



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο
Πελοποννήσου**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

Τίτλος διπλωματικής εργασίας

**Δημόσια Διοίκηση και Πολίτης: Τα δικαιώματα που
αφορούν στην εξυπηρέτησή του και το ειδικό καθεστώς
πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία**

Ονοματεπώνυμο

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΤΣΕΛΕΠΙΔΟΥ

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2016



**Department of Political Studies and International Relations - University of
Peloponnese**

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

Thesis Title

**Public Administration and the citizen: Rights regarding the
service provided and the special status on access to public
information.**

**Name
VASILIKI TSELEPIDOU**

Corinth, September 2016

*Στον σύζυγό μου και στον γιο μου,
Αντώνη και Βαγγέλη*

Ευχαριστίες

Από τη θέση αυτή θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα Καθηγητή κ. Παντελή Σκλιά, για τη συνεισφορά και υποστήριξη του καθ' όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος. Με την ίδια θέρμη, οφείλω ευχαριστίες στον Δρ. Ιωσήφ Πλυμάκη για την έμπειρη καθοδήγηση και τις πολύτιμες συμβουλές του κατά τη συγγραφή της παρούσης

.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία, μέσα από δύο κεφάλαια, πραγματεύεται τη σχέση δημόσιας διοίκησης και πολίτη εστιάζοντας στα δικαιώματα που αφορούν στην εξυπηρέτηση του και στο ειδικό καθεστώς πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία.

Λαμβάνοντας ως σημείο αφετηρίας τα μέσα της δεκαετίας του '80 και συγκεκριμένα το Ν. 1599/1986 στόχος του πρώτου κεφαλαίου της παρούσης εργασίας είναι να διαπιστώσει το βαθμό, στον οποίο υπήρξε πραγματικά μια ολοκληρωμένη και συνεκτική πολιτική για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη. Επίσης, στο ίδιο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις έννοιες της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη μέσα από τη σχέση του με αυτήν.

Μια από τις σημαντικότερες συνιστώσες της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη αποτελεί η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, η οποία αναλύεται στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσης. Το εν λόγω δικαίωμα ερείδεται κατά κανόνα επί του Ν.2690/1999. Κατ' εξαίρεση, η διάχυση της δημόσιας πληροφορίας θεμελιώνεται σε πληθώρα νομοθετημάτων όπως αυτών της περαιτέρω χρήσης και του προγράμματος «Διαύγεια» αλλά και άλλων νομοθετημάτων. Ωστόσο, η δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα δεν είναι απεριόριστη αλλά προσκρούει σε αρκετές των περιπτώσεων σε άλλα δικαιώματα .

Ως προς τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε η αναζήτηση πηγών έγινε σε βιβλιοθήκες, σε ηλεκτρονικές τράπεζες πληροφοριών (ΝΟΜΟΣ) καθώς και στις επίσημες ιστοσελίδες φορέων και υπηρεσιών (ιδίως ιστοσελίδες Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βουλής των Ελλήνων, Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Συνηγόρου του Πολίτη, Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα).

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Δημόσια Διοίκηση, Πολίτης, Συνήγορος του Πολίτη. Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες, Κώδικας Δεοντολογίας και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Ν.2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας), Περαιτέρω Χρήση, Πρόγραμμα «Διαύγεια». Προσωπικά Δεδομένα, Δημόσιας Διαβούλευση.

ABSTRACT

The dissertation, through its two chapters, deals with/discusses the relationship between public administration and the citizen with a focus on the rights regarding the services provided and the special/existing frame/status on access to public information.

Taking as a starting point the mid of the 1980s and in particular the Law 1599/1986 aim of the first chapter of this dissertation is to ascertain the degree, to which there was an indeed comprehensive and cohesive policy for the improvement of the services provided to the citizen. Also, in the same chapter reference is made to the notions of public administration and the citizen through the examining of this relationship.

One of the most important aspect of the relationship between public administration and the citizen is access to public information, which is analyzed in the second chapter of this dissertation. This right derives as a general rule from Law 2690/1999. By exception, the dissemination of public information is based on a plethora of pieces of legislation such as those on re-use of public sector information and of the programme “Transparency” but also on other pieces of legislation. However, the citizen’s ability to access administrative documents is not unlimited but impinges in many cases to other rights.

Regarding the methodology followed the sources were researched through libraries, electronic databases (NOMOS) as well as the official websites of public institutions and services (in particular websites of the European Union, the Hellenic Parliament, the Legal Council of the State, the Greek Ombudsman, the Hellenic Data Protection Authority).

KEY WORDS

Public Administration, Citizen, the Greek Ombudsman, Mediator of Citizen and Business (municipal level), Citizens Services Center, Electronic Services, Code of Conduct and of Good Administrative Behaviour, Law 2690/1990 (Code of Administrative Procedures), Re-use of Public Sector Information, Programme “Transparency”, Personal Data, Public Consultation.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ	1
ABSTRACT	2
KEY WORDS	2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	5
1.1 Εισαγωγή.....	5
1.2 Θεωρητικό πλαίσιο: Η έννοιες της Δημόσιας Διοίκησης και του πολίτη και η φύση της μεταξύ τους σχέσης.....	6
1.2.1 Η έννοια της δημόσιας διοίκησης.	6
1.2.2 Η έννοια του πολίτη στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση.....	7
1.3 Νομοθετικά μέτρα για την εξυπηρέτηση του πολίτη	9
1.4. Θεσμοί ενίσχυσης της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη	15
1.4.1. Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη».....	15
1.4.2 Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη.....	16
1.5 Εφαρμογή έργου «Αστερίας» και «Αριάδνη» - Ο προάγγελος των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών.	17
1.6 Θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη.....	18
1.7 Ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του πολίτη	18
1.7.1. Πρόγραμμα TAXIS (TAX Information System).	19
1.7.2 Διαδικτυακή πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ».....	19
1.7.3 Μητρώο Πολιτών «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Εθνικού Δημοτολογίου», (Εθνικό δημοτολόγιο και Εθνικό Ληξιαρχείο)	20
1.8 Κώδικες - Οδηγοί.....	20
1.8.1 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999).	20
1.8.2 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.....	20
1.8.3 Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.....	21

1.9 Χάρτες δικαιωμάτων πολιτών.....	22
1.10 Ανακεφαλαίωση.....	23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑ.....

25

2.1 Εισαγωγή	25
--------------------	----

2.2.1 Ο Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου Ταυτότητας και άλλες διατάξεις».....	27
---	----

2.2.2 Ο Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»	28
--	----

2.3 Περαιτέρω Χρήση.....	30
--------------------------	----

2.4 Πρόγραμμα Διαύγεια	33
------------------------------	----

2.5 Ειδικές περιπτώσεις πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία και συγκρούσεις δικαιωμάτων	37
--	----

2.6 Μορφές διαβούλευσης στην Τ.Α και η σχέση της με την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία.....	41
--	----

2.7 Ανακεφαλαίωση.....	44
------------------------	----

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

46

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....

53

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1.1 Εισαγωγή

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, μέχρι τα μέσα τα δεκαετίας του 80, παρέμενε ένας χώρος, ο οποίος χαρακτηριζόταν από την κυριαρχία του γραφειοκρατικού – τυπολατρικού και νομικίστικου τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας και από μια μονομερή, εξουσιαστική και απρόσωπη σχέση με τον πολίτη. Από τη στιγμή όμως που έγινε συνείδηση ότι λόγος ύπαρξής της δεν είναι μόνο η τήρηση της νομιμότητας αλλά παράλληλα η προστασία και η ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη, άρχισε η επεξεργασία νομοθετημάτων και η συγκρότηση υπηρεσιών και οργάνων ελέγχου που στόχο έχουν την ανάδυση ενός νέου μοντέλου διοίκησης. Βασικές αρχές του νέου αυτού μοντέλου είναι η ποιότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομικότητα, έννοιες οι οποίες συμπληρώνουν και δεν έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές της νομιμότητας, δικαιοσύνης και της ισότητας των ευκαιριών του παραδοσιακού μοντέλου διοίκησης¹.

Η προσπάθεια για βελτίωση της ποιότητας² των υπηρεσιών προς τον πολίτη δεν αποτελεί για τη δημόσια διοίκηση απλά ένα στιγμιαίο στόχο. Η βελτίωση της ποιότητας συνιστά ένα σύνθετο θέμα καθώς δεν περιορίζεται μόνο στο προϊόν ή την υπηρεσία που παρέχει η δημόσια διοίκηση. Συμπεριλαμβάνει, επίσης, τις ανάγκες και τις προτιμήσεις του πολίτη, τα χαρακτηριστικά της κοινωνίας μέσα στην οποία ζει, την εκάστοτε πολιτική και οικονομική συγκυρία αλλά πρωτίστως, την αντίληψη με την οποία αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση τον πολίτη. Μέσα στο πλαίσιο αυτό,

¹ Καρκατσούλης, Π., (2004), «*Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη 'διοικητική μεταρρύθμιση' και το 'νέο δημόσιο μάνατζμεντ' στη 'διακυβέρνηση'*», εκδόσεις Ι. Σίδερης, Αθήνα, σελ. 40-43.

² Η ποιότητα εκφράζει το βαθμό στον οποίο οι υπηρεσίες ανταποκρίνονται με αξιοπιστία στις προδιαγραφές τους, ενώ διακρίνουμε δύο διαστάσεις της ποιότητας, μία εσωτερική-ενδογενή και μία εξωτερική-εξωγενή. Σύμφωνα με την εσωτερική διάσταση, η ποιότητα γίνεται αντιληπτή με την ανταπόκριση του προϊόντος ή της υπηρεσίας σε προκαθορισμένες προδιαγραφές και πρότυπα, ενώ η εξωτερική διάσταση εκφράζει το βαθμό ανταπόκρισης του προϊόντος ή της υπηρεσίας στις προσδοκίες και τις επιθυμίες του πολίτη. Η ανάγκη για ποιότητα στη δράση της δημόσιας διοίκησης είναι διαρκής, καθώς οι ανάγκες του πολίτη μεταβάλλονται διαρκώς οπότε και η δράση της οφείλει να προσαρμόζεται σε αυτές. Μπουραντάς, Δ., (2002), *Μάνατζμεντ*, εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.

αλλά και σύμφωνα με τις προκλήσεις και απαιτήσεις του παγκοσμιοποιημένου συστήματος μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται οι σύγχρονες δημόσιες διοικήσεις σήμερα, η ελληνική δημόσια διοίκηση καλείται να υπερβεί τα προβλήματα της διοικητικής πρακτικής των προηγούμενων ετών και να προωθήσει προγράμματα και πρακτικές που εδράζονται στις αρχές της αποτελεσματικής και ποιοτικής εξυπηρέτησης του πολίτη.

1.2 Θεωρητικό πλαίσιο: Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και του πολίτη και η φύση της μεταξύ τους σχέσης.

1.2.1 Η έννοια της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες (ή εξουσίες), τη νομοθετική και τη δικαστική, και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (κατά το άρθρ. 26 του Ελληνικού Συντάγματος). Η Κυβέρνηση χρησιμοποιεί την δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις, τις οποίες λαμβάνει. Για τον όρο «δημόσια διοίκηση», έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί, σε μία προσπάθεια επακριβούς καθορισμού του. Συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι *«Δημόσια διοίκηση με τη στενή έννοια του όρου είναι το σύνολο των κρατικών οργάνων και μέσων, με τα οποία πολιτικές ιδέες και προγράμματα μετατρέπονται σε δράση και γίνονται πραγματικότητα»*³ Επίσης ως «δημόσια διοίκηση» έχει οριστεί *«το λειτουργικά διαφοροποιημένο μέρος (υποσύστημα) του πολιτικού συστήματος το οποίο είναι επιφορτισμένο με τη συνεπή και αξιόπιστη πραγμάτωση και εφαρμογή των έγκυρων επιλογών και προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής»*⁴. Κατά μια άλλη άποψη, η δημόσια διοίκηση *«μπορεί να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου. Μέρος της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης είναι η Δημόσια Υπηρεσία. Αυτή κατά τη λειτουργική έννοια είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων προς τους διοικούμενους για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους»*.⁵

³ Παγκάκης, Γ., (1991), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα,, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.143.

⁴ Σπηλιωτόπουλος, Επ. και Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.21.

⁵ Παρθενόπουλος, Κ., (1997, *«Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα»*, εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη, σελ.25.

Επί τη βάσει των ανωτέρω ορισμών, γίνεται αντιληπτό πως η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα πολυσύνθετο κοινωνικό θεσμό με πολλαπλές αρμοδιότητες και σχετίζεται άμεσα με την εξυπηρέτηση δημόσιων αναγκών και τη διαχείριση σκοπών δημόσιου ή γενικού συμφέροντος. Πρόκειται, συνεπώς, για ένα μηχανισμό έκφρασης και άσκησης της κυριαρχίας του κράτους και το όργανο υλοποίησης που είναι επιφορτισμένο να μεταφέρει την εξουσία του στο κοινωνικό πεδίο.⁶

1.2.2 Η έννοια του πολίτη στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση.

Στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση, ο πολίτης μπορεί να περιγράφεται με μια σειρά από όρους όπως υπήκοος, διοικούμενος, χρήστης, καταναλωτής, πελάτης, φορολογούμενος, αποδέκτης, δικαιούχος, υποκείμενο κ.λπ. Οι όροι αυτοί, οι οποίοι κατά καιρούς χρησιμοποιούνται, αντανακλούν τον τρόπο με τον οποίο η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει τον πολίτη και παράλληλα διαγράφουν ένα γενικότερο πρότυπο αναφοράς, μέσα στο οποίο εκτυλίσσεται η μεταξύ τους σχέση⁷.

Η ανάλυση των μορφών σχέσης δημόσιας διοίκησης – πολίτη ξεκινά με την έννοια του πολίτη ως «διοικούμενου-υπηκόου», ο οποίος οφείλει να τηρεί τους κανόνες, να υπακούει στις οδηγίες και τις διατάξεις της διοίκησης και να ελέγχεται. Στο μοντέλο αυτό η έννοια της δημόσιας διοίκησης αντιστοιχεί στο γραφειοκρατικό πρότυπο διοίκησης, που δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην εφαρμογή και τήρηση των κανόνων και διατάξεων και στο οποίο ο «διοικούμενος-υπήκοος» συμπυκνώνει την παθητική σχέση του πολίτη ως αντικειμένου και αποδέκτη της διοικητικής δραστηριότητας και των νομικών ρυθμίσεων⁸.

Η έννοια του πολίτη ως «χρήστη» των δημόσιων υπηρεσιών επήλθε με την εμφάνιση του κράτους πρόνοιας, όταν η δημόσια διοίκηση ανέπτυξε δραστηριότητες παροχών προς τον πολίτη ως απάντηση στα σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που προκάλεσε η Μικρασιατική Καταστροφή αλλά και η παγκόσμια οικονομική κρίση. Η επέκταση αυτή των αρμοδιοτήτων της είχε ως αποτέλεσμα την διεύρυνση των επαφών της με τον πολίτη, ο οποίος μετατράπηκε σε χρήστης

⁶ Chevallier, J., (1993) «Διοικητική Επιστήμη», εκδόσεις Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.104.

⁷ Σπανού, Κ., (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ.359-360.

⁸ Η κατάσταση αυτή ήταν το κύριο γνώρισμα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως τον μεσοπόλεμο και όποιες βελτιωτικές ενέργειες έγιναν προς όφελος του πολίτη, ελάχιστα απέδωσαν λόγω των δύσκαμπτων, γραφειοκρατικών μέτρων που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή τους Νταής, Π., (2009), «Η συμβολή των μεθόδων εξυπηρέτησης των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση στην διαμόρφωση των σχέσεων κράτους και κοινωνίας», Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 39, σελ.44.

κοινωνικών υπηρεσιών, κυρίως στους τομείς της υγείας (δημόσια νοσοκομεία), της πρόνοιας (κοινοφελή ιδρύματα), της κοινωνικής ασφάλισης (ταμεία, οργανισμοί), και της παιδείας (δημόσια σχολεία και πανεπιστήμια)⁹. Η εξέλιξη όμως αυτή δεν σηματοδότησε ριζική αλλαγή στο είδος της σχέσης δημόσιας διοίκησης-πολίτη, καθώς το νέο πρότυπο συνέχισε να βασίζεται στην μονομερή επιβολή και την εξάρτηση του πολίτη από μια δημόσια διοίκηση που έπαιζε τον κυρίαρχο ρόλο¹⁰.

Κατά το τέλος της δεκαετίας του '70, όταν επικράτησαν οι φιλελεύθερες ιδέες και η δημόσια διοίκηση αμφισβητήθηκε ως γραφειοκρατική, αντιπαραγωγική και δαπανηρή, η σχέση της με τον πολίτη επανακαθορίστηκε. Η δημόσια διοίκηση παρουσίασε την τάση να αποκεντρώνεται και να εστιάζει στην αποδοτικότητα, στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στην οικονομία με την έννοια του λιγότερου κόστους και στην εξυπηρέτηση του πολίτη¹¹. Στο μοντέλο αυτό ο πολίτης αντιμετωπίζεται κυρίως ως «πελάτης ή καταναλωτής», του οποίου οι ανάγκες πρέπει να εντοπίζονται και να ικανοποιούνται με τρόπο ανάλογο εκείνου των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Ο πολίτης ως πελάτης-καταναλωτής παρέμεινε στο εξωτερικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης και δεν συμμετείχε στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών. Γι αυτό μια νέα θεώρηση της έννοιας του πολίτη έρχεται στο προσκήνιο και επιχειρεί να υπερβεί την εξωτερικότητα της μέχρι τώρα σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη και να αποδεχτεί τον πολίτη ως «εταίρο - συμπαραγωγό».

Η εμπλοκή του πολίτη στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών όσο και στους τρόπους εφαρμογής τους, είναι ένα στοιχείο που κερδίζει έδαφος όλο και περισσότερο. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι ο όρος «πολίτης» περιλαμβάνει τόσο τους απλούς πολίτες όσο και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά και όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής ζωής. Η προσπάθεια είναι να διαβουλευονται μαζί δημόσια και να διαμορφώνουν από κοινού πολιτικές και τρόπους υλοποίησης τους γεγονός που αντιστοιχεί στο δημοκρατικό πρότυπο διοίκησης και παραπέμπει στην αναπτυξιακή εκδοχή της δημοκρατίας.¹²

⁹ Νταής, Π.,(2009) ο.π., (υπ. 8) σελ.45.

¹⁰ Σπανού, Κ., (2000) ο.π., (υπ. 7)σελ.443.

¹¹ Σπανού, Κ., (2000) ο.π., (υπ. 7) σελ.452-458 και 468.

¹² Σπανού, Κ., (2000) ο.π., (υπ. 8) σελ.515-517.

1.3 Νομοθετικά μέτρα για την εξυπηρέτηση του πολίτη

Στην Ελλάδα για πρώτη φορά, το 1986, τίθεται το βασικό θεσμικό πλαίσιο για την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών με την θέσπιση του νόμου-ορόσημο με αριθμ.1599/1986. Ο νόμος αυτός ήταν η σημαντικότερη και σοβαρότερη, μέχρι τη στιγμή εκείνη¹³, ρύθμιση για την βελτίωση των όρων εξυπηρέτησης του πολίτη και για την καλύτερη πληροφόρησή του¹⁴. Στο άρθ. 17 προβλέφθηκε η ίδρυση Γραφείων Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολίτη (στο εξής Γ.Ε.Π.ΠΟ) στα Υπουργεία και στους εποπτευόμενους από αυτά φορείς, καθώς και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού με πληθυσμό από 20.000 κατοίκους και άνω¹⁵. Επίσης, στα άρθ. 9, 10, 11, καθιερώθηκε η ενιαία διαμόρφωση των εντύπων με την ταυτόχρονη υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών να διαθέτουν τα έντυπα, τα χαρτόσημα και τις υπεύθυνες δηλώσεις. Επιχειρήθηκε, παράλληλα, η μαζική κατάργηση δικαιολογητικών μέσω ΚΥΑ και η δήλωση εμπιστοσύνης της δημόσιας διοίκησης προς τον πολίτη (άρθ. 8) μέσω Υπεύθυνης Δήλωσης (αυτοπιστοποίηση¹⁶). Ωστόσο, παρά το καινοτόμο πνεύμα του, ο νόμος, αποδείχθηκε ανεπαρκής στην πράξη, καθώς φορείς της δημόσιας διοίκησης έκαναν μαζική χρήση της δυνατότητας εξαίρεσής τους από τον κανόνα ενώ, σε σύντομο χρονικό διάστημα τα Γ.Ε.Π.ΠΟ περιθωριοποιήθηκαν, καθώς η λειτουργία τους δεν

¹³ Επιχειρώντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή στις κυριότερες διατάξεις που βελτίωναν τις σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολίτη πριν το έτος 1986, διακρίνουμε τα εξής νομοθετικά κείμενα: Α) Ν. 149/1914 «Περί της εις απάντηση υποχρέωσης των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλόμενων αυταίς αναφορών», ο οποίος με τις διατάξεις του άρθ.2 προέβλεπε την υποχρέωση για απάντηση στις αναφορές του πολίτη αρχικά εντός χρονικού διαστήματος 30 ημερών και σε περίπτωση παραβίασης υπήρχε πρόβλεψη για πειθαρχικές ποινές. Β) Νομοθετικό Διάταγμα 3983/1959 (ΦΕΚ 197/Α΄/23-9-1959) «Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών» με το οποίο προβλέφθηκε η σύσταση υπηρεσιών έρευνας παραπόνων σε κάθε Υπουργείο και μια καινοτόμος πρόβλεψη σε περίπτωση που απαιτούνταν για την έκδοση ενός πιστοποιητικού ή προσκόμιση δικαιολογητικών αυτά να μην αναζητούνται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη αλλά να αναζητούνται από την υπηρεσία στην οποία υποβαλλόταν η αρχική αίτηση. Γ) Το Π.Δ. 770/1975 (ΦΕΚ 248/Α΄ /12-11-1975) «Περί διαρθρώσεως του Υπουργείου Προεδρίας Κυβερνήσεως και Οργανισμού Υπηρεσιών τινών αυτού» όπου με τις διατάξεις του άρθ. 27 οργανώθηκε και λειτούργησε το Κέντρο Διοικητικών Πληροφοριών για παροχή πληροφοριών στον πολίτη.

