



Διοικητικό Δίκαιο

Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Αν. Καθηγήτρια Ευγ. Β. Πρεβεδούρου
Νομική Σχολή Α.Π.Θ.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ
επένδυση στην κοινωνία της γνώσης
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.





Επαναληπτικές παρατηρήσεις

Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα: εισαγωγικά και κατοχύρωση

- Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συγκροτούν το πλέγμα των λεγόμενων αμυντικών δικαιωμάτων του διοικουμένου, που, σε γενικές γραμμές, σκοπούν στην προστασία του από την αυθαιρεσία της διοικητικής (εκτελεστικής) εξουσίας.
- Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος, αποτελεί δε συνέχεια και συνέπεια του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση, που προβλέπεται στο άρθρο 5 Α Συντ.
- Δύο πτυχές: η μία συνδέεται με την αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης/αρχή της φανεράς δράσεως της διοίκησης (αυτοτελές δημόσιο δικαίωμα) και η δεύτερη συνδέεται με το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο του ίδιου του διοικουμένου (υπηρετικό διαδικαστικό δικαίωμα).
- Στο ενωσιακό δίκαιο, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 παρ. 2 περ. β' του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αποτελώντας έκφραση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης, ενώ στο άρθρο 42 του Χάρτη κατοχυρώνεται το γενικότερο δικαίωμα «[κ]άθε πολίτη της Ένωσης και κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος να έχει πρόσβαση σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος».
- Σε επίπεδο νομοθεσίας το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας, που κατά την ορθότερη άποψη κατήργησε την προϊσχύσασα, γενικότερη, διάταξη του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, προβλέπει τη δυνατότητα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών (άρθρ. 5 παρ. 1) και των ιδιωτικών (άρθρ. 5 παρ. 2) εγγράφων με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που τάσσονται σε κάθε περίπτωση. [Κατά την κρατούσα γνώμη, το άρθρο 16 εξακολουθεί να εφαρμόζεται όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα των νπιδ του δημόσιου τομέα.]
- Λοιπές, ειδικότερες, διατάξεις που προβλέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα.



Είδη εγγράφων

- Τα δημόσια έγγραφα διακρίνονται στα διοικητικά και τα ιδιωτικά. Για την υλοποίηση του δικαιώματος σε κάθε μία από τις δύο περιπτώσεις απαιτείται άλλος βαθμός σύνδεσης του αιτούντος τα έγγραφα με την υπόθεση στην οποία αφορούν.
- **Διοικητικά έγγραφα:** Η ιδιότητα του διοικητικού εγγράφου αποτελεί συνάρτηση του συντάκτη του. Ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται όσα συντάσσονται από τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. Για την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα απαιτείται, από τον νόμο, συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος από τον διοικούμενο, έννοια ευρύτερη από αυτήν του εννόμου συμφέροντος.
- Έννοια ευλόγου ενδιαφέροντος. Σύνδεση με αίτηση ακύρωσης.
- **Ιδιωτικά έγγραφα:** Εφόσον ο νόμος δεν περιέχει ορισμό των ιδιωτικών εγγράφων, εξ αντιδιαστολής συνάγεται το συμπέρασμα ότι στην έννοια περιλαμβάνονται τα έγγραφα που συντάσσονται από Ν.Π.Ι.Δ. του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα ή από οποιοδήποτε τρίτο πρόσωπο, το οποίο δεν είναι όργανο του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ., και βρίσκονται στα αρχεία της διοίκησης και έχουν λάβει αριθμό πρωτοκόλλου, αποκτώντας έτσι χαρακτήρα δημόσιου εγγράφου. Για την πρόσβαση στα ιδιωτικά (δημόσια) έγγραφα δεν αρκεί το εύλογο ενδιαφέρον· απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον, το οποίο, σύμφωνα με το πριν από την ισχύ του ΚΔΔ/σίας εφαρμοζόμενο και στη διοικητική διαδικασία άρθρο 902 ΑΚ, αποσκοπεί στη διατήρηση ή προστασία σχέσεων αναγνωρισμένων από τον νόμο ή σχετίζεται με την επιδίωξη δικαστικής προστασίας από πλευρά του διοικουμένου.
- Έννοια ειδικού έννομου συμφέροντος.



