανοι για δικαιοπραξία είναι: 1. Όποιοι δεν έχουν συμπληρώσει το δέκατο έτος, 2. όποιοι βρίσκονται σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση».

⁷⁹ Άρθ. 129 ΑΚ: «Περιορισμένη Ικανότητα για δικαιοπραξία έχουν: 1. Οι ανήλικοι που συμπλήρωσαν το δέκατο έτος, 2. όποιοι βρίσκονται σε μερική στερητική δικαστική συμπαράσταση, 3. όποιοι βρίσκονται σε επικουρική δικαστική συμπαράσταση».

⁸⁰ Άρθ. 917 ΑΚ: «Όποιος έχει συμπληρώσει το δέκατο, αλλά όχι το δέκατο τέταρτο έτος της ηλικίας του ευθύνεται για τη ζημία που προξένησε, εκτός αν ενέργησε χωρίς διάκριση. Το ίδιο ισχύει και για τους κωφαλάλους».

⁸¹ Βλ. Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 88.

⁸² Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 33· Θ. Τσάτσος, *Η αίτησις*

Ε. Αποδέκτες του δικαιώματος αναφοράς

Σχετικά με τις αρχές που αναφέρονται στη νομοθεσία, μπορούμε να πούμε με βεβαι- 130
 ότητα ότι δεν πρόκειται για τις κοινοβουλευτικές αρχές, αφού η αναφορά προς τις
 συγκεκριμένες αρχές ρυθμίζεται στο άρθρο 69⁸³ του Συντάγματος. Στον όρο αρχές δεν
 περιλαμβάνονται ούτε οι δικαστικές αρχές, αφού πρόκειται για διαδικασία στα πλαίσια
 της διοίκησης. Άλλωστε, η πρόσβαση στην έννομη προστασία ρυθμίζεται από άλλες
 διατάξεις του Συντάγματος⁸⁴. Γίνεται, ωστόσο, δεκτό ότι όταν οι δικαστικές αρχές λει-
 τουργούν ως διοικητικές, τότε εμπίπτουν και αυτές στο άρθρο 10⁸⁵.

Επομένως, οι αρχές του άρθρου 10 είναι οι διοικητικές αρχές. Ζήτημα αναφύεται, 131
 ωστόσο, αναφορικά με το κριτήριο –οργανικό ή λειτουργικό– που ακολουθείται προ-
 κειμένου να χαρακτηρισθούν ως διοικητικές. Το ερώτημα έχει πρακτική αξία επειδή
 αν υπάρχει δικαίωμα αναφοράς ενώπιον μίας αρχής, τότε υπάρχει και υποχρέωση
 απάντησης από αυτήν την αρχή προς τον διοικούμενο. Το ερώτημα μπορεί να τεθεί και
 ως εξής: Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), τα οποία ανήκουν στον ευρύ-
 τερο δημόσιο τομέα ή ασκούν δημόσια εξουσία, θεωρούνται αρχές κατά το άρθρο 10;
 Κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη, το ίδιο το Σύνταγμα δεν φαίνεται να δίνει απά- 132
 ντηση στο ερώτημα αφήνοντας τον νομοθέτη να αποφασίσει αν θα ακολουθήσει το
 οργανικό ή το λειτουργικό κριτήριο⁸⁶. Το ν.δ. 769/1971 δεν επιλύει το ζήτημα. Ωστόσο,
 ο ΚΔΔιαδ δεν καταλείπει περιθώρια αμφισβήτησης ως προς το ότι, τουλάχιστον σε ό,τι
 αφορά το δικαίωμα αναφοράς, ακολουθείται αυστηρά το οργανικό κριτήριο. Ειδικότε-
 ρα, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΚΔΔιαδ, «*οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται*
στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα
δημοσίου δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις». Η εξαίρεση που
 ακολουθεί σχετικά με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής και στα ΝΠΙΔ που πλη-
 ρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁸⁷, αφορά μόνο στα άρθρα 4 έως 7 και 12, και άρα

θεραπείας, ό.π., σελ. 40, και Αλ. Σβώλος/Γ. Βλάχος, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, ό.π., σελ. 158.

⁸³ «Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει στη Βουλή ο,τιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν».

⁸⁴ Άρθ. 8, 20, 87 επ. Σ.

⁸⁵ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 24, Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 64–65.

⁸⁶ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 23.

⁸⁷ Άρθ. 1 του ν. 2690/1999 (ΚΔΔιαδ): «*Ειδικά οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 του παρόντος εφαρμόζονται αναλόγως στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επικορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα ΝΠΙΔ και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και*

όχι στο άρθρο 24 ή στο άρθρο 27 που συγκεκριμενοποιούν το δικαίωμα αναφοράς. Προς την υιοθέτηση του οργανικού κριτηρίου για τον καθορισμό των αρχών που είναι αποδέκτες του δικαιώματος αναφοράς, συντείνει και η εισηγητική έκθεση του ν. 2690/1999, όπου σημειώνεται ότι «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»⁸⁸.

- 133 Στη θεωρία βέβαια υποστηρίζεται και η αντίθετη άποψη, κατά την οποία αποδέκτης μπορεί να είναι «ακόμα και ιδιώτης, στον οποίο, με μονομερή πράξη ή με σύμβαση, έχουν ανατεθεί διοικητικά καθήκοντα, εφόσον, στο σχετικό νόμο ή στη σύμβαση ανάθεσης, προβλέπεται η άσκηση εποπτείας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής»⁸⁹.

2. Ερμηνευτική προσέγγιση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα

- 134 Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται από το ίδιο άρθρο του Συντάγματος και συγκεκριμένα από την τρίτη παράγραφο. Η τελευταία, όμως, θέτει πιο αυστηρές υποχρεώσεις που οφείλει να εκπληρώσει η διοίκηση, αφού υποχρεούται να απαντήσει εντός προθεσμίας όχι μεγαλύτερης των εξήντα (60) ημερών, ενώ η μη απάντηση ή η παράνομη άρνηση επισύρει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες. Η προθεσμία δε που προβλέπεται από τη διάταξη του Συντάγματος ως ανώτατη μειώνεται εν τέλει στις είκοσι (20) ημέρες από τον κοινό νομοθέτη και την παρ. 5 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ. Δέον να σημειωθεί, ωστόσο, ότι πλέον η διοίκηση δεν υποχρεούται να απαντήσει σε περίπτωση απόρριψης ανώνυμης αίτησης ή αίτησης καταφανώς αόριστης ή επαναλαμβανόμενης.
- 135 Για την κατανόηση του δικαιώματος, κρίνεται απαραίτητη η αποσαφήνιση της φύσης του δικαιώματος, η προσέγγιση της έννοιας του εγγράφου, ο καθορισμός των φορέων του δικαιώματος και τέλος, η απαρίθμηση των περιορισμών, στους οποίους υπόκειται η άσκηση του δικαιώματος. Ειδικότερη μνεία θα πρέπει να γίνει στην πρόσβαση στις πληροφορίες που αφορούν περιβαλλοντικά θέματα, για την οποία ισχύουν ελαστικότερες προϋποθέσεις και η οποία διέπεται από τη Σύμβαση του Άαρχους του 1998, κυρωμένη από τη χώρα μας με τον ν. 3422/2005.

Α. Φύση του δικαιώματος

- 136 Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα είναι κατ' αρχάς δικαίωμα αμυντικό, αφού ανα-

Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του κεφαλαίου Α' του Ν. 3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης».

⁸⁸ Παραπομπή από Χ. Χάρακα, «Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα», ό.π., σελ. 793.

⁸⁹ Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», ό.π., σελ. 238.