¹⁴ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, «η διασπορά και οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, ο υπερσυγκεντρωτισμός και η άνιση κατανομή υπηρεσιών, η πολυνομία, ο παρασιτισμός, η ρουσφετολογία, κ.τ.λ. συνέθεταν τελικά την χαμηλή ποιότητα στην παροχή υπηρεσιών και την αντιπαραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης» Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σχέσεις Κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις», σελ. 1.

¹⁵ Η ίδρυση Γ.Ε.Π.ΠΟ στους Δήμους μπορούσε να υλοποιηθεί μετά από απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου.

¹⁶ Συγκεκριμένα το άρθ. αναφέρει «γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται με το δελτίο ταυτότητας μπορεί να αποδεικνύονται ενώπιον κάθε αρχής ή δημοσίου τομέα με υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερομένου που συντάσσεται σε ειδικό σφραγιστό χαρτί αξίας 100 δραχμών».

θεωρήθηκε ιδιαίτερα επιτυχής¹⁷. Αξιοσημείωτο είναι ότι είκοσι χρόνια μετά την ανεπιτυχή υλοποίηση του θεσμού των Γ.Ε.Π.ΠΟ και καθώς το έλλειμμα πληροφόρησης του πολίτη συνέχιζε να αποτελεί πηγή ταλαιπωρίας του, το καθ' ύλην αρμόδιο υπουργείο με σχετική του εγκύκλιο συστήνει τα «Γραφεία Υποδοχής Πολιτών». Σκοπός της λειτουργίας του εν λόγω θεσμού ήταν η διευκόλυνση του πολίτη στις καθημερινές επικοινωνίες και συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες, η παροχή πληροφόρησης για όλο το εύρος των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και η καθοδήγησή του στον εντοπισμό της αρμόδιας για το θέμα του υπηρεσίας. Εν συνεχεία ακολούθησε ο Ν. 1892/1990¹⁸ με τον οποίον επιχειρήθηκε η μείωση του αριθμού των υπογραφών σε διοικητικές πράξεις (άρθ. 81) αλλά ουσιαστικά το μέτρο έμεινε ανεφάρμοστο στην πράξη καθώς και σε αυτήν την περίπτωση έγινε μαζική χρήση της εξαιρέσεως από τις ρυθμίσεις του με ΚΥΑ.

Οι προσπάθειες προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της βελτίωσης της σχέσης της με τον πολίτη συνεχίστηκαν με τους Ν. 1943/1991 και 2026/1992¹⁹. Με τις διατάξεις των άρθ. 5 έως 13 του Ν.1943/1991 θεσπίζονται βασικοί κανόνες για τη λειτουργική αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης «στην κατεύθυνση της βελτίωσης στις σχέσεις της με το κοινωνικό σύνολο, το οποίο και είναι ταγμένη να υπηρετεί»²⁰ και προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης-Πολιτών με σκοπό την απλούστευση διαδικασιών και περιστολή της γραφειοκρατίας. Επίσης, στην κατεύθυνση εξυπηρέτησης του πολίτη οριοθετείται, για πρώτη φορά, αποκλειστική προθεσμία απάντησης της διοίκησης εντός 60 ημερών στα αιτήματά του. Ταυτόχρονα, προβλέπεται η καταβολή αποζημίωσης στον αιτούντα, ύψους από 5.000 μέχρι 200.000δρχ., ύστερα από απόφαση ειδικής επιτροπής, στην περίπτωση της μη τήρησης των προαναφερθεισών προθεσμιών²¹.

¹⁷ Μακρυδημήτρης, Α., (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.102-103.

¹⁸ Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 101/ Α'31-7-1990.

¹⁹ Ν. 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 50/Α'11-4-1991 και Ν. 2026/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης κατηγοριών προσωπικού δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 43/ Α'23-3-1992.

²⁰ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» σελ.2.

²¹ Το γεγονός ότι δεν προβλέφθηκαν συγκεκριμένες προθεσμίες για την ολοκλήρωση υποθέσεων του πολίτη και κυρώσεις σε περίπτωση μη διεκπεραίωσης αυτών ήταν κύρια αδυναμία του Ν. 1599/1986 (για τον οποίον έγινε αναφορά παραπάνω) και πιθανόν βασικός παράγοντας που οδήγησε σε πλημμελή εφαρμογή του.

Παρά τα θετικά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη πολλές από τις ρυθμίσεις των ανωτέρω νόμων παρέμειναν ανεφάρμοστες, όπως η λειτουργία Επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης-Πολιτών, ενώ άλλες εφαρμόστηκαν πλημμελώς ή καθόλου δυνάμει της εξαίρεσης μέσω Κ.Υ.Α. Συνεπώς για άλλη μια φορά, ο νόμος έπεσε σε αχρησία.

Επιπροσθέτως, ο Ν. 2539/1997²² και οι διατάξεις του άρθ. 22 κατοχυρώνουν νέους τρόπους επικοινωνίας και πληροφόρησης του πολίτη. Συγκεκριμένα, δίνεται η δυνατότητα να υποβάλλονται τηλεφωνικά μέσω του Ο.Τ.Ε., στον αριθμό 1502, αιτήσεις για την έκδοση ορισμένων διοικητικών εγγράφων και να παραλαμβάνονται από τον πολίτη μέσω του ταχυδρομείου. Επιπλέον, ο Ν.2672/1998²³ στις διατάξεις του άρθρου 14 αναφέρει ότι: *«επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και των ενδιαφερόμενων φυσικών προσώπων, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων προσώπων με τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο»*. Η πρώτη αυτή θεσμοθέτηση της χρήσης νέων τεχνολογιών αποτελεί ουσιαστικό βήμα για την απλούστευση και επιτάχυνση διαδικασιών με πολλαπλά οφέλη στην αύξηση της ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης στις ανάγκες του πολίτη²⁴.

Παράλληλα με τον Ν.2690/1999 καθιερώθηκε στην εθνική έννομη τάξη ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, (στο εξής ΚΔΔ), ο οποίος συντάχθηκε σύμφωνα με τις διαδικασίες της παράγ. 6 του άρθ. 76 του Συντάγματος, από την επιτροπή που συστάθηκε γι' αυτό το σκοπό²⁵ και ρυθμίζει θέματα που αφορούν σε ζωτικά ζητήματα της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, *τίθενται οι όροι για την επικοινωνία δημόσιας διοίκησης και πολίτη με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του σεβασμού της*

²² Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Α'βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)», ΦΕΚ 244/Α'/04-12-1997.

²³ Ν. 2672/1998 «Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ290/Α'/28-12-1998.

²⁴ Η επέκταση και ευρεία χρήση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη προϋποθέτει και τη ρύθμιση θεμάτων ηλεκτρονικής υπογραφής με την οποία κατοχυρώνεται η γνησιότητα των διακινούμενων εγγράφων. Αυτό γίνεται με το Π.Δ. 150/2001 (ΦΕΚ 125/Α'/13-6-2001) το οποίο ψηφίστηκε σύμφωνα με την Οδηγία 99/93 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές.

²⁵ Η επιτροπή σύνταξης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συστάθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 18 και 24 του άρθρου 18 του Ν. 2503/1997 «Νόμος για τη Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 107/Α'/30-5-1997.

προσωπικότητας του, προκειμένου να αναβαθμιστούν ποιοτικά οι παρεχόμενες υπηρεσίες προς αυτόν²⁶. Με το εν λόγω νομοθέτημα κωδικοποιούνται οι διάσπαρτες προϋπάρχουσες διατάξεις ενώ παράλληλα διατυπώνονται νέες. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθ. 4, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διεκπεραιώνει τις υποθέσεις του πολίτη μέσα σε προθεσμία 50 ημερών εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Επίσης, προβλέπεται ότι «...αν η αίτηση του πολίτη υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο». Σκοπός της εν λόγω διάταξης είναι η αποφυγή της άσκοπης ταλαιπωρίας του πολίτη καθώς και η αποσυμφόρηση του από την πολυπλοκότητα των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης. Στα άρθ. 3 και 11 θεσπίζεται η υπεύθυνη δήλωση (άρθ. 8 Ν.1599/1986) ως αποτελεσματικό μέσο απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών διευκολύνοντας σε μείζονα βαθμό τον πολίτη κατά τη συναλλαγή του με τη διοίκηση. Σημαντική για την απλούστευση των διαδικασιών και την γρήγορη εξυπηρέτηση του πολίτη είναι η απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Ανασυγκρότησης ΔΙΑΔΠ/Α1/18368(ΦΕΚ 1276/Β/1.10.2002) με την οποία καθορίστηκε νέος τύπος και περιεχόμενο της υπεύθυνης δήλωσης. Με την απόφαση αυτή δόθηκε η δυνατότητα στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης να ενσωματώνουν την υπεύθυνη δήλωση σε έντυπα αιτήσεων, ενώ ο πολίτης μπορεί πλέον να την συντάσσει σε απλό φύλλο χαρτιού. Επιπλέον, με το άρθ. 6 προβλέπεται η «προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου», δηλαδή η υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του πολίτη να τον καλεί να εκφράσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικά ως προς το σχετικό ζήτημα²⁷. Η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης συμβάλλει στην οικοδόμηση επικοινωνιακής σχέσης ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τον πολίτη. Ο πολίτης δεν αντιμετωπίζεται ως απρόσωπη οντότητα αλλά ως υποκείμενο δικαιωμάτων, ενώ παράλληλα ενισχύεται η εμπιστοσύνη του προς τη δημόσια διοίκηση. Τέλος, στο άρθ. 10 (επανα)καθιερώνεται, η δυνατότητα υποβολής αίτησης ή άλλου εγγράφου προς τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης με μηχανικά μέσα (π.χ. τηλεομοιοτυπία).

²⁶ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» σελ.1.

²⁷ Πρόκειται για μια ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής του Διοικητικού Δικαίου η οποία ερείδεται επί του συνταγματικού κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση (άρθ.20 παρ. 2 Συντ).

Αναφορικά με τον ΚΔΔ, αξίζει να αναφερθεί ότι οι διατάξεις του βελτιώθηκαν και εκσυγχρονίστηκαν με μια σειρά μεταγενέστερων νόμων από τους οποίους κυριότεροι είναι:

α) Ν. 3230/2004²⁸, με τον οποίον κατοχυρώνεται ρητά ότι για την έκδοση διοικητικής πράξης, η δημόσια διοίκηση απαιτεί την υποβολή δικαιολογητικών από τον πολίτη, μόνο εφόσον αυτά προβλέπονται σε διατάξεις νόμων ή άλλων κανονιστικών πράξεων και ότι οποιαδήποτε άλλη απαίτηση υποβολής επιπλέον δικαιολογητικών είναι μη σύννομη και έχει ως αποτέλεσμα την ταλαιπωρία του πολίτη²⁹. Προβλέπεται, επίσης, η αντικατάσταση δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση και ο χρόνος διεκπεραίωσης υποθέσεων του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση μειώνεται από τις 60 ημέρες στις 50.

β) Ν. 3242/2004³⁰, με τον οποίον εισάγεται μια σειρά αντιγραφειοκρατικών ρυθμίσεων που αφορούν τόσο στη βελτίωση υπαρχουσών διατάξεων όπως η μείωση υπογραφών στα διοικητικά έγγραφα³¹ (ήδη είχε θεσπιστεί ίδια ρύθμιση με το Ν.1892/1990, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω), όσο και στην εισαγωγή νέων με στόχο την απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.³² Μεταξύ άλλων θεσμοθετείται η δυνατότητα αναζήτησης δικαιολογητικών για λογαριασμό του πολίτη μετά από αίτησή του (άρθ. 5). Περαιτέρω, με το μεταγενέστερο Ν.3448/2006³³ (άρθ. 16 παρ.5) θεσπίζεται η υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών.³⁴ Επίσης, στο άρθ. 6 του ίδιου νόμου, προβλέπεται η υποχρεωτική ανασύσταση φακέλου με δικαιολογητικά,

²⁸ Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 44/ Α' /11-2-2004.

²⁹ Η εν λόγω διάταξη, αποτελεί εκδήλωση της γενικής αρχής του Διοικητικού Δικαίου που αφορά στην «αρχή της αναλογικότητας».

³⁰ Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ», ΦΕΚ102/Α' /24-5-2004.

³¹ Στο Ν. 3242/2004, επαναλαμβάνεται η απλούστευση διαδικασιών μέσω του περιορισμού των υπογραφών ενώ αργότερα, τον Οκτώβριο του 2007 εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών η με αριθ. ΔΟΑ/Οικ.26601/10.10.2007 εγκύκλιος με θέμα: «Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και τα διοικητικά έγγραφα» η οποία υπενθυμίζει τη μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και τα διοικητικά έγγραφα γιατί όπως συγκεκριμένα αναφέρει «...η εφαρμογή των διατάξεων των παλαιότερων νόμων ατόνησε, με αποτέλεσμα την επανεμφάνιση του προβλήματος».

³² Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ» σελ. 1.

³³ Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», ΦΕΚ 57/Α' /15-3-2006.

³⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην υποχρεωτική αναζήτηση δικαιολογητικών από τη δημόσια διοίκηση εντάσσονται τα πιστοποιητικά γέννησης και οικογενειακής κατάστασης, οι ληξιαρχικές πράξεις γεννήσεων, γάμων και θανάτων, τα αντίγραφα ποινικού μητρώου κ.λπ. (εγκύκλιοι ΥΠΕΣΔΑ ΔΙΑΔΠ/Α/28032/8-12-2006 και ΔΙΑΔΠ/Α/11353/7-5-2007).

τα οποία έχει προσκομίσει ο πολίτης και ο οποίος έχει απολεσθεί με υπαιτιότητα της υπηρεσίας μέσα σε προθεσμία 30 ημερών³⁵. Τέλος, καθιερώνεται η καταβολή πλήρους αποζημίωσης στον πολίτη σε περίπτωση υπέρβασης των προθεσμιών διεκπεραίωσης των υποθέσεων του της οποίας το ποσό θα υπολογίζεται από αρμόδια επιτροπή μέσα σε διάστημα δύο μηνών.

γ)Ν.3345/2005³⁶, με τον οποίον θεσπίζονται νέες διευκολύνσεις για τον πολίτη. Ειδικότερα:

·Βεβαιώνεται το γνήσιο της υπογραφής του ενδιαφερόμενου πολίτη και από το Κ.Ε.Π.

·Καταργείται η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερόμενου πολίτη, όταν προσέρχεται αυτοπροσώπως για υποθέσεις του στις Υπηρεσίες του Δημοσίου Τομέα ή τα Κ.Ε.Π.

·Επικυρώνονται αντίγραφα ιδιωτικών εγγράφων και εγγράφων που έχουν εκδοθεί από αλλοδαπές αρχές, από ακριβή αντίγραφα αυτών, εφόσον έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο ή δημόσια αρχή.

·Βεβαιώνεται η ταυτοπροσωπία των ανηλίκων κάτω των δεκατεσσάρων ετών οι οποίοι δεν είναι κάτοχοι δελτίου αστυνομικής ταυτότητας.

Αναφορικά με το Ν. 4250/2014³⁷ πρέπει να επισημανθεί ότι οι διατάξεις του άρθ. 1, καταργούν την υποχρέωση υποβολής πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων από τον πολίτη στο σύνολο των συναλλαγών του με τη δημόσια διοίκηση. Είναι προφανές ότι *«με τη ρύθμιση αυτή επέρχεται, σε μεγάλο βαθμό, μείωση των διοικητικών βαρών του πολίτη και των επιχειρήσεων κατά τις συναλλαγές του με φορείς του δημοσίου εν γένει, με άμεση συνέπεια την ταχύτερη και χωρίς κόστος εξυπηρέτησή του»*³⁸.

³⁵ Στο πλαίσιο εφαρμογής του συγκεκριμένου άρθρου, εκδόθηκε το υπ' αριθ. 114/30-6-2005 Προεδρικό Διάταγμα, ΦΕΚ 165/Α'/2005 με το οποίο καθορίζεται η διαδικασία ανασύστασής του.

³⁶ Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων», ΦΕΚ138/Α'/16-6-2005.

³⁷ Ν. 4250/2014 «Διοικητικές Απλουστεύσεις, Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα, Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις», ΦΕΚ 74/Α'/26-3-2014.

³⁸ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο του νόμου «Διοικητικές Απλουστεύσεις, Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα, Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις», σελ. 2.

1.4. Θεσμοί ενίσχυσης της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη

1.4.1. Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη»

Ο «Συνήγορος του Πολίτη»,³⁹ (στο εξής ΣτΠ) συστάθηκε με το Ν.2477/1997⁴⁰, όπως αυτός συμπληρώθηκε με τον Ν 3094/2003⁴¹ και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολίτη και δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.⁴² Είναι ανεξάρτητη⁴³ διοικητική αρχή, η οποία δεν τελεί σε καμιά ιεραρχική σχέση με άλλα κυβερνητικά όργανα, ούτε υπόκειται σε έλεγχο από αυτά (άρθρο 2 Ν. 2477/1997).

Ο ΣτΠ οργανώνεται σε έξι κύκλους δραστηριότητας⁴⁴, ένας εκ των οποίων αφορά στη σχέση δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Η συμβολή του συνίσταται κυρίως στην προσπάθεια του να εντάξει τη σχέση αυτή σε ένα πλαίσιο συνεργασίας κυρίως μέσα από υιοθέτηση πρακτικών που στηρίζονται στη λογική της επίλυσης των διαφορών και κατανόησης σφαλμάτων, ενώ η συμβουλευτική του φύση τον εμφανίζει ως αρωγό και όχι ως αντίπαλο της δημόσιας διοίκησης⁴⁵. Επίσης ο εν λόγω θεσμός αποβλέπει στη δημιουργία μιας καινούργια γλώσσα επικοινωνίας καθιστώντας τη δημόσια διοίκηση πιο φιλική και οικεία στον πολίτη. Ο ΣτΠ για τα ελληνικά δεδομένα έχει ήδη καταξιωθεί στη συνείδηση του πολίτη, το οποίο

³⁹ Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως θεσμός, με τη μορφή της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής (Α.Δ.Α) δεν είναι ελληνικό φαινόμενο οργάνωσης της κρατικής διοίκησης. Εντοπίζεται στις σκανδιναβικές χώρες, με πρωτοπόρο τη Σουηδία, όπου με τη Συνταγματική αναθεώρηση του 1809 καθιερώθηκε ο θεσμός του Ombudsman προς τον οποίο αντιστοιχεί και ο ελληνικός, με την επωνυμία Συνήγορος του Πολίτη, Παγκάκης, Γρ., (1991), «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 364.

⁴⁰ Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης», ΦΕΚ 59/Α' / 18-4-1997

⁴¹ Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του πολίτη και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 10/Α' / 22-1-2003.

⁴² Ν. 2477/1997 ο.π. άρθ. 1 παράγ. 1 και 2 (υπ. 40).

⁴³ Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, άρθ. 103 παρ. 9, κατοχυρώνεται συνταγματικά ως ανεξάρτητη αρχή: «νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Σνηγόρου του πολίτη που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή».

⁴⁴ Οι άλλοι πέντε κύκλοι δραστηριοτήτων είναι: Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνικής Προστασίας, Ποιότητας Ζωής, Δικαιώματα του Παιδιού και Ισότητας των δύο Φύλων.

⁴⁵ Ωστόσο, η άρνηση συνεργασίας δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου δημόσιας διοίκησης με τον Συνήγορο του Πολίτη συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος ή λόγο αντικατάστασης, ενδεχομένως και παύσης μετά από υποτροπή. Αν μάλιστα προκύπτουν ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, μπορεί ο Συνήγορος του Πολίτη να διαβιβάσει την υπόθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα για την διερεύνηση ειδικού ποινικού αδικήματος που τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι 2 ετών σύμφωνα με την παρ. 10, άρθ.4, Ν. 3094/2003.

επιβεβαιώνεται και από τα στοιχεία που καταχωρούνται στις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ⁴⁶.

1.4.2 Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη.

Με το Ν. 3852/2010⁴⁷ (άρθ. 77) προβλέπεται, για πρώτη φορά, ο θεσμός του «Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» σε δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων. Με το άρθ. 179 του ίδιου νόμου καθιερώνεται ο «Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης». Πρόκειται για ένα θεσμό που δρα ως υπερασπιστής των συμφερόντων του πολίτη από την κακοδιοίκηση των δημοτικών/περιφερειακών αρχών και συμβάλλει ώστε να επανασυμφιλιωθεί η τοπική διοίκηση με τον πολίτη. Συγκεκριμένα, στις τοπικές αρχές, έχει εκχωρηθεί η αρμοδιότητα να διαχειρίζονται αρκετά ζητήματα που επηρεάζουν την καθημερινή ζωή του πολίτη (όπως κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, κατασκευές οδοποιίας και κοινοχρήστων χώρων, άδειες λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θέματα πολεοδομίας κ.ά.) των οποίων ο χρόνος και ο τρόπος υλοποίησης ανήκει στην διακριτική ευχέρεια των δημοτικών/περιφερειακών αρχών, ο Συμπαραστάτης αφουγκραζόμενος τις ανάγκες των πολιτών μπορεί να συμβάλλει στην ταχύτερη διεκπεραίωση τους.

