

“ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΑΝΑΦΕΡΕΣΘΑΙ”
(“THE RIGHT TO PETITION”)

Μάθημα: *«Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα»*
Καθηγητής: *Ανδρέας Δημητρόπουλος*
Ονοματεπώνυμο: *Ισμήνη Ασημακοπούλου*
A.M. : *134199900984*

ΑΘΗΝΑ 2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	
1. Η αναφορά. Έννοια.....	
• Αντικειμενική αρχή.....	
• Περιεχόμενο.....	
• Έγγραφος τύπος.....	
• Αρχή.....	
• Η διοίκηση.....	
• Η Δικαιοσύνη.....	
• Η νομοθετική εξουσία.....	
2. Η συνταγματική κατοχύρωση της αναφοράς.....	
• Υποχρεώσεις των αρχών.....	
• Η ποινική δίωξη του αναφέροντος.....	
• Αίτηση πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων.....	
3. Το συνταγματικό δικαίωμα αναφοράς.....	
• Φορείς.....	
4. Διάκριση αναφοράς από παρεμφερείς έννοιες.....	
5. Το δικαίωμα της αναφοράς στην Αγγλία.....	
6. Το δικαίωμα της αναφοράς στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.....	
α. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από την ομοσπονδιακή Διακήρυξη Δικαιωμάτων.....	
β. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από τις Διακηρύξεις Δικαιωμάτων των Συνταγμάτων των ομόσπονδων Πολιτειών.....	
7. Το δικαίωμα της αναφοράς στη Γαλλία.....	
8. Το δικαίωμα της αναφοράς στη Γερμανία.....	
9. Το δικαίωμα της αναφοράς στα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	
α. Αυστρία - Ελβετία.....	
β. Βέλγιο.....	
γ. Ισπανία.....	
δ. Ιταλία.....	
ε. Λουξεμβούργο.....	

- στ. Ολλανδία.....
- ζ. Πορτογαλία.....
- 10. Η διεθνής προστασία του δικαιώματος της αναφοράς.....
- 11. Η ιστορία της συνταγματικής και νομοθετικής ρύθμισης του δικαιώματος της αναφοράς στην Ελλάδα.....
 - α. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από τα προϊσχύοντα Συντάγματα.....
 - β. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από το ισχύον Σύνταγμα.....
 - i. Το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές (άρθρο 10 Συντάγματος).....
 - ii. Το δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή (άρθρο 69 Συντάγματος).....
- 12. Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος της αναφοράς.....
 - α. Ο Νόμος 149/1914.....
 - β. Το Ν.Δ. 796/1971.....
- 13. Ο θεσμός του συνηγούρου του πολίτη στην Ελλάδα.....
 - α. Η νομοθετική ρύθμιση του Συνηγούρου του Πολίτη και οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγούρου του Πολίτη.....
 - β. Η νομική φύση του Συνηγούρου του Πολίτη.....
 - γ. Αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη.....
 - δ. Ερευνητική διαδικασία.....
 - ε. Αποτέλεσμα της έρευνας - Κυρώσεις.....
 - στ. Ειδικοί Επιστήμονες - Γραμματεία.....
 - ζ. Αίτηση προς τον Συνήγορο του Πολίτη.....
 - η. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.....
 - Ο Διαμεσολαβητής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....
 - Άρθρο 138Δ.....
 - Άρθρο 138Ε.....
- 14. Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο.....
 - α. Το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον και Ευρωπαϊκού Κοινοβούλιο (138 Δ Συνθ. ΕΚ.).....
 - β. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων.....
- 15. Νομολογία.....
 - i. ΣυμΔιαρκ ΣτρΑερ Παρ. 22/1993.....
 - ii. ΣτΕ 2724/1994.....

iii. Πλημ. Χαλκιδικ 77/1997.....	
iv. ΔΑΕΡ ΑΘ 211998.....	
16. Περίληψη - Summary.....	
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

“Το Θέμα”

Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων από τη διοίκηση κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα σε σειρά διατάξεων. Κυρίως τα άρθρα 10 και 20 παρ. 2 κατοχυρώνουν το δικαίωμα της αναφοράς προς τις αρχές και το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου κατ’ αντιστοιχία. Στο παρόν κείμενο θα μας απασχολήσει το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Αρχικά παρατίθεται η έννοια, το περιεχόμενο και η συνταγματική κατοχύρωση της αναφοράς. Κατόπιν, ενδιαφέρον παρουσιάζει η διερεύνηση του δικαιώματος που εξετάζουμε στα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Επίσης βαρύνουσα σημασία έχει η ιστορική παρουσίαση της συνταγματικής και νομοθετικής ρύθμισης του δικαιώματος αναφοράς στην Ελλάδα. Στο σημείο αυτό, απαραίτητη κρίνεται η παρουσίαση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στη χώρα μας, όπως και το πώς διαμορφώνεται το υπό εξέταση δικαίωμα στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Τέλος, σημαντική κρίνεται η αναλυτική παράθεση ενδεικτικών αποφάσεων της Ελληνικής νομολογίας.

1. Αναφορά. Έννοια (άρθρο 10 αριθ. 1)¹

Αναφορά είναι η έγγραφη προσφυγή προς την αρμόδια αρχή προκειμένου να επιληφθεί συγκεκριμένου θέματος. Κατά τη συνταγματική ρύθμιση (Σύντ. άρθρ. 10 παρ. 1), καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. Η συνταγματική ρύθμιση δεν προσδιορίζει εγγύτερα το περιεχόμενο της αναφοράς. Κατά συνέπεια νομοθετικοί ορισμοί δεν μπορούν να περιορίζουν την έννοια αυτή ελαττώνοντας με τον τρόπο αυτό την συνταγματική προστασία. Την προς τις αρχές αναφορά ρυθμίζει ειδικότερα η κοινή νομοθεσία.

Αντικειμενική αρχή: Παρά την υποκειμενική διατύπωση της διάταξης δεν γεννάται αμφιβολία, ότι το Σύνταγμα καθιερώνει αντικειμενική αρχή της ελεύθερης υποβολής αναφορών προς τις αρχές. Από την αντικειμενική αυτή αρχή απορρέει το δικαίωμα του αναφέρεσθε ενός εκάστου.

Περιεχόμενο: Ο χαρακτηρισμός της έγγραφης ενέργειας του πολίτη ως αναφοράς κατά το Σύνταγμα δεν εξαρτάται καταρχήν από το **περιεχόμενό** της. Η αναφορά μπορεί να αναφέρεται σε οποιοδήποτε θέμα. Ούτε επίσης ο ειδικότερος τρόπος διατύπωσης και υποβολής της αναφοράς έχει ιδιαίτερη σημασία. Η αναφορά μπορεί να περιέχει “αίτηση” προς της αρμόδια αρχή να επιληφθεί, όμως η αίτηση αυτή δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο. Για αναφορά πρόκειται και στην περίπτωση κατά την οποία απλά εκτίθενται τα γεγονότα από τα οποία συνάγεται, ότι ως εκ της αρμοδιότητάς της η αρχή οφείλει να προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες. Δεν είναι απαραίτητο η αναφορά να περιέχει “αιτιάσεις” η αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης. Αρκεί στην αναφορά να εκτίθενται πραγματικά γεγονότα και πληροφορίες που έχουν σημασία για την ενεργοποίηση της αρμόδιας αρχής. Δεν πρόκειται πάντως για αναφορά αν στο έγγραφο αν στο έγγραφο περιέχεται απλά και μόνο αίτηση παροχής πληροφοριών, η οποία άλλωστε ρυθμίζεται ειδικά, στο ίδιο άρθρο από τον συντακτικό νομοθέτη.

¹Ανδρέας Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος.

Έγγραφος τύπος: Το Σύνταγμα δεν καθορίζει την έννοια της “αναφοράς”, καθορίζει όμως τον **τύπο** της. Η κατά το άρθρο 10 παρ. 1 αναφορά είναι μόνον έγγραφη και ποτέ προφορική.