μένεται από τη διοίκηση να μην παρεμποδίζει την πρόσβαση του διοικουμένου στα έγγραφα. Είναι, όμως, ταυτόχρονα και δικαίωμα κοινωνικό αφού αναμένεται από τις αρχές μία θετική ενέργεια και συγκεκριμένα η χορήγηση αυτών των εγγράφων⁹⁰. Τέλος, πρόκειται και για δικαίωμα πολιτικό, εφόσον μέσω της πρόσβασης στα έγγραφα ο διοικούμενος είναι σε θέση να ελέγξει τη νομιμότητα της δράσης της διοίκησης⁹¹ και να συμμετέχει στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης⁹². Στο σημείο αυτό θα πρέπει βέβαια να υπογραμμίσουμε, όπως και για το δικαίωμα της αναφοράς, ότι δύσκολα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως πολιτικό ένα δικαίωμα του οποίου φορείς μπορούν να είναι και αλλοδαποί ή ανιθαγενείς. Ωστόσο, πρόκειται για μία επιφύλαξη που έχει αποδυναμωθεί δεδομένου ότι, υπό προϋποθέσεις, και αλλοδαποί πολίτες μπορούν να ασκούν για παράδειγμα το πολιτικό δικαίωμα της εκλογής αντιπροσώπων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Πρόκειται, τέλος, για δικαίωμα διαδικασίας⁹³, ακριβώς όπως και το δικαίωμα αναφοράς⁹⁴.

Β. Έννοια του εγγράφου

Ο όρος έγγραφα αναφέρεται στα δημόσια έγγραφα, τα οποία μπορούν να είναι ιδιω- **137**
τικά ή διοικητικά⁹⁵. Με την τροποποίηση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ κατοχυρώθηκε νομοθετικά τόσο η έννοια του δημοσίου εγγράφου που αποτελεί αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης, όσο και η διάκρισή τους σε ιδιωτικά και διοικητικά, χωρίς να διαφοροποιηθεί ο μέχρι τώρα ορισμός τους. Έτσι, τα ιδιωτικά έγγραφα είναι αυτά που έχουν συνταχθεί από ιδιώτες και, λαμβάνοντας αριθμό πρωτοκόλλου από τη διοίκηση, καθίστανται δημόσια ιδιωτικά έγγραφα⁹⁶. Σε αυτά τα έγγραφα μπορούν να συγκαταλέγονται για παράδειγμα ιατρικές γνωματεύσεις ή υπεύθυνες δηλώσεις. Τα διοικητικά έγγραφα είναι αυτά που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες⁹⁷ χωρίς ωστόσο να αποτελούν απαραίτητα διοικητικές πράξεις. Στην έννοια των διοικητικών εγγράφων

⁹⁰ Χ. Δετσαρίδης, *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις*, 2006, σελ. 16 επ.

⁹¹ Χ. Χρυσανθάκης, *Η σχέση κράτους-πολίτη: Μία ασύμπτωτη σχέση*, 1996, σελ. 19 επ.· Π. Παυλόπουλος, «Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση», *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια-Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 33/1988, σελ. 48-61, σελ. 48 επ.

⁹² Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', 1988, σελ. 198 επ.· Χ. Δετσαρίδης, *Το δικαίωμα γνώσης*, ό.π., σελ. 17.

⁹³ Contra Χ. Χάρακας, «Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα», ό.π., σελ. 786.

⁹⁴ Χ. Δετσαρίδης, *Το δικαίωμα γνώσης*, ό.π., σελ. 15.

⁹⁵ Ε. Πρεβεδούρου, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 18.11.2022).

⁹⁶ Α. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε)*, 2009, σελ. 251.

⁹⁷ ΣΤΕ 3943/1995.

περιλαμβάνονται, λοιπόν, και απλές εισηγήσεις ή γνωμοδοτήσεις ή εγκύκλιοι. Η δε απαρίθμηση των διοικητικών εγγράφων στο κείμενο του Συντάγματος δεν είναι παρά ενδεικτική. Σε αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται ακόμα και φωτογραφίες ή ηχογραφήσεις και γενικά ό,τι μπορεί να περιέχεται σε έναν διοικητικό φάκελο. Ωστόσο, διοικητικό έγγραφο θεωρείται μόνο εκείνο που έχει ολοκληρωθεί, αυτό δηλαδή που έχει υπογραφεί και δεν αποτελεί απλό προσχέδιο⁹⁸.

Γ. Φορείς του δικαιώματος

- 138** Ο φορέας του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, όπως ακροθιγώς αναφέρθηκε ανωτέρω, άλλαξε ριζικά μετά την τροποποίηση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ, το οποίο αποτελεί τη νομοθετική έκφραση του δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος. Προκειμένου να διαφανεί η διεύρυνση των φορέων του δικαιώματος, θα εκκινήσουμε εκθέτοντας την έννοια του φορέα όπως ήταν πριν από την τροποποίηση και θα συνεχίσουμε εκθέτοντας τη νέα έννοια του φορέα του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα. Πριν από την τροποποίηση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ, φορέας του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα δεν ήταν ο κάθε πολίτης, όπως στην περίπτωση του δικαιώματος αναφοράς. Ο διοικούμενος έπρεπε να δικαιολογεί και γενικό έννομο συμφέρον ή εύλογο ενδιαφέρον —«κάθε ενδιαφερόμενος»—, έννοια σαφώς ευρύτερη του έννομου συμφέροντος, για πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα. Η έννοια του εύλογου ενδιαφέροντος είχε αποκρυσταλλωθεί από πολύ νωρίς στη νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία *«ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεόμενης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση»*⁹⁹. Η προϋπόθεση αυτή δεν προέκυπτε από το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος —για αυτό άλλωστε και ήταν τόσο ευχερής η απάλειψή της, αλλά από την πρώτη παράγραφο του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ. Απαιτείτο, επιπλέον, ειδικό έννομο συμφέρον για πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Η έννοια του ειδικού έννομου συμφέροντος ήταν σαφώς πιο περιορισμένη από αυτήν του εύλογου ενδιαφέροντος. Για την ερμηνεία της εφαρμόζεται το άρθρο 902 του Αστικού Κώδικα, κατά το οποίο *«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*

⁹⁸ Α. Τάχος, *Ερμηνεία Κώδικα*, ό.π., σελ. 251· Χ. Δετσαρίδης, *Το δικαίωμα γνώσης*, ό.π., σελ. 95.

⁹⁹ ΣτΕ 841/1997, 205/2000, 1214/2000.

τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου». Η πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα ήταν δυνατή μόνο όταν προσέβλεπε στη διατήρηση ή προστασία έννομων σχέσεων ή τη ζητούσαν με σκοπό την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστική προστασία¹⁰⁰.

Από 1/1/2025, καθένας –φυσικό ή νομικό πρόσωπο– έχει δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα χωρίς να απαιτείται να επικαλεστεί και να αποδείξει ούτε εύλογο ενδιαφέρον, εφόσον πρόκειται για διοικητικά δημόσια έγγραφα, ούτε ειδικό έννομο συμφέρον, εφόσον πρόκειται για ιδιωτικά δημόσια έγγραφα. Το ειδικό έννομο συμφέρον απαλείφεται πλήρως από τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί κάποιος ως φορέας του δικαιώματος, και το εύλογο ενδιαφέρον διατηρείται αποκλειστικά και μόνο για την περίπτωση που τα αιτούμενα δημόσια έγγραφα –αδιάφορο αν είναι διοικητικά ή ιδιωτικά– περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και μόνο στο μέτρο που τα περιέχουν. Είναι δηλαδή δυνατή η μερική ικανοποίηση του αιτήματος χωρίς να απαιτείται πλέον εισαγγελική παραγγελία προς τούτο.