Ο Συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών ή επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του Δήμου ή της Περιφέρειας και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ διαπραγματεύεται, συζητά, αλληλογραφεί αλλά και πραγματώνει ουσιαστικές παρεμβάσεις με προτάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και την καλύτερη άσκηση των δικαιωμάτων τους. Ο Συμπαραστάτης αναζητά τον κοινό τόπο, στον οποίο η λογική τεκμηρίωση μπορεί να πετύχει την γεφύρωση της διάστασης που έχει

⁴⁶ Βλ. ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr.

⁴⁷ Ν. 3852/2010, «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*» (Φ.Ε.Κ. 187 Α/7.6.2010) Στην αιτιολογική έκθεση του παραπάνω νόμου σχετικά με το θεσμό του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης αναφέρεται ότι «...τα πολυσυζητημένα προβλήματα κακοδιοίκησης στους δήμους, τα παράπονα αρκετών πολιτών για μεροληψία και επιλεκτική πρόσβαση στα κέντρα αποφάσεων των δημοτικών αρχών, αλλά και η υπερφόρτωση του δημάρχου από αιτήματα και παράπονα μεμονωμένων πολιτών και ομάδων, καθιστούν αναγκαία την καθιέρωση ενός νέου θεσμού διαμεσολάβησης μεταξύ διοικούμενων και δημοτικών αρχών και υπηρεσιών. Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης θα έχει ως αποστολή την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, την βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από την ασφυκτική και συχνά, παραλυτική, συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών...».

προκύψει, ωστόσο δεν έχει την εξουσία να επιβάλλει δεσμευτικά το αποτέλεσμα της κρίσης του.

Ο θεσμός του Συμπαραστάτη απαξιώθηκε πριν ακόμη αρχίσει να εφαρμόζεται στην πράξη.⁴⁸ Μεγάλο ρόλο στην πρόιμη απαξίωση του θεσμού, έπαιξε η ελλιπής ενημέρωση των δημοτών για την πρόβλεψη που υπήρχε στο νόμο σχετικά με την ίδρυση του και ίσως και η καχυποψία, με την οποία αντιμετωπίζονται πολλές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση⁴⁹.

1.5 Εφαρμογή έργου «Αστερίας» και «Αριάδνη» - Ο προάγγελος των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών.

Στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας»⁵⁰ και της αναπτυξιακής στρατηγικής για τα νησιά, το πρώην Υπουργείο Αιγαίου υλοποίησε σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το έργο διοικητικής εξυπηρέτησης των πολιτών του Αιγαίου «Αστερίας», το οποίο συνέβαλε στην εξυπηρέτηση του πολίτη των απομακρυσμένων νησιών. Μέσω του συγκεκριμένου έργου, όλες οι διοικητικές υπηρεσίες «κατεβαίνουν» στον δήμο, δηλαδή στο πλησιέστερο προς τον πολίτη διοικητικό επίπεδο. Οι νησιώτες προσέρχονταν στον δήμο, συμπλήρωναν το ψηφιοποιημένο έντυπο αίτησης, το οποίο διαβιβαζόταν ηλεκτρονικά από τον υπάλληλο του «Γραφείου του Πολίτη»⁵¹ στην έδρα της νομαρχίας, ή άλλης αρμόδιας υπηρεσίας και παραλάμβαναν, επίσης, από τον ίδιο υπάλληλο το απαντητικό έγγραφο με μειωμένο κόστος και σε λιγότερο χρόνο. Οι δήμοι των νησιών μετατράπηκαν, μέσω του «Αστερία», σε κέντρα παροχής ολοκληρωμένων διοικητικών υπηρεσιών προς τον πολίτη⁵², ενώ ταυτόχρονα ο πολίτης διευκολύνεται στις συναλλαγές του με τη δημόσια διοίκηση, με όσο το δυνατόν μικρότερες μετακινήσεις και λιγότερες καθυστερήσεις. Η μεγάλη επιτυχία έκανε το έργο

⁴⁸ Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι από τους 172 Καλλικρατικούς δήμους, με πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους, στους οποίους έπρεπε να καθιερωθεί το αξίωμα του Συμπαραστάτη το 2011, εξελέγησαν μόνο 29 και από αυτούς, λίγο αργότερα αποχώρησαν οι 13.

⁴⁹ Οι βελτιώσεις που προσπάθησαν να επιφέρουν οι νόμοι που ακολούθησαν και συγκεκριμένα η παρ.2 του άρθ.58 του Ν. 3966/2011 (Φ.Ε.Κ. 118/ Α'/24-5-2011) και άρθρο 4 του Ν. 4257/2014 (Φ.Ε.Κ. 93 /Α'/14-4-2014) δεν φαίνεται να έφεραν αποτέλεσμα στην αποδοχή του θεσμού του Συμπαραστάτη από αιρετούς και πολίτες.

⁵⁰ <http://www.infosoc.gr/infosoc/elGR/epktp/piousendiaferei/idiotes/pshfiakes/citizen.htm> (Δικτυακή Πύλη για την Κοινωνία της Πληροφορίας).

⁵¹ Το «Γραφείο του Πολίτη» αντικαταστάθηκε από τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) με την έναρξη του Ν.3013/2002.

⁵² <http://www.ypai.gr/site/home/Basic+Menu/Programs/Olokliwmena/Asterias.csp>.

«Αστερίας» να χρησιμοποιηθεί και σε άλλες μη νησιωτικές περιοχές της χώρας με το όνομα «Αριάδνη» .

1.6 Θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη.

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη (στο εξής ΚΕΠ) αποτελούν την ουσιαστικότερη και πιο εκτεταμένη εφαρμογή των μέτρων για την εξυπηρέτηση του πολίτη στην πράξη, η οποία ξεκίνησε σύμφωνα με το άρθ. 31 του Ν. 3013/2002⁵³. Τα ΚΕΠ αναλαμβάνουν όλο το διοικητικό φορτίο αντί του πολίτη, και εκδίδουν άμεσα τα έγγραφα που ο αυτός χρειάζεται μειώνοντας έτσι την ανάγκη ο πολίτης να απευθύνεται σε πολλές υπηρεσίες για να ολοκληρώσει την υπόθεσή του. Η διεκπεραίωση της υπόθεσης του είναι ολοκληρωμένη, από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης. Θετική συνέπεια από την λειτουργία των ΚΕΠ αποτελεί η μείωση των διαδρομών και της ταλαιπωρίας του πολίτη καθώς και η ταχύτητα ολοκλήρωσης των συναλλαγών του. Ο πολίτης πλέον μπορεί να διεκπεραιώσει πάνω από 1000 πιστοποιημένες διοικητικές διαδικασίες φορέων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα⁵⁴ μέσω ενός μοντέλου τυποποίησης διαδικασιών σε προκαθορισμένο χρόνο.

Εν κατακλείδι, ο θεσμός των ΚΕΠ αποτελεί στην συνείδηση του πολίτη έναν άκρως επιτυχημένο και σημαντικό θεσμό της δημόσιας διοίκησης για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, καθώς η λειτουργία και η πληθώρα των αρμοδιοτήτων τους ερείδονται επί βασικών δημοκρατικών αρχών και αξιών παρέχοντας το ίδιο επίπεδο προσβασιμότητας στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης σε όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από την οικονομική και πολιτική τους ισχύ ή τον τόπο κατοικίας τους. Η δημόσια διοίκηση απέδειξε πλέον ότι έχει κατανοήσει την ανάγκη να παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στον πολίτη.

⁵³ Ν. 3013/2002, «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ 102/Α'/1-5-2002 όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 5 περ. α' του άρθ.11 του Ν 3146/2003, «Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 125/Α'/23-5-2003.

⁵⁴ ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.6190/12-3-2012 «Δικαιώματα των πολιτών και των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες», Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σελ. 6.

1.7 Ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του πολίτη

1.7.1. Πρόγραμμα TAXIS (TAX Information System)

Το TAXIS αποτελεί το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα που υποστηρίζει τη λειτουργία των κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών. Αρχικός του ρόλος ήταν η ηλεκτρονική υποβολή και εκκαθάριση φορολογικών δηλώσεων του πολίτη. Σταδιακά ενσωματώθηκαν και λειτουργίες που αφορούν όλες τις οικονομικές δοσοληψίες⁵⁵ του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Όλες οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες είναι σχεδιασμένες προσεκτικά με γνώμονα την ευκολότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση για τον τελικό χρήστη. Αποτελεί, επίσης, την ηλεκτρονική εφαρμογή μέσω της οποίας ασκείται κοινωνική πολιτική με τη μορφή επιδομάτων.

1.7.2 Διαδικτυακή πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ»

Η Διαδικτυακή πύλη «ΕΡΜΗΣ»⁵⁶ αποτελεί την κεντρική διαδικτυακή πύλη της δημόσιας διοίκησης και έχει συμβάλει σε σημαντικό βαθμό στην παροχή υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τον πολίτη. Συγκεκριμένα, προσφέρει υπηρεσίες ενημέρωσης σχετικά με τις συναλλαγές του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση⁵⁷, είτε είναι φυσικές είτε είναι ηλεκτρονικές, παρέχοντας παράλληλα τη δυνατότητα να λαμβάνει πλήρως αυτοματοποιημένα αντίγραφα πιστοποιητικών, ληξιαρχικών πράξεων ή βεβαιώσεων που τον αφορούν. Η πύλη «ΕΡΜΗΣ» εγκαθιδρύει ένα κανάλι διαρκούς και αμφίδρομης επαφής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση αλλά παρά τις καλές προοπτικές του⁵⁸ το πρόγραμμα φαίνεται να υπολειτουργεί.

⁵⁵ Ο πλήρης κατάλογος των συναλλαγών που μπορούν να πραγματοποιηθούν ηλεκτρονικά βρίσκεται αναρτημένος στην ιστοσελίδα www.gsis.gr

⁵⁶ Ιστοσελίδα www.ermis.gov.gr

⁵⁷ Στην προσπάθεια για την άμεση, ορθή και έγκυρη ενημέρωση του πολίτη και των επιχειρήσεων για τις δραστηριότητες και πρωτοβουλίες που αναπτύσσονται στο χώρο της δημόσιας διοίκησης εκδίδεται ηλεκτρονικά η Εφημερίδα «ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά», η οποία αναρτάται κάθε Τρίτη στη διαδικτυακή Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ» με μορφή newsletter, υπό το διακριτικό τίτλο «ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά» <http://www.ermis.gov.gr/portal/page/ermis/newsletter>. Στα θέματα της Εφημερίδας «ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά» περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι ανακοινώσεις των Υπηρεσιών του Δημοσίου και ευρύτερου Δημοσίου για προσλήψεις και μετατάξεις ενώ το περιεχόμενο της Εφημερίδας εμπλουτίζεται με επίκαιρα θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος όπως δράσεις για την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, τη βελτίωση των σχέσεων δημόσιας διοίκησης – πολίτη κ. ά. Σχετικές οι ΔΙΑΔΚΠΟ/Φ19/οικ.16079/13-7-2010 και ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.6190/12-3-2012 εγκύκλιοι.

⁵⁸ Η δικτυακή πύλη «ΕΡΜΗΣ» έχει ως στόχο να λειτουργήσει ως μοναδικό σημείο επαφής για τις συναλλαγές μεταξύ των πολιτών και των επιχειρήσεων και των διαφόρων φορέων της δημόσιας

1.7.3 Μητρώο Πολιτών «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Εθνικού Δημοτολογίου», (Εθνικό δημοτολόγιο και Εθνικό Ληξιαρχείο)

Με το Ν.3274/2004⁵⁹ θεσπίστηκε η κατάρτιση και η τήρηση του Εθνικού Δημοτολογίου, το οποίο συγκροτείται από το σύνολο των εγγραφών και μεταβολών των Ελλήνων δημοτών, που είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια των Δήμων της χώρας. Η σύστασή του αποβλέπει στην απλούστευση και στον εκσυγχρονισμό των διοικητικών διαδικασιών, και στην πληρότητα κατά την εξυπηρέτηση του πολίτη, καθώς δίνει την δυνατότητα στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης να ζητούν ηλεκτρονικά (πιστοποιημένα και επιβεβαιωμένα) από ένα κεντρικό σημείο όλες τις πληροφορίες που αφορούν τον πολίτη για την διεκπεραίωση των υποθέσεών του. Με την ολοκλήρωση της υλοποίησης του έργου⁶⁰ αναμένεται ότι θα αποφευχθεί πολύ μεγάλος αριθμός μετακινήσεων και αυτοπρόσωπης παρουσίας πολιτών σε δημόσιες υπηρεσίες και θα βελτιωθεί σημαντικά η ταχύτητα διεκπεραίωσης των ατομικών τους υποθέσεων.

1.8 Κώδικες - Οδηγοί

1.8.1 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999)

Έγινε σχετική αναφορά στην δεύτερη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου καθώς και στην υποενότητα 2.2.2. του δεύτερου κεφαλαίου που ακολουθεί (Η πρόσβαση του πολίτη στη δημόσια πληροφορία).

1.8.2 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Μια πρώτη προσπάθεια κατάρτισης κώδικα υπαλληλικής δεοντολογίας παρατηρείται το 1986 από το τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης η οποία όμως δεν τελεσφόρησε. Το 2000 ακολούθησε μια νέα προσπάθεια από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, η οποία ολοκληρώθηκε με την κατάρτιση του

διοίκησης, αξιοποιώντας ολοκληρωμένες και ασφαλείς υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. <http://www.opengov.gr/ogp/?p=52>.

⁵⁹ Ν.3274/2004 «*Οργάνωση και λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού*», κεφάλαιο Γ', ΦΕΚ 195/Α'/19-10-2004.

⁶⁰ Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης μέχρι την 1-6-2016 είχαν ενταχθεί στο σύστημα του Εθνικού Δημοτολογίου 325 Δήμοι. ιστοσελίδα www.ypes.gr. (τελ. Επίσκεψη 18/8/2016).

Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων που κάλυπτε όλες τις πλευρές της δράσης των δημοσίων υπαλλήλων π.χ. συμπεριφορά προς τον πολίτη, προς την ηγεσία προς τους συναδέλφους κ.λπ. Εν συνεχεία το 2005 εκδίδεται ο Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων⁶¹. Στο πλαίσιο της ευρύτερης αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της συντονισμένης προσπάθειας για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που αυτή παρέχει, εκδόθηκε, το 2012, νέος Οδηγός⁶² που περιλαμβάνει τόσο τις πρόσφατες ρυθμίσεις, όπως είναι οι διατάξεις περί διαφάνειας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, οι διατάξεις του νέου πειθαρχικού δικαίου κ.λπ., όσο και μια σφαιρικότερη προσέγγιση σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του πολίτη που συναλλάσσεται με υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Βασική παραδοχή είναι ότι η συνεργασία δημόσιας διοίκησης και πολίτη *«πρέπει να διέπεται αμοιβαία από τις αρχές του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας, της καλής πίστης, προκειμένου να είναι αποτελεσματική και αποδοτική και να εμπεδώνει την εμπιστοσύνη του ενός προς τον άλλο»*⁶³.

1.8.3 Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

Οι διατάξεις του Ν.3528/2007⁶⁴ ρυθμίζουν τα σχετικά με τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα, σύμφωνα με την διάταξη της παρ.2 του άρθ. 27 προβλέπεται ότι, *«ο υπάλληλος οφείλει κατά την άσκηση των καθηκόντων του να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια στους διοικούμενους και να τους εξυπηρετεί κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους»*. Η παραπάνω διάταξη συμπληρώνεται με το αρθρ 117, το οποίο προβλέπει και επιβολή πειθαρχικής ποινής σε περίπτωση μη συμμόρφωσης⁶⁵.

⁶¹ Ο Οδηγός εκδόθηκε με κοινή πρωτοβουλία του ΥΠΕΣΔΔΑ και της Αρχής «Συνήγορος του πολίτη».

⁶² Ο νέος Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και της Ανεξάρτητης Αρχής «Συνήγορος του πολίτη».

⁶³ Βλέπε *«Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς»*, (2012), σελ. 9.

⁶⁴ Ν.3528/2007 *«Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»*, ΦΕΚ 26/Α'9-2-2007 και σχετική εγκύκλιο ΥΠΕΣΔΑ ΔΙΑΔΠ/Α/9667/17-4-2007

⁶⁵ Συγκεκριμένα η παρ. 4 του άρθ. 117 του Ν.3528/2007 αναφέρει. *« Πειθαρχική εξουσία δύναται να ασκεί και ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: α) στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση τους, μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και μη εφαρμογή των περί απλούστευσης*

Ο νομοθέτης στο δεύτερο άρθρο του Ν. 4057/2012⁶⁶ που ακολούθησε, συνεχίζει να αντιμετωπίζει την «*άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες, την αναξιοπρεπή συμπεριφορά και την μη έγκαιρη απάντηση σε αιτήσεις πολιτών*» ως πειθαρχικά παραπτώματα. Σημαντική δε είναι και η εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΔΙΣΚΠΟ/1.2/ΟΙΚ26792/23-12-2010⁶⁷ στην προσπάθεια να διαμορφωθεί ένα σώμα υπαλλήλων με ήθος και έθος στη σχέση του με τον πολίτη καθόσον, η ποιότητα της υπό εξέταση σχέσης δεν εξαντλείται μόνο στην εφαρμογή των νόμων ή δημιουργία θεσμών, αλλά συναρτάται σε μεγάλο βαθμό με τον τρόπο με τον οποίο τα στελέχη της διοίκησης επικοινωνούν με τον πολίτη και εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους⁶⁸.

1.9 Χάρτες δικαιωμάτων πολιτών

Ο θεσμός των Χαρτών Υποχρεώσεων προς τους Πολίτες, ο οποίος κατοχυρώνεται νομοθετικά με το άρθρο δεύτερο του Ν. 2690/1999,⁶⁹ αποτελεί

των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας διατάξεων. β) στους υπαλλήλους των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα»

⁶⁶ Ν. 4057/2012 «*Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημόσιας Διοίκησης*», ΦΕΚ 54/Α'/2012.

⁶⁷ Η εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Α&Η.Δ. ΔΙΣΚΠΟ/1.2/ΟΙΚ26792/23-12-2010 με θέμα «*Ανταπόκριση δημοσίων υπηρεσιών σε τηλεφωνικές κλήσεις πολιτών*» αναφέρει συγκεκριμένα: *η εξυπηρέτηση των πολιτών αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι οφείλουν, χωρίς να φείδονται κόπου και χρόνου, να ικανοποιούν την ανάγκη των πολιτών για πληροφόρηση επιδεικνύοντας ιδιαίτερο σεβασμό σε κάθε έναν πολίτη που επικοινωνεί με αυτές. Επομένως, η μη ανταπόκριση των δημοσίων υπαλλήλων σε τηλεφωνικές κλήσεις δεν συνάδει ούτε με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ούτε και με την προσπάθεια που καταβάλλεται για την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με ευέλικτους και ταχείς τρόπους εξυπηρέτησης όπως είναι οι τηλεφωνικές αιτήσεις ή με άλλους τρόπους, σημαντικός αριθμός των οποίων στηρίζεται στη σύγχρονη τεχνολογία, όπως είναι η επικοινωνία με τηλεμοιότυπο(fax), ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (e-mail) ή το διαδίκτυο, όπου τούτο είναι εφικτό. Εξάλλου, η μη εξυπηρέτηση πολιτών συνιστά πειθαρχικό αδίκημα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 107 παρ. 1 περ. ιβ του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα. Επίσης, Κάθε δημόσιος υπάλληλος οφείλει να απαντά στις τηλεφωνικές κλήσεις, να δηλώνει το όνομά του και να απαντά με ευγένεια και προθυμία στις ερωτήσεις που του απευθύνονται. Εάν είναι αναρμόδιος, διευκολύνει τον πολίτη να εντοπίσει τον αριθμό κλήσης και το ονοματεπώνυμο του αρμοδίου. Εάν αυτό δεν είναι δυνατό, φροντίζει να παραπέμψει τον πολίτη σε κάποια υπηρεσία πληροφόρησης κοινού. Καθώς και ότι, Κάθε δημόσια υπηρεσία οφείλει να αναρτά σε εμφανές σημείο του δικτυακού της τόπου τα στοιχεία επικοινωνίας των κατά οργανική μονάδα υπαλλήλων της (αριθμούς τηλεφώνων, Fax, e-mail), με άμεση επικαιροποίηση τους, στην περίπτωση τυχόν μεταβολών των στοιχείων αυτών.*

⁶⁸ Συνήγορος του Πολίτη, Δελτίο Τύπου Παρουσίασης «*Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*» Αθήνα, 6 Απριλίου 2012 διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr

⁶⁹ «*Τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, όπως ισχύει, οι Ο.Τ.Α α' και β' βαθμίδας, καθώς και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, μπορούν, να καταρτίζουν Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους πολίτες, με τους οποίους συναλλάσσονταιΟι Χάρτες Υποχρεώσεων μπορούν να προσδιορίζουν οποιεσδήποτε δεσμεύσεις, χρονικές ή άλλες, της υπηρεσίας ή του φορέα, που τον κατάρτισε, προς τους πολίτες, σε σχέση με την*

βασικό τμήμα των μέτρων για τη δημιουργία σχέσεων αλληλοσεβασμού και συνεργασίας μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Οι χάρτες αποτελούν διακηρύξεις αρχών και δεσμεύσεων χωρίς κανένα νομικό έρεισμα και προκαλούν αυτοδέσμευση της υπηρεσίας που τον εκδίδει προς τον πολίτη. Μέσα από τους χάρτες ο πολίτης γνωρίζει τι προσδοκά από τη δημόσια διοίκηση αλλά και ποιες είναι οι υποχρεώσεις του απέναντι σ' αυτήν. Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν έχουν καταρτιστεί τέτοιοι Χάρτες στα πλαίσια λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, κάτι που μπορεί να ερμηνευτεί ως δείγμα δυσπιστίας έναντι των κανόνων ήπιου δικαίου.