Περιορισμοί

- **Απόλυτοι:** Το άρθρο 5 παρ. 3 εδ. α' του ΚΔΔ/σίας προβλέπει τους απόλυτους περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, βάσει των οποίων το δικαίωμα δεν ικανοποιείται αν το αιτηθέν έγγραφο αφορά στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή εάν παραβλάπτεται προβλεπόμενο σε ειδική διάταξη απόρρητο (π.χ. ιατρικό, τραπεζικό, φορολογικό). Σ' αυτές τις περιπτώσεις, το δικαίωμα, κατ' ουσίαν παύει να υφίσταται.
- **Σχετικοί:** Το άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β' του ΚΔΔ/σίας προβλέπει τους σχετικούς περιορισμούς, η συνδρομή των οποίων στοιχειοθετεί διακριτική ευχέρεια [και όχι δέσμια αρμοδιότητα, όπως στην προηγούμενη περίπτωση] της διοίκησης να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος. Αυτό συμβαίνει όταν το έγγραφο που ζητείται αφορά σε συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή όταν η ικανοποίηση του δικαιώματος δυσχεραίνει ουσιωδώς την έρευνα των αρμόδιων αρχών για την τέλεση ποινικού αδικήματος ή διοικητικής παράβασης. Στους σχετικούς περιορισμούς θα πρέπει να ενταχθεί και η επιφύλαξη τυχόν υφισταμένων δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας (άρθρο 5 παρ. 5).



(συνέχεια)

- **Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα:** Εν προκειμένω έχει εφαρμογή ο Ν. 2472/1997, για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο οποίος ρυθμίζει διεξοδικά τα σχετικά ζητήματα, πλην όμως δεν ελήφθη υπόψη από τον μεταγενέστερο νομοθέτη του Ν. 2690/1999.
- Στην πράξη, τα μεγαλύτερα προβλήματα κατά την χορήγηση εγγράφων προκύπτουν λόγω της επίκλησης, από την πλευρά της διοίκησης, της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (τρίτου προσώπου), η ύπαρξη των οποίων στο αιτηθέν έγγραφο «παραλύει» το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Τα προσωπικά δεδομένα (απλά ή ευαίσθητα) δεν ταυτίζονται κατ'ανάγκη με την ιδιωτική ζωή, εφόσον μπορεί να συνδέονται με τον δημόσιο βίο, όπως είναι η συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα και συνδικαλιστικές οργανώσεις, η άσκηση ποινικών διώξεων και οι ποινικές καταδίκες, οπότε δεν καλύπτονται, κατ'αρχήν, απασο τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3, πρώτο εδάφιο.
- Το ζήτημα του εφαρμοστέου κανόνα έχει ιδιαίτερη σημασία, λαμβανομένων υπόψη, αφενός, των αυστηρών ποινικών κυρώσεων του άρθρου 22 του Ν. 2472/1997 για τους παραβάτες των διατάξεών του, και, αφετέρου, του ότι η παράνομη άρνηση πληροφόρησης στους πολίτες, **στην οποία θα μπορούσε να ενταχθεί και η παράνομη άρνηση πρόσβασης**, αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα του δημοσίου υπαλλήλου [άρθρο 107 παρ. 1 στοιχ. ιβ' του ΥΚ].
- Στις περιπτώσεις όπου υπάρχει υπόνοια παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το διοικητικό όργανο μπορεί να ζητήσει τη συνδρομή της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ή του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ώστε να ενεργήσει σύμφωνα με τον νόμο.
- Ο διοικούμενος από την πλευρά του, συνήθως, «εξοπλίζεται» με την προβλεπόμενη στο άρθρο 25 παρ. 4 περ. β' του Ν. 1756/1988 εισαγγελική παραγγελία.



Άσκηση του δικαιώματος

- Κατά το άρθρο 5 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας, ο διοικούμενος αποκτά πρόσβαση στο έγγραφο που τον ενδιαφέρει μετά την αποδοχή, από τη διοίκηση, της σχετικής, ορισμένης και συγκεκριμένης, αίτησης που υποβάλλει.
- Σε κάθε περίπτωση, η διοίκηση υποχρεούται να απαντήσει στην αίτηση του διοικουμένου εντός είκοσι ημερών, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 6 ΚΔΔ/σίας. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, ο διοικούμενος μπορεί να προσβάλει τη ρητή αρνητική πράξη της διοίκησης με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.



Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

- Το σημαντικότερο ατομικό, διαδικαστικό δικαίωμα του διοικουμένου στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας είναι, αδιαμφισβήτητα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος.
- Παράλληλα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και οι όροι άσκησής του εξειδικεύονται στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.
- Στο ενωσιακό επίπεδο, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ως ένα εκ των λεγόμενων δικαιωμάτων άμυνας, συνιστούσε, κατά πάγια νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης. Πλέον, έχει κατοχυρωθεί στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το άρθρο 41 παρ. 2 περ. α'.



Πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος

- Προϋποθέσεις: έκδοση δυσμενούς πράξης, αυτεπαγγέλτως και κατά διακριτική ευχέρεια.
- Έχει νόημα η προηγούμενη ακρόαση στην περίπτωση έκδοσης πράξης κατά δέσμια αρμοδιότητα; Καταρχήν όχι.
- Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης μπορεί να αναλυθεί στις εξής αξιώσεις του διοικουμένου προς τη διοίκηση: 1) την αξίωση του ενδιαφερομένου για έγγραφη κλήση, 2) την αξίωση ενημέρωσης του ενδιαφερομένου από το αρμόδιο όργανο σχετικά με την επίμαχη υπόθεση, η οποία μπορεί να οδηγήσει στη λήψη δυσμενούς μέτρου σε βάρος του, 3) την αξίωση του ενδιαφερομένου για λυσιτελή και αποτελεσματική διατύπωση των απόψεών του και 4) την αξίωση του ενδιαφερομένου να ληφθούν υπόψη οι ισχυρισμοί που διατύπωσε.



Περιορισμοί του δικαιώματος

- **Η ανάγκη αποτροπής κινδύνου και η ικανοποίηση επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος (περιορισμός εκ του νόμου):** Η θεσμοθετημένη εξαίρεση από την υποχρέωση της διοίκησης να «ακούσει» τον διοικούμενο πριν επιβάλει σε βάρος του δυσμενές διοικητικό μέτρο ρυθμίζεται στο άρθρο 6 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.
- **Οι αντικειμενικές προϋποθέσεις επί των οποίων στηρίζεται η πράξη (περιορισμός εκ του δικαστή):** Το δικαίωμα αργεί όταν το διοικητικό μέτρο δεν συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου αλλά στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα (νομολογιακή κατασκευή). Παραδείγματα. Τάση της νομολογίας να διευρύνει την έννοια της αντικειμενικής παρανομίας/ αντικειμενικών δεδομένων και να περιορίζει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης.



Αλυσιτέλεια (νομολογιακή κατασκευή)

- Αλυσιτέλεια: όταν διοικητική πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα και βαρύνεται με τυπικές πλημμέλειες, όπως η αναρμοδιότητα ή η κακή σύνθεση ή συγκρότηση του διοικητικού οργάνου που την εξέδωσε, δεν ακυρώνεται γι' αυτούς τους τυπικούς λόγους εφόσον δεν αμφισβητούνται τα πραγματικά περιστατικά και η πράξη είναι νόμιμη κατά το περιεχόμενό της.
- Για να γίνει δεκτός λόγος ακύρωσης διοικητικής πράξης που ανάγεται στην μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, δεν αρκεί ο αιτών να επικαλεστεί ότι η διοίκηση δεν τον κάλεσε σε προηγούμενη ακρόαση αλλά οφείλει να αναφέρει και τους ισχυρισμούς που θα προέβαλε ενώπιον του διοικητικού οργάνου, οι οποίοι θα ήταν ικανοί να επηρεάσουν την κρίση του.



Σημείωμα Αναφοράς

Copyright Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Πρεβεδούρου Ευγενία.
«Διοικητικό Δίκαιο (Γενικό Μέρος). Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και
δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης». Έκδοση: 1.0. Θεσσαλονίκη 2014.

Διαθέσιμο από τη δικτυακή διεύθυνση:

<http://eclass.auth.gr/courses/OCRS329/>.



Σημείωμα Αδειοδότησης

Το παρόν υλικό διατίθεται με τους όρους της άδειας χρήσης Creative Commons Αναφορά - Παρόμοια Διανομή [1] ή μεταγενέστερη, Διεθνής Έκδοση. Εξαιρούνται τα αυτοτελή έργα τρίτων π.χ. φωτογραφίες, διαγράμματα κ.λ.π., τα οποία εμπεριέχονται σε αυτό και τα οποία αναφέρονται μαζί με τους όρους χρήσης τους στο «Σημείωμα Χρήσης Έργων Τρίτων».



Ο δικαιούχος μπορεί να παρέχει στον αδειοδόχο ξεχωριστή άδεια να χρησιμοποιεί το έργο για εμπορική χρήση, εφόσον αυτό του ζητηθεί.

[1] <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

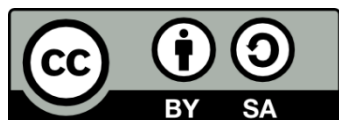




Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: Β. Τσιγαρίδας

Θεσσαλονίκη, 09.04.2014



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Σημειώματα

Σημείωμα Ιστορικού Εκδόσεων Έργου

Το παρόν έργο αποτελεί την έκδοση 1.0.



Διατήρηση Σημειωμάτων

Οποιαδήποτε αναπαραγωγή ή διασκευή του υλικού θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει:

- το Σημείωμα Αναφοράς
- το Σημείωμα Αδειοδότησης
- τη δήλωση Διατήρησης Σημειωμάτων
- το Σημείωμα Χρήσης Έργων Τρίτων (εφόσον υπάρχει)

μαζί με τους συνοδευόμενους υπερσυνδέσμους.