Δ. Αποδέκτες του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα

Αναφορικά με το ποιες αρχές δεσμεύονται να παρέχουν πρόσβαση στα έγγραφα για τον διοικούμενο που πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις, ο κύκλος των αποδεκτών είναι σαφώς ευρύτερος, ενώ διευρύνθηκε ακόμα περισσότερο μετά την τροποποίηση του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ. Ήδη, σύμφωνα με το άρθρο 1 εδ. Β' του ΚΔΔιαδ, αποδέκτες του δικαιώματος είναι όλες οι διοικητικές αρχές –και όχι οι δικαστικές ή οι νομοθετικές– καθώς επίσης και τα ΝΠΔΔ, αλλά και τα ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Ειδικότερα, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο, το οποίο ορίζει το πεδίο εφαρμογής του ΚΔΔιαδ, οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 καθώς και του άρθρου 12 εφαρμόζονται και στα ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημοσίου τομέα που επιχορηγούνται από κρατικούς πόρους τουλάχιστον κατά 50%. Δεδομένου ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα προβλέπεται στο άρθρο 5 ΚΔΔιαδ, αποδέκτες του δικαιώματος θεωρούνται και τα ανωτέρω περιγραφόμενα ΝΠΙΔ.

Από 01.01.2025 στους αποδέκτες του δικαιώματος εντάσσονται ρητά όλοι οι φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία, ανεξαρτήτως αν είναι οργανωμένοι ως ΝΠΔΔ ή ως ΝΠΙΔ. Αυτό σημαίνει ότι ένας φορέας, οποιασδήποτε νομικής μορφής, ο οποίος αλλάζει μονομερώς την κατάσταση του διοικουμένου, είτε από νομικής είτε από υλικής άποψης, οφείλει να ανταποκριθεί σε τυχόν αίτηση ενός προσώπου, φυσικού ή νομικού, για πρόσβαση σε έγγραφα, τα οποία έχει εκδώσει ή διατηρεί στα αρχεία του.

¹⁰⁰ Ε. Πρεβεδούρου, στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 18.11.2022).

Ε. Περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα

- 142** Ως προς τους περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, η επιφύλαξη υπέρ του νόμου που περιέχεται στην παρ. 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος συγκεκριμενοποιείται από το άρθρο 5 παρ. 2 ΚΔΔιαδ, η οποία περιέχει πλέον όλους τους δυνατούς περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα. Ειδικότερα, ακριβώς όπως και στην προηγούμενη μορφή του άρθρου, περιορίζεται η πρόσβαση στα πρακτικά του Υπουργικού Συμβουλίου και άλλων κυβερνητικών οργάνων διότι αυτά εμπίπτουν στην έννοια του δημοσίου απορρήτου¹⁰¹. Παρότι η αρμόδια διοικητική αρχή δεν έχει δέσμια αρμοδιότητα να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο που αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, έχει εντούτοις διακριτική ευχέρεια να αρνηθεί¹⁰². Το ίδιο ισχύει και για την κοινοποίηση εγγράφων, η οποία μπορεί να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Επιπλέον, καταγράφονται ρητά τα απόρρητα, τα οποία περιορίζουν το εν λόγω δικαίωμα. Πρόκειται για το απόρρητο της εθνικής άμυνας και της εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, επαγγελματικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο. Παρότι δεν διευκρινίζεται αν πρόκειται για ενδεικτική ή περιοριστική απαρίθμηση, ευχερώς συνάγεται ότι ενδεικτικά αναφέρονται τα συγκεκριμένα απόρρητα, εφόσον η διάταξη αναφέρεται αρχικά σε «απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις» και στη συνέχεια χρησιμοποιείται ο όρος «όπως» για να δοθούν παραδείγματα τέτοιων απορρήτων. Τέλος, στους περιορισμούς του εν λόγω δικαιώματος συγκαταλέγονται και τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, τα οποία αποκλείουν την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα που προστατεύονται από αυτά.
- 143** Παρατηρούμε ότι η κρίση περί του είδους της πληροφορίας ή του εγγράφου που θα μπορούσε να δυσχεράνει μία τέτοια έρευνα καταλείπεται πλήρως στην ερωτώμενη διοικητική αρχή. Από πουθενά δεν προκύπτει δε ότι η απόρριψη αυτή οφείλει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη. Άλλωστε, η παρ. 5 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ αναφέρεται ρητά σε αιτιολογημένη απόρριψη στις περιπτώσεις που περιγράφονται στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου και όχι σε αυτές της παραγράφου 2, στην οποία καταγράφονται όλες οι περιπτώσεις όπου η διοίκηση οφείλει ή δύναται να απορρίψει το αίτημα. Αντιλαμβαν-

¹⁰¹ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 1167.

¹⁰² Σύμφωνα με την ΣτΕ 3677/2007, «επιτρέπεται η γνωστοποίηση επίσημων πρακτικών [του Υπουργικού Συμβουλίου] σε συγκεκριμένο πρόσωπο εάν το περιεχόμενό τους αφορά ευθέως το πρόσωπο αυτό, και εφόσον η Διοίκηση, κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, σταθμίσει το συμφέρον του εν λόγω προσώπου προς το δημόσιο συμφέρον διατηρήσεως του απορρήτου των επίμαχων πρακτικών και κρίνει ότι το τελευταίο υπερτερεί του πρώτου».

νόμαστε ότι πέρα από την ευρεία διακριτική ευχέρεια που καταλείπεται στη διοίκηση για τον χαρακτηρισμό ενός εγγράφου ως απορρήτου, δεν προκύπτει και καμία υποχρέωση αιτιολόγησης του χαρακτηρισμού αυτού και άρα του αποκλεισμού του ενδιαφερόμενου από αυτό.

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να τονίσουμε ότι η απόλυτη απαγόρευση πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, έχει πλέον απειληθεί. Αντιθέτως, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, όταν πρόκειται για απλά δεδομένα αρκεί ο αιτών να επικαλεστεί και να αποδείξει εύλογο ενδιαφέρον, ενώ σε ειδικές κατηγορίες δεδομένων η πρόσβαση γίνεται με βάση τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 και τον ν. 4624/2019 (Α' 137).

Το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 δεν αρκείται στην απαρίθμηση των περιορισμών στην πρόσβαση στα έγγραφα, όπως αυτοί προκύπτουν από τις διαφορετικές περιπτώσεις δημοσίου και ιδιωτικού απορρήτου, αλλά περιλαμβάνει στην παρ. 4 νομοθετική εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό της Προεδρίας της Κυβέρνησης και κάθε ανά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό να ορίσουν και άλλες περιπτώσεις εγγράφων, μέσω κοινής υπουργικής απόφασης, κατά τις οποίες η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί την πρόσβαση σε αυτά. Πέρα από το προφανές προβληματικό στοιχείο της ίδιας της εξουσιοδότησης, το οποίο συνίσταται στο ότι παρέχεται σε Υπουργό χωρίς να πρόκειται ούτε για ειδικότερη ρύθμιση ούτε για τεχνικό ή λεπτομερειακό ζήτημα, καταλείπει στη διοίκηση ένα ανεξάντλητο εύρος διακριτικής ευχέρειας προς συρρίκνωση του δικαιώματος του άρθρου 10 παρ. 3. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι το αντίστοιχο άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ, παρότι επαναλαμβάνει το περιεχόμενο του άρθρου 16 του ν. 1599/1986, δεν μεταφέρει και αυτήν την αμφίβολης συνταγματικότητας εξουσιοδότηση. Έτσι, κάθε περαιτέρω περιορισμός του δικαιώματος μόνο νομοθετικά μπορεί να προκύψει και υπό τους όρους της αρχής της αναλογικότητας. Η μόνη εξουσιοδότηση που περιλαμβάνει η νέα μορφή του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ εντοπίζεται στην παρ. 8 και αναφέρεται μόνο στον τρόπο υποβολής των αιτημάτων και εφαρμογής του άρθρου ως έχει, χωρίς περιώρια επέκτασης ή συρρίκνωσης του περιεχομένου του.