1.10 Ανακεφαλαίωση

Αποτιμώντας το νομοθετικό έργο των τελευταίων 30 ετών προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της σχέσης της δημόσιας διοίκησης και πολίτη μπορούμε να εντοπίσουμε πολλά και αξιοπρόσεκτα βήματα τα οποία σηματοδοτούν την αλλαγή της κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης και τη μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο, προσιδιάζον σε αυτό που αποδίδουμε ως «ανθρωποκεντρική» δημόσια διοίκηση. Οι προθέσεις όμως του νομοθέτη δεν συνοδεύτηκαν πάντοτε από τα επιθυμητά αποτελέσματα, καθώς η εφαρμογή των νόμων δεν συνιστά εμπεδωμένη πραγματικότητα στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως δείχνει τουλάχιστον η μέχρι τώρα η πορεία. Ενδεικτικό της παραπάνω τάσης είναι η ανάγκη της επαναδιατύπωσης διατάξεων νόμων σε επόμενες, αφού οι προηγούμενοι ατόνησαν ή δεν εφαρμόστηκαν και έμειναν στο επίπεδο του κανονιστικού πλαισίου. Παρόλα αυτά, όλες οι ρυθμίσεις κινούνται στη σωστή κατεύθυνση και τα βήματα που θα ακολουθήσουν πρέπει να οδηγήσουν στην ολοκλήρωση της προσπάθειας για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη.

Κομβικό σημείο στην κατεύθυνση βελτίωσης της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη αποτελεί ο θεσμός του ΣτΠ, καθώς εκφράζει την κοινωνία των πολιτών και συμπληρώνει το κενό από την αδυναμία ανάπτυξής της. Πρόκειται σαφώς για

ποιότητα των παρεχόμενων, σε αυτούς, αγαθών ή υπηρεσιών. Οι εν λόγω δεσμεύσεις αποτελούν υποχρεώσεις πέραν εκείνων, που προβλέπονται από τις οικείες κανονιστικές ρυθμίσεις, που διέπουν τις κατά περίπτωση ασκούμενες αρμοδιότητες. Με τους Χάρτες μπορούν επίσης να προσδιορίζονται διαδικασίες ελέγχου της τήρησης του περιεχομένου του Χάρτη και των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί. Με τους Χάρτες Υποχρεώσεων μπορούν να προβλεφθούν επίσης και συγκεκριμένες διοικητικές συνέπειες, που θα υποκινούν την υπηρεσία ή το φορέα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει, προς τους συναλλασσόμενους πολίτες ...».

θεσμό ο οποίος αντικατοπτρίζει τις βασικές αρχές του κράτους δικαίου καταδεικνύοντας παράλληλα όχι μόνο τη σπουδαία σημασία που έχει η επίλυση των διαφορών μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη αλλά και τη διάθεσή της δεύτερης να ενισχύσει τον πολίτη με μια πρόσθετη θεσμική προστασία προκειμένου να αντισταθμίσει την (τουλάχιστον μέχρι πρότινος) άνιση μεταξύ τους σχέση.

Με ανάλογο τρόπο, ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του πολίτη προστατεύουν τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και ενισχύουν την ποιότητα της σχέσης του με τη δημόσια διοίκηση σε τοπικό επίπεδο. Ο καινοτόμος αυτός θεσμός όμως αν και κρίθηκε θετικά από αιρετούς και πολίτες φαίνεται να μην έχει υποστηριχτεί αρκετά και για τον λόγο αυτό έχει απαξιωθεί.

Επιπλέον, θετικές συνέπειες στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη έχει και η λειτουργία των ΚΕΠ. Τα ΚΕΠ, συνιστώντας ένα ευρύ δίκτυο υπηρεσιών εξυπηρέτησης του πολίτη, λειτουργούν ως φορείς νέας διοικητικής κουλτούρας, μεσολαβούν στη σχέση δημόσιας διοίκησης - πολίτη προς όφελος του πολίτη και τελικά, μεταστρέφουν την αρνητική άποψή του για τη δημόσια διοίκηση.

Τέλος, η πραγματοποίηση ηλεκτρονικών συναλλαγών μειώνει τη γραφειοκρατία δημιουργώντας μια δημόσια διοίκηση περισσότερο ευέλικτη, φιλική και μικρότερη από άποψη διαδικασιών και προσωπικού, ενώ οι κώδικες συμπεριφοράς και δεοντολογίας και οι χάρτες υποχρεώσεων προς τον πολίτη συμβάλλουν σημαντικά στην βελτίωση της σχέσης δημόσιας διοίκηση – πολίτη καθώς, κάνουν γνωστούς τους βασικούς κανόνες διοικητικής δράσης και στους δύο πόλους της σχέσης αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑ

2.1 Εισαγωγή

Το δικαίωμα γνώσης των εγγράφων της διοίκησης, γνωστό και ως δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, συνιστά ίσως μια από τις σημαντικότερες εκδηλώσεις της πολυδιάστατης σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Το εν λόγω δικαίωμα αφορά στην αναγνώριση της δυνατότητας του κάθε πολίτη να πληροφορείται το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων ενώ η κατοχύρωσή του στο ελληνικό δίκαιο επιβάλλει αντίστοιχη υποχρέωση στις διοικητικές αρχές να προστατεύουν αποτελεσματικά το δικαίωμα αυτό.

Αναφορικά με τη συνταγματική θέσπισή του, το Σύνταγμα της Ελλάδος, πριν την αναθεώρηση του 2001, δεν εμπεριείχε καμία ρητή διάταξη όσον αφορά την πρόσβαση του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα. Ειδικότερα, το άρθ. 10 παρ. 3 του Συντ. του 1975 όριζε ότι *«η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο»*. Κατά συνέπεια, γινόταν λόγος για «ημιτελής» κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα καθότι αφενός μεν η ως άνω συνταγματική διάταξη αφορούσε στην «παροχή πληροφοριών» και όχι στην «πρόσβαση» στα δημόσια έγγραφα αφετέρου η σχετική υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών καθιερωνόταν υπό τον όρο θέσπισης νομοθετικής ρύθμισης⁷⁰. Έτσι, ο νομοθέτης προχώρησε στην έκδοση των Ν. 1599/1986⁷¹ και Ν. 2690/1999⁷², οι οποίοι περιελάμβαναν ρυθμίσεις που καθιέρωναν το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Με την αναθεώρηση του 2001, με βάση το άρθ. 10 παρ. 3 Συντ. αλλά και με τη συμβολή του 5Α Συντ. το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και ως εκ τούτου, η αρχή της διαφάνειας της

⁷⁰ Βλαχόπουλος, Σπ., (2016), *«Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα»* σε Λεωνίδα Κοτσαλή (επιμέλεια), Προσωπικά Δεδομένα: Ανάλυση – Σχόλια – Εφαρμογή, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 113.

⁷¹ Ν.1599/1986 *«Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις»* ΦΕΚ 75 Α/11-6-1986.

⁷² Ν. 2690/1999 *«Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»* ΦΕΚ 45/Α' /9-3-1999.

κρατικής δράσης αποκτούν «διπλής ισχύος» συνταγματικό υπόβαθρο ⁷³ . Συγκεκριμένα, με το άρθ. 10 παρ. 3 Σύντ.: *«Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά σε αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως ο νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και ένομων συνεπειών, καταβάλλεται και χρηματική αποζημίωση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»*. Με άλλα λόγια, με την εν λόγω συνταγματική διάταξη, η ευχέρεια του κοινού νομοθέτη μετατράπηκε σε υποχρέωση του ενώ παράλληλα καθιερώθηκε η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση άπρακτης παρόδου της νόμιμης προθεσμίας ή παράνομης άρνησης⁷⁴ . Συνεπώς, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, δυνάμει των ανωτέρω συνταγματικών επιταγών, ασκείται κατά κύριο λόγο με τη διάταξη του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999, όπως κωδικοποιήθηκε και ισχύει με το π.δ. 28/2015⁷⁵ . Παρά ταύτα, η ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης, δεν είναι απόλυτη καθότι έρχεται σε αρκετές των περιπτώσεων σε σύγκρουση με άλλα δικαιώματα, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η αποτελεσματική άσκηση του.

⁷³ Βενέρης, Αντ., (2015), *«Η διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση ως λόγος δημοσίου συμφέροντος και η προστασία των προσωπικών δεδομένων: «ηλεκτρονικό» δικαίωμα πρόσβασης και «document tracing»*, Εφημ ΔΔ 2015, (σελ. 377-384), σελ. 381.

⁷⁴ Βλαχόπουλος, Σπ., (2007), *«Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια της μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 27 επ., 85 επ..

⁷⁵ Π.Δ. 28/2015 *«Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία»* ΦΕΚ 34/Β'23-3-2015. Στο εν λόγω προεδρικό διάταγμα κωδικοποιήθηκε η νομοθεσία που αφορά στην πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα και συγκεκριμένα, οι διατάξεις των Ν. 2690/1999 για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα, Ν. 3979/2011 για το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες των φορέων του δημόσιου τομέα (πρόσβαση σε ηλεκτρονικά έγγραφα με χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών), Ν. 3448/2006 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) για την περαιτέρω χρήση της δημόσιας πληροφορίας, Ν. 2472/1997 για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, Ν. 3469/2006 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) για τη διάθεση φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, Ν. 3861/2010 για το «Πρόγραμμα Διαύγεια», Ν. 1946/1991 για τη μελέτη του αρχαιακού υλικού του κράτους, Ν. 2846/2000 (σε συνδυασμό με τις παρ. 1 & 3 του άρθ. 8 Ν. 1946/1991, όπως συμπληρώθηκαν και αντικαταστάθηκαν, αντιστοίχως, με το άρθ. 11 παρ. 2 και 3 Ν. 3391/2005) για την πρόσβαση στα αρχεία του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών, Ν. 3852/2010 και Ν. 3463/2006 για την πρόσβαση στα πρακτικά συνεδρίασης των περιφερειακών και δημοτικών συμβουλίων αντίστοιχα, Κ.Υ.Α. με αριθμ. 11764/653/2006 στη δημόσια πληροφορία που σχετίζεται με το περιβάλλον, π.δ. 138/2014 για την πρόσβαση σε προϊόντα, δεδομένα και υπηρεσίες της Μετεωρολογικής Υπηρεσίας, Ν. 3882/2010 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει και σε συνδυασμό με το Ν. 4164/2013) για τα γεωχωρικά δεδομένα, ν.δ. 1013/1971 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) για την πρόσβαση στο υλικό της γεωγραφικής υπηρεσίας στρατού, Ν. 2664/1998 (σε συνδυασμό με το Ν. 4164/2013) για την πρόσβαση στα κτηματολογικά στοιχεία, Ν. 3832/2010 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει και σε συνδυασμό με την απόφαση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. ΓΠ με αριθμ. 400/2012) για την πρόσβαση στα στοιχεία του ελληνικού στατιστικού συστήματος, Ν. 3427/2005 και Ν. 4174/2013 (όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν) για την πρόσβαση σε τελωνιακά και φορολογικά στοιχεία, Ν. 4281/2014 για την πρόσβαση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, Ν. 3418/2005 για την πρόσβαση στο ιατρικό αρχείο.

2.2.1 Ο Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου Ταυτότητας και άλλες διατάξεις».

Αρχικά, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων καθιερώθηκε με το άρθ. 16 του Ν. 1599/1986, ο οποίος ακολουθώντας τις ανάλογες εξελίξεις στο εξωτερικό σχετικά με το διοικητικό δίκαιο και τη διοικητική δικονομία⁷⁶, αποσκοπούσε στην αναμόρφωση των σχέσεων δημόσιας διοίκησης - πολίτη. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη όριζε ότι *«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»*. Ουσιαστικά πρόκειται για την πρώτη διατύπωση θεσμού πρόσβασης στα αρχεία της δημόσιας διοίκησης ο οποίος αποτελεί έκφραση ανοιχτής διοίκησης προς τον πολίτη, ενώ κατοχυρώνει τη διαφάνεια στις διοικητικές συναλλαγές και τη συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση.

Επιπλέον, από το άρθ. 24 του ίδιου νομοθετήματος συνάγεται το συμπέρασμα ότι φορείς του εν λόγω δικαιώματος αποτελούν όχι μόνο οι Έλληνες αλλά και οι αλλοδαποί πολίτες. Εκτός αυτού, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων μπορεί να ασκηθεί και από ενώσεις προσώπων με νομική προσωπικότητα⁷⁷. Αναφορικά με τους αποδέκτες του δικαιώματος, η υποχρέωση για χορήγηση των διοικητικών εγγράφων ανήκει στις «υπηρεσίες του δημόσιου τομέα» δηλαδή σε κάθε διοικητική υπηρεσία του δημοσίου τομέα, περιλαμβανομένων και των εποπτευομένων ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, σε αντίθεση με το μεταγενέστερο νομοθέτημα του Ν. 2690/1999, που δεν περιλάμβανε, τουλάχιστον μέχρι πρότινος, στους αποδέκτες των αιτημάτων τα ΝΠΙΔ. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η Εισηγητική Έκθεση του Ν. 1599/1986 διευκρινίζει ότι το συγκεκριμένο δικαίωμα αφορά στο σύνολο των διοικητικών εγγράφων, όχι μόνο αυτά για τα οποία θεμελιώνεται έννομο συμφέρον. Επομένως, εν προκειμένω, δεν απαιτείται σε καμία περίπτωση η συνδρομή εννόμου

⁷⁶ Καραμιχαλέλης, Αθ., (1996), «Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικές με το Διοικητικό Δίκαιο και τη Διοικητική Δικονομία», ΔιΔικ 1996, σελ. 333-334.

⁷⁷ ΣτΕ 1397/1993 και 3943/1995, με τις οποίες κρίθηκαν βάσιμες οι αιτήσεις ακυρώσεως αφενός μιας ανώνυμης εμπορικής εταιρίας (με την πρώτη απόφαση) και αφετέρου ενός σωματείου και δύο μη κερδοσκοπικών εταιριών (με τη δεύτερη απόφαση), που θεμελιωνόταν στο δικαίωμα γνώσης διοικητικών εγγράφων, διαθέσιμες σε ΝΟΜΟΣ.

συμφέροντος ως προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του δικαιώματος γνώσης και χορήγησης των διοικητικών εγγράφων⁷⁸.

2.2.2 Ο Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»

Οι ρυθμίσεις του άρθ. 16 του Ν.1599/1986 επαναλήφθηκαν με κάποιες τροποποιήσεις με το άρθ. 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (στο εξής ΚΔΔ), διάταξη η οποία αποτελεί πλέον τον κύριο άξονα του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Συγκεκριμένα, με τη θέσπιση του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999 προβλέφθηκε ότι *«1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ...»*⁷⁹. Άρα οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν άμεση και αυτοτελή υποχρέωση να επιτρέπουν (άρθ. 5 Ν. 2690/1999) την πρόσβαση κάθε ενδιαφερομένου στα διοικητικά ή ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσουν στα αρχεία τους⁸⁰. Περαιτέρω, στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι ενώ το εν λόγω νομοθέτημα δεν περιελάμβανε στο πεδίο εφαρμογής του τα ΝΠΔ, με αποτέλεσμα τα

⁷⁸ Το ίδιο επισημαίνει και το ΣτΕ, το οποίο θεωρεί ότι για την άσκηση του δικαιώματος δεν απαιτείται έννομο συμφέρον απλά αρκεί η συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος. ΣτΕ 1397/ 1993. Είναι σαφές ότι το ΣτΕ χρησιμοποιεί τον όρο «εύλογο ενδιαφέρον» προκειμένου να αποφευχθεί η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος. Δεν υπάρχει λοιπόν από πλευράς πολιτών υποχρέωση αναφοράς των λόγων για τους οποίους ζητείται η άσκηση του δικαιώματος.

⁷⁹ Μια βασική τροποποίηση την οποία προκαλεί ο ΚΔΔ, είναι αυτή που υπάρχει στο άρθ. 5, παρ. 3. Ο ΚΔΔ διευρύνει τον κύκλο των απαγορεύσεων προσθέτοντας μαζί με την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, και το απόρρητο ως λόγο εξαιτίας του οποίου παύει να υφίσταται το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Στο δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου επαναλαμβάνονται οι απαγορεύσεις του άρθρου 16 του Ν.1599/86.

⁸⁰ ΕγκΕισΑΠ Αθ. 6/2006· Δαγτόγλου, Πρ., (1982), *«Γενικό Διοικητικό Δίκαιο»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 226· Χρυσόγονος, Κ., (2002), *«Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 394· ΣτΕ 1225/2011· Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμ. 125/2001, διαθέσιμη σε www.nsk.gr (Τελ. επίσκεψη 18-082016).

τελευταία να υπόκεινται στον προγενέστερο του Ν. 2690/1999 νόμο, ήτοι τον Ν. 1599/1986⁸¹.

Επιπροσθέτως, η παγίωση μέσω της νομολογίας⁸², υπό το νομοθετικό καθεστώς του Ν.1599/1986, της αναγκαιότητας συνδρομής εύλογου ενδιαφέροντος στο πρόσωπο του αιτούντος πολίτη την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα αποτυπώθηκε και στη διατύπωση του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999, το οποίο ορίζει ότι «...κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα ... να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων»⁸³. Η νομολογία, όπως αυτή εκφράζεται με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων, πάγια δέχεται ότι ο όρος «εύλογο ενδιαφέρον»⁸⁴ αναφέρεται στη συνδρομή προσωπικής έννομης σχέσης που συνδέει τον αιτούντα με το περιεχόμενο των εγγράφων⁸⁵. Και ναι μεν για τη θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα δεν απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος υπό την στενή έννοιά του (άρθ. 47 του π.δ. 18/1989), ως εύλογο όμως ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων μίας υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο, το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής έννομης σχέσης συνδεδεμένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση⁸⁶. Περαιτέρω, το ΝΣΚ έχει επισημάνει ότι η ιδιότητα του αιτούντος, ως έχοντος ασκήσει το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι», δεν αρκεί για θεμελίωση εύλογου κατά τα ανωτέρω ενδιαφέροντος, πολύ δε περισσότερο, όταν το δικαίωμά του για πληροφόρηση έχει ήδη ικανοποιηθεί με έγγραφη

⁸¹ Ωστόσο, ο νομοθέτης, με το άρθ. 7 του Ν. 4325/2015 (Ν.4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης, Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 47/Α'/11-5-2015) ρύθμισε το εν λόγω πρόβλημα ορίζοντας ότι το άρθ. 5 του Ν. 2690/1999 εφαρμόζεται «αναλόγως στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα ΝΠΙΔ και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α' του Ν. 3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των ΟΤΑ, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης».

⁸² ΣτΕ 1397/1993, διαθέσιμη σε ΝΟΜΟΣ.

⁸³ Το άρθρο 5 του ΚΔΔ όπως ήδη αναφέρθηκε καθιερώνει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα "για κάθε ενδιαφερόμενο". Με τη διάταξη αυτή δεν περιορίζεται ο κύκλος των προσώπων που έχουν το δικαίωμα αυτό σύμφωνα με το άρθ. 16 Ν. 1599/86. Διότι μπορεί, τα άρθρα 16 παρ. 1 και 24 παρ. 1 να θεμελιώνουν ως δικαιούχους όχι μόνο τους πολίτες αλλά όλους τους διοικούμενους, όμως σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ το δικαίωμα αυτό πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο του «εύλογου ενδιαφέροντος», προϋπόθεση που σημαίνει ότι μπορεί να ασκείται χωρίς έννομο συμφέρον αλλά όχι και χωρίς την τήρηση ορισμένων συνταγματικών επιταγών όπως το άρθρο 25 παρ. 3.

⁸⁴ Δετσαρίδης, Χρ., (2006), «Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 38-39, 110-111.

⁸⁵ Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 6/2013, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Αρχής www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-09-2016).

⁸⁶ ΣτΕ 1214/2000 διαθέσιμη σε ΝΟΜΟΣ και Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθ. 92/2005, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα www.nsk.gr, (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

αιτιολογημένη απάντηση της Υπηρεσίας⁸⁷. Τέλος, αναφορικά με το δικαίωμα του πολίτη που αιτείται τα έγγραφα, στα οποία περιέχονται προσωπικά δεδομένα του ίδιου, η θεμελίωση της έννοιας του «εύλογου ενδιαφέροντος» είναι αυτονόητη. Ως εκ τούτου, ο αποδέκτης τέτοιου αιτήματος οφείλει να ικανοποιήσει το αίτημα του ενδιαφερομένου, δικαίωμα το οποίο ρητώς απορρέει από τις διατάξεις του άρθ. 12 του Ν. 2472/1997⁸⁸.

