



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Αθήνα, 15-2-2017

ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ υπ' αριθμ. 34/2017

ΑΤΟΜΙΚΗ

Αριθμός ερωτήματος : Το με αριθμό πρωτοκόλλου 44978/17-12-2015 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ήδη Εσωτερικών), Γενική Δ/ση Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δ/ση Οργάνωσης και Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Εσωτερικών.

Ερώτημα : Ερωτάται εάν, με βάση συγκεκριμένες αιτήσεις διοικούμενου που τίθενται υπόψη μας από την ερωτώσα Υπηρεσία, είναι δυνατή η χορήγηση των αιτούμενων με αυτές 1) σχεδίων εγγράφων υπηρεσιών του Υπουργείου και συνημμένων τους για ποινική χρήση και 2) βεβαίωσης από το Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών περί παραλαβής ή μη από το Υπουργείο Εσωτερικών συγκεκριμένου εγγράφου από Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Γνωμοδοτούσα : Βασιλική Α. Παπαλόη, Πάρεδρος ΝΣΚ

Επί του ως άνω ερωτήματος έχουμε την ακόλουθη γνώμη :

Ιστορικό :

1. Ο Γ.Θ., με τη με αριθ. πρωτ. εισερχομένου εγγράφου 38876/6-11-2015 αίτησή του προς την Γραμματεία του Υπ. Εσωτερικών, ζήτησε τα εξής : *«Παρακαλώ όπως μου χορηγήσετε τα σχέδια των εγγράφων και των συνημμένων του 37035/2015 και μόνο το σχέδιο του εγγράφου του από 2-11-2015 του Μόνιμου Προσωπικού ΟΤΑ που παρέλαβα αυτοπροσώπως την 3-11-15 για Ποινική Χρήση ΠΔ 28/2015. 1.- ... 4.- Χορηγήσατε Αντίγραφα οιασδήποτε σχετικών εγγράφων της Υπηρεσίας σας».*



Στη συνέχεια, με την 39833/13-11-2015 αίτησή του ζήτησε : «Παρακαλώ όπως χορηγήσετε 1951/22-10-2015, το Σχέδιο που ΔΕΝ αποστέilate του 1951/30-10-2015 ΥΠΕΣΔΑ, το σχέδιο του 666/18-5-2015 και τα σχέδια των 14399/29-4-2015, 1991/30-10-2015 για Ποινική Χρήση αρ 1, 44 ΠΔ 28/2015 Γνωμ Εισαγγ ΑΠ 1/2005. 10.- Να πρωτοκολληθεί η παρούσα αίτησή μου και να μου χορηγηθεί αντίγραφο της αίτησής μου που να αναγράφεται η Ημερομηνία Εισόδου και ο Αριθμός Πρωτοκόλλου της Υπηρεσίας σας, το Σχέδιο της απάντησης, ολόκληρος ο Φάκελος της Υπόθεσης και Κάθε άλλο Σχετικό Έγγραφο. ... 40.- Χορηγήσετε Αντίγραφα οιασδήποτε σχετικών εγγράφων της Υπηρεσίας σας. 50.- Παρακαλώ να μου χορηγήσετε ολόκληρο τον φάκελο της υπόθεσης μετά την ολοκλήρωση του τυχόν πειθαρχικού ελέγχου, την Εσωτερική Αλληλογραφία, τα Υπηρεσιακά Σημειώματα και κάθε άλλο σχετικό με την υπόθεση έγγραφο αρ. 1, 44 47 ΠΔ 28/2015, Γνωμοδ ΕισΑΠ 1/2005, Εγκ.ΕισαγγΑΠ 6/2006, Γνωμοδ ΕισΑΠ 4/2014, Γνωμοδ ΕισΑΠ 6/2012, Εγκ.ΕισαγγΑΠ 2/2010. 60.- ...».

