

ΣΤΑΜΑΤΗΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΠΙΤΣΙΛΚΑΣ
Δ Ι Κ Η Γ Ο Ρ Ο Σ
 Δευκαλίωνος 9 – ΛΑΡΙΣΑ – Τ.Κ. 41 222
 Τηλ. 2410 531269 - 610181 & 6932 751805 – Fax : 2410531269
 e-mail : pitsilkas@yahoo.gr

Λάρισα 8-6- 2009

Αριθμ. Γνωμ. : – 400–

ΠΡΟΣ ΤΗΝ

ΕΔ.Ε.Υ.Α.

Παπακυριαζή 37-43 – ΛΑΡΙΣΑ

Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η

ΘΕΜΑ : Ερώτημα της Δ.Ε.Υ.Α. σχετικά με τη δυνατότητά της να χορηγεί στοιχεία των υπαλλήλων της και σε καταφατική απάντηση, σε ποιες περιπτώσεις;

Σχετ. : Το με αριθμό πρωτ. 1372/26-5-2009 έγγραφο της Δ.Ε.Υ.Α.

A.- Απαντώντας στο ανωτέρω ερώτημα, αναφέρω τα ακόλουθα :

Έχοντας υπόψη τις παρακάτω διατάξεις :

1.- Τις § 1 και 2 του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, (Φ.Ε.Κ. Α΄/75/1986), «Σχέσεις κράτους – πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις», σύμφωνα με τις οποίες :

Άρθρο 16. Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων.

1. Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παραγράφου 3, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.
2. Το δικαίωμα της παραγράφου 1 ασκείται: α. Με επιτόπια μελέτη. β. Με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον ενδιαφερόμενο, εκτός αν διαφορετικά ορίζεται στο νόμο.

2.- Την περίπτωση β΄ της § 4 του άρθρου 25 του Ν. 1756/1988, (Φ.Ε.Κ. Α΄/35/1988), « Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών», σύμφωνα με την οποία :

Άρθρο 25. Αρμοδιότητες.

4. Ο εισαγγελέας πρωτοδικών: β) δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 του Κ.Π.Δ.

Β.- Η Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης, θέτει το εξής ερώτημα :

Μια πολίτης με διαδοχικές αιτήσεις της προς την επιχείρηση, αλλά και με το προσκομιζόμενο έγγραφο της κ. Εισαγγελέως Πρωτοδικών ..., ζητά να τις χορηγηθεί έγγραφο το οποίο να βεβαιώνει το χρόνο της συνολικής εργασίας της αδελφής της στην επιχείρηση από τον διορισμό της μέχρι και την υποβολή των άνω αιτήσεών της, επικαλούμενη ότι το έγγραφο αυτό αποτελεί απαραίτητο δικαιολογητικό πρόσληψής της, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2643/1998.

Από τα παραπάνω η Δ.Ε.Υ.Α. ζητά την σύνταξη γνωμοδότησης, με την οποία να πληροφορηθεί εάν μπορεί η επιχείρηση να χορηγεί στοιχεία των υπαλλήλων της και σε καταφατική απάντηση, σε ποιες περιπτώσεις;

Γ.- Με βάση τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω, από τα στοιχεία που έχουν δοθεί και σε συνδυασμό με τις προεκτεθείσες διατάξεις, αναφέρω τα ακόλουθα :

1.- Κατά την διάταξη του άρθρου 16 παρ 1 Ν. 1599/86 κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παρ 3, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα για, την

εφαρμογή του άρθρου αυτού θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, αιτήσεις της διοικήσεως, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Με την διάταξη αυτή χορηγείται ένα γενικό και αυτοτελές δικαίωμα σε κάθε πολίτη να έχει πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα και μάλιστα χωρίς την υποχρέωση να αιτιολογεί την άσκηση του δικαιώματος αυτού.