2.3 Περαιτέρω Χρήση

Ως «ανοιχτά δεδομένα» ή «περαιτέρω χρήση» ορίζεται η διάθεση των πληροφοριών που κατέχει ο δημόσιος τομέας, οι οποίες είναι προσβάσιμες δυνάμει του εθνικού δικαίου, με σκοπό να χρησιμοποιηθούν «περαιτέρω» τόσο για εμπορικούς όσο και για μη εμπορικούς σκοπούς⁸⁹. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, εννοιολογικά, τα «ανοιχτά δεδομένα» εστιάζουν στη διαφάνεια και τη λογοδοσία των φορέων του δημόσιου τομέα και στην οικονομική ανάπτυξη, και όχι στη

⁸⁷ Βλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμ. 312/2013, διαθέσιμη σε www.nsk.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

⁸⁸ Το άρθ. 12 του Ν. 2472/1997 φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα Πρόσβασης». Σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθ. «Καθένας έχει δικαίωμα να γνωρίζει εάν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που τον αφορούν αποτελούν ή αποτελέσαν αντικείμενο επεξεργασίας. Προς τούτο, ο υπεύθυνος επεξεργασίας, έχει υποχρέωση να του απαντήσει εγγράφως. 2. Το υποκείμενο των δεδομένων έχει δικαίωμα να ζητεί και να λαμβάνει από τον υπεύθυνο επεξεργασίας, χωρίς καθυστέρηση και κατά τρόπο εύληπτο και σαφή, τις ακόλουθες πληροφορίες: α) Όλα τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν, καθώς και την προέλευσή τους. β) Τους σκοπούς της επεξεργασίας, τους αποδέκτες ή τις κατηγορίες αποδεκτών. γ) Την εξέλιξη της επεξεργασίας για το χρονικό διάστημα από την προηγούμενη ενημέρωση ή πληροφόρησή του. δ) Τη λογική της αυτοματοποιημένης επεξεργασίας. Το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί να ασκείται από το υποκείμενο των δεδομένων και με τη συνδρομή ειδικού. ε) κατά περίπτωση, τη διόρθωση, τη διαγραφή ή τη δέσμευση (κλειδώμα) των δεδομένων των οποίων η επεξεργασία δεν είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του παρόντος νόμου, ιδίως λόγω του ελλιπούς ή ανακριβούς χαρακτήρα των δεδομένων, και στ) την κοινοποίηση σε τρίτους, στους οποίους έχουν ανακοινωθεί τα δεδομένα, κάθε διόρθωσης, διαγραφής ή δέσμευσης (κλειδώματος) που διενεργείται σύμφωνα με την περίπτωση ε, εφόσον τούτο δεν είναι αδύνατον ή δεν προϋποθέτει δυσανάλογες προσπάθειες.». Η εν λόγω διάταξη δεν αφορά μόνο στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα αλλά σε οποιοδήποτε πληροφορία του υποκειμένου των δεδομένων, η οποία βρίσκεται σε «αρχείο» (βλ. άρθ. 2 του Ν. 2472/1997). Συνεπώς, μπορεί να ασκηθεί και ενώπιον ιδιωτικών φορέων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2472/1997.

⁸⁹ Η ενωσιακή οδηγία για την «περαιτέρω χρήση» αποβλέπει στην επίτευξη ελάχιστης εναρμόνισης των κανόνων που διέπουν την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την ελευθερία πληροφόρησης, η οποία θα εξασφαλίσει τη διαφάνεια, τον ανοιχτό χαρακτήρα και την υποχρέωση λογοδοσίας στους πολίτες, οι οποίοι δεν χρειάζεται να δικαιολογούν τα αιτήματα πληροφόρησής τους. Πρόταση οδηγίας για την περαιτέρω χρήση και εμπορική εκμετάλλευση εγγράφων του δημόσιου τομέα (COM (2002) 207 τελικό), διαθέσιμη σε <http://eur-lex.europa.eu>, (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016). Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 7/2003 «σχετικά με την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», διαθέσιμη σε ιστοσελίδα <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29>, (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016). Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 6/2013 «σχετικά με την περαιτέρω χρήση ανοιχτών δεδομένων και πληροφοριών του δημόσιου τομέα («ΠΑΤ»)», διαθέσιμη σε ιστοσελίδα <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29>, (Τελ. επίσκεψη 29-08-2016).

διαφάνεια των μεμονωμένων πολιτών⁹⁰. Τον Ιούνιο του 2002, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε πρόταση οδηγίας για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του δημόσιου τομέα και την 17η Νοεμβρίου 2003, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Συμβούλιο της Ε.Ε. εξέδωσαν τη με αριθ. 2003/98/ΕΚ Οδηγία για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα.

Οι συγκεκριμένες πληροφορίες θεωρούνται σημαντικό οικονομικό αγαθό, με την έννοια ότι παρέχουν την πρώτη ύλη για νέα ψηφιακά προϊόντα και υπηρεσίες αποτελώντας παράλληλα βασική εισροή δεδομένων για τις συναλλαγές ηλεκτρονικού εμπορίου⁹¹. Σύμφωνα με μελέτη που διενεργήθηκε το 2002 για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αξία των πληροφοριών του δημόσιου τομέα στα κράτη – μέλη της ανερχόταν στο ύψος των 68 δις ευρώ, ποσό που αντιστοιχούσε στο 1% του Α.Ε.Π. της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹².

Ωστόσο, ενώ με την εν λόγω κοινοτική οδηγία εναρμονίζονταν οι προϋποθέσεις για την περαιτέρω χρήση, δεν θεσπιζόταν υποχρέωση για τους φορείς του δημόσιου τομέα να διαθέτουν τις πληροφορίες για περαιτέρω χρήση⁹³. Η διάθεση των δεδομένων προς περαιτέρω χρήση ήταν στην ουσία προαιρετική: εναπόκειτο στα κράτη μέλη και στους ενδιαφερόμενους φορείς του δημόσιου τομέα να αποφανθούν⁹⁴. Ως εκ τούτου, πολλοί φορείς του δημόσιου τομέα σε ολόκληρη την Ευρώπη πολύ απλά επέλεξαν να μην επιτρέψουν την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών που διέθεταν. Επομένως, με τη με αριθ. 2013/37/ΕΕ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013, ο ενωσιακός νομοθέτης τροποποίησε την αρχική οδηγία καθιστώντας πλέον υποχρεωτικό για τους φορείς του δημόσιου τομέα να επιτρέπουν την περαιτέρω

⁹⁰ Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 6/2013, ό.π. (υπ. 89).

⁹¹ Βέβαια, πρέπει να επισημανθεί ότι η οδηγία για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα εδραιώνεται στα καθεστάτα πρόσβασης που υπάρχουν στα κράτη μέλη και δεν μεταβάλλει τους εθνικούς κανόνες που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα, όπως την εφαρμογή του Ν. 2690/1999. Βλ. Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 7/2003, ό. π. (υπ. 89).

⁹² Αιτιολογική έκθεση Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», ο οποίος ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη την κοινοτική οδηγία με αριθ. 2003/98, σελ. 1.

⁹³ Αιτιολογική σκέψη με αριθ. (9) της Κοινοτικής Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με αριθμ. 2003/98/ΕΚ.

⁹⁴ Πολλοί φορείς του δημόσιου τομέα σε ολόκληρη την Ευρώπη πολύ απλά επέλεξαν να μην επιτρέψουν την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών που διέθεταν γι αυτό και ο ενωσιακός νομοθέτης τροποποίησε με νέα οδηγία το προαιρετικό αυτό καθεστώς σε υποχρεωτικό. Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 6/2013, ο. π. (υπ. 89).

χρήση των πληροφοριών. Οι ανωτέρω οδηγίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τους Ν. 3448/2006 και Ν. 4305/2014. Έτσι, με τα εν λόγω νομοθετήματα, κατόπιν επιταγής του ενωσιακού νομοθέτη, δημιουργείται το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις περαιτέρω χρήσης των εγγράφων του δημόσιου τομέα, για την εξασφάλιση δίκαιων, αναλογικών και ισότιμων όρων περαιτέρω χρήσης των εγγράφων αυτών από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις⁹⁵.

Οι πρωτοβουλίες περαιτέρω χρήσης Πληροφοριών Δημόσιου Τομέα (στο εξής ΠΔΤ) κατά κανόνα συνεπάγονται (i) τη διάθεση αυτούσιων βάσεων δεδομένων (ii) σε τυποποιημένο ηλεκτρονικό μορφότυπο (iii) σε κάθε αιτούντα χωρίς διαδικασία ελέγχου (δηλαδή χωρίς να δικαιολογεί το λόγο που τα αιτείται), (iv) ατελώς (ή έναντι περιορισμένου τέλους), και (v) για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς άνευ όρων (ή δυνάμει μη περιοριστικών όρων με τη χορήγηση άδειας κατά περίπτωση)⁹⁶. Το νομικό πλαίσιο για την «περαιτέρω χρήση» των ΠΔΤ αποσκοπεί στην αποκόμιση σημαντικών πλεονεκτημάτων που θα εξασφαλίζουν μεγαλύτερη διαφάνεια και καινοτομική περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα⁹⁷ βελτιώνοντας σε μεγάλο βαθμό τις σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης – πολίτη. Συγκεκριμένα, η ελεύθερη διάθεση δημόσιων δεδομένων μειώνει το κόστος συναλλαγής των πολιτών, με το κράτος καθώς περισσότερα και καλύτερης ποιότητας δεδομένα έχουν ως αποτέλεσμα πιο πληροφορημένους πολίτες, και επομένως οδηγούν σε μείωση του αριθμού των άκαρπων επισκέψεων σε δημόσιες υπηρεσίες⁹⁸. Εντούτοις, έχουν διατυπωθεί αρκετές επιφυλάξεις σχετικά με την επακόλουθη αυξημένη προσβασιμότητα στις πληροφορίες και ειδικότερα για ζητήματα που κατά κύριο λόγο αφορούν στη διακύβευση της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων

⁹⁵ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», ο οποίος ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη την κοινοτική οδηγία με αριθμ. 2003/98, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα ελληνικής βουλής <http://www.hellenicparliament.gr>, (Τελ. επίσκεψη 28-09-2016).

⁹⁶ Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθμ. 95/46/EK για την προστασία των δεδομένων με αριθμ. 6/2013, ό. π. (υπ. 89).

⁹⁷ Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθμ. 95/46/EK για την προστασία των δεδομένων με αριθμ. 6/2013, ό. π. (υπ. 89).

⁹⁸ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4305/2014 «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Α.Α. και άλλες διατάξεις», διαθέσιμη σε ιστοσελίδα ελληνικής βουλής <http://www.hellenicparliament.gr/>, (Τελ. επίσκεψη 18-8-2016).

προσωπικού χαρακτήρα⁹⁹. Με άλλα λόγια, αφενός οι κανόνες για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν πρέπει να αποτελούν περιττό φραγμό στην ανάπτυξη της αγοράς της περαιτέρω χρήσης, αφετέρου πρέπει να τυγχάνουν σεβασμού το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα. Προς ελαχιστοποίηση αυτών των κινδύνων, όποτε τίθεται ζήτημα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η νομοθεσία περί προστασίας των δεδομένων πρέπει να καθοδηγεί τη διαδικασία επιλογής των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που μπορούν και αυτών που δεν μπορούν να διατίθενται για περαιτέρω χρήση και να υπαγορεύει ποια μέτρα πρέπει να ληφθούν για την προστασία των δεδομένων αυτών¹⁰⁰.

Παρά ταύτα, τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων που μπορεί να ωφελήσει σημαντικά την οικονομία της γνώσης. Οι πολιτικές ανοιχτών δεδομένων, οι οποίες ενθαρρύνουν την ευρεία διαθεσιμότητα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα για προσωπικούς ή εμπορικούς σκοπούς, με ελάχιστους ή καθόλου νομικούς, τεχνικούς ή οικονομικούς περιορισμούς, και οι οποίες προωθούν την κυκλοφορία των πληροφοριών όχι μόνο για τους οικονομικούς φορείς αλλά και για το κοινό, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ταχεία ανάπτυξη νέων υπηρεσιών που βασίζονται σε νέους τρόπους συνδυασμού και χρησιμοποίησης αυτών των πληροφοριών, τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης¹⁰¹.

2.4 Πρόγραμμα Διαύγεια

Γόνο των συνταγματικών επιταγών που αναφέρθηκαν στην εισαγωγή του παρόντος αποτελεί ο Ν. 3861/2010¹⁰² «Πρόγραμμα Διαύγεια» (όπως τροποποιήθηκε

⁹⁹ Από τις διατάξεις των άρθρων 1, 3 παρ. 2 και 4 παρ. 4 του ν. 3448/2006 (για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, θέματα ΟΤΑ κλπ) συνάγεται ότι, στην περίπτωση κατά την οποία δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρ. 1 του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, η πρόσβαση τρίτου σε δημόσια έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα με σκοπό τη περαιτέρω χρήση τους επιτρέπεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 του ν. 3448/2006, τηρουμένων των διατάξεων του ν. 2472/1997, τα δε αιτούμενα δημόσια έγγραφα χορηγούνται κατά κανόνα ανωνυμοποιημένα. Βλ. Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 6/2013, ό. π. (υπ. 85).

¹⁰⁰ Γνωμοδότηση Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθμ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθμ. 6/2013, όπ. π. (υπ. 89). Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4305/2014, όπ. (υπ. 98).

¹⁰¹ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4305/2014, ο.π. (υπ. 98).

¹⁰² Ν.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ112/Α'13-7-2010.

με το ν. 4210/2013¹⁰³) αλλά και ο Ν. 3979/2011¹⁰⁴ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Πρόκειται για κανόνες δικαίου, των οποίων κεντρική ιδέα αποτελεί η διαφάνεια¹⁰⁵ της κρατικής δράσης και η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα¹⁰⁶. Στόχος του προγράμματος αυτού είναι η επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης μέσω της διασφάλισης της διαφάνειας της κρατικής δράσεως, της τήρησης της νομιμότητας και της χρηστής δημοσίας διοίκησης, της ενίσχυσης των δυνατοτήτων των πολιτών στην άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων τους και της οργάνωσης των πράξεων και των αποφάσεων της δημοσίας διοίκησης με τρόπο απλό, κατανοητό και φιλικό προς τον πολίτη¹⁰⁷. Ο Ν. 3861/2010 καινοτομεί έναντι της κείμενης νομοθεσίας κυρίως στα εξής σημεία: α) θεσμοθέτησε την ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των πράξεων που απαριθμεί, πολλές από τις οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, κάποιες όμως όχι (π.χ. πράξεις χορήγησης, τροποποίησης, ανάκλησης οικοδομικής άδειας), β) ενώ οι δημοσιευόμενες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως πράξεις είναι πλέον προσβάσιμες στο δικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου δωρεάν για όλους και χωρίς την προϋπόθεση σχετικής συνδρομής.

¹⁰³ Ν.4210/2013 «Ρυθμίσεις Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 254/Α'/21-11-2013.

¹⁰⁴ Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» ΦΕΚ 138/Α'/16-6-2011.

¹⁰⁵ Η διαφάνεια αποτελεί μία έννοια που δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί επακριβώς. Χαρακτηριστική είναι η έκφραση του Κωνσταντίνου Γιαννόπουλου περί αδιαφανούς έννοιας της διαφάνειας (Γιαννόπουλος, Κ., (2003), «Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 25-26.) Αναφορικά με τη διαφάνεια της κρατικής δράσεως χρησιμοποιούνται οι όροι δημοσιότητα, φανερή δράση και άνοιγμα (openness) δηλαδή, με διαφορετική διατύπωση, η διαφάνεια συνίσταται στη δημοσιοποίηση των ενεργειών και αποφάσεων της κρατικής δράσεως και αφετέρου των δεδομένων, στα οποία στηρίχθηκε η λήψη μίας συγκεκριμένης απόφασης, Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ., (2012) *Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*, ΔΤΑ Ν° 55/2012, (σελ. 675-699), σελ. 678. Ως εκ τούτου, ένα διαφανές κράτος πρέπει να δημοσιοποιεί όχι μόνο τις αποφάσεις του, αλλά και τους λόγους για τους οποίους έλαβε συγκεκριμένες αποφάσεις σε δεδομένη χρονική στιγμή, Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ., (2012) *Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*, ΔΤΑ Ν° 55/2012, (σελ. 675-699), σελ. 681. Περαιτέρω συστατικό στοιχείο της αρχής της διαφάνειας είναι το δικαίωμα πληροφόρησης, που κατοχυρώνεται στο άρθρ. 5Α Σύντ.. Το αναθεωρημένο το έτος 2001 Σύνταγμα προσέθεσε το άρθρο 5Α, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην πληροφόρηση (παρ. 1), καθώς επίσης και το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας (παρ. 2), το οποίο προέκυψε από τις σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών που παρέχουν νέες δυνατότητες συλλογής, επεξεργασίας και μεταφοράς πληροφοριών. Λαζαράκος, Γρ., (2006), «Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση & Κοινωνία της Πληροφορίας», Αθήνα, σελ. 60 επ.

¹⁰⁶ ο.π., Βενέρης, Αντ., (2015), (υπ. 73), σελ. 381.

¹⁰⁷ Το πρόγραμμα «Δι@ύγεια» συνεπικουρεί χωρίς να υποκαθιστά τα υπάρχοντα συστήματα δημοσιεύσεως της διοικητικής δράσεως (π.χ. δημοσίευση στην Εφημ. της Κυβερνήσεως, στον τύπο, ανάρτηση σε τοπικά καταστήματα κλπ.) Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ., (2012) *Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*, ΔΤΑ Ν° 55/2012, (σελ. 675-699), σελ. 676.

Στη σύγχρονη αντίληψη της δημοκρατίας ως συμμετοχικής δημοκρατίας ή ως δημοκρατίας κοινωνίας των πολιτών, ο πολίτης συμμετέχει διαρκώς στη διαμόρφωση της κρατικής βουλήσεως και για τη συμμετοχή αυτή είναι απαραίτητη η διαφάνεια της δράσεως της διοικήσεως, έτσι ώστε να είναι σε θέση ανά πάσα στιγμή να την ελέγξει¹⁰⁸. Εκτός από τη δημοκρατική αρχή, η διαφάνεια κατοχυρώνεται και στην αρχή του κράτους δικαίου στο άρθρ. 25 παρ. 1 εδ. α΄ Συντ., υπό την έννοια ότι η νομιμότητα της διοικήσεως εξασφαλίζεται περισσότερο υπό συνθήκες διαφάνειας για δύο βασικούς λόγους¹⁰⁹. Πρώτον, διότι εάν κρατικός λειτουργός γνωρίζει ότι η ενδεχόμενη παρανομία του θα αποκαλυφθεί, δύσκολα θα προβεί σε αυτή. Δεύτερον, ακόμα και αν προβεί ο κρατικός λειτουργός σε παρανομία, μέσω της εύκολης αποκαλύψεώς της καθίσταται ευχερής η αποκατάσταση της νομιμότητας¹¹⁰. Το δικαίωμα αυτό συνιστά θεμέλιο της σύγχρονης έννοιας του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως¹¹¹, αποτελώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον ακρογωνιαίο λίθο στη σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης - πολίτη.

Είναι γεγονός ότι το Πρόγραμμα Διαύγεια δεν είναι κάτι καινούργιο. Διαφάνεια της διοικητικής δράσεως επιτυγχανόταν προ του νόμου περί Διαύγειας κατά κύριο λόγο μέσω του δικαιώματος γνώσεως διοικητικών εγγράφων¹¹², όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω αλλά και μέσω άλλων νομοθετημάτων¹¹³. Η κατά το δυνατόν ευρύτερη δημοσίευση νόμων, κυβερνητικών και διοικητικών πράξεων αποτελεί πράγματι πρόσφορο μέσο για την επιδίωξη του στόχου της Κυβέρνησης για διαφάνεια, ανοιχτή διακυβέρνηση, πρόληψη και αποφυγή φαινομένων κακοδιαχείρισης του δημοσίου πλούτου και αποτροπής της διαφθοράς στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.¹¹⁴

Ωστόσο, αν και η αρχή της διαφάνειας και δημοσιότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης για λόγους πληροφόρησης των πολιτών συνάδει με τις

¹⁰⁸ ο.π., Βλαχόπουλος, Σπ., (2007), (υπ. 74), σελ. 27 επ..

¹⁰⁹ ο.π., Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ., (2012), (υπ. 105), σελ. 678.

¹¹⁰ ο.π., Βλαχόπουλος, Σπ. (2007), (υπ. 74), σελ. 43.

¹¹¹ ο.π., Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ.,(2012), (υπ. 105), σελ. 678.

¹¹² άρθ. 16 Ν. 1599/1986, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω.

¹¹³ άρθ. 5 Ν. 2690/1999, σχετικά με την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, Ν. 3448/2006 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Ν. 4305/2014) περί της περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών του δημοσίου τομέα, άρθ. 7 της ΥΑΠ/Φ.40.4/3/1031/2012 αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης και χορήγησης ηλεκτρονικών δημόσιων εγγράφων, άρθ. 12 του Ν. 2472/1997 για την πρόσβαση του υποκειμένου των δεδομένων στα δεδομένα που το αφορούν, άρθ. 42 Ν. 1946/1991 για την πρόσβαση στα γενικά αρχεία του κράτους, άρθ. 11 του Ν. 2960/2001 σχετικά με το ειδικότερο δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου σύμφωνα με τον Εθνικός Τελεωειακό Κώδικας, κ.λπ., όπως κωδικοποιήθηκαν και ισχύουν με το π.δ. 28/2015.