Τέλος, με την 39818/13-11-2015 αίτησή του, ζήτησε τα εξής : «Παρακαλώ όπως μου χορηγήσετε Βεβαίωση από το Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών εντός 10 ημερών που να αναγράφει «το ΥΠΕΣΔΑ έχει παραλάβει το έγγραφο 10758/30-4-2015 του Δήμου Χαϊδαρίου σχετικά με Δεξαμενές Καυσίμων» ή «το ΥΠΕΣΔΑ δεν έχει παραλάβει το έγγραφο του Δήμου Χαϊδαρίου σχετικά με Δεξαμενές Καυσίμων αρ. 16, 17 ν. 3054/2002. ... 3- Το 10758/30-4-2015 Δήμου Χαϊδαρίου αναφέρει : «Η δεξαμενή καυσίμων δεν διαθέτει νόμιμη άδεια Πυροπροστασίας αλλά έχουν ληφθεί όλα τα κατάλληλα μέτρα πυροπροστασίας». 4- Χορηγήσετε για Ποινική Χρήση αρ 1, 44 ΠΔ 28/2015 το από 22-10-2015 μήνυμά μου και την 378/23-4-2015 Αναφορά του Βουλευτή κ.κ. Νικολόπουλου. 5.- ...».

Στις δύο τελευταίες αιτήσεις του ο αιτών παραθέτει το κείμενο άρθρων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (αρθρ. 37 περί υποχρέωσης για την ανακοίνωση αξιόποινης πράξης, αρθρ. 42 περί μήνυσης αξιόποινης πράξης), του Ποινικού Κώδικα (αρθρ. 222 περί υπεξαγωγής εγγράφων, 242 περί ψευδούς βεβαίωσης, νόθευσης κλπ., 259 περί παράβασης καθήκοντος, 261 περί παρότρυνσης υφισταμένων και ανοχής, 239 περί κατάχρησης εξουσίας, 187^Α περί τρομοκρατικών πράξεων, 273 περί κοινώς επικίνδυνης βλάβης, 286 περί παραβίασης των κανόνων της οικοδομικής, 290 περί διατάραξης της



ασφάλειας των συγκοινωνιών), αλλά και άρθρων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (αρθρ. 2 περί αυτεπάγγελτης ενέργειας της Διοίκησης) και του π.δ/τος 28/2015 περί πρόσβασης σε έγγραφα (αρθρ. 1) και περί διαδικασίας άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης σε πληροφορίες για το περιβάλλον (αρθρ. 44), χωρίς να τα συνδέει με την προσωπική του περίπτωση.

Ενόψει των ανωτέρω αιτήσεων η Υπηρεσία ερωτά εάν είναι δυνατή η χορήγηση στον αιτούντα σχεδίων εγγράφων και βεβαίωσης με το ανωτέρω περιεχόμενο.

Νομοθετικό πλαίσιο :

2. Στα άρθρα 5^Α και 10 του Συντάγματος, όπως ισχύουν μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 5^Α : «1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. ...».

Άρθρο 10 : «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με τον νόμο. 2. ... 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

3. Στα άρθρα 4, 5 και 12 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [ΚΔΔ], που κυρώθηκε με τον ν. 2690/1999 (Α' 45), ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 4, όπως οι παράγραφοι 1 και 2 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 3242/2004 (Α' 102), η παράγραφος 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 3230/2004 (Α' 44), οι δε παράγραφοι 5 και 6 προστέθηκαν με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 3242/2004: «Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση 1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής

αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινούνται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία ... β. ... 2. Εάν κάποια υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, ειδικά αιτιολογημένης, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει ... να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα: α) τους λόγους της καθυστέρησης, β) τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την υπόθεση ... και γ) κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία. 3. Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό. 4. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις. Αν η άμεση χορήγηση τούτων δεν είναι δυνατή, αυτά αποστέλλονται ταχυδρομικώς ... 5. Η υπηρεσία στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορηγεί στον ενδιαφερόμενο απόδειξη παραλαβής ... 6. Οι προθεσμίες των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου δεν ισχύουν ...».

Άρθρο 5, όπως η παράγραφος 3 τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 2880/2001 (Α' 9), η δε παράγραφος 6 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 2 του ν. 3230/2004 και κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 1 του π.δ/τος 28/2015 (Α' 34) «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» : «Πρόσβαση σε έγγραφα 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



δεν αποκλεισθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα πρόσβασης στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβιάσσεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: (α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή (β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά ... 5. ... 6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

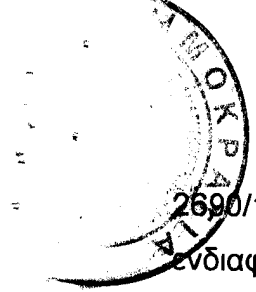
Άρθρο 12 : «Κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν. Στο ίδιο βιβλίο αναγράφονται επίσης το όργανο προς το οποίο το έγγραφο απευθύνεται, καθώς και η ημερομηνία εισόδου του. Η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρισης του εγγράφου με όλα τα παραπάνω στοιχεία».