Ωστόσο, το ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα ήταν, έως τη θέσπιση του ν. 4624/2019, πολύπλοκότερο εξαιτίας του ότι συνέχεται άμεσα με την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ειδικότερα, στην ελληνική έννομη τάξη συνυπήρχαν δύο παράλληλες νομοθεσίες. Από τη μία πλευρά ίσχυε και ισχύει ακόμα το άρθρο 5 ΚΔΔιαδ που κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος και από την άλλη πλευρά, εφαρμοζόταν ο ν. 2472/1997 που σκοπό είχε την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι οποίοι δεν συνέπιπταν με αυτούς του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ. Τα νομοθετήματα αυτά δεν τελούσαν σε καμία σχέση γενικού-ειδικού που θα μπορούσε να γείρει την πλάστιγγα από τη μία ή την άλλη μεριά. Οι διαφοροποιήσεις τους, όμως, δημιουργούσαν σοβαρό

πρόβλημα ερμηνείας και εφαρμογής και των δύο προστατευόμενων αγαθών –διαφάνεια της δράσης της διοίκησης και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, απλών και ευαίσθητων¹⁰³.

- 147 Στην προηγούμενη μορφή του το άρθρο 5 ΚΔΔιαδ έδινε απόλυτο προβάδισμα στα προσωπικά δεδομένα που αφορούσαν στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, καθώς και στα απόρρητα που προέκυπταν από ειδικές διατάξεις. Ταυτόχρονα, επέτρεπε σε κάθε περίπτωση την πρόσβαση στα έγγραφα ακόμα κι αν περιείχαν προσωπικά δεδομένα, αρκεί αυτά να μην ενέπιπταν στους ανωτέρω τομείς.
- 148 Στον αντίποδα, οι ρυθμίσεις του ν. 2472/1997 βασίζονταν σε μία εντελώς διαφορετική κατασκευή, η οποία αναπτυσσόταν γύρω από τη διάκριση μεταξύ απλών και ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων¹⁰⁴. Στην περίπτωση των απλών προσωπικών δεδομένων, η γνωστοποίησή τους επιτρεπόταν χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου τους υπό τρεις προϋποθέσεις: η επεξεργασία να είναι απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση έννομου συμφέροντος, το τελευταίο να υπερέχει χωρίς αμφιβολία των δικαιωμάτων του υποκειμένου των προσωπικών δεδομένων και τέλος, να μην θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες του¹⁰⁵. Αναφορικά με τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, η επεξεργασία τους, επομένως και η γνωστοποίησή τους, ήταν επιτρεπτή υπό τις εξής προϋποθέσεις: Με προηγούμενη άδεια της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) και εφόσον ήταν απαραίτητη για την άσκηση δικαιώματος ενώπιον δικαστικής αρχής ή πειθαρχικού οργάνου¹⁰⁶. Η δεύτερη περίπτωση, κατά την οποία ήταν επιτρεπτή η γνωστοποίηση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, ήταν κατά την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος για ζητήματα που άπτονταν του λειτουργήματος δημοσίων προσώπων και εφόσον ήταν απαραίτητη για την πληροφόρηση επί θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος, με την προϋπόθεση ότι δεν αφορούσαν την ιδιωτική τους ζωή¹⁰⁷.
- 149 Επομένως, το μεν άρθρο 5 ΚΔΔιαδ απέκλειε την πρόσβαση στα έγγραφα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις χωρίς δυνατότητα εξαιρέσεων ή στάθμισης με ενδεχόμενο υπέρτερο ιδιωτικό ή δημόσιο συμφέρον, ο δε ν. 2472/1997 έθετε πολύ ειδικές και περιοριστικά απαριθμούμενες προϋποθέσεις προκειμένου να δοθεί πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα. Καμία από τις δύο νομοθετικές ρυθμίσεις δεν άφηνε περιθώρια *ad hoc* στάθμισης, παρότι, όταν τίθεται ζήτημα σύγκρουσης συμ-

¹⁰³ Σ. Βλαχόπουλος, *Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία*, 2007, σελ. 95 επ.

¹⁰⁴ *Ibidem*, σελ. 130 επ.

¹⁰⁵ Άρθ. 5 παρ. 2 περ. δ' ν. 2472/1997.

¹⁰⁶ Άρθ. 7 παρ. 2 περ. γ' ν. 2472/1997.

¹⁰⁷ Άρθ. 7 παρ. 2 περ. ζ' ν. 2472/1997.

φερόντων, καταφεύγουμε παραδοσιακά σε στάθμιση και σε εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

Ο ν. 2479/1997 καταργήθηκε με το άρθρο 84¹⁰⁸ του ν. 4624/2019, ο οποίος είναι εφαρ- 150
μοστικός του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 και ο οποίος διατηρεί τη διάκριση μεταξύ
απλών και ευαίσθητων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ταυτόχρονα, ο ίδιος
νόμος αποπειράται να επιλύσει το ζήτημα ενδεχόμενης επικάλυψης και σύγκρουσης
που υπήρχε μεταξύ του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ και του ν. 2479/1997. Με μία απόλυτη δι-
ατύπωση στο άρθρο 42 παρ. 1¹⁰⁹ ορίζει ως μοναδικό εφαρμοστέο κανόνα το άρθρο 5
ΚΔΔιαδ, όταν πρόκειται για πρόσβαση των διοικουμένων στα έγγραφα.

Αυτή είναι και η λύση που υιοθετείται από το Στ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του 151
Κράτους (ΝΣΚ) στη ΓνωμΝΣΚ 123/2020¹¹⁰. Ειδικότερα, το Στ' Τμήμα του ΝΣΚ κλήθηκε
να γνωμοδοτήσει επί των προϋποθέσεων, υπό τις οποίες ο ΕΦΚΑ υποχρεούται ή όχι
να γνωστοποιήσει στους ασθενείς τα αιτούμενα στοιχεία και συγκεκριμένα ονόματα
ιατρών μελών Υγειονομικών Επιτροπών ΚΕΠΑ. Η πλειοψηφία του Τμήματος κατα-
φεύγει σε ευθεία εφαρμογή του άρθρου 42 παρ. 1 του ν. 4624/2019 δίνοντας αδιαμφι-
σβήτητο προβάδισμα στο άρθρο 5 ΚΔΔιαδ και υπογραμμίζοντας ότι η άμεση εφαρμογή
του δεν επηρεάζεται ούτε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 ούτε από τον εφαρμοστικό
αυτού ν. 4624/2019¹¹¹. Επομένως, η λύση που υιοθετείται είναι να δοθεί στους ασθε-
νείς πρόσβαση στα ονόματα των ιατρών μελών Υγειονομικών Επιτροπών ΚΕΠΑ αφού
κανένα από τα απόρρητα που ορίζονται στο άρθρο 5 ΚΔΔιαδ δεν παραβιάζεται.

Η μειοψηφία, ωστόσο, παρότι καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα, δεν ακολουθεί τον ίδιο 152
συλλογισμό. Ειδικότερα, η μειοψηφία δεν θεωρεί ότι το άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 4624/
2019 εξοστρακίζει εντελώς τη νομοθεσία περί προστασίας των δεδομένων προσωπι-
κού χαρακτήρα, αλλά ότι αυτή καλείται σε εφαρμογή επικουρικά όταν ξεπεραστεί ο

¹⁰⁸ Άρθ. 84 ν. 4624/2019: «Καταργείται ο ν. 2472/1997 (Α' 50), περί προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με την επιφύλαξη της παρ. 3 του άρθρου 13, της σύστασης της Αρχής με την παρ. 1 του άρθρου 15, των παρ. 2 και 3 του άρθρου 18 και του άρθρου 21, που αφορά στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 13 του ν. 3471/2006 (Α' 133), οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ».

¹⁰⁹ Άρθ. 42 παρ. 1 ν. 4624/2019: «Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από φορείς του δημόσιου τομέα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του ανωτέρω Κώδικα, καθώς και των λοιπών διατάξεων που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από τον εκάστοτε φορέα ή αρχή ή υπηρεσία παραμένει ανεπηρέαστη, όταν περιεχόμενο των εγγράφων αυτών αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα».