¹¹⁴ Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 1/2010, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

συνταγματικές επιταγές των άρθ. 5Α και 10 παρ. 3 Συντ., έχουν διατυπωθεί αρκετές απόψεις σχετικά με τη συμβατότητά τους με τους κανόνες προστασίας προσωπικών δεδομένων, ιδίως αν αναλογιστεί κανείς τις δυνατότητες που παρέχουν οι μηχανές αναζήτησης του διαδικτύου. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η αρχή της διαφάνειας της κρατικής δράσης και το δικαίωμα της πληροφόρησης μετατράπηκαν σε ένα πλέον «ηλεκτρονικό δικαίωμα» δίνοντας τη δυνατότητα στον οποιοδήποτε έχει το ενδιαφέρον ή την περιέργεια να συλλέξει πληροφορίες για τα πρόσωπα που τον ενδιαφέρουν¹¹⁵. Συγκεκριμένα, η δημοσίευση πράξεων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα στο διαδίκτυο ενέχει ιδιαίτερους κινδύνους για την προσωπικότητα του ατόμου που συνδέονται με τη φύση του διαδικτύου, όπως η ελεύθερη, καθολική, και τυχόν μη ελεγχόμενη πρόσβαση στην πληροφορία παντός ενδιαφερομένου, η χρήση μηχανών αναζήτησης πληροφοριών με ολοένα αυξανόμενες δυνατότητες αναζήτησης σε κάθε είδους κείμενα¹¹⁶, η τυχόν απεριόριστη δυνατότητα συσχέτισμού των πληροφοριών με κίνδυνο το άτομο να καθίσταται πληροφοριακό αντικείμενο και η εικόνα του σε πτυχές της ζωής του που άπτονται θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος να είναι απολύτως διαφανής¹¹⁷. Όπως επισημαίνει και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (στο εξής Αρχή), σε γνωμοδότησή της για το σχέδιο του νόμου του Προγράμματος «Διαύγεια», η συνύπαρξη κινδύνων αλλά και ωφελειών από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων αντιστοιχεί σε μια σύγκρουση αγαθών και συμφερόντων μεταξύ αφενός της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων του ατόμου και αφετέρου της διαφάνειας στη δράση της διοίκησης και του δικαιώματος στην πληροφόρηση¹¹⁸.

Από την άλλη μεριά, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω η επιταγή της διαφάνειας αποτελεί επίσης συνταγματική αρχή και καταλαμβάνει το σύνολο της κρατικής δράσης. Η διαφάνεια της κρατικής δράσης συνδέεται άμεσα με τη δημοκρατική αρχή, επιτρέποντας τη συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση της κρατικής εξουσίας και τον έλεγχο αυτής¹¹⁹. Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται επίσης με το κράτος δικαίου, αποτελώντας μηχανισμό διασφάλισης της νομιμότητας της διοικητικής δράσης¹²⁰.

¹¹⁵ ο.π., Βενέρης, Αντ (2015), (υπ. 73), σελ. 382.

¹¹⁶ π.χ. κείμενα σε μορφότυπο HTML, PDF.

¹¹⁷ ο.π., Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 1/2010, (υπ. 114)

¹¹⁸ ο.π., Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 1/2010, (υπ. 114).

¹¹⁹ ο.π., Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 1/2010, (υπ. 114).

¹²⁰ Η διαφάνεια της κρατικής δράσης δεν περιορίζεται μόνο στη δράση των κρατικών οργάνων και των ν.π.δ.δ., αλλά εκτείνεται και στη δράση των ν.π.ι.δ., που ελέγχονται καθ' οιονδήποτε τρόπο από το Κράτος (π.χ. μέσω της επιδότησής τους από τον κρατικό προϋπολογισμό). Εξάλλου, η αρχή της

Επιπροσθέτως, οι κατηγορίες των πράξεων που αναφέρονται στην παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 3861/2010 συνδέονται άμεσα με την ελεγχόμενη κρατική δράση, στοιχείο απαραίτητο για τη βελτίωση της σχέσης δημόσιας διοίκησης - πολίτη. Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω τίθεται το θέμα του συγκερασμού μεταξύ των σκοπών της διαφάνειας της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και του δικαιώματος στην προστασία των προσωπικών δεδομένων. Στην εν λόγω γνωμοδότηση, η Αρχή έκρινε ότι η βασική σύλληψη του νέου νόμου δεν φαίνεται να προσκρούει στο άρθρο 9Α Συντ., στην Οδηγία 95/46/EΚ ή σε άλλες διατάξεις υπερνομοθετικού χαρακτήρα, αφού αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη ενός νόμιμου σκοπού δημόσιου συμφέροντος, το οποίο σέβεται την αρχή της αναλογικότητας και δεν θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος της προστασίας προσωπικών δεδομένων¹²¹.

2.5 Ειδικές περιπτώσεις πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία και συγκρούσεις δικαιωμάτων

Τα ανωτέρω νομοθετήματα αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της πρόσβασης του πολίτη στη δημόσια πληροφορία. Παρά ταύτα, η επίκληση των ανωτέρω δεν λύνει πάντα τα αιτήματα πρόσβασης του ενδιαφερόμενων πολίτη. Η πολυνομία που χαρακτηρίζει γενικότερα την ελληνική έννομη τάξη, δεν θα μπορούσε να αφήσει ανέπαφο ούτε το δίκαιο πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα¹²². Παράλληλα προς το

διαφάνειας καταλαμβάνει και τη δράση προσώπων, που συμμετέχουν στον πολιτειακό και πολιτικό βίο της Χώρας. Η κατηγορία των προσώπων αυτών θα πρέπει να οριοθετηθεί με ευρύτητα, ώστε να καταλαμβάνει τους εκλεγμένους φορείς πολιτειακών οργάνων, τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς και εν γένει τα πρόσωπα που επηρεάζουν την κρατική δράση, ακόμα και τους ιδιώτες που συμμετέχουν παροδικά ή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας (π.χ. μέλη επιτροπών της δημόσιας διοίκησης ή Διοικητικών Συμβουλίων νομικών προσώπων δημοσίου τομέα, ασκούντες κατά παραχώρηση δημόσια υπηρεσία, ανάδοχοι δημοσίων συμβάσεων). Αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας υφίστανται στο πεδίο της περιβαλλοντικής πληροφόρησης, στην περίπτωση δημόσιων διαγωνιστικών διαδικασιών (π.χ. για την κατάληψη θέσεων στη δημόσια διοίκηση, για την ανάθεση δημοσίων έργων ή προμηθειών), αναφορικά με αμοιβές ή αποζημιώσεις μελών μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης, επιτροπών ή ομάδων εργασίας κ.λπ.. Παραδείγματα προβλεπόμενης εκ του νόμου διαφάνειας αποτελούν η δημοσίευση διοικητικών πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (π.χ. αναφορικά με την άσκηση δημοσίων καθηκόντων δημοσίων υπαλλήλων) ή η δημοσίευση διοικητικών πράξεων με άλλο νόμιμο τρόπο (π.χ. ανάρτηση των αποφάσεων των Δημοτικών, Κοινοτικών και Νομαρχιακών Συμβουλίων στα οικεία καταστήματα), οι διατυπώσεις δημοσιότητας που προβλέπονται από την περιβαλλοντική και πολεοδομική νομοθεσία (π.χ. δημοσιοποίηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, αιτήσεων και αδειών βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων, ιδιοκτησιακών στοιχείων κατά την ένταξη ακινήτων στο σχέδιο πόλης). Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθ. 1/2010, όπ. (υπ. 114).

¹²¹ Η άποψη της ΑΠΔΠΧ ενισχύεται και από την πρόβλεψη του νομοθέτη του Ν. 3861/2010 για την απαγόρευση της δημοσίευσης ευαίσθητων δεδομένων, δηλαδή των πληροφοριών που αφορούν στον σκληρό πυρήνα της ιδιωτικής ζωής του πολίτη.

¹²² ο.π., Βλαχόπουλος, Σπ., (2016), (υπ. 70), σελ. 117.

άρθ. 5 του Ν. 2690/1999 ισχύουν και άλλες διατάξεις για πιο συγκεκριμένους τομείς της διοίκησης. Οι ειδικές αυτές διατάξεις, οι οποίες κατισχύουν του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999, είναι μάλιστα τόσες πολλές, ώστε κατέστη αναγκαία η έκδοση του ΠΔ με αριθμ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία»¹²³. Επιπροσθέτως, πρέπει να επισημανθεί ότι η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία δεν είναι απεριόριστη. Αντίθετα, η ικανοποίηση του εν λόγω δικαιώματος συγκρούεται σε αρκετές των περιπτώσεων με άλλα δικαιώματα και κυρίως με το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα¹²⁴, ιδίως αν αναλογιστούμε ότι το μεγαλύτερο μέρος της διοικητικής δράσης περιλαμβάνει ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες από τη φύση τους εμπεριέχουν προσωπικά δεδομένα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύγκρουσης νομοθετικών διατάξεων αναφορικά με την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία αποτελούν οι Ν. 2690/1999 και Ν. 2472/1997. Παρά ταύτα, η Αρχή έλυσε το ζήτημα της σύγκρουσης μεταξύ των δύο ως άνω δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, με τη με αριθμ. 6/2013 γνωμοδότησή της κρίθηκε ότι η επεξεργασία των «απλών» προσωπικών δεδομένων¹²⁵ διέπεται από τη διάταξη του άρθρου 5 του Ν. 2472/1997, σύμφωνα με την παρ. 1 της οποίας, «επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα επιτρέπεται μόνον όταν το υποκείμενο των δεδομένων έχει δώσει τη συγκατάθεσή του». Η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων χωρίς τη συγκατάθεση των υποκειμένων τους, είναι κατ'

¹²³ ο.π., Βλαχόπουλος, Σπ., (2016), (υπ. 70), σελ. 117.

¹²⁴ Το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα προβλέπεται στο άρθ. 9Α Συντ., το οποίο στο εδ. α' ορίζει ότι «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως ο νόμος ορίζει». Νομοθετικό μέτρο για την προστασία του εν λόγω δικαιώματος αποτελεί εν προκειμένω ο Ν. 2472/1997, ο οποίος ενσωματώνει την Κοινοτική Οδηγία με αριθμ. 95/46/ΕΚ. Το όλο πλαίσιο περί προστασίας προσωπικών δεδομένων διαμορφώθηκε με το νέο Κανονισμό (ΕΕ) με αριθμ. 2016/679, οι διατάξεις του οποίου θα τεθούν σε εφαρμογή την 25η Μαΐου 2018 με ταυτόχρονη κατάργηση της ως άνω οδηγίας.

¹²⁵ Δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ή απλά προσωπικά δεδομένα είναι κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο υποκείμενο των δεδομένων, το οποίο μπορεί να είναι μόνο φυσικό πρόσωπο. Ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα είναι τα δεδομένα που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με ποινικές διώξεις ή καταδίκες, καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεις προσώπων. Επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (επεξεργασία) ορίζεται κάθε εργασία ή σειρά εργασιών που πραγματοποιείται, από το δημόσιο ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου ή ένωση προσώπων ή φυσικό πρόσωπο με ή χωρίς τη βοήθεια αυτοματοποιημένων μεθόδων και εφαρμόζονται σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διατήρηση ή αποθήκευση, η τροποποίηση, η εξαγωγή, η χρήση, η διαβίβαση, η διάδοση ή κάθε άλλης μορφής διάθεση, η συσχέτιση ή ο συνδυασμός, η διασύνδεση, η δέσμευση (κλειδώμα), η διαγραφή, η καταστροφή. Συνεπώς, η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία διέπεται και από το Ν. 2472/1997 για την «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Για τους ως άνω ορισμούς βλ. άρθ. 2 του Ν. 2472/1997.

εξαίρεση επιτρεπτή, μόνο στην περίπτωση που συντρέχει κάποια από τις εξαιρετικές βάσεις νομιμότητας της επεξεργασίας της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, η οποία ορίζει ότι: «Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση, όταν: ... β) Η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης του υπεύθυνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από το νόμο ...». Τέτοια υποχρέωση προβλέπεται από τη διάταξη του άρθ. 5 του Ν.2690/1999 για το δικαίωμα (και αντίστοιχη αξίωση) πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, υπό τις προϋποθέσεις που η εν λόγω διάταξη θέτει¹²⁶. Η σχετική κρίση περί συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 5 παρ.1 του Ν. 2690/1999 ανατίθεται από τον νομοθέτη του Ν. 2472/1997 αποκλειστικά στον υπεύθυνο επεξεργασίας, δηλαδή στη δημόσια υπηρεσία, η οποία τηρεί το αρχείο με τα έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα. Με άλλα λόγια, ο έχων την αρμοδιότητα για τη χορήγηση του αιτούντος δημόσιου εγγράφου οφείλει πριν τη χορήγησή του να ερμηνεύσει τις σχετικές διατάξεις του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999 και του άρθ. 5 του Ν. 2472/1997¹²⁷.

Βέβαια η λύση που έδωσε η Αρχή είναι εν μέρει ικανοποιητική. Για παράδειγμα, αν ο ενδιαφερόμενος πολίτης αιτηθεί την πρόσβαση σε δημόσιο έγγραφο που περιέχει απλά προσωπικά δεδομένα τρίτου, η δημόσια υπηρεσία εφόσον αποφανθεί θετικά για τη συνδρομή των ανωτέρω διατάξεων, οφείλει να ενημερώσει σχετικά το υποκείμενο των δεδομένων πριν τη χορήγησή τους, όπως ρητά ορίζει το άρθ. 11 παρ. 3 του Ν. 2472/1997. Ωστόσο, το υποκείμενο των δεδομένων αφού ενημερωθεί ότι τα προσωπικά του δεδομένα πρόκειται να διαβιβασθούν σε τρίτο πρόσωπο έχει το δικαίωμα να αρνηθεί την επεξεργασία των δεδομένων του και να προβάλλει αντιρρήσεις δυνάμει του άρθ. 13 του Ν. 2472/1997. Το αίτημα άσκησης αντιρρήσεων

¹²⁶ Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 06/2013, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Αρχής www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

¹²⁷ Διαφορετική είναι η λύση στην περίπτωση που αφορά στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχ. β' του Ν. 2472/1997 (βλ. όπ. παραπ. υπ. 125), όπου η χορήγησή τους σε «ενδιαφερόμενο», ενέργεια που συνιστά επεξεργασία, επιτρέπεται υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν. 2690/1999 και του άρθρου 7 παρ. 2 στοιχ. γ' του Ν. 2472/1997. Απαιτείται, δηλαδή, η χορήγηση τους κατόπιν προηγούμενης άδειας της Αρχής, η οποία, κατά την κρατήσασα πρακτική, εκδίδεται στην περίπτωση που η επεξεργασία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου μετά από αίτημα του υπευθύνου επεξεργασίας που αφορά και σε «ενδιαφερόμενο» τρίτο, υπό την προϋπόθεση ότι το διακυβευόμενο συμφέρον του τρίτου υπερέρχει ή τουλάχιστον προστατεύεται ειδικώς από το δίκαιο παράλληλα με το συμφέρον του υποκειμένου των δεδομένων, η ρουμμένων των αρχών της προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας και λαμβανομένου υπόψη ότι η τελική κρίση για την αποδεικτική αξία του αιτούμενου εγγράφου ανήκει στα δικαστήρια ή σε πρώτη φάση στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο. Στην περίπτωση αυτή η ΑΠΔΠΧ ασκεί την αρμοδιότητα που ρητά προβλέπεται από το άρθρο 7 παρ. 2 του Ν. 2472/1997. Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθ. 06/2013, ό.π. (υπ. 126).

εξετάζεται σε «πρώτο βαθμό»¹²⁸ από την δημόσια υπηρεσία, η οποία κατέχει το επίμαχο έγγραφο και σε «δεύτερο βαθμό»¹²⁹, εφόσον η απάντηση του υπεύθυνου δεν είναι ικανοποιητική, από την Αρχή. Συνεπώς, όπως γίνεται αντιληπτό η εν λόγω διαδικασία είναι αρκετά χρονοβόρα. Αφενός ο Ν. 2472/1997 παρέχει μια ασπίδα προστασίας για τα προσωπικά δεδομένα του υποκειμένου των δεδομένων, αφετέρου ο χρόνος εξέτασης του συνόλου των αιτημάτων (πρόσβασης, εξέτασης αντιρρήσεων) καθιστά την όλη διαδικασία χορήγησης του εγγράφου αρκετά δυσχερή.

Ωστόσο, ενδιαφέρουσα είναι και η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ με αριθμ. 312/2013. Συγκεκριμένα, το ΝΣΚ επισήμανε ότι προκειμένου να κριθεί αν πρέπει να χορηγηθούν αντίγραφα δημοσίων ή ιδιωτικών εγγράφων σε τρίτους, κατόπιν γραπτής αίτησης προς δημόσιο φορέα, εφαρμογή σε πρώτο στάδιο έχουν οι διατάξεις του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999, όπου ρυθμίζονται αποκλειστικώς ζητήματα που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων και γενικά στην πρόσβαση σε αυτά. Αν η απάντηση που δίδεται κατ' εφαρμογή των διατάξεων αυτών είναι αρνητική, δεν έχει πεδίο εφαρμογής ο Ν. 2472/1997¹³⁰. Αντίθετα, αν η απάντηση είναι καταφατική τότε ερευνάται επί τη βάση των διατάξεων του τελευταίου η δυνατότητα χορήγησης αντιγράφου εγγράφου που περιέχει προσωπικά δεδομένα¹³¹.

Βέβαια, στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι τα ανωτέρω δεν βρίσκουν πεδίο εφαρμογής σε περίπτωση που επιδιώκεται η πρόσβαση σε στοιχεία της ποινικής διαδικασίας, καθόσον σε αυτή εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, οι οποίες, ως ειδικότερες, κατισχύουν των διατάξεων των Ν. 2472/1997 και Ν. 2690/1999¹³².

¹²⁸ άρθ. 13 παρ. 1 του Ν. 2472/1997.

¹²⁹ άρθ. 13 παρ. 2 του Ν. 2472/1997.

¹³⁰ Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμ. 312/2013, ό.π (υπ. 87).

¹³¹ Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμ. 209/2005, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα www.nsk.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016) και αντίθετη άποψη σε Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 3/2009, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

¹³² Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμ. 96/2008, διαθέσιμη σε ιστοσελίδα www.nsk.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016)· ΑΠ ποιν 1554/2009, 1713/2006, 1954/2002 διαθέσιμες σε ΝΟΜΟΣ και Αποφάσεις ΑΠΔΠΧ 147/2001, 75/2013, 181/2014, 29/2015, διαθέσιμες σε ιστοσελίδα www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

2.6 Μορφές διαβούλευσης στην Τ.Α και η σχέση της με την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία.

Ως διαβούλευση μπορεί να οριστεί η μορφή δημοσίου διαλόγου που στοχεύει στην καταγραφή των απόψεων και των εισηγήσεων σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Είναι μια αμφίδρομη επικοινωνία και κανονιστική διαδικασία ανάμεσα στους διαμορφωτές της πολιτικής και στα μέρη τα οποία αυτές οι πολιτικές αφορούν. Η διαβούλευση δημιουργεί μία αμφίδρομη σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη, ο οποίος, συμμετέχει ουσιαστικά στις διαδικασίες σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων σε μια διαδικασία αλληλεπίδρασης μέσω της δύναμης της επικοινωνίας και της πληροφόρησης. Η διαβούλευση διακρίνεται από την συνεχή τάση για συλλογή πληροφορίας με στόχο την διευκόλυνση της κατάρτισης νομοθεσίας καλύτερης ποιότητας¹³³. Η εν λόγω διαδικασία περιλαμβάνει τα στάδια της πληροφόρησης για το αντικείμενο διαβούλευσης, της διαβούλευσης ως αμφίπλευρης ανταλλαγής γνώμων και απόψεων και τέλος της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στη διαμόρφωση πολιτικής και νομοθεσίας. Μέθοδοι και τεχνικές διαβούλευσης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι τα πάνελ δημοτών, οι τοπικές συνελεύσεις, αυτό-οργανούμενες συναντήσεις, κύκλοι αφηγήσεων, εργαστήρια συναντίληψης και επίλυσης συγκρούσεων και ηλεκτρονικά φόρουμ.¹³⁴

Στα ζητήματα που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η διαβούλευση θεσμοθετήθηκε ως απαραίτητη ενδιάμεση φάση κατά τη σύνταξη των τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων που θεσμοθετήθηκαν με τα άρθρα 203-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (στο εξής ΚΔΚ)¹³⁵. Αξιοσημείωτες, υπήρξαν οι ρυθμίσεις για νέους *συμμετοχικούς θεσμούς*. Στο ΚΔΚ υιοθετήθηκαν διατάξεις για *τοπικά δημοψηφίσματα* (άρθρ. 216). Συγκεκριμένα, προβλέπεται η *διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος* εφόσον πρόκειται για «σοβαρό θέμα» το οποίο εμπίπτει «στην σφαίρα αρμοδιοτήτων» των δημοτικών και κοινοτικών αρχών¹³⁶

¹³³ Έκθεση Πολιτικής Ανταγωνισμού στην Ελλάδα ΟΟΣΑ (2006).

¹³⁴ http://web3.eetaa.gr/kallikratis/support/Odhgoi/othigos_dhmotikis_diavoulefsiw.pdf, Υπουργείο Εσωτερικών και ΕΕΤΑΑ Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης σελ.28.