Ερμηνεία των διατάξεων :

4. Με τις προαπαρατεθείσες διατάξεις του ν. 2690/1999, οι οποίες θεμελιώνονται στα άρθρα 5^Α και 10 παρ. 3 του ισχύοντος Συντάγματος, θεσπίζεται το δικαίωμα πρόσβασης των διοικούμενων στα έγγραφα των διοικητικών υπηρεσιών, κατ' επιταγή της βασικής και θεμελιώδους αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης. Ειδικότερα με τις διατάξεις αυτές θεσπίζεται υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών να θέτουν σε γνώση των ενδιαφερόμενων, μετά από υποβολή σχετικού αιτήματός τους, εγγράφων είτε με επιτόπια μελέτη είτε με τη λήψη αντιγράφων, με τους προβλεπόμενους περιορισμούς (ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ειδικά προβλεπόμενο απόρρητο, συζητήσεις Υπουργικού Συμβουλίου, διεξαγόμενες έρευνες, δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας), όπως επίσης να

χορηγούν, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου, πιστοποιητικά και βεβαιώσεις (ανωτ. αρθρ. 4 παρ. 4).

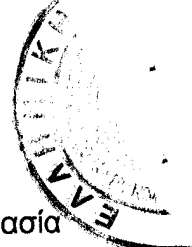
5. Για τη θεμελίωση του εν λόγω δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων αρκεί η συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος του αιτούντος, χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος, όπως τούτο προκύπτει από τη διατύπωση του νόμου («κάθε ενδιαφερόμενος») και ορίζεται ρητά, ως προς τα διοικητικά έγγραφα, στην εισηγητική έκθεση του άρθρου 5 του κυρωτικού του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας νόμου 2690/1999 («Ως προς τα διοικητικά έγγραφα επαναλαμβάνεται ο ήδη ισχύων κανόνας (άρθρο 16 του ν. 1599/1986) για το δικαίωμα λήψης γνώσης τους χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος. Αντιθέτως, ως προς τα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα απαιτείται η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος. Προς τούτο, θα πρέπει τα έγγραφα αυτά να είναι σχετικά με υπόθεση του ενδιαφερόμενου εκκρεμή ή περαιωμένη»). Η ερμηνεία αυτή είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόσο επί της προϋσχύσας διατάξεως του άρθρου 16 του ν. 1599/1986 που παρείχε πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα σε κάθε πολίτη (ενδεικτικά ΣΤΕ 1397/1993, 2376/1996, 841/1997, 1214/2000, 3130/2000 κ.α), όσο και επί των ισχυουσών διατάξεων των άρθρων 4 και 5 του ν. 2690/1999 (ΣΤΕ 2290/2012, 3938/2013, και ΟλομΣΤΕ 93/2013). Εξάλλου, ως εύλογο ενδιαφέρον για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης γνώσης των διοικητικών εγγράφων είναι αυτό που προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μίας συγκεκριμένης, προσωπικής έννομης σχέσης που συνδέει τον αιτούντα με το περιεχόμενο του διοικητικού εγγράφου, του οποίου ζητείται να λάβει γνώση, το οποίο πρέπει να προσδιορίζεται στη σχετική αίτηση του ενδιαφερόμενου προς την Διοίκηση και δεν αρκεί το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων (ΣΤΕ 1214/2000, ΣΤΕ 3938/2013, ΑΠ(Ποιν) 148/2013, ΟλομΝΣΚ 535/2008, ΟλομΝΣΚ 139/2009, Γνμδ ΝΣΚ 197/2010). Επίσης, έχει κριθεί ότι ως ενδιαφερόμενος νοείται, όχι μόνον αυτός που θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον, αλλά και οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του, να επικαλεστεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων (ΟλομΣΤΕ 94/2013). Εξάλλου, για την ταυτότητα του λόγου, αλλά και σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση της διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 4 του ν.