¹¹⁰ Σ. Βλαχόπουλος, Παρατηρήσεις στην ΓνωμΝΣΚ 123/2020 - Η σχέση μεταξύ πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και προστασίας των προσωπικών δεδομένων, Δίκαιο Τεχνολογίας και Επικοινωνίας 3/2020, σελ. 431-436.

¹¹¹ ΓνωμΝΣΚ 123/2020, σκ. 15.

σκόπελος του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ. Η μειοψηφία δηλαδή υποστηρίζει ότι υπάρχουν δύο στάδια ελέγχου. Στο πρώτο στάδιο ελέγχεται αν παραβιάζεται κάποιο από τα απόρρητα του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ. Αν δεν παραβιάζεται κάποιο από αυτά, ελέγχονται επιπλέον και οι προϋποθέσεις χορήγησης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, απλών και ευαίσθητων, που τίθενται από την ειδική νομοθεσία περί προστασίας τους. Όπως υπογραμμίζει ο Καθηγητής κ. Βλαχόπουλος, το άρθρο 5 ΚΔΔιαδ τυγχάνει άμεσης εφαρμογής όταν πρόκειται για απλά δεδομένα, αλλά δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι εφαρμόζεται και για τα ευαίσθητα δεδομένα αφού καμία τέτοια διάκριση δεν διενεργείται στο εν λόγω άρθρο. Αντιθέτως θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι προκειμένου περί ευαίσθητων δεδομένων τυγχάνει εφαρμογής μόνο ο ν. 4624/2019¹¹². Δεν είναι δηλαδή το είδος του απορρήτου που ενδεχομένως παραβιάζεται, αλλά ο χαρακτήρας των δεδομένων που τα απόρρητα αυτά περιέχουν. Η λύση αυτή δεν κρίνεται απλώς εύλογη, αλλά επιβάλλεται προκειμένου να εξασφαλισθεί η *ad hoc* στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων.

- 153 Μετά την τροποποίηση του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, το ζήτημα αυτό επιλύεται οριστικά πέρα από κάθε αμφιβολία. Έτσι, όταν ζητείται πρόσβαση σε απλά δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, τότε προβάδισμα έχει ο ΚΔΔιαδ, ο οποίος ορίζει ότι αν ο αιτών την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα επικαλεστεί και αποδείξει εύλογο ενδιαφέρον, σύνδεση δηλαδή των δικαιωμάτων του ή των συμφερόντων του με τα εν λόγω δημόσια έγγραφα, τότε η διοίκηση δεν μπορεί να του αρνηθεί την πρόσβαση. Αντιθέτως, αν τα δημόσια έγγραφα, στα οποία ζητείται πρόσβαση περιέχουν ειδικές κατηγορίες δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δηλαδή ευαίσθητα, τότε ο ίδιος ο ΚΔΔιαδ δίνει το προβάδισμα στον ν. 4624/2019 (Α' 137), πράγμα που σημαίνει ότι για να παραχωρηθεί η πρόσβαση, θα πρέπει να εξασφαλισθεί η συναίνεση του υποκειμένου των δεδομένων.
- 154 Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η υποχρέωση που θεσπίζεται για τη διοίκηση να μην απορρίπτει συλλήβδην την αίτηση πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα όταν αυτά περιέχουν και στοιχεία που προστατεύονται από κάποια από τις περιπτώσεις που απαριθμούνται στη παρ. 2 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, αλλά να ικανοποιείται το αίτημα έστω μερικώς μόνο ως προς τα υπόλοιπα στοιχεία χωρίς τη διαμεσολάβηση εισαγγελικής παραγγελίας ή δικαστικής απόφασης.

Στ. Το ειδικότερο ζήτημα των περιβαλλοντικών πληροφοριών

- 155 Ο ν. 3422/2005, ο οποίος κυρώνει τη Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα¹¹³, θεσπίζει δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες για περι-

¹¹² Σ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΓνωμΝΣΚ 123/2020*, ό.π., σελ. 431-436, σελ. 435 επ.

¹¹³ Βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, *Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο*

βαλλοντικά θέματα, το οποίο δεν εξαρτά από κανενός είδους εύλογο ενδιαφέρον ή ειδικό έννομο συμφέρον, ούτε από την ύπαρξη μιας οιασδήποτε έννομης σχέσης, η οποία απειλείται και μπορεί να διασωθεί μέσω της πρόσβασης σε πληροφορίες περιβαλλοντικού χαρακτήρα¹¹⁴. Άλλωστε στο άρθρο 4 παρ. 1 περ. α', δηλώνεται ρητά ότι η πρόσβαση δίνεται «χωρίς να πρέπει να δηλωθεί η ύπαρξη συμφέροντος». Κατά τα λοιπά, ισχύουν οι περιορισμοί που εντοπίζουμε και στο εθνικό δίκαιο με τις ιδιαιτερότητες ωστόσο και των πληροφοριών για περιβαλλοντικά θέματα¹¹⁵. Η οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2003, η οποία ακολούθησε την υπογραφή της ανωτέρω Σύμβασης, τονίζει ότι η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση δεσμεύεται από τη Σύμβαση¹¹⁶, δεν θέτει προϋπόθεση εύλογου ενδιαφέροντος ή έννομου συμφέροντος¹¹⁷ και επισημαίνει ότι κάθε περιορισμός που

της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΤοΣ 1/2011, σελ. 61-88, σελ. 67 επ. και Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 239 επ.

¹¹⁴ Βλ. αναλυτικά Ι. Συμεωνίδη, *Η πρόσβαση στα έγγραφα και λοιπά στοιχεία της διοίκησης*, 2018, σελ. 23 επ.

¹¹⁵ Ν. 3422/2005, άρθ. 4 παρ. 4: «Αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται, εάν η κοινολόγηση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις: (α) Στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εργασιών των Δημοσίων Αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο· (β) Στις διεθνείς σχέσεις, στην εθνική άμυνα ή στη δημόσια ασφάλεια· (γ) Στην πορεία της δικαιοσύνης, στη δυνατότητα ενός ατόμου να τυγχάνει δίκαιης κρίσης ή στη δυνατότητα μιας Δημόσιας Αρχής να διεξάγει έρευνα ποινικού ή πειθαρχικού χαρακτήρα· (δ) Στον εμπιστευτικό χαρακτήρα εμπορικών και βιομηχανικών πληροφοριών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προστατεύεται βάσει του νόμου, προκειμένου να προστατεύεται νόμιμο οικονομικό συμφέρον. Εντός του πλαισίου αυτού, κοινολογούνται πληροφορίες σχετικά με εκπομπές οι οποίες είναι σημαντικές για την προστασία του περιβάλλοντος· (ε) Σε δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας· (στ) Στον εμπιστευτικό χαρακτήρα προσωπικών δεδομένων ή/και φακέλων που σχετίζονται με φυσικό πρόσωπο, σε περίπτωση που το εν λόγω πρόσωπο δεν έχει συγκατατεθεί στην κοινολόγηση των πληροφοριών στο κοινό, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο· (ζ) Στα συμφέροντα τρίτου Μέρους, το οποίο έχει παράσχει τις ζητούμενες πληροφορίες, χωρίς το εν λόγω Μέρος να υπέχει νομική υποχρέωση ή να είναι δυνατόν να υποχρεωθεί νομικά να το πράξει, και σε περίπτωση που το εν λόγω Μέρος δεν συγκατατίθεται στην ανακοίνωση του υλικού· ή (η) Στο περιβάλλον το οποίο αφορούν οι πληροφορίες, όπως, οι χώροι αναπαραγωγής σπανίων ειδών. Οι προαναφερόμενοι λόγοι απόρριψης ερμηνεύονται υπό στενή έννοια, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση και λαμβανομένου υπόψη κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον».