Αρχή: Ο συντακτικός νομοθέτης παρέχει το δικαίωμα έγγραφης αναφοράς προς τις αρχές οι οποίες και αποτελούν τον **αποδέκτη** των κατά το Σύνταγμα υποβαλλομένων αναφορών. Δεν είναι απαραίτητο η αναφορά να υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή. Με άλλη έκφραση η αρμοδιότητα της αρχής δεν αποτελεί στοιχείο του χαρακτηρισμού της ενέργειας ως “αναφοράς” ούτε προϋπόθεση της εγκυρότητάς της. Η άγνοια του πολίτη δεν μπορεί ν’ αποτελεί λόγο άρσης της συνταγματικής προστασίας. Εκείνο που ενδιαφέρει τον συντακτικό νομοθέτη δεν είναι η αρμοδιότητα κατά την υποβολή, αλλά η τελική περιέλευση της αναφοράς στην αρμόδια αρχή, ώστε να εξασφαλίζεται η κατά νόμο ενέργεια. Από το άρθρο 10 παρ. 1 συνάγεται επομένως υποχρέωση της δεχομένης την αναφορά αρχής να την διαβιβάσει το συντομότερο δυνατό στην αρμόδια προς ενέργεια.

Η διοίκηση: Η κατά το άρθρο 10 παρ. 1 αναφορά απευθύνεται καταρχήν προς την **διοίκηση**. Με τον όρο “αρχές” νοούνται κατά πρώτο και κύριο λόγο οι διοικητικές αρχές. Όπως γίνεται γενικότερα αποδεκτό, ο όρος “αναφορά” περιλαμβάνει την προσφυγή προς την διοίκηση, τις διοικητικές προσφυγές. “Αναφορές” είναι καταρχήν οι **απλές προσφυγές**, οι οποίες δεν προβλέπονται ειδικά από την κοινή νομοθεσία. Σύμφωνα με την σχετική συνταγματική διάταξη, ο πολίτης μπορεί να απευθυνθεί με απλή διοικητική προσφυγή προς οποιαδήποτε διοικητική αρχή, χωρίς να απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη. Αναφορές πάντως αποτελούν και οι ενδικοφανείς προσφυγές.

Η αναφορά προς τις διοικητικές αρχές μπορεί να ζητεί τη διεξαγωγή μίας απλής “υλικής” πράξεως ή την έκδοση μιας διοικητικής πράξεως ή να ζητεί την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση ήδη εκδοθείσας πράξεως, ή την αποτραπή ή επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης.

Η αναφορά που απευθύνεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, ζητώντας ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση ονομάζεται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή, εκείνη δε που απευθύνεται στην αρχή που προΐστατο της αρχής που εξέδωσε την πράξη λέγεται ιεραρχική προσφυγή.

Από τις “αλλές” αυτές διοικητικές προσφυγές (αναφορές) διαφέρει η ενδικοφανής προσφυγή. Πρόκειται για προσφυγή που ο νόμος έχει διαμορφώσει με παρόμοιο

τρόπο όπως ένα ένδικο βοήθημα, με τη διαφορά ότι εγείρεται ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι δικαστηρίου.

Μια προσφυγή θεωρείται ενδικοφανής, μόνο αν προβλέπεται ρητά από ειδικό νόμο που καθορίζει προθεσμία ασκήσεώς της και προβλέπει τη δυνατότητα της κατ' ουσίαν επανεξετάσεως (δηλαδή όχι αλλού ελέγχου νομιμότητας) της πράξεως. Υποβάλλεται στο όργανο που ορίζει εκάστοτε ο νόμος, δηλαδή στο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο ή το όργανο που ιδρύει ο νόμος ειδικώς για την κρίση της προσφυγής αυτής. Η δυνατότητα προστασίας που παρέχει υπερβαίνει εκείνη της άλλης αιτήσεως θεραπείας. Για το λόγο αυτό η νομοθετική απαγόρευση ασκήσεως αίτησης θεραπείας κατά της πράξεως που απέρριψε την ενδικοφανή προσφυγή δεν αντίκειται στο δικαίωμα αναφοράς. Κατά της πράξεως που απέρριψε την ενδικοφανή προσφυγή επιτρέπεται άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως.