2690/1999 («ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου») η ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος του αιτούντος απαιτείται και για την χορήγηση σε αυτόν, μετά από αίτησή του, βεβαίωσης από δημόσια υπηρεσία (ΣτΕ 2290/2012).

6. Η σχετική αίτηση θα πρέπει να καθορίζει την ταυτότητα των αιτούμενων εγγράφων, κατά τρόπο συγκεκριμένο, ώστε να είναι προσδιορίσιμα ατομικώς ή βάσει ειδικού κριτηρίου, ικανού να τα κατατάξει σε ορισμένη κατηγορία ή ομάδα, ώστε να είναι δυνατή η αναζήτηση και ανεύρεσή τους, διότι διαφορετικά το αίτημα χορήγησης εγγράφων από τα αρχεία της Υπηρεσίας είναι αόριστο και δεν δημιουργείται υποχρέωση της Διοίκησης να απαντήσει (ΣτΕ 2699/2008 7μ., ΑΠ(Ποιν) 148/2013, Γνμδ ΝΣΚ 11/1995, Γνμδ ΝΣΚ 314/1996, Γνμδ ΝΣΚ 502/1997, ΟλομΝΣΚ 723/2000, Γνμδ ΝΣΚ 727/2001, Γνμδ ΝΣΚ 259/2003, ΟλομΝΣΚ 354/2006, Μελέτη Α. Αργυρού Πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα, ΝοΒ τ. 64, σελ. 796).

7. Ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, νοούνται όσα συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες, ανεξαρτήτως του ειδικότερου προσδιορισμού τους και αδιαφόρως εάν αφορούν τον αιτούντα ή τρίτα πρόσωπα (Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 165) και εάν έχουν ή όχι τον χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξης (Σιούτη σε *Διοικητικό Δίκαιο* 2004, σελ. 255). Η απαρίθμηση των διοικητικών εγγράφων στο νόμο (εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις) είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική (ΟλομΝΣΚ 723/2000, ΟλομΝΣΚ 354/2006, Γνμδ ΝΣΚ 148/2014, Γνμδ ΝΣΚ 169/2016). Κατά την κρατούσα γνώμη (Γ.Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* 1996, σελ. 510, Ν. Παπαδόπουλου, *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, Διοικητική Δίκη* 1996, σελ. 1373 επ.) για να υφίσταται διοικητικό έγγραφο πρέπει να αποδεικνύεται και να μην αμφισβητείται η συνδρομή του ελάχιστου εννοιολογικού στοιχείου του διοικητικού εγγράφου, ήτοι η κατά νόμο από ορισμένη διοικητική αρχή έκδοση και η υπόστασή του, με την υπογραφή από το αρμόδιο όργανο της αρχής αυτής, διαφορετικά δεν είναι δυνατή η πρόσβαση του διοικούμενου σ' αυτό, ούτε η έκδοση αντιγράφου του. Επομένως, σχέδια ή απλές σημειώσεις τα οποία δεν φέρουν υπογραφή και δεν αποδεικνύουν την από ορισμένη διοικητική αρχή προέλευσή τους και περιέχουν αβέβαιο κείμενο, διότι δεν περιέχουν βούληση διοικητικού οργάνου τελειωμένη με την υπογραφή του, δεν