¹¹⁶ Οδηγία 2003/4/ΕΚ (5): «Στις 25 Ιουνίου 1998, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπέγραψε τη σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη, για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη των αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα σχετικά με το περιβάλλον («σύμβαση του Aarhus»). Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να συμβαδίζουν προς τη σύμβαση αυτή ενόψει της σύναψής της από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα».

¹¹⁷ Οδηγία 2003/4/ΕΚ (8): «Είναι απαραίτητο να εξασφαλισθεί ότι οιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο

αναφέρεται στη Σύμβαση θα πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά και να γίνεται πάντα στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος και του συμφέροντος που πλήττεται από τη μη πρόσβαση στην πληροφορία¹¹⁸.

IV. ΣΧΕΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- 156** Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το άρθρο 10 του Συντάγματος δεν είναι ιδιαίτερα πλούσια, αλλά συμβάλλει στην οριοθέτηση εννοιών, όπως η αναφορά ή το εύλογο ενδιαφέρον. Η νομολογία ακολουθεί ως επί το πλείστον τα σχετικά νομοθετήματα, επιτείνοντας σε ορισμένες περιπτώσεις την αντίθεση αυτών με το κείμενο του Συντάγματος.
- 157** Αρχικά για την έννοια της αναφοράς και συγκεκριμένα για το αν πρέπει να περιέχει αιτιάσεις ή όχι, ο Άρειος Πάγος στην απόφαση ΑΠ 1109/1985 (Τμ. Στ') διευκρινίζει ότι προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα έγγραφο ως αναφορά πρέπει εκτός από αίτηση να περιέχει και αίτημα επανόρθωσης ή αποτροπής υλικής ή ηθικής βλάβης¹¹⁹. Το αίτημα δε αυτό, σύμφωνα με την ΑΠ (Ολ.) 1241/1984, μπορεί να είναι είτε άμεσο είτε έμμεσο. Η απαίτηση αυτή δεν συμπεριλαμβάνεται στο κείμενο του Συντάγματος. Προκύπτει μόνο από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος προβλέπει ότι η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή ασκούνται προς *«αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων (του ενδιαφερομένου)»* και ότι, αν δεν υπάρχει διοικητική πράξη, ασκείται αναφορά για ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης για τους ίδιους ακριβώς λόγους. Η προϋπόθεση αυτή, η οποία προβλέπεται από τον νόμο και υποστηρίζεται από τη νομολογία, δεν βρίσκει έρεισμα στο Σύνταγμα και δεν καλύπτει τις περιπτώσεις εκείνες, όπου δεν υπάρχει μεν ήδη βλάβη προς αποκατάσταση, αλλά η βλάβη αυτή μπορεί να επίκειται ή να θεωρείται εξαιρετικά πιθανή λόγω της ολιγορίας ή της άγνοιας της διοίκησης για ένα συγκεκριμένο θέμα. Η αναφορά, εν ολίγοις, δύναται και απλά να γνωστοποιεί στη διοίκηση μία κατάσταση, ενδεχομένως αλλά όχι

έχει δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών, χωρίς να υποχρεούται να επικαλεσθεί οιοδήποτε σχετικό συμφέρον».

¹¹⁸ Οδηνγία 2003/4/ΕΚ (16): «Το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στις δημόσιες αρχές να απορρίπτουν αιτήματα για περιβαλλοντικές πληροφορίες σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι λόγοι απόρριψης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, το δε δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από την διάθεση των πληροφοριών θα πρέπει να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση δημοσιοποίησης των πληροφοριών αυτών. Οι λόγοι της άρνησης πρέπει να εκτίθενται στον αιτούντα εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στην παρούσα οδηγία».

¹¹⁹ Όμοιες οι ΣτΕ 230/1977· ΣτΕ 4628/1983· ΣτΕ 2327/1995.

απαραίτητα, επίφοβη προς τα συμφέροντα του αναφερόμενου ή προς το συλλογικό συμφέρον, όπως για παράδειγμα την ανέγερση οικοδομής που παραβιάζει τον συντελεστή δόμησης μιας περιοχής.

Ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου προς τη διοίκηση ως αναφοράς ή όχι έχει δύο πρακτικές συνέπειες. Η πρώτη, σύμφωνα με την ΣτΕ 4628/1983, είναι ότι δεν υπάρχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης από την αρχή προς τον αναφερόμενο. Η δεύτερη, σύμφωνα με την ΣτΕ 2327/1995¹²⁰, είναι ότι ο διοικούμενος που υποβάλλει το έγγραφο δεν λαμβάνει την ειδική προστασία που εξαγγέλλεται από τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 10, είναι δηλαδή δυνατή η άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης και πριν ολοκληρωθεί η ενδοδιοικητική διαδικασία.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις αποφάσεις ΣτΕ 382/1988 και 1778/1988, η παράλειψη απάντησης σε αναφορά διοικουμένου προς τις αρχές δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας παρά το γεγονός ότι το ίδιο το Σύνταγμα επιτάσσει όχι μόνο την απάντηση, αλλά την αιτιολογημένη απάντηση εκ μέρους της αρχής, στην οποία υποβλήθηκε η αναφορά. Την υποχρέωση αυτή της διοίκησης εξειδικεύει, άλλωστε, και το άρθρο 24 παρ. 2 του ΚΔΔιαδ, το οποίο ορίζει ρητά ότι «η διοικητική αρχή [...] οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες». Επομένως, τόσο ο συντακτικός όσο και ο τυπικός νομοθέτης εγκαθιδρύουν υποχρέωση της διοίκησης και μάλιστα με συγκεκριμένη προθεσμία. Η νομολογία που δεν δέχεται την ύπαρξη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας σε περίπτωση μη απόκρισης της διοίκησης, στερεί από το δικαίωμα αναφοράς τη βασική του λειτουργία, η οποία δεν εξαντλείται στη δυνατότητα απεύθυνσης του διοικουμένου προς τη διοίκηση, αλλά συμπληρώνεται με την απόκριση της τελευταίας.

Αντιθέτως, και ορθά, η παράλειψη απάντησης σε περίπτωση απόρριψης αιτήματος για πρόσβαση στα έγγραφα θεωρείται, σύμφωνα με τις ΣτΕ 1400/1992 και 841/1997¹²¹, εκτελεστέα διοικητική πράξη και προσβάλλεται παραδεκτά με αίτηση ακύρωσης. Η νομολογία αυτή ακολουθεί κατά γράμμα το κείμενο του Συντάγματος, το οποίο συστήνει ευθεία υποχρέωση της διοίκησης για παροχή πρόσβασης στα έγγραφα. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο άρθρο 5 ΚΔΔιαδ προβλέπονται πλέον περιπτώσεις, κατά τις οποίες η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να απαντήσει, και μάλιστα αυτό γίνεται ρητά, καταλείποντας έτσι μηδενικές αμφιβολίες για το πότε στοιχειοθετείται και πότε όχι παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, δεν υπάρχει υποχρέωση της διοίκησης να απαντήσει αν η αίτηση είναι ανώνυμη, καταφανώς αόριστη ή επαναλαμβανόμενη.

Η ΣτΕ 2327/1995 αποδέχεται τον ορισμό της αναφοράς, όπως αυτός δίδεται από το ν.δ.

¹²⁰ Όμοιες οι ΑΠ 841/1977· ΑΠ 1245/1986· ΑΠ 116/1997.

¹²¹ Όμοια η ΣτΕ 1807/2007.