Η Δικαιοσύνη: Ο συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται γενικά στις “αρχές” και δεν περιορίζει την έννοια της αναφοράς στις περιπτώσεις μόνον εκείνες, στις οποίες αποδέκτης είναι η διοίκηση. Κατά συνέπεια η κατά το Σύνταγμα αναφορά μπορεί να απευθύνεται και προς την δικαιοσύνη. Αποδέκτης μπορεί να είναι και δικαστική αρχή. Αυτό ασφαλώς δεν σημαίνει ότι κάθε έγγραφο απευθυνόμενο προς δικαστική αρχή αποτελεί “αναφορά”. Δεν συνιστούν πράγματι “αναφορά” κατά την έννοια του Συντάγματος τα ένδικα μέσα και οι διαδικαστικές πράξεις ενώπιον των δικαστηρίων. Η μέσω της δικαστικής εξουσίας, ως εξουσίας λύσης διαφορών, προστασία, έχει ειδική συνταγματική ρύθμιση (Σύντ. άρθρ. 20 παρ. 1., 87 επ., 95). Αποτελούν όμως αναφορές τα έγγραφα, που ως εκ του περιεχομένου τους απευθύνονται στην διοίκηση της δικαιοσύνης.

Η νομοθετική εξουσία: Αποδέκτης των κατά το άρθρο 10 παρ. 1 αναφορών δεν μπορεί να είναι η νομοθετική εξουσία. Οι προς την Βουλή αναφορές προβλέπονται ειδικά στο Σύνταγμα (Σύντ. άρθρ. 19). Για τις κοινοβουλευτικές αναφορές ορίζεται, ότι κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις, όποτε τους ζητηθούν.

² Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα Β΄ Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση.

2. Η συνταγματική κατοχύρωση της αναφοράς

Υποχρεώσεις των αρχών: Η άσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι ενεργοποιεί αντίστοιχες συνταγματικές υποχρεώσεις του αποδέκτη της αναφοράς. Ο συντακτικός νομοθέτης καθιερώνει δύο βασικές υποχρεώσεις των αρχών. Την υποχρέωση ενέργειας και την υποχρέωση απάντησης. α) Όπως προκύπτει από την συνταγματική διάταξη οι αρχές είναι κατά πρώτο υποχρεωμένες να προβούν σε ενέργεια. Αντίθετα η απραξία του αποδέκτη της αναφοράς συνιστά παραβίαση του Συντάγματος. Η αρχή είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει **σύντομα** δηλαδή χωρίς καθυστέρηση που ενδεχόμενα θα μείωνε την σημασία ή θα καθιστούσε περιττή οποιαδήποτε ενέργεια. Η αρχή οφείλει να ενεργήσει **σύννομα**, τηρώντας τις κείμενες διατάξεις. β) Μετά την ολοκλήρωση των απαραίτητων ουσιαστικών και διεκδικητικών ενεργειών, οι αρχές οφείλουν να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά.

Η ποινική δίωξη του αναφέροντος: Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή (Σύντ. άρθρ. 10 παρ. 2). Η μεγάλη πρακτική σημασία του χαρακτηρισμού ενός εγγράφου ως αναφοράς, συνίσταται ακριβώς στην σύμφωνα με την σχετική συνταγματική διάταξη απαγόρευση της δίωξης του αναφέροντος πριν από την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής και χωρίς την άδειά της. Αρχή στην οποία απευθύνεται η αναφορά κατά το άρθρο 10 παρ. 2 είναι η κατά νόμο αρμόδια και όχι η από πλάνη ή άγνοια αναφερόμενη στο έγγραφο.

Αίτηση πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων. Το άρθρο 10 παρ. 3 μετά την αναθεώρηση του 2001 διαμορφώθηκε ως εξής: “*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 ο νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως ο νόμος ορίζει³. Η παράγραφος αυτή