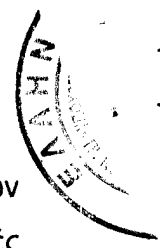
αποτελούν διοικητικά έγγραφα (Γνμδ ΝΣΚ 587/1995). Εξάλλου, η διαδικασία έκδοσης του διοικητικού εγγράφου δεν ολοκληρώνεται και το έγγραφο δεν αποκτά νόμιμη υπόσταση όταν απαιτείται η προσυπογραφή και από άλλο διοικητικό όργανο (Γνμδ ΝΣΚ 610/2001, ΟλομΝΣΚ 354/2006, Γνμδ ΝΣΚ 140/2013). Πέραν τούτων, το διοικητικό έγγραφο εξατομικεύεται, όχι μόνο με την υπογραφή του αρμόδιου οργάνου και την ημερομηνία έκδοσής του, αλλά και με τον αριθμό πρωτοκόλλου που λαμβάνει κατά την καταχώρισή του στο πρωτόκολλο της Υπηρεσίας από την οποία προέρχεται, χωρίς την οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί έγγραφο διοικητικής αρχής (Γνμδ ΝΣΚ 383/2000, Γνμδ ΝΣΚ 140/2013). Κατ' ακολουθία των ανωτέρω ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, πρέπει να θεωρηθούν και τα σχέδια των δημοσίων εγγράφων, των οποίων όμως έχει τελειωθεί η διαδικασία έκδοσης ή τουλάχιστον κατάρτισης με την υπογραφή τους από το κατά νόμο αρμόδιο διοικητικό όργανο, και όχι εκείνα τα σχέδια ή τμήματα αυτών που βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας και δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους. Και τούτο, διότι η αυτοτελής επισκόπηση διοικητικού εγγράφου, το περιεχόμενο του οποίου μπορεί οποτεδήποτε να μεταβληθεί, όχι μόνο δεν θα συνέβαλε στην εν γένει προσπάθεια των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του διοικούμενου, αλλά αντίθετα θα δημιουργούσε σύγχυση και παρανοήσεις και τελικώς θα οδηγούσε σε εσφαλμένη αντίληψή του για τη δράση της διοίκησης, αναιρώντας ουσιαστικά την αρχή της φανεράς δράσης αυτής, την οποία υπηρετεί το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (ΟλομΝΣΚ 723/2000, Γνμδ ΝΣΚ 383/2000, Γνμδ ΝΣΚ 117/2006, ΟΛΝΣΚ 354/2006). Κατ' ακολουθία των ανωτέρω ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, πρέπει να θεωρηθούν και τα σχέδια των δημοσίων εγγράφων, δηλαδή τα έγγραφα που φυλάσσονται στον φάκελο της υπόθεσης εφόσον φέρουν τα στοιχεία της εκδούσας αρχής, την ημερομηνία σύνταξής τους, τον αριθμό καταχώρησης στο πρωτόκολλο της υπηρεσίας, τις μονογραφές όλων των ενδιαμέσων μέχρι τον τελικό υπογράφοντα οργάνων, καθώς και την υπογραφή από το έχον την τελική αρμοδιότητα έκδοσης όργανο. Συνακόλουθα, οποιοσδήποτε έχει εύλογο ενδιαφέρον δικαιούται να λάβει γνώση των σχεδίων αυτών, κατά τη διαδικασία των παρ. 4 και 6 του άρθρου 5


του ν. 2690/1999 (Γνμδ ΝΣΚ 148/2014, Γνμδ ΝΣΚ 68/2015, Γνμδ ΝΣΚ 169/2016).

Επιπροσθέτως, διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, στα οποία έχει πρόσβαση όποιος θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον, είναι και οι έγγραφες εισηγήσεις ή προτάσεις, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι, κατά τη διαδικασία δράσης του διοικητικού οργάνου, χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση γνώμης ή τη λήψη απόφασης (Γνμδ ΝΣΚ 140/2013) ή αναφέρονται σε έγγραφο διοικητικού οργάνου, ως στοιχεία τα οποία επέδρασαν στη διαμόρφωση της τελικής του γνώμης ή κρίσης (Γνμδ ΝΣΚ 606/1997, ΟλομΝΣΚ 354/2006).

Για τον ίδιο λόγο γίνεται δεκτό ότι αντιμετωπίζονται ως διοικητικά έγγραφα κατά την εφαρμογή των διατάξεων αυτών και τα έγγραφα που δεν συντάχθηκαν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά ευρίσκονται στα αρχεία (φακέλους) δημόσιας υπηρεσίας ως απαιτούμενα δικαιολογητικά για την έκδοση διοικητικής πράξης, εφόσον χρησιμοποιήθηκαν από τη Διοίκηση προς θεμελίωση ή οπωσδήποτε διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης, οπότε, ως διαμορφωτικά ή επιβοηθητικά της κρίσης του διοικητικού οργάνου κατέστησαν στοιχεία της διοικητικής δράσης (ΟλομΝΣΚ 436/1992, Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 620/1999), ή αποτέλεσαν στήριγμα ή αιτιολογία ή προϋπόθεση για την έκδοση ορισμένης διοικητικής πράξης (Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 465/1998) ή ενσωματώθηκαν με την αναφορά τους σε ορισμένο διοικητικό έγγραφο, οπότε επιβάλλεται η χορήγηση και των ως άνω στοιχείων του διοικητικού φακέλου στον ενδιαφερόμενο (Γνμδ ΝΣΚ 338/1996, Γνμδ ΝΣΚ 119/1997, Γνμδ ΝΣΚ 465/1998, Γνμδ ΝΣΚ 620/1999, Α. Γέροντα, Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 2000.570, Γ. Γεραπετρίτη, Το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΠειρΝ 1997.375).