796/1971 περιορίζοντας έτσι υπέρμετρα το προστατευτικό πεδίο του άρθρου 10 παρ. 1. Τα προβλήματα που δημιουργούνται εντοπίζονται και πάλι στην προϋπόθεση που τίθεται να υπάρχει όχι μόνο αιτίαση μέσα στην αναφορά, αλλά αυτή η αιτίαση να στρέφεται κατά πράξης ή παράλειψης διοικητικής αρχής, αποκλείοντας έτσι τις αιτιάσεις κατά ιδιωτών. Άλλωστε, η προϋπόθεση εκδήλωσης παραπόνου στερεί από το δικαίωμα αναφοράς και μία ακόμα βασική λειτουργία του, η οποία δεν είναι άλλη από τη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης για ένα συγκεκριμένο θέμα¹²². Απαιτείται, επιπλέον, να υπάρχει υλική ή ηθική βλάβη, εισάγοντας έτσι την έννοια του εννόμου συμφέροντος για την άσκηση ενός δικαιώματος, το οποίο όμως δεν συνδέεται με την ύπαρξη τέτοιου συμφέροντος κατά τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη.

- 162 Η ΣτΕ 2671/1993 αναφέρεται στην περίπτωση όπου μπορεί να ασκηθεί ποινική δίωξη παρά την απαγόρευση της παρ. 2 του άρθρου 10, διευκρινίζοντας ότι όταν το ποινικό αδίκημα στρέφεται κατά τρίτου ιδιώτη, η ποινική δίωξη μπορεί να ασκηθεί και χωρίς την άδεια της αρχής στην οποία υποβλήθηκε η αναφορά. Η νομολογία αυτή είναι πιστή τόσο στο γράμμα όσο και στο πνεύμα του άρθρου 10 παρ. 2 του Συντάγματος, καθώς η προστατευτική του διάσταση εκτείνεται έως το πρόσωπο του αναφερόμενου, προκειμένου η πιθανότητα δίωξης να μη λειτουργεί αποτρεπτικά για την άσκηση αναφοράς¹²³.
- 163 Σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, σύμφωνα με τη νομολογία πριν την αναμόρφωση του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ και ειδικότερα με τη ΣτΕ 1397/1993, για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα δεν απαιτείται η ύπαρξη έννομου συμφέροντος, αλλά αρκεί και η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος¹²⁴. Η νομολογία αυτή αποσυνδέει την έννοια του εύλογου ενδιαφέροντος από την πρόθεση δικαστικής επίλυσης της διαφοράς εκ μέρους του αιτούντος πρόσβαση στα έγγραφα. Η ΣτΕ 1214/2000, ωστόσο, απαιτεί την ύπαρξη συγκεκριμένης έννομης σχέσης, η οποία να συνδέεται με τα έγγραφα στα οποία ζητείται η πρόσβαση. Τα ζητήματα αυτά επιλύονται οριστικά με την τροποποίηση του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ εφόσον, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, απαλείφθηκε πλήρως το ειδικό έννομο συμφέρον ως προϋπόθεση και το εύλογο ενδιαφέρον διατηρείται μόνο όταν στα δημόσια έγγραφα περιλαμβάνονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Είναι βέβαιο ότι η νομολογία που θα αναπτυχθεί γύρω από το νέο άρθρο 5 ΚΔΔιαδ θα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

¹²² Σ. Βλαχόπουλος, *Το δικαίωμα της αναφοράς*, ό.π., σελ. 34.

¹²³ Π. Λαζαράτος, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ», ό.π., σελ. 45.

¹²⁴ ΣτΕ (Ολ.) 94/2013, ως ενδιαφερόμενος: «*νοείται όχι μόνο αυτός που θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον αλλά και οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του, να επικαλεσθεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων*».

V. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Συμπερασματικά, το άρθρο 10 του Συντάγματος κατοχυρώνει δύο δικαιώματα υψηλής 164 σημασίας για τις σχέσεις πολίτη-Κράτους. Το πρώτο δικαίωμα που κατοχυρώνεται, ήτοι το δικαίωμα αναφοράς προς τη διοίκηση είναι ένα δικαίωμα που ανευρίσκεται σε ελάχιστα σύγχρονα Συντάγματα και σίγουρα όχι σε αυτή τη μορφή. Πρόκειται για ένα δικαίωμα που επιτρέπει την άμεση επικοινωνία του πολίτη με τις αρχές, που υπάρχει ανεξάρτητα από τη νομοθετική κατοχύρωση οποιασδήποτε άλλης ενδοδιοικητικής διαδικασίας και που αποτελεί εν τέλει απόδειξη του ατομοκεντρικού χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος. Ωστόσο, προκειμένου η διάταξη αυτή να αξιοποιηθεί στο εύρος που τη θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης, κρίνονται απαραίτητες ορισμένες τροποποιήσεις της κοινής νομοθεσίας. Ειδικότερα, απαιτείται τροποποίηση ή κατάργηση του ν.δ. 796/1971, όχι μόνο επειδή περιορίζει σημαντικά την έννοια της αναφοράς εντάσσοντας σε αυτήν την αιτίαση και τη βλάβη, αλλά και επειδή περιέχει ρυθμίσεις, οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με νεότερους νόμους και συγκεκριμένα με τον ν. 2690/1999. Και μπορεί ο νεότερος νόμος να κατισχύει του παλαιότερου και ο ίδιος ο ΚΔΔιαδ να περιέχει διάταξη που να ορίζει ότι κατισχύει οποιουδήποτε παλαιότερου νομοθετήματος που ρυθμίζει τα ίδια ζητήματα, αλλά η διατήρηση σε ισχύ του ν.δ. δεν μπορεί παρά να πλήττει την ασφάλεια δικαίου.

Πέρα από τη συμμετοχική διάσταση, ο συντακτικός νομοθέτης προσδίδει στο δικαίω- 165 μα αναφοράς και μία προστατευτική διάσταση με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 10 Σ., στο μέτρο που προβλέπει ότι δεν δύναται να ασκηθεί δίωξη για παραβάσεις του υποβάλλοντος που περιέχονται στην αναφορά πριν την κοινοποίηση της τελικής απόφασης και χωρίς την άδεια της αρχής, στην οποία απευθύνεται η αναφορά. Πρόκειται, όπως είδαμε, για μία σημαντική προσθήκη, η οποία εντάσσεται στο Σύνταγμα πολύ νωρίς, σχεδόν ταυτόχρονα με το ίδιο το δικαίωμα αναφοράς, και σκοπό έχει τη θωράκιση της ενδοδιοικητικής διαδικασίας από εξωτερικούς αποτρεπτικούς παράγοντες. Δεν πρόκειται, φυσικά, για ασυλία του αναφερόμενου, αφού ενδεχόμενη δίωξη μπορεί να ασκηθεί μετά το πέρας της διαδικασίας, η οποία τελειώνει με την απάντηση της διοίκησης. Τίθεται, ωστόσο, το ερώτημα αν μπορεί να ασκηθεί δίωξη όταν η διοίκηση παραλείπει να απαντήσει. Από ποιο χρονικό σημείο, δηλαδή, δύναται να εκκινήσει η δίωξη, όταν η διοικητική αρχή αδρανεί.

Παραμένει, επίσης, το πρόβλημα της οριοθέτησης των αρχών που μπορούν να γίνουν 166 αποδέκτες αναφορών, κάτι που θα μπορούσε να επιτευχθεί με συμπλήρωση του άρθρου 1 του ΚΔΔιαδ, έτσι ώστε να ορίζεται ρητά ότι όλες οι αρχές του ευρύτερου δημοσίου τομέα μπορούν να είναι αποδέκτες αναφορών, είτε είναι οργανωμένες ως ΝΠΔΔ είτε ως ΝΠΙΔ. Προκειμένου να αναπτύξει το σύνολο της δυναμικής του το δικαίωμα αναφοράς, θα ήταν συστηματικά ορθότερο να γίνει ρητά αποδεκτό το λειτουργικό

κριτήριο κατά τρόπο, ώστε να δεσμεύονται από το δικαίωμα αναφοράς όσες αρχές ασκούν δημόσια εξουσία. Σε διαφορετική περίπτωση, θα αρκούσε να οργανωθεί μία αρχή ως ΝΠΙΔ για να αποφύγει συνταγματικές υποχρεώσεις. Η ρητή λύση είναι ακόμα πιο αναγκαία επειδή στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι δυνατή η επίκληση τριτε-νέργειας, εφόσον πρόκειται για δικαίωμα διαδικασίας.