¹³⁵ Ν. 3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006.

¹³⁶ Ως προς τη διαδικασία, το εν λόγω άρθρο προβλέπει την προηγούμενη λήψη σχετικής απόφασης με πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Επίσης, ειδικά για τη συνένωση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, προσάρτηση διαμερίσματος σε άλλο δήμο ή μεταφορά της έδρας ΟΤΑ προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος και μετά την υποβολή σχετικού αιτήματος από το 1/3 των δημοτών. Ο ΚΔΚ απαγορεύει, πάντως, την διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα προϋπολογισμού ή τελών κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου, καθώς επίσης και κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου για τις εθνικές και τις ευρωπαϊκές εκλογές, χωρίς όμως

Γενικά ως προς τους *θεσμούς συμμετοχής των πολιτών*, ο ΚΔΚ επιχείρησε μια συστηματοποίηση και αναμόρφωσή τους, εισάγοντας παράλληλα και αρκετές *καινοτομίες*. Έτσι, σε ειδικό άρθρο (214) διατυπώθηκαν κάποιες *γενικές αρχές* ως προς την *λαϊκή συμμετοχή* στις τοπικές υποθέσεις και καθιερώθηκε η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να *διαβουλεύονται* με τους κατοίκους, συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού (στις οποίες προφανώς συγκαταλέγονται και οι αλλοδαποί) όποτε εκπονούνται *προγράμματα δράσης*, εκδίδονται *κανονιστικές πράξεις* ή λαμβάνονται αποφάσεις *γενικού ενδιαφέροντος*. Επίσης προβλέπεται η αξιοποίηση της *κοινωνίας της πληροφορίας*, του *εθελοντισμού* και της *κοινωνικής εργασίας*, η καθιέρωση *Χάρτας* με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις δημοτών και κατοίκων, καθώς και η κατάρτιση *οδηγού του δημότη* με τις διαδικασίες, τους όρους και τις προϋποθέσεις παροχής των δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών.

Στο αμέσως επόμενο άρθρο του νέου ΚΔΚ, υπό τον τίτλο «πληροφόρηση δημοτών και κατοίκων», γίνεται λόγος για *αναφορές, ερωτήσεις και προτάσεις* των δημοτών και κατοίκων προς τα όργανα των ΟΤΑ. Καθιερώνεται, ως προς τις πρώτες δύο κατηγορίες, υποχρέωση του αρμόδιου οργάνου να απαντήσει εντός 30 ημερών, ενώ *οι προτάσεις* που κατατίθενται από 25 τουλάχιστον άτομα συζητούνται υποχρεωτικά στο οικείο συμβούλιο.

Ο ΚΔΚ προβλέπει επίσης (άρθρ. 217) τον ετήσιο *Απολογισμό Πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής* ο οποίος πραγματοποιείται έως το τέλος Ιουνίου σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, στην οποία καλούνται όλοι οι κάτοικοι και οι φορείς της πόλης.

Παρά την ιδιαίτερη εκτενή ρύθμισή τους στο νόμο, οι εν λόγω *συμμετοχικοί θεσμοί* (πέραν του Απολογισμού Πεπραγμένων που ουσιαστικά διαδέχθηκε τον παλαιό θεσμό της Λογοδοσίας Δημάρχου) δεν εφαρμόστηκαν σε ευρεία κλίμακα και το νομοθετικό γράμμα δεν είχε την ανάλογη ανταπόκριση στην πράξη.

Οι νέοι θεσμοί διαβούλευσης του Ν. 3852/2010 είναι τρεις: η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (αρ. 76), η αντίστοιχη Περιφερειακή (αρ. 178) και το Συμβούλιο

να προσδιορίζει ειδικότερα την διάρκεια της εν λόγω περιόδου (μάλλον αναφέρεται στο διάστημα μετά την προκήρυξη των εθνικών ή ευρωπαϊκών εκλογών). Επίσης, ορίζεται ότι το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι έγκυρο, εφόσον συμμετέχει τουλάχιστον το 50% του εκλογικού σώματος (πρόκειται για ένα από τα συγκριτικά υψηλότερα ποσοστά στην Ευρώπη).

Ένταξης Μεταναστών (αρ. 78) το οποίο δραστηριοποιείται σε επίπεδο δήμου¹³⁷. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης προσπαθεί να αποτελέσει ένα νέο τυποποιημένο όχημα συμμετοχής της κοινωνίας στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, χωρίς αποκλεισμούς και αδιαφάνεια. Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης διέπεται από ακριβώς τους ίδιους κανόνες και χαρακτηριστικά όπως η προαναφερθείσα Δημοτική Επιτροπή. Αλλάζει φυσικά η κλίμακα, που γίνεται πλέον η Περιφέρεια στη θέση του Δήμου, και το γεγονός ότι η θητεία της επιτροπής διαβούλευσης ακολουθεί τη θητεία των περιφερειακών αρχών. Αναφέρεται ότι και στα δύο άρθρα γίνεται αναφορά στην ηλεκτρονική διαβούλευση, κάτι που υποδεικνύει το έντονο ενδιαφέρον της πολιτείας για το συγκεκριμένο εργαλείο.

Σύμφωνα με τα ως άνω αναφερόμενα, το έλλειμμα της διαβουλευτικής κουλτούρας δεν φαίνεται να καλύπτεται ούτε με τις νεώτερες διατάξεις του Ν 3852/2010. Συγκεκριμένα, δεν προβλέφθηκαν ειδικές διατάξεις που να αφορούν στην πρόσβαση των πολιτών που συμμετέχουν σε διαδικασίες διαβούλευσης, στη δημόσια πληροφορία. Η ιδιότητά και μόνο των δημοτών ως μετέχοντες σε διαδικασίες διαβούλευσης δικαιολογεί αυτοδικαίως την πρόσβασή τους στην δημόσια πληροφορία, χωρίς να απαιτείται η πλήρωση των όρων του ισχύοντος νομικού πλαισίου. Υπό το πρίμα αυτό γίνεται αντιληπτό ότι, η απουσία κανόνων αναγκαστικού δικαίου που θα προβλέπουν την κατάλληλη και επαρκή πρόσβαση στην πληροφόρηση των δημοτών που συμμετέχουν στη διαβούλευση αποδυναμώνει τον εν λόγω θεσμό συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος. Με άλλα λόγια η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία ως στάδιο στη διαδικασία διαβούλευσης επέχει θεμελιώδη ρόλο για την αποτελεσματική και δημοκρατική νομιμοποίηση του θεσμού.

¹³⁷Μόνο σε δημοτικό επίπεδο, η Ελλάδα πραγματοποιεί ένα πολυπολιτισμικό άνοιγμα: την πρόβλεψη ίδρυσης Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Κι αυτό το όργανο είναι συμβουλευτικό/ γνωμοδοτικό αλλά έχει παράλληλα το ρόλο της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Ευθύνη των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Συνίσταται και η διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και σύσφιξης διεθνικών και διαπολιτισμικών σχέσεων. Ίσως το εν λόγω Συμβούλιο να καταφέρει να αποτελέσει έναν διάυλο κατανόησης μεταξύ Ελλήνων και μεταναστών. Τα μέλη του Συμβουλίου είναι 5 – 11 και ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Ο αριθμός δηλαδή ίσως να είναι πολύ μικρός για να εκπροσωπηθούν επαρκώς όλες οι μεταναστευτικές μειονότητες μιας περιοχής πχ. στο κέντρο της Αθήνας. Επίσης, η σύνθεση του Συμβουλίου ετεροπροσδιορίζεται από ένα δημοτικό συμβούλιο που ίσως να μην έχει τις γνώσεις που απαιτούνται. Θετικό κρίνεται πάντως ότι ορίζεται πρόεδρος στο συμβούλιο ένταξης μεταναστών ένας εκ των δημοτικών συμβούλων-μελών του και ότι στα παραπάνω συμβούλια ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν τυχόν εκλεγεί.

2.7 Ανακεφαλαίωση

Εν κατακλείδι, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση έχει τη βάση του στην έννοια του κράτους δικαίου και στις γενικές αρχές του δικαίου, όπως αυτές πηγάζουν από το Σύνταγμα. Το δικαίωμα πληροφόρησης αποτελεί τον αναγκαίο εξοπλισμό του διοικούμενου, προκειμένου να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη διοικητική προστασία του. Έτσι, με την αρχή της διαφάνειας καθιερώνεται ένα πρωτείο στο δικαίωμα πρόσβασης έναντι ποικίλων περιορισμών ενισχύοντας σημαντικά τη σχέση δημόσιας διοίκησης - πολίτη. Βάσει των όσων επισημάνθηκαν ανωτέρω, η πρόσβαση στα έγγραφα δημιουργεί τους αναγκαίους διαύλους επικοινωνίας της διοίκησης με τον πολίτη, παρέχοντας την δυνατότητα να γνωρίζουν πληρέστερα τα δεδομένα της εκάστοτε περίπτωσης. Επομένως, το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία συντελεί στην εκπλήρωση των στόχων που επιτάσσουν οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και ιδίως αυτών της χρηστής διοίκησης, της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος, της αρχής της νομιμότητας αλλά και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης. Επίσης, η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, ως φυσικό επακόλουθο της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία της διαβούλευσης, βελτιώνει τη σχέση μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης, βοηθά στην πραγματοποίηση καλύτερης επικοινωνίας και παράγει καλύτερα αποτελέσματα στα πλαίσια της κοινής λήψης αποφάσεων.

Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρχή της διαφάνειας και ως εκ τούτου, η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης δεν μπορεί να οδηγήσει σε απεριόριστη άσκησή του. Με άλλα λόγια, η κατοχύρωση του εν λόγω δικαιώματος στην ελληνική έννομη τάξη δεν είναι απόλυτη καθότι, η άσκησή του καθίσταται συχνά προβληματική και παρακωλύεται πολλές φορές λόγω της παρεμβολής της διαδικασίας της στάθμισης με τα δικαιώματα άλλων προσώπων. Για παράδειγμα, αποτελεί αρκετά σύνηθες το φαινόμενο η πρόσβαση του διοικούμενου στα διοικητικά στοιχεία να οδηγήσει πολλές φορές στην αποκάλυψη μεγάλου αριθμού προσωπικών δεδομένων, που εμπεριέχονται σ' αυτά. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχει ιεραρχική σειρά μεταξύ των ανωτέρω δικαιωμάτων, η ταυτόχρονη εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων που εξασφαλίζουν την πρόσβαση του πολίτη στα δημόσια έγγραφα αφενός και την προστασία των προσωπικών δεδομένων αφετέρου συνιστά αρκετές φορές

πρόκληση¹³⁸. Πράγματι, στην πράξη η πολυνομία στην ελληνική έννομη τάξη και οι συγκρούσεις δικαιωμάτων φαίνεται να καθυστερούν την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης ή πολλές φορές να θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος αυτού, δημιουργώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, μείζονα ζητήματα στις σχέσεις δημόσιας διοίκησης – πολίτη.

¹³⁸ Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμ. 6/2013, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Αρχής www.dpa.gr (Τελ. επίσκεψη 18-08-2016).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Είναι κοινός τόπος ότι η σχέση δημόσιας διοίκησης και πολίτη αφορά στο βαθμό πραγματικού σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στο βαθμό πραγματικής λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών. Η μεταβολή της θεώρησης της σχέσης «δημόσια διοίκηση - πολίτης» σε συνδυασμό με το ταχέως εξελισσόμενο περιβάλλον των σύγχρονων παγκοσμιοποιημένων κοινωνιών έγιναν αιτία πολλών νομοθετικών αλλαγών και μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πως ένας σημαντικός προωθητικός παράγοντας των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, εκτός από τα ερεθίσματα που είχαν δοθεί ήδη από εμπειρογνώμονες για τα θέματα μείωσης της γραφειοκρατίας και της λειτουργίας της διοίκησης με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη, στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι προσταγές της διοικητικής σύγκλισης με τα κράτη μέλη και οι κατευθύνσεις που δίνονται από την Ε.Ε.

Πολλά βήματα στην κατεύθυνση της βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη έγιναν με νομοθετικές ρυθμίσεις, τα οποία όμως δεν αποτέλεσαν ολοκληρωμένη πρόταση πολιτικής αλλά αποσπασματικές διατάξεις, οι οποίες έμειναν στο περιθώριο ή επανέρχονταν με παραλλαγές ομολογώντας έτσι εμμέσως την αποτυχία εφαρμογής τους. Βασικό παθογόνο αίτιο της παραπάνω κατάστασης αποτέλεσε η έλλειψη κωδικοποίησης όλων των διατάξεων. Η επιθυμία όμως της δημόσιας διοίκησης για τη βελτίωση, επιτάχυνση, και απλούστευση των διαδικασιών κατά την επαφή της με τον πολίτη και την προστασία του από αυθαιρεσίες και παραβάσεις καταδεικνύεται με την καθιέρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999), ο οποίος περιέχει κωδικοποιημένες όλες τις προγενέστερες ρυθμίσεις αναφορικά με την μεταξύ τους σχέση. Η καθιέρωση του Κώδικα αποτέλεσε ορόσημο στην προσπάθεια βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη, καθώς, για πρώτη φορά συγκεντρώθηκαν σε ένα κείμενο οι κανόνες που αφορούν στην επικοινωνία του με τη δημόσια διοίκηση, στην πρόσβασή του στην πληροφορία και στη διεκπεραίωση των υποθέσεών του με αυτήν. Συγκεκριμένα σημαντικότερη ίσως συμβολή του Κώδικα αποτελεί η σταδιακή εμπέδωση των βασικών κανόνων διοικητικής δράσης τόσο από τους πολίτες όσο και από εργαζόμενους στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Η ύπαρξη αδυναμιών οργανωτικής και λειτουργικής φύσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η έλλειψη ευελιξίας και δημιουργικότητας, οι πολύπλοκες διαδικασίες, η

ανεπαρκής πληροφόρηση, έκαναν την εφαρμογή του Κώδικα πλημμελή. Στο παραπάνω πλαίσιο, χρήσιμη κρίνεται η υιοθέτηση ενός νέου Κώδικα, ο οποίος θα ενσωματώνει τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις και τη νεότερη νομολογία σε ενιαίο κείμενο, ενώ θα περιλαμβάνει και τις νέες μορφές εξυπηρέτησης του πολίτη μέσω της αξιοποίησης της Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας.

Η συνειδητοποίηση ότι μόνη η θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων δεν μπορεί να αναβαθμίσει δραστικά την σχέση δημόσιας διοίκησης και πολίτη είχε ως αποτέλεσμα την ανάγκη δημιουργίας θεσμών, οι οποίοι θα λειτουργούν είτε ως διαμεσολαβητές είτε ως κόμβοι υπηρεσιών και ενημέρωσης. Σημαντικός τέτοιος θεσμός είναι αυτός του «Συνήγορου του Πολίτη», του οποίου η συμβολή στην επίλυση διαφορών και εντάσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη έχει πολλές πτυχές και προεκτάσεις. Κατ' αρχάς, η ίδια η φύση του θεσμού ως μηχανισμού ελέγχου της διοικητικής δράσης, ο οποίος στηρίζεται στη διαμεσολάβηση και όχι στην καταστολή, δημιουργεί ένα πρόσφορο κλίμα για την αποδοχή της παρέμβασής του, καθόσον δεν δημιουργεί αίσθημα αντιπαλότητας μεταξύ ελεγχόμενου και ελεγκτή. Επιπλέον, η σχέση του με τον πολίτη χαρακτηρίζεται από μια ποιότητα που δεν απαντάται στη σχέση του τελευταίου με τις κλασσικές μορφές διοίκησης. Στην επαφή του με τον ΣτΠ, ο πολίτης αντιμετωπίζεται με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες του, με αξιοκρατία και ουδετερότητα, δηλαδή τίθενται προϋποθέσεις που τον διευκολύνουν και δεν τον απωθούν. Μέσα από τη δράση του, ο ΣτΠ διαμορφώνει μια δυναμική αναίρεσης πρακτικών και νοοτροπιών στις οποίες ο πολίτης αντιμετωπίζεται ως παθητικός αποδέκτης της διοικητικής δραστηριότητας, γεγονός που φαίνεται να διαπερνά και να επηρεάζει όλα τα επίπεδα της πυραμίδας της δημόσιας διοίκησης. Στο βαθμό που ο πολίτης διευκολύνεται να ασκήσει τα δικαιώματά του σε συνδυασμό με την τήρηση της νομιμότητας πραγματώνεται ουσιαστικά το κράτος δικαίου. Επομένως, η συμβολή του ΣτΠ ανιχνεύεται στην εμπάθυνση της δημοκρατίας. Όλα τα παραπάνω έκαναν το έργο του θεσμού επιτυχημένο, και σήμερα χαίρει γενικής αναγνώρισης τόσο από τη δημόσια διοίκηση όσο και από τους πολίτες. Ωστόσο, αυτή ακριβώς η επιτυχία δεν πρέπει να οδηγήσει στον κίνδυνο «γραφειοκρατικοποίησής» του. Με άλλα λόγια, οι πρακτικές και οι προϋποθέσεις που εξασφάλισαν την επιτυχία του πρέπει να επηρεάσουν τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ενδεχομένως, να ήταν προς το συμφέρον της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών η ύπαρξη θεσμικής πρόβλεψης στο μέλλον, ο ΣτΠ να συμμετέχει ενεργά και επίσημα στις διαδικασίες διαβούλευσης και

γνωμοδότησης νομοσχεδίων, καθόσον θα μπορούσε να συμβάλει ουσιαστικά στην καλή νομοθέτηση λόγω της συσσωρευμένης εμπειρίας 19 ετών.

Ο ΣτΠ λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή λειτουργεί σε εθνικό επίπεδο ωστόσο για τα προβλήματα που εξακολουθούν να υφίστανται σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησαν τον νομοθέτη στη θέσπιση ενός νέου μηχανισμού διαμεσολάβησης εντός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής ΟΤΑ). Με το Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) θεσπίστηκαν οι θεσμοί του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης σε επίπεδο ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Ο Συμπαραστάτης αποτελεί έναν νεοσύστατο θεσμό και μια καινοτομία του «Καλλικράτη» καθώς δεν υπάρχει αντίστοιχη εμπειρία στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Με τον Συμπαραστάτη ενσωματώνεται στην εσωτερική λειτουργία της αυτοδιοίκησης η έννοια της διαμεσολάβησης και ο συνεπαγόμενος έλεγχος των οργάνων διοίκησης. Όμως όπως κάθε τι καινούριο, έτσι και ο θεσμός του Συμπαραστάτη δεν ξέφυγε από την καχυποψία που γεννά η επιδερμική αντιμετώπιση κάθε σοβαρού θέματος. Έτσι ο θεσμός απαξιώθηκε πριν ακόμη αρχίσει να εφαρμόζεται στην πράξη. Το πρόβλημα εστιάζεται, κατ' αρχήν, στην ελλιπή ενημέρωση των πολιτών για το νέο θεσμό, είτε σε τοπικό επίπεδο είτε από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Κατά δεύτερον στο γεγονός ότι καμία προσεγμένη εγκύκλιος δεν έχει εκδοθεί σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του ή ως οδηγός αρμοδιοτήτων του. Σημαντικός λόγος για την απαξίωσή του είναι το γεγονός ότι για την επιλογή του προσώπου του Συμπαραστάτη από τα δημοτικά συμβούλια, απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών, γεγονός από το οποίο συνάγεται ότι η εκάστοτε πλειοψηφία της δημοτικής αρχής δεν είναι επαρκής για την επιλογή, αλλά χρειάζεται και η συνδρομή των υπολοίπων παρατάξεων. Κυρίως όμως, ο θεσμός βρέθηκε αντιμετώπος με τα αιρετά όργανα, καθώς περιορίζει σημαντικά την επαφή τους με τους πολίτες και με ενασχόλησή τους με αιτήματα και παραπόνά τους, κάτι που προφανώς δεν είναι επιθυμητό.

Η πιο δυνατή πρωτοβουλία εξωστρεφούς διοικητικής δράσης τη δημόσιας διοίκησης είναι η δημιουργία των ΚΕΠ. Μέσω της θεσμοθέτησης τους, αποδεικνύεται η διάθεση της δημόσιας διοίκησης για παροχή ολοκληρωμένης και εξειδικευμένης πληροφόρησης και εξυπηρέτησης του πολίτη. Τα ΚΕΠ απαλλάσσουν τους πολίτες από επαναλαμβανόμενες διαδικασίες χαμηλής προστιθέμενης αξίας ενώ ταυτόχρονα ενδυναμώνουν το αποκεντρωτικό σύστημα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Η λειτουργία των ΚΕΠ δημιουργεί την πεποίθηση ότι υπάρχουν

ρεαλιστικές δυνατότητες για την μείωση της ταλαιπωρίας των πολιτών στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση. Εξάλλου η βασική φιλοσοφία λειτουργίας τους εδράζεται στην διακίνηση εγγράφων και όχι πολιτών. Τα ΚΕΠ ως θεσμός πρέπει να «απογειωθούν» και αυτό μπορεί να γίνει με την αξιοποίηση της Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας, τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τη χρήση ψηφιακών υπογραφών. Ωστόσο, η συνεχής αύξηση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, χωρίς ανάλογη μελέτη και προγραμματισμό, σε συνδυασμό με την ελάττωση του αριθμού των υπαλλήλων, δημιουργεί τον κίνδυνο να οδηγηθούν τα ΚΕΠ σε αδυναμία λειτουργίας ή σε υπολειτουργία.