³Βλ. και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ν. 2690/1999

αποτελεί ενότητα με την διάταξη του άρθρου 5Α παρ. 1, κατά την οποία: “Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως ο νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι κι δικαιολογούνται για λόγους εθνική ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων”. Το άρθρο 5^Α παρ. 1 εδ. α, καθιερώνει τη γενική αρχή της πρόσβασης στη πληροφόρηση από την οποία απορρέουν το αντίστοιχο δικαίωμα πληροφόρησης του κάθε πολίτη. Παράλληλα, η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 εδ. α, σε συμφωνία με την προηγούμενη διάταξη υποχρεώνει την αρμόδια υπηρεσία ή αρχή να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων. Η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 έχει ειδικότερο και αναλυτικότερο περιεχόμενο. Υποχρεώνει τον αποδέκτη της υποχρέωσης όχι μόνο να παρέχει πληροφορίες αλλά και να χορηγεί έγγραφα. Η χορήγηση εγγράφων είναι ειδικότερη μορφή παροχής πληροφοριών με την οποία όχι απλά “παρέχεται” αλλά και “αποδεικνύεται” η πληροφορία. Καταρχήν πρέπει να γίνει δεκτό, ότι ισχύει για την “απλή πληροφόρηση” ισχύει και για την χορήγηση εγγράφων. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν είναι τα εξής: Ποιο είναι το περιεχόμενο της πληροφόρησης; δηλαδή, ποιες πληροφορίες δικαιούται να ζητήσει ο ασκών το δικαίωμα και αντίστοιχα ποιες υποχρεούνται ο αποδέκτης της υποχρέωσης να χορηγήσει; Ποιος είναι ο φορέας του δικαιώματος και αντίστοιχα ο αποδέκτης της υποχρέωσης. Το Σύνταγμα διαμορφώνει την “σχέση πληροφόρησης” ή “πληροφοριακή σχέση” ως σχέση μεταξύ του φορέα του δικαιώματος και του φορέα της υποχρέωσης πληροφόρησης.

Φορέας του δικαιώματος πληροφόρησης είναι οποιοσδήποτε, έλληνας ή αλλοδαπός, όπως ρητά προκύπτει από το άρθρο 5^α παρ. 1 εδ. α, αλλά και από το 10 παρ. 3.

Η αμυντική αξίωση στρέφεται κατά παντός. Κανείς δεν δικαιούται να εμποδίσει τον άλλον στην πληροφόρηση. Όμως το προστατευτικό και εξασφαλιστικό περιεχόμενο του δικαιώματος πληροφόρησης στρέφεται καταρχήν μόνο κατά του κράτους και κατά των ιδιωτών. Η επιταγή του άρθρου 25 παρ. 1 δεν ανάγεται στο προστατευτικό και το εξασφαλιστικό περιεχόμενο. Και το 10 παρ. 3 έχει αμυντικό περιεχόμενο το οποίο στρέφεται κατά ιδιωτών. Όμως η χορήγηση εγγράφων δεν ανήκει στο αμυντικό περιεχόμενο. Βρίσκεται πέραν του αμυντικού περιεχομένου. Κατά συνέπεια όσον αφορά την χορήγηση εγγράφων οι ιδιώτες δεν υποχρεούνται. Αυτό όμως δεν σημαίνει, ότι δεν υποχρεούνται τα ΕΛΤΑ τα οποία δεσμεύονται και

για την χορήγηση εγγράφων. Όσον αφορά τον ιδιώτη είναι δυνατό να υποχρεωθεί με νόμο επίδειξη εγγράφων.

Οι πληροφορίες μπορεί να είναι “γνώσεις” γλωσσολογικές. Αφορούν τη μάθηση. Να είναι προσωπικές, Να αφορούν πρόσωπα την προσωπική η περιουσιακή τους κατάσταση.

Η αρμοδία αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο (Σύντ. άρθρ. 10 παρ. 3). Στην περίπτωση της αίτησης πληροφοριών δεν υπάρχει γενική εκ του Συντάγματος απαντητική υποχρέωση της διοίκησης, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της αναφοράς, αλλά εξαρτάται από την νομοθετική πρόβλεψη. Η διαφοροποίηση είναι εύλογη. Ο κοινός νομοθέτης ρυθμίζει ειδικότερα το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα 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. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων ασκείται είτε με επιτόπια μελέτη, είτε με χορήγηση αντιγράφου. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος σε δύο κατηγορίες περιπτώσεων. Είναι δυνατή η άρνηση, αν με την γνώση των διοικητικών εγγράφων παραβιάζεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η άρνηση δεν δικαιολογείται εφόσον το απόρρητο αφορά αποκλειστικά τον πολίτη, που ζητεί να λάβει γνώση του διοικητικού εγγράφου. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα εφόσον δυσχεραίνεται η έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με τη τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Η άρνηση γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι δικαιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης. Σε περίπτωση μη νόμιμης άρνησης ανακύπτει πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων αλλά και αστική ευθύνη των υπόχρεων υπηρεσιών.