Η αναφορά δε στην διάταξη αυτή ορισμένων κατηγοριών εγγράφων είναι προφανώς ενδεικτική, ενώ στην παρ 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται και ο τρόπος ασκήσεως του δικαιώματος αυτού που μπορεί να είναι είτε με επιτόπια μελέτη, είτε με την λήψη αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Έτσι περιορίζεται πλέον σημαντικά η χρήση και η εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 902 του Αστικού Κώδικα ως προς την κατηγορία των ως άνω εγγράφων. Εξαίρεση από την ως άνω γενική διάταξη και αντίστοιχο περιορισμό του δικαιώματος του πολίτη, όσον αφορά τα διοικητικά αυτά έγγραφα, εισάγει η ίδια διάταξη για τα έγγραφα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή περί των προσώπων, καθώς και για όσα αφορούν κρατικά απόρρητα κατά την παρ. 3 του αυτού άρθρου. Η διάταξη δεν διευκρινίζει ποιά από τα ποικίλου περιεχομένου διοικητικά έγγραφα θεωρούνται ότι αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή των πολιτών. Είναι όμως προφανές ότι ο νομοθέτης, με την ως άνω εξαίρεση, θέλει να προστατεύσει τους τρίτους από την διαρροή πληροφοριών που αφορούν αποκλειστικά την ιδιωτική ή οικογενειακή τους ζωή και να επιτύχει μία εξισορρόπηση μεταξύ του δικαιώματος του ενός πολίτη για την πρόσβασή του στα διοικητικά έγγραφα του δημόσιου τομέα και του δικαιώματος του άλλου πολίτη να διατηρήσει απαραβίαστη την ιδιωτική και οικογενειακή του ζωή.

2.- Περαιτέρω, ωστόσο, το προεκτεθέν γενικό δικαίωμα του πολίτη είναι αυτονόητο ότι - όπως κάθε άλλο ατομικό δικαίωμα - δεν μπορεί και

δεν πρέπει να ασκείται καταχρηστικώς, όπως ευθέως ορίζεται με τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 3 του Συντάγματος (ίδτε σχετικά και Π.Δ. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1997, τομ. Α', σελ. 204 επ.). Πολύ περισσότερο δε η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος δεν πρέπει να εξικνεύεται σε τέτοιο βαθμό, ώστε να προκαλείται διατάραξη της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας (όπως π.χ. όταν ο αιτών επιμένει στην καταχρηστική άσκηση του δικαιώματός του, παραμένων παρά τη θέληση των υπαλλήλων στους χώρους της δημόσιας υπηρεσίας). Στην τελευταία μάλιστα περίπτωση συντελείται το ποινικό αδίκημα της διατάραξης ομαλής διεξαγωγής της υπηρεσίας (άρθρο 334 παρ. 3 του ΠΚ) που τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον έξι μηνών.

3.- Με το άρθρο 10 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών, ορίζεται ότι "Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο". Η έννοια, όμως των διατάξεων αυτών δεν είναι ότι σε κάθε περίπτωση, χωρίς δηλαδή ειδική περί τούτου διάταξη νόμου, η Διοίκηση υποχρεούται να απαντά στις αναφορές των πολιτών εκδίδοντας εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ή ότι, ελλείψει ειδικής περί τούτου προβλέψεως νόμου, οι σχετικές παραλείψεις της Διοικήσεως υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο, τούτο δε ανεξαρτήτως άλλων συνεπειών (πειθαρχικών κλπ) τις οποίες θα συνεπαγόταν οι παραλείψεις αυτές για το αρμόδιο διοικητικό όργανο (ΣτΕ 1778/1988.).