8. Εξάλλου στο άρθρο 12 του ν. 2690/1999 ορίζεται ότι κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν και η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρισης του εγγράφου με όλα τα ανωτέρω στοιχεία. Η τήρηση του βιβλίου πρωτοκόλλου, σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 12 του Κώδικα



Διοικητικής Διαδικασίας, αποβλέπει τόσο στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών όσο και στην προστασία των προσώπων που υποβάλουν σε αυτές αιτήσεις και λοιπά έγγραφα. Θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η χορήγηση βεβαίωσης καταχώρισης ορισμένου εγγράφου στο βιβλίο εισερχομένων εγγράφων της υπηρεσίας χορηγείται χωρίς καμία προϋπόθεση (όπως υποβολή αίτησης κλπ.) σ' αυτόν που υπέβαλε την αίτηση, στην προστασία του οποίου αποβλέπει η διάταξη. Αντιθέτως η χορήγηση παρόμοιας βεβαίωσης σε τρίτο πρόσωπο θα πρέπει να γίνει με τις προϋποθέσεις που χορηγείται βεβαίωση από δημόσια υπηρεσία σε κάθε ενδιαφερόμενο κατά το άρθρο 4 παρ. 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δηλ. σε όποιον με σχετική αίτησή του επικαλείται ενδιαφέρον να λάβει γνώση περί της εισόδου συγκεκριμένου εγγράφου στην Υπηρεσία.

Απάντηση :

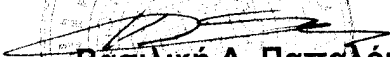
9. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, η απάντηση που αρμόζει στο τεθέν ερώτημα, είναι η ακόλουθη :

Τα σχέδια των διοικητικών εγγράφων αποτελούν διοικητικά έγγραφα των οποίων μπορεί να λάβει γνώση και να του χορηγηθούν επικυρωμένα αντίγραφα καθένας που έχει εύλογο ενδιαφέρον, εφόσον έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό τους και δεν βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας, φέρουν τα στοιχεία της Υπηρεσίας που τα εξέδωσε, την ημερομηνία σύνταξής τους, τον αριθμό καταχώρισης στο πρωτόκολλο της υπηρεσίας και τις υπογραφές όλων των αρμόδιων για την έκδοσή τους οργάνων. Το ίδιο ισχύει και για τα συνημμένα τους είτε πρόκειται για διοικητικά έγγραφα είτε και για ιδιωτικά, εφόσον, και στις δύο περιπτώσεις, αποτελούν στοιχεία του διοικητικού φακέλου, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου. Πλην όμως, στις αιτήσεις που τέθηκαν υπόψη μας δεν προσδιορίζεται ειδικότερα ο συγκεκριμένος προσωπικός λόγος ή η ιδιότητα του αιτούντος, λόγω της οποίας ζήτησε να του χορηγηθούν α) σχέδια εγγράφων της Υπηρεσίας με τα συνημμένα τους και β) βεβαίωση περί της παραλαβής από το Υπ. Εσωτερικών συγκεκριμένου εγγράφου από τον Δήμο Χαϊδαρίου. Υπό τα δεδομένα αυτά, εφόσον δηλαδή δεν προσδιορίζεται ειδικότερα στις ως άνω αιτήσεις ο συγκεκριμένος προσωπικός λόγος για τον οποίο ο αιτών ζήτησε τις ανωτέρω πληροφορίες και στοιχεία δεν υπάρχει υποχρέωση της Διοίκησης να αποφανθεί επί των αιτημάτων του, καθόσον, σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν



ανωτέρω, μόνο το γενικό ενδιαφέρον του πολίτη για την τήρηση της νομιμότητας, την εύρυθμη άσκηση της Διοίκησης και την εφαρμογή των νόμων δεν καθιδρύει τέτοια υποχρέωση.

Η γνωμοδοτούσα



Βασίλική Α. Παπαλόη
Πάρεδρος ΝΣΚ