Ο κοινός νομοθέτης προβλέπει επίσης την παρέμβαση του εισαγγελέα. Ο εισαγγελέας πρωτοδικών 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.

3. Το συνταγματικό δικαίωμα αναφοράς

α. Φορέας

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές. **Φορείς** του δικαιώματος του αναφέρεσθαι είναι, ανεξάρτητα από ιθαγένεια, όλα τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα. Η άσκηση της αναφοράς είναι δυνατή είτε ατομικά είτε από πολλούς μαζί στο ίδιο έγγραφο.

4. Διάκριση αναφοράς από παρεμφερείς έννοιες

Από την έννοια της αναφοράς κατά το άρθρο 10 πρέπει πάντως να διακρίνονται:

- α) Απλές εκφράσεις γνώμης, που δεν ζητούν από την αρχή να προβεί σε συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη αυτές υπάγονται στο άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος.
- β) Δημοψηφισματικές εκδηλώσεις· δημοψηφίσματος επιτρέπονται μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος.
- γ) Ερωτήσεις και επερωτήσεις βουλευτών προς τους υπουργούς, οι οποίες αποτελούν συστατικό στοιχείο του κοινοβουλευτικού ελέγχου και υπάγονται στις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος (άρθρο 70 παρ. 6) και του Κανονισμού της Βουλής (άρθρα 124επ.). Στις ερωτήσεις και επερωτήσεις των βουλευτών μπορεί βέβαια να οδηγήσουν αναφορές ιδιωτών.
- δ) «Αναφορές» υπαλλήλων ή στρατιωτικών προς τους ανωτέρους τους, ως τρόπος ασκήσεως της υπηρεσίας τους. Αυτές ρυθμίζονται από τους σχετικούς κώδικες και κανονισμούς.

⁴Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β', Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση.

5. Το δικαίωμα της αναφοράς στην Αγγλία

Στην Αγγλία το εθνικό δικαίωμα του πολίτη να υποβάλλει αναφορές προς το Βασιλιά και το Κοινοβούλιο αποτέλεσε τη βάση ώστε η αναφορά να κατοχυρωθεί ως ατομικό δικαίωμα από τους πρώτους αιώνες μετά τη Νορμανδική κατάκτηση⁵.

Από το 1967 οι αναφορές των Βρετανών που αφορούν θέματα δυσλειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, εξετάζονται από τον Κοινοβουλευτικό Επίτροπο Διοίκησης (Parliamentary Commissioner for Administration).

6. Το δικαίωμα της αναφοράς στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

α. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από την ομοσπονδιακή Διακήρυξη

Δικαιωμάτων

Το δικαίωμα της αναφοράς περιλήφθηκε στη “Διακήρυξη Δικαιωμάτων” η οποία προστέθηκε στο ομοσπονδιακό Σύνταγμα (1787) με τις δέκα (ακριβέστερα οκτώ) πρώτες Τροποποιήσεις (Amendments) του 1791. Ειδικότερα, το δικαίωμα αυτό κατοχυρώθηκε ρητά από την 1^η Τροποποίηση που ορίζει τα εξής: “...Το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Congress) δε θα ψηφίζει νόμο που... προσβάλλει το δικαίωμα των πολιτών να αναφέρονται προς την Κυβέρνηση ζητώντας επανόρθωση αδικημάτων”. Το δικαίωμα κατοχυρώνεται από τη διάταξη αυτή, όπως προκύπτει και από τη διατύπωσή της, μόνο απέναντι στο ομοσπονδιακό Κράτος. Το δικαίωμα κατοχυρώνεται επίσης απέναντι στις ομόσπονδες Πολιτείες από τη γενική διάταξη της 14^{ης} Τροποποίησης του 1868 κατά την οποία “... ούτε οποιαδήποτε Πολιτεία θα στερήσει τη ζωή, την ελευθερία ή την ιδιοκτησία οποιουδήποτε προσώπου, χωρίς την τήρηση της πρέπουσας νόμιμης διαδικασίας” (Due Process Clause).

β. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από τις Διακηρύξεις Δικαιωμάτων των

Συνταγμάτων των ομόσπονδων Πολιτειών.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται ρητά από όλες σχεδόν τις “Διακηρύξεις Δικαιωμάτων” οι οποίες περιλαμβάνονται στα Συντάγματα των ομόσπονδων Πολιτειών.

⁵Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

⁶Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο συνήγορος του πολίτη.

Το δικαίωμα περιλαμβάνεται μαζί με το δικαίωμα της συνάθροισης (right of assembly) στην ίδια διάταξη των Διακηρύξεων αυτών. Ορισμένες Διακηρύξεις περιέχουν διάταξη ανάλογη με την προπαρατεθείσα διάταξη της ομοσπονδιακής διακήρυξης, ενώ η διατύπωση της διάταξης των άλλων Διακηρύξεων είναι διαφορετική.

7. Το δικαίωμα της αναφοράς στη Γαλλία

Το δικαίωμα της αναφοράς δεν περιλήφθηκε στη διακήρυξη των δικαιωμάτων του 1789 διότι θεωρήθηκε ως συνέπεια της προσωπικής ελευθερίας της έκφρασης. Πάντως στην Επαναστατική Γαλλία το δικαίωμα της αναφοράς χρησιμοποιήθηκε σαν μια προσπάθεια των μαζών για να κυβερνήσουν (*gouvernement des masses*). Ιδιαίτερα την εποχή της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης (*Convention*) παρηλαύνανε οι αναφέροντες οπλισμένοι και ζητούσαν να ληφθούν μέτρα τρομοκρατικά.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώθηκε στην παρ. 3 του Ι΄ τίτλου του Συντάγματος του 1791 το οποίο πρόβλεπε την ελευθερία να απευθύνει ο πολίτης στις δημόσιες υπηρεσίες αναφορές ατομικά υπογεγραμμένες. Το Σύνταγμα του 1793 στο άρθρο 32 όριζε ότι: “το δικαίωμα άσκησης αναφορών δεν μπορεί να απαγορευθεί, να ανασταλεί ή να περιορισθεί”.

Το ισχύον Γαλλικό Σύνταγμα του 1958 δεν προβλέπει το δικαίωμα αναφοράς το οποίο θεσμοθετήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα της 17^{ης} Νοεμβρίου 1958 και από τους κανονισμούς των νομοθετικών σωμάτων. Οι αναφορές πρέπει να υποβάλλονται εγγράφως και να περιλαμβάνουν το όνομα, την κατοικία και την υπογραφή του αναφέροντα. Καμία αναφορά δεν μπορεί να υποβληθεί συγχρόνως και στα δύο σώματα. Οι αναφορές απευθύνονται στον Πρόεδρο της Βουλής ή της Γερουσίας και πρωτοκολλούνται. Εξετάζονται από Επιτροπή (*Commission de Lois*) η οποία μετά την εισήγηση που της υποβάλλεται από τον εισηγητή, έχει την επιλογή των εξής πέντε δυνατοτήτων: α) Η Επιτροπή μπορεί να αρχειοθετήσει τις αναφορές χωρίς συνέχεια, β) να τις στείλει σε έναν υπουργό, γ) να τις στείλει σε άλλη Επιτροπή της Βουλής, δ) να τις στείλει στον *Mediateur*, ε) μπορεί να στείλει τις αναφορές στη Βουλή.

Οι αναφορές για τις οποίες η Επιτροπή δεν αποφαινεται, θεωρούνται άνευ αντικειμένου στο τέλος της δεύτερης τακτικής συνόδου που ακολουθεί αυτή κατά τη διάρκεια της οποίας κατατέθηκε. Όταν η Επιτροπή αποφασίσει την παραπομπή της αναφοράς στη Βουλή για εξέταση, η Επιτροπή συντάσσει εισήγηση. Στην εισήγηση αυτή περιλαμβάνεται το κείμενο της αναφοράς και οι λόγοι που παραπέμφθηκε στη Βουλή.