Επειδή, ειδικώς ως προς το δικαίωμα προσβάσεως στα υπηρεσιακά στοιχεία, το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 προβλέπει ότι κάθε πολίτης έχει, καταρχήν, το δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, με

επιτόπια μελέτη ή με τη χορήγηση αντιγράφων, εκτός από εκείνα τα έγγραφα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων, επιτρέπει δε εξαιρέσεις για λόγους προστασίας απορρήτων που αφορούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (εθνική άμυνα, εξωτερική πολιτική, δημόσια πίστη κλπ) ή προβλέπονται από ειδικές διατάξεις (ιατρικό, τραπεζικό κλπ). Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, υπάρχει καταρχήν δικαίωμα του πολίτου να λάβει γνώση, με επιτόπια μελέτη ή λαμβάνοντας αντίγραφα, των διοικητικών εγγράφων, στοιχειοθετείται δε αντιστοίχως και εκτελεστή υποχρέωση οφειλομένης ενεργείας της Διοικήσεως εάν παραλείπει να απαντήσει σε σχετικό αίτημα εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Και ναι μεν για τη θεμελίωση του δικαιώματος αυτού δεν απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος υπό την στενή έννοια των άρθρων 47 του Κωδ. Π.δ/τος 18/1989 ή του άρθρου 902 του Αστικού Κώδικα, **αλλά αρκεί προς τούτο το εύλογο ενδιαφέρον του αιτουμένου την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία** (ΣΤΕ 1397/1993, 3943/1995, 2376/1996, 841/1997), ως εύλογο όμως ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της Υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, **από την ύπαρξη μιάς συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση.**

4.- Τέλος, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν 1756/88, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών δικαιούται να παραγγείλει τις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφελείας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν τα ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή

έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 του ΚΠΔ.

Με τη διάταξη αυτή - που είναι νεότερη της διατάξεως του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986 και συνεπώς κατισχύει αυτής - παρέχεται στην Εισαγγελία (ως ανεξάρτητη δικαστική αρχή κατ' άρθρο 24 παρ. 1 του Ν 1756/1988) και ειδικότερα τον εκπρόσωπό της Εισαγγελέα (ως δικαστικό λειτουργό απολαύοντα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κατ' άρθρα 87 και 88 του Συντάγματος) το δικαίωμα να παραγγέλλει σε κάθε δημόσια υπηρεσία, αλλά και κάθε οργανισμό και επιχείρηση του δημόσιου τομέα, τη χορήγηση οποιουδήποτε εγγράφου που τελεί στην κατοχή τους - και μάλιστα χωρίς τις προαναφερθείσες εξαιρέσεις που τίθενται με τις επιμέρους διατάξεις του άρθρου 16 του Ν 1599/1986, εκτός εάν τα αιτούμενα έγγραφα εμπίπτουν στη διάταξη του άρθρου 261 του ΚΠΔ, δηλαδή πρόκειται για διπλωματικό ή στρατιωτικό ή υπηρεσιακό μυστικό. Παρά ταύτα είναι αυτονόητο ότι ο Εισαγγελέας πριν την έκδοση της παραγγελίας του λαμβάνει υποχρεωτικά υπόψη του και τις προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 16 του Ν 1599/1986 και αποφασίζει "in concreto" εάν το τυχόν υφιστάμενο ιδιωτικό ή άλλο απόρρητο (πλην αυτού του άρθρου 261 του ΚΠΔ), πρέπει να καμφθεί ή όχι, ενόψει του επίσης υφιστάμενου εννόμου συμφέροντος του αιτούντα.

Οι παραγγελίες αυτές του Εισαγγελέα, εξάλλου, έχουν το χαρακτήρα δικαστικής διατάξεως και είναι υποχρεωτικές για τα όργανα της διοικήσεως. Σε περίπτωση δε μη συμμορφώσεως προς τις συγκεκριμένες εισαγγελικές παραγγελίες, οι αρμόδιοι υπάλληλοι υπέχουν τις ποινικές ευθύνες που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 169 του ΠΚ (απειθεία), 222 του ΠΚ (υπεξαγωγή εγγράφων) και - ενδεχομένως - 259 ΠΚ (παράβαση καθήκοντος).