167 Ένα ακόμα ζήτημα δυνάμενο να προκαλέσει διαφορετικές ερμηνείες είναι αυτό της υποχρέωσης της διοίκησης να απαντήσει. Το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος προβλέπει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης, αλλά η πάγια νομολογία επί του θέματος ορίζει ρητά ότι η παράλειψη απάντησης σε αναφορά δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Και μπορεί η υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης σε κάθε αναφορά να αντιπροσωπεύει ένα υπέρμετρο βάρος για τη διοίκηση, αλλά και η λευκή επιταγή στη διοίκηση για απάντηση ή μη δεν συμφωνεί ούτε με το γράμμα ούτε με το πνεύμα της συνταγματικής διάταξης.

168 Αναφορικά με το δεύτερο δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 Σ., ήτοι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το κείμενο του Συντάγματος δεν διακρίνει ανάμεσα σε διοικητικά και ιδιωτικά έγγραφα. Ο τυπικός νομοθέτης, όμως, παρέχει πλέον σαφή ορισμό τόσο για τα διοικητικά όσο και για τα ιδιωτικά έγγραφα. Επιπλέον, αποσαφηνίζει τη σχέση μεταξύ του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ και του ν. 4624/2019 περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα διαχωρίζοντας μάλιστα μεταξύ απλών και ειδικών δεδομένων. Επίσης, προχωράει σε μία καινοτομία εισάγοντας το λειτουργικό κριτήριο ως προς τους αποδέκτες του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Χωρίς να τίθενται επιπλέον προϋποθέσεις αναφορικά με τη συμμετοχή του δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο, ή στη χρηματοδότηση ή στη σύνθεση ή τον ορισμό του διοικητικού συμβουλίου του υπόχρεου φορέα, αρκεί αυτός να ασκεί δημόσια εξουσία, να αλλάζει δηλαδή κυριαρχικά την έννομη ή την πραγματική κατάσταση του διοικούμενου. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι κάθε ανάδοχος του δημοσίου που αναλαμβάνει την παροχή δημόσιας υπηρεσίας είναι αποδέκτης του δικαιώματος ανεξαρτήτως της νομικής μορφής του. Η αλλαγή αυτή προφανώς εξασφαλίζει μεγαλύτερη προστασία στον διοικούμενο και πρωτίστως μεγαλύτερη διαφάνεια στη δράση της διοίκησης, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο την αρχή του κράτους δικαίου.

169 Τέλος, ένα προβληματικό σημείο ως προς την εφαρμογή του άρθρου περί πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι ότι, παρότι προβλέπεται η καταβολή ειδικής χρηματικής ικανοποίησης στον αιτούντα με επιφύλαξη υπέρ του νόμου για τη συγκεκριμενοποίηση της διαδικασίας και των κριτηρίων της καταβολής αυτής, σήμερα δεν υφίσταται τέτοιος νόμος. Ειδικότερα, ενώ αρχικά προβλέφθηκε ο τρόπος υπολογισμού της χρηματικής ικανοποίησης καθώς και τα αρμόδια όργανα εξέτασης των σχετικών αιτημά-

των με τις παρ. 7 και 8 του άρθρου 5 του ν. 1943/1991¹²⁵, στη συνέχεια το άρθρο αυτό καταργήθηκε με τον νεότερο ν. 4210/2013 και συγκεκριμένα με το άρθρο 25 αυτού¹²⁶. Το γεγονός ότι αυτή τη στιγμή υπάρχει νομοθετικό κενό ως προς τον τρόπο καταβολής της αποζημίωσης που εξαγγέλλει το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος ισοδυναμεί με ματαίωση αυτής της από το Σύνταγμα επιβαλλόμενης αποζημίωσης¹²⁷.

Συμπερασματικά, το άρθρο 10 κατοχυρώνει με τρόπο καινοτόμο, σε σχέση με άλλα εθνικά δίκαια, το δικαίωμα αναφοράς ως μία δυνατότητα να απευθυνθεί ο κάθε πολίτης ευθέως στις αρχές. Παράλληλα, προβλέπει σε μία ιδιαιτέρως λεπτομερή διάταξη το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα προσβλέποντας πρωτίστως στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας της δράσης της διοίκησης. Ωστόσο, ο τυπικός νόμος που εξειδικεύει το δικαίωμα αναφοράς απαιτεί τροποποιήσεις που να συνάδουν τόσο με το πνεύμα των διατάξεων αυτών όσο και του συνόλου του κειμένου του Συντάγματος. Ταυτόχρονα, παρά την τολμηρή τροποποίηση του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ και τη σημαντική διεύρυνση του προστατευτικού πεδίου του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, απομένει ακόμα μία εκκρεμότητα για τον τυπικό νομοθέτη, η οποία δεν είναι άλλη από τη ρύθμιση της καταβολής ειδικής χρηματικής ικανοποίησης που προβλέπεται από το Σύνταγμα.

170

¹²⁵ «7. Σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών που προβλέπονται στις διατάξεις του Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α), όπως ισχύουν, καταβάλλεται στον αιτούντα, από τον οικείο φορέα, πλήρης αποζημίωση. Η αποζημίωση αυτή αφαιρείται από το τυχόν, μεταγενεστέρως, επιδικαζόμενο ποσό, εφόσον γίνει δεκτή από το αρμόδιο δικαστήριο σχετική αγωγική απαίτηση, κατά τις περί αστικής ευθύνης διατάξεις. 8. Το ύψος του καταβλητέου χρηματικού ποσού που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο καθορίζεται από τις Επιτροπές της παραγράφου 13 του παρόντος άρθρου μετά από εισήγηση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή της Περιφέρειας, που επιλαμβάνονται μετά από αίτηση του πολίτη. Για τον καθορισμό του ύψους της καταβλητέας πλήρους αποζημίωσης λαμβάνονται υπόψη ιδίως: α) το μέγεθος της περιουσιακής ζημίας και της ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από την καθυστέρηση, β) οι συνθήκες στις οποίες οφείλεται η καθυστέρηση, γ) το τυχόν υφιστάμενο σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη. Η απόφαση της Επιτροπής, που εκδίδεται μέσα σε δύο μήνες από την υποβολή της σχετικής αίτησης και μετά από εξέταση της συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων, κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο, καθώς και στην υπηρεσία που δεν ενήργησε μέσα στη νόμιμη προθεσμία και αποτελεί εντολή καταβολής στον πολίτη του ορισθέντος ποσού. Αν η καταβολή αυτή δεν γίνει μέσα σ' έναν μήνα, από την κοινοποίηση της απόφασης της Επιτροπής, το χρηματικό ποσό καταβάλλεται εντόκως. Ο τόκος υπολογίζεται για κάθε μήνα με το επιτόκιο της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, που ισχύει για τις καταθέσεις, επί προθεσμία διάρκειας ενός έτους».

¹²⁶ «1. Η παρ. 7 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 (Α' 50) και η παρ. 1 του άρθρου 7 του Ν. 3242/2004 (Α' 102), που αντικατέστησε την πρώτη, καταργούνται. 2. Η παρ. 8 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 (Α' 50) και η παρ. 2α του άρθρου δεύτερου του Ν. 2690/1999 (Α' 45), η παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν. 3242/2004 (Α' 102) και η παρ. 5 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (Α' 44), που αντικατέστησαν ή συμπλήρωσαν την πρώτη, καταργούνται».

¹²⁷ Βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 453-454.