Επιπροσθέτως, στην περίπτωση της εξυπηρέτησης και ενημέρωσης του πολίτη μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης διαπιστώνεται ότι είναι περιορισμένα τα βήματα που έχει κάνει η δημόσια διοίκηση προς αυτή την κατεύθυνση. Παράλληλα, περιορισμένη όμως είναι και η γνώση μεγάλης μερίδας πολιτών για το σχετικό θέμα. Η κατάσταση αυτή οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δεν άλλαξε επαρκώς προς την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών αλλά και οι ίδιοι οι πολίτες διστάζουν να αφομοιώσουν τη σύγχρονη λογική της ανάπτυξης και τις αναγκαίες αλλαγές που απαιτούνται γι' αυτό. Παρ' όλα αυτά, η δημόσια διοίκηση μπορεί να προχωρήσει σε βελτιώσεις που αφορούν, από τις πιο απλές, στη δημιουργία εύχρηστων και ενημερωμένων ιστοσελίδων των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, και από τις πιο σύνθετες, στην πρόσβαση πολιτών σε οποιαδήποτε ηλεκτρονική υπηρεσία από οποιαδήποτε συσκευή, από οποιοδήποτε σημείο, γρήγορα και με ασφάλεια. Ίσως, η παροχή υπηρεσιών στον πολίτη μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης να αποτελεί το κρίσιμο στοιχείο της χώρας.

Η δημόσια διοίκηση δεν αρκεί να λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές νομιμότητας αλλά πρέπει να είναι συμβατή με τη δεοντολογία και την ηθική και να ενσωματώνει στην κουλτούρα δράσης και συμπεριφοράς της όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που υιοθετούν νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη. Το 2012, συντάχθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονική Διακυβέρνησης σε συνεργασία με τον ΣτΠ ο Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Ο εν λόγω Κώδικας δεν αποτελεί κανόνα, η παραβίαση του οποίου επιφέρει νομικές κυρώσεις, λειτουργεί όμως συμπληρωματικά με τις διατάξεις των νόμων, βελτιώνοντας έτσι την πρακτική εφαρμογή τους. Στον Κώδικα προσδιορίζονται τα αποδεκτά πρότυπα συμπεριφοράς των υπαλλήλων των υπηρεσιών

της δημόσιας διοίκησης και υποδεικνύονται όρια, απαγορεύσεις και τρόποι ενέργειας τους στη διεκπεραίωση υποθέσεων του πολίτη. Ωστόσο μείζονος σημασίας είναι ο τρόπος, με τον οποίον προωθείται η εφαρμογή αυτών των συμπεριφορών και κατά πόσο η τήρηση τους μπορεί να γίνεται από συνειδητή επιλογή και όχι από επιβολή. Σήμερα, η ύπαρξη του Κώδικα δεν είναι γνωστή στο μεγαλύτερο σώμα των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση με αποτέλεσμα πολλές φορές να παρατηρείται έλλειμμα ηθικής και δεοντολογίας.

Στο πλαίσιο ενδυνάμωσης της θέσης του πολίτη και περιορισμού της εξουσίας της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης καταρτίστηκαν οι χάρτες δικαιωμάτων του πολίτη. Η δυνατότητα κατάρτισης τέτοιων χαρτών προβλέπεται στο άρθρο δεύτερο το ΚΔΔ αλλά μέχρι σήμερα ελάχιστοι είναι οι φορείς δημόσιας διοίκησης που το υιοθέτησαν. Σημαντικό είναι να γίνει σαφές ότι οι χάρτες δικαιωμάτων των πολιτών δεν μπορεί να λειτουργήσουν ως άλλοθι στην απροθυμία μεταρρυθμίσεων από τη δημόσια διοίκηση για αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Αναφορικά με το θεσμό της διαβούλευσης, έχει επισημανθεί ότι αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις μέσω του οποίου επιχειρούν με τρόπο διαφανή και αποτελεσματικό να πραγματοποιήσουν τη διάχυση της δημόσιας πληροφορίας και παράλληλα να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη προαγωγή δημόσιων πολιτικών. Στην ελληνική επικράτεια η σχέση διαβούλευσης και τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σχεδόν ανύπαρκτη, αν και κάποια βήματα έχουν τελευταία πραγματοποιηθεί, όπως αποδεικνύουν οι καταρτίσεις συμμετοχικών προϋπολογισμών από δήμους της χώρας. Ωστόσο, υπό το πρίσμα της έλλειψης ειδικού καθεστώτος πρόσβασης των δημοτών στη δημόσια πληροφορία και την κατά συνέπεια έλλιπή ενημέρωσή τους, ο θεσμός της διαβούλευσης δεν φαίνεται να έχει επιτελέσει το σκοπό του αναδεικνύοντας έτσι στοιχεία δημοκρατικού ελλείμματος.

Επιπροσθέτως, επί τη βάση των όσων αναφέρθηκαν στο αντίστοιχο κεφάλαιο, η πρόσβαση του πολίτη στη δημόσια πληροφορία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη και η ικανοποίησή του θεωρείται, κατ' αρχήν, αυτονόητη στο πλαίσιο ενός σύγχρονου κράτους δικαίου. Ωστόσο, στερείται απόλυτου χαρακτήρα, παρ' όλο που η άσκησή του ερείδεται επί ενός πολυδιάστατου νομοθετικού υπόβαθρου. Με άλλα λόγια, η σύγκρουσή του λ.χ. κατά την εφαρμογή του Κ.Δ.Δ. με άλλα δικαιώματα, όπως με το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, αποτελεί φυσική απόρροια της λειτουργίας της κοινωνίας

και της συμμετοχής των πολιτών σ' αυτήν. Ως εκ τούτων, επαφίεται στον κάθε φορά εφαρμοστή η μελέτη των συγκρούσεων αυτών προκειμένου να επιτευχθεί η εναρμόνιση της νομοθεσίας χωρίς την παραβίαση του πυρήνα των δικαιωμάτων.

Όσον αφορά το θεσμό της περαιτέρω χρήσης και τη διάθεση των πληροφοριών που κατέχει ο δημόσιος τομέας, ο Ν. 3448/2006 (όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4305/2014), αν και αρκετά ελπιδοφόρος ως προς τη διάχυση της δημόσιας πληροφορίας έχει ατονήσει, τουλάχιστον αναφορικά με την εφαρμογή του στην τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού¹³⁹. Συγκεκριμένα, το άρθ. 10 του Ν. 4305/2014 προβλέπει την υποχρέωση τήρησης του «Μητρώου Ανοιχτών Δεδομένων του Δημοσίου», στο οποίο αναρτώνται τα σύνολα δεδομένων και πληροφοριών που είναι διαθέσιμα. Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά του εν λόγω μητρώου, μόνο το 6,15% των Δήμων της χώρας (ήτοι, 20 Δήμοι από τους 325) έχει αναρτήσει σύνολα δεδομένων¹⁴⁰. Κατ' αρχήν, η ελεύθερη κυκλοφορία της πληροφορίας του δημόσιου τομέα θεωρείται μείζονος σημασίας¹⁴¹, ωστόσο, οι Δήμοι δεν φαίνεται να έχουν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την αποτελεσματική εφαρμογή των αντίστοιχων διατάξεων.

Επιπλέον, με την καθιέρωση του προγράμματος «Διαύγεια», ενισχύεται ακόμα περισσότερο το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στη δημόσια πληροφορία. Συγκεκριμένα, στόχος του εν λόγω θεσμού αποτελεί η επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης μέσω της διασφάλισης της διαφάνειας της κρατικής δράσεως και της ενίσχυσης των δυνατοτήτων των πολιτών. Ωστόσο, έχουν διατυπωθεί αρκετές απόψεις σχετικά με τη συμβατότητά τους με τους με την προστασία της ιδιωτικής ζωής. Για παράδειγμα, η δημοσίευση πράξεων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα στο διαδίκτυο ενέχει μείζονες κινδύνους για την προσωπικότητα του ατόμου που συνδέονται με τη φύση του διαδικτύου, όπως λ.χ. η ελεύθερη και μη ελεγχόμενη πρόσβαση στην πληροφορία παντός ενδιαφερομένου. Έτσι, το άτομο καθίσταται πληροφοριακό αντικείμενο και η εικόνα του σε ορισμένες πτυχές της ζωής του να είναι απολύτως διαφανής. Συνεπώς, υπό το πρίσμα της εν λόγω άποψης θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η ιδιωτικότητα των

¹³⁹ Αναλυτικότερα Ενότητα 2.3, Κεφάλαιο 2.

¹⁴⁰ Τελευταία στοιχεία 05-02-2016, διαθέσιμα σε ιστοσελίδα www.data.gov.gr, (Τελ. Έλεγχος 18-08-2016)

¹⁴¹ Αναλυτικότερα Ενότητα 2.3, Κεφάλαιο 2.

προσώπων θυσιάζεται στο βωμό του εξαιρετικά διευρυμένου πεδίου εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας¹⁴².

Παρά ταύτα, δεν είναι απαραίτητο οι δύο αυτές έννοιες να εκφράζουν αξίες με αντίθετο περιεχόμενο: αντιθέτως, λαμβάνοντας υπόψη το γενικό σκοπό της κοινωνίας, η ανταλλαγή πληροφοριών δεν λειτουργεί απλώς επικουρικά αλλά καθίσταται αναγκαίο μέσο για την ευημερία της¹⁴³. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από την τάση των τελευταίων ετών για αποδόμηση της ιδιωτικότητας, ιδίως λόγω της ανάλυσης της έννοιας των προσωπικών πληροφοριών σε συνιστώσες οικονομικού χαρακτήρα¹⁴⁴. Συνεπώς, με μια προσεκτικότερη θεώρηση των όσων αναπτύχθηκαν ανωτέρω καταδεικνύεται ότι η σχέση μεταξύ των δύο αυτών δικαιωμάτων είναι, κατά μία άποψη, συμπληρωματική και δευτερευόντως αντιθετική καθότι συνδέεται και με τον ευρύτερο νομικό πολιτισμό και την ιεράρχηση των αξιών σε μια έννομη τάξη¹⁴⁵.

Εν κατακλείδι, επισημαίνεται πως για την επιτυχή εφαρμογή καινοτόμων πολιτικών κρίνεται αναγκαία η συστηματική εποπτεία της πορείας της μεταρρύθμισης μέσα από τον έλεγχο, τις διορθώσεις και τον επαναπροσδιορισμό της πορείας της, δεδομένου του γεγονότος ότι η εποπτεία αποτελεί μια από τις σημαντικότερες διαδικασίες. Όμως στην ελληνική δημόσια διοίκηση οι μηχανισμοί ελέγχου ατόνησαν τόσο που έχει δημιουργηθεί η πεποίθηση στους πολίτες ότι οι κανόνες δεν εφαρμόζονται. Η προσπάθεια για την υπέρβαση των γραφειοκρατικών παθολογιών της προκειμένου να μετασχηματιστεί σε ένα σύγχρονο μοντέλο διοίκησης με πολιτοκεντρικό χαρακτήρα πρέπει να εντατικοποιηθούν. Αυτό προϋποθέτει μια γενικότερη ολιστικού τύπου αλλαγή που εστιάζει στην ικανοποίηση του πολίτη, τη συνεχή βελτίωση των υπηρεσιών και των διαδικασιών με δέσμευση και συμμετοχή όλων των εργαζομένων στις υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης καθότι κατά τα ανωτέρω μόνες οι νομοθετικές βελτιώσεις δεν αποδείχθηκαν επαρκείς.

¹⁴² ο.π., Βενέρης, Αντ., (2015), (υπ. 73), passim.

¹⁴³ Βενέρης, Αντ., «Δημόσιο Συμφέρον και Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα: Ειδικά Ζητήματα», Pro Justitia, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, (υπό έκδοση).

¹⁴⁴ Ο.π., Βενέρης, Αντ., (υπ. 143).

¹⁴⁵ Ο.π. Βλαχόπουλος, Σπ., (υπ. 70), σελ. 124-125.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Chevallier, J., (1993) *«Διοικητική Επιστήμη»*, εκδόσεις Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή.
- 2) Βενέρης, Αντ., (2015), *«Η διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση ως λόγος δημοσίου συμφέροντος και η προστασία των προσωπικών δεδομένων: «ηλεκτρονικό» δικαίωμα πρόσβασης και «document tracing»*, Εφημ ΔΔ 2015.
- 3) Βενέρης, Αντ., *«Δημόσιο Συμφέρον και Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα: Ειδικά Ζητήματα»*, Pro Justitia, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, (υπό έκδοση).
- 4) Βλαχόπουλος, Σπ., (2007), *«Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια της μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- 5) Βλαχόπουλος, Σπ., (2016), *«Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα»* σε Λεωνίδα Κοτσαλή (επιμέλεια), *Προσωπικά Δεδομένα: Ανάλυση – Σχόλια – Εφαρμογή*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- 6) Γιαννόπουλος, Κ., (2003), *«Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων»*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- 7) Δαγτόγλου, Πρ., (1982), *«Γενικό Διοικητικό Δίκαιο»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- 8) Δετσαρίδης, Χρ., (2006), *«Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

- 9) Καραμιχαλέλης, Αθ., (1996), «*Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικές με το Διοικητικό Δίκαιο και τη Διοικητική Δικονομία*», ΔιΔικ 1996.
- 10) Καρκατσούλης, Π., (2004), «*Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη 'διοικητική μεταρρύθμιση' και το 'νέο δημόσιο μανάτζμεντ' στη 'διακυβέρνηση'*», εκδόσεις Ι. Σίδερης, Αθήνα.
- 11) Λαζαράκος, Γρ., (2006), «*Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση & Κοινωνία της Πληροφορίας*», Αθήνα.
- 12) Μακρουδημήτρης, Α., (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα.
- 13) Μπουραντάς, Δ., (2002), *Μανάτζμεντ*, εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
- 14) Νταής, Π., (2009), «*Η συμβολή των μεθόδων εξυπηρέτησης των πολιτών από τη δημόσια διοίκηση στην διαμόρφωση των σχέσεων κράτους και κοινωνίας*», Διοικητική Ενημέρωση, τευχ. 39.
- 15) Παγκάκης, Γ., (1991), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα,, Αθήνα-Κομοτηνή.
- 16) Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Φ., (2012) *Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*, ΔΤΑ Ν° 55/2012.
- 17) Παρθενόπουλος, Κ., (1997, «*Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: θεωρίες, εμπειρίες, πρακτικές και προοπτικές: μια πολιτισμική θεώρηση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα*», εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη.
- 18) Σπανού, Κ., (2000), «*Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

19) Σπηλιωτόπουλος, Επ. και Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

20) Χρυσόγονος, Κ., (2002), *«Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

1. Νόμοι

- 1) Ν. 149/1914 *«Περί της εις απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλόμενων αταίς αναφορών»*.
- 2) Ν. 1892/1990 *«Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»*, ΦΕΚ 101/ Α'31-7-1990.
- 3) Ν. 1943/1991 *«Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»*, ΦΕΚ 50/Α'/11-4-1991 και Ν. 2026/1992 *«Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης κατηγοριών προσωπικού δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις»*, ΦΕΚ 43/ Α'/23-3-1992.
- 4) Ν. 2477/1997 *«Συνήγορος του πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης»*, ΦΕΚ 59/Α'/ 18-4-1997.
- 5) Ν. 3094/2003 *«Συνήγορος του πολίτη και άλλες διατάξεις»*, ΦΕΚ 10/Α'/ 22-1-2003.
- 6) Ν. 2539/1997 *«Συγκρότηση της Α'βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)»*, ΦΕΚ 244/Α'/04-12-1997.
- 7) Ν. 2672/1998 *«Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»* ΦΕΚ290/Α'/2812-1998.

- 8) Ν. 2503/1997 «Νόμος για τη Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 107/Α'/30-5-1997.
- 9) Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 44/ Α' /11-2-2004.
- 10) Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ», ΦΕΚ102/Α'/24-5-2004.
- 11) Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», ΦΕΚ 57/Α'/15-3-2006.
- 12) Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων», ΦΕΚ138/Α'/16-6-2005.
- 13) Ν. 4250/2014 «Διοικητικές Απλουστεύσεις, Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα, Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις», ΦΕΚ 74/Α'/26-3-2014.
- 14) Ν. 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Φ.Ε.Κ. 187 Α'/7.6.2010).
- 15) Ν. 3966/2011 (Φ.Ε.Κ. 118/ Α'/24-5-2011).
- 16) Ν. 4257/2014 (Φ.Ε.Κ. 93 /Α'/14-4-2014).
- 17) Ν.3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», κεφάλαιο Γ', ΦΕΚ 195/Α'/19-10-2004.
- 18) Ν. 3013/2002, «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ 102/Α'/1-5-2002 όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 5 περ. α' του άρθ.11 του Ν 3146/2003, «Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 125/Α'/23-5-2003..

- 19) Ν.3528/2007 «Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., ΦΕΚ 26/Α' /9-2-2007.
- 20) Ν. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημόσιας Διοίκησης», ΦΕΚ 54/Α' /2012.
- 21) Ν.1599/1986 «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 75 Α/11-6-1986.
- 22) Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 45/Α' /9-3-1999.
- 23) Ν.4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης, Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 47/Α' /11-5-2015.
- 24) Ν.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 112/Α' /13-7-2010.
- 25) Ν.4210/2013 «Ρυθμίσεις Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 254/Α' /21-11-2013.
- 26) Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» ΦΕΚ 138/Α' /16-6-2011.
- 27) Ν. 3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/Α' /8-6-2006.

2. Προεδρικά Διατάγματα

- 1) Νομοθετικό Διάταγμα 3983/1959 (ΦΕΚ 197/Α' /23-9-1959) «Περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών».

- 2) Π.Δ. 770/1975 (ΦΕΚ 248/Α' /12-11-1975) «Περί διαρθρώσεως του Υπουργείου Προεδρίας Κυβερνήσεως και Οργανισμού Υπηρεσιών τινών αυτού».
- 3) Π.Δ. 150/2001 (ΦΕΚ 125/Α' /13-6-2001).
- 4) Π.Δ. 114/30-6-2005 (ΦΕΚ 165/Α' /2005).
- 5) Π.Δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» ΦΕΚ 34/Β' /23-3-2015.

3. Αιτιολογικές-εισηγητικές εκθέσεις νόμων

- 1) Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».
- 2) Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας».
- 3) Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σχέσεις Κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις».
- 4) Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».
- 5) Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ».
- 6) Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο του νόμου «Διοικητικές Απλουστεύσεις, Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα, Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις».

4. Εγκύκλιοι

- 1) Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΑ ΔΙΑΔΠ/Α/28032/8-12-2006.
- 2) Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΑ ΔΙΑΔΠ/Α/11353/7-5-2007.

- 3) Εγκύκλιος ΔΟΑ/Οικ.26601/10.10.2007 με θέμα: *«Μείωση των υπογραφών στις διοικητικές πράξεις και τα διοικητικά έγγραφα».*
- 4) Εγκύκλιος ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.6190/12-3-2012 *«Δικαιώματα των πολιτών και των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες»*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- 5) Εγκύκλιος ΔΙΔΚΠΟ/Φ19/οικ.16079/13-7-2010.
- 6) Εγκύκλιος ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.6190/12-3-2012.
- 7) Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΑ ΔΙΑΔΠ/Α/9667/17-4-2007.
- 8) Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α&Η.Δ. ΔΙΣΚΠΟ/1.2/ΟΙΚ26792/23-12-2010 με θέμα *«Ανταπόκριση δημοσίων υπηρεσιών σε τηλεφωνικές κλήσεις πολιτών».*

5. Γνωμοδοτήσεις-Αποφάσεις

- 1) ΣτΕ 1397/1993.
- 2) ΣτΕ 3943/1995.
- 3) ΣτΕ 1225/2011.
- 4) ΣτΕ 1214/2000.
- 5) Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμό 6/2013.
- 6) Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ με αριθμό 1/2010.
- 7) ΑΠΔΠΧ με αριθμό 147/2001.
- 8) ΑΠΔΠΧ με αριθμό 75/2013.
- 9) ΑΠΔΠΧ με αριθμό 181/2014.
- 10) ΑΠΔΠΧ με αριθμό 29/2015
- 11) Γνώμη Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 6/2013
- 12) Γνώμη Ομάδας Εργασίας του άρθ. 29 της κοινοτικής οδηγίας με αριθ. 95/46/ΕΚ για την προστασία των δεδομένων με αριθ. 7/2003.
- 13) Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμό 312/2013.

14) Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμό 209/2005.

15) Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμό 125/2001.

16) Γνωμοδότηση ΝΣΚ με αριθμό 92/2005.

ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ

1) 95/46/ΕΚ.

2) 2003/98/ΕΚ.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΣΕΛΙΔΕΣ

1) <http://www.synigoros.gr>

2) <http://www.infosoc.gr/infosoc/elGR/epktp/piousendiaferai/idiotes/pshfiakes/citizen.htm> (Δικτυακή Πύλη για την Κοινωνία της Πληροφορίας).

3) <http://www.ypai.gr/site/home/Basic+Menu/Programs/Oloklirwmena/Asterias.csp>.

4) <http://www.gsis.gr>

5) <http://www.ermis.gov.gr>

6) <http://www.opengov.gr/ogp/?p=52>.

7) <http://www.ypes.gr>.

8) <http://www.nsk.gr>

9) <http://www.dpa.gr>

10) <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29>

11) <http://www.hellenicparliament.gr>

12) <http://www.data.gov.gr>,

13) <http://eur-lex.europa.eu>