Σε ορισμένες περιπτώσεις ο Εισαγγελέας λαμβάνων την αίτηση του ιδιώτη για έκδοση παραγγελίας χορηγήσεως εγγράφων στοιχείων ή

πληροφοριών - είτε διότι αμφιβάλλει για τη βασιμότητα της αιτήσεως, είτε διότι επιθυμεί να έχει και τις απόψεις της διοικήσεως προκειμένου να αποφανθεί, είτε διότι (όπερ το συνηθέστερο) η αίτηση είναι μεν ατελής ή αόριστη, έχει όμως δείγματα βασιμότητας - διαβιβάζει την αίτηση στη διοικητική υπηρεσία (ή οργανισμό ή επιχείρηση του δημόσιου τομέα) προκειμένου να εκτιμήσει εάν συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις για χορήγηση του αιτούμενου εγγράφου, με δεδομένο ότι η τελευταία έχει ενώπιόν της όλα τα στοιχεία που συνθέτουν τη συγκεκριμένη μεμονωμένη περίπτωση - σε αντίθεση με τον Εισαγγελέα που δέχεται καθημερινά πολυάριθμες τέτοιες αιτήσεις, χωρίς να γνωρίζει τα ακριβή πραγματικά περιστατικά της κάθε περιπτώσεως. Στην περίπτωση αυτή η δημόσια υπηρεσία (ή δημόσιος οργανισμός ή επιχείρηση του δημόσιου τομέα), σε περίπτωση αρνήσεως να χορηγήσουν το αιτούμενο έγγραφο, οφείλει - σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 10 του Συντάγματος, 16 παρ. 6 του Ν 1599/1986 και 25 παρ. 1 του Ν 1756/1988 - να εκθέσει εγγράφως και αιτιολογημένα τους λόγους άρνησης τόσο στον Εισαγγελέα, όσο και στον αιτούντα ιδιώτη. Ο Εισαγγελέας, αφού λάβει την (αρνητική) απάντηση, θα κρίνει τελικά εάν πρέπει ή όχι να χορηγηθεί το αιτούμενο έγγραφο.

5.- Εν προκειμένω, μια πολίτης ζητά με τις με ημερομηνία 19-5-2009 και 25-5-2009 αιτήσεις της προς την Επιχείρηση, καθώς και με το με αριθμό πρωτ. 291/20-5-2009 έγγραφο της κ. Εισαγγελέως Πρωτοδικών του Πρωτοδικείου, ζητά να τις χορηγηθεί βεβαίωση, με την οποία να πιστοποιείται ο συνολικός χρόνος εργασίας στην επιχείρηση από τον διορισμό της μέχρι την ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων, της αδελφής της, η οποία εργάζεται στην Δ.Ε.Υ.Α., επικαλούμενη ότι το έγγραφο αυτό το χρειάζεται ως δικαιολογητικό για την πρόσληψή της, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2643/1998.

Με βάση τα όσα ανωτέρω έχουν διεξοδικώς αναφερθεί, καταλήγω στην άποψη ότι το αιτούμενο έγγραφο θα πρέπει να χορηγηθεί στην αιτούσα, καθόσον το ενδιαφέρον της αυτό προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό, δηλαδή από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης που τη συνδέει με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων επί των οποίων ζητείται η πρόσβαση, δηλαδή την ύπαρξη ευλόγου ενδιαφέροντος εκ μέρους της πολίτου, το οποίο βασίζεται στην προσκόμιση του εγγράφου αυτού, το οποίο αποτελεί, σύμφωνα με δική της δήλωση, περιεχόμενη στις παραπάνω αιτήσεις της, απαραίτητο δικαιολογητικό για την πρόσληψή της, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2643/1998.

Ως προς δε το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος, σε ποιες περιπτώσεις δηλαδή θα πρέπει να χορηγούνται έγγραφα της επιχείρησης, δεν μπορεί να δοθεί εκ των προτέρων συγκεκριμένη απάντηση, διότι κάθε περίπτωση εξετάζεται ξεχωριστά.

Ο νομικός σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α.