⁷Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

Το δικαίωμα της αναφοράς έχασε τη σημασία του, γιατί οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να κινητοποιήσουν τα κοινοβούλια ή τους βουλευτές για τις καταγγελίες τους. Αντί της αναφοράς, που αναγνωρίζεται πάντοτε με τη γραπτή της μορφή από τον Κανονισμό της Βουλής, ασκείται γραπτή ερώτηση ή επερώτηση στον υπουργό.

8. Το δικαίωμα της αναφοράς στη Γερμανία

Το δικαίωμα της αναφοράς (Petitionsrecht) αναγνωρίστηκε ως ατομικό δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1849 (Reichsversammlung von 1849), άρθρο VII παρ. 159 που όριζε ότι: “Κάθε Γερμανός έχει το δικαίωμα να απευθύνει γραπτώς αιτήσεις και παράπονα στις αρχές, στη λαϊκή αντιπροσωπεία και στη Βουλή”.

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώθηκε πλήρως στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης το 1919, άρθρο 126, το οποίο βασιζόταν στο άρθρο VII παρ. 159 του Συντάγματος του 1849 και πρόβλεπε ότι: “Κάθε Γερμανός έχει το δικαίωμα να απευθύνει γραπτώς αιτήσεις ή παράπονα στις αρμόδιες αρχές ή στη λαϊκή αντιπροσωπεία. Το δικαίωμα αυτό, επιτρέπεται να ασκηθεί είτε ατομικά είτε συλλογικά”.

Κατά την περίοδο του εθνικοσοσιαλισμού ήταν επικίνδυνο να ασκήσει κανείς το δικαίωμα της αναφοράς. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο το δικαίωμα αυτό περιλήφθηκε αρχικά στα Συντάγματα των κρατιδίων και μετά στον κατάλογο των δικαιωμάτων του Θεμελιώδους Νόμου, στο άρθρο 17. Η ουσιώδης διαφορά του νέου άρθρου από το αντίστοιχο άρθρο του Συντάγματος της Βαϊμάρης, είναι ότι μπορεί να ασκηθεί όχι μόνο από τους Γερμανούς πολίτες, αλλά από οποιονδήποτε (jeder).

⁸Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

9. Το δικαίωμα της αναφοράς στα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

α. Αυστρία - Ελβετία

Το άρθρο 11 του Θεμελιώδους Νόμου για τα γενικά δικαιώματα των πολιτών του 1867, που έχει συνταγματική ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 149 του ισχύοντος Ομοσπονδιακού Συντάγματος ορίζει ότι: “Καθένας έχει το δικαίωμα της αναφοράς. Ομαδικές αναφορές μπορούν να υποβάλλονται μόνο από νόμιμα αναγνωρισμένες ενώσεις προσώπων ή σωματείων”. Ενώ το άρθρο 57 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της Ελβετίας του 1874 προβλέπει ότι “Κατοχυρώνεται το δικαίωμα της αναφοράς”.

β. Βέλγιο

Το άρθρο 21 του Βελγικού Συντάγματος του 1831 που κατοχύρωνε όχι μόνο το δικαίωμα της ατομικής αναφοράς, αλλά και της αναφοράς πολλών προσώπων μαζί αποτέλεσε το πρότυπο για τη μεταγενέστερη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς ιδιαίτερα στα Ευρωπαϊκά Συντάγματα. Το Βελγικό Σύνταγμα προβλέπει και την κοινοβουλευτική αναφορά στο άρθρο 57.

γ. Ισπανία

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 29 του Ισπανικού Συντάγματος του 1978 “Όλοι οι Ισπανοί έχουν το δικαίωμα γραπτής ατομικής ή ομαδικής αναφοράς με τον τύπο και τις συνέπειες που θα καθορίσει ο νόμος”. Το Ισπανικό Σύνταγμα κατοχυρώνει επίσης την κοινοβουλευτική αναφορά στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 77.

δ. Ιταλία

Το άρθρο 50 του Ιταλικού Συντάγματος προβλέπει το δικαίωμα της κοινοβουλευτικής αναφοράς ορίζοντας ότι: “Όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν αναφορές στις Βουλές και να ζητούν τη λήψη νομοθετικών μέτρων ή να εκθέτουν κοινές ανάγκες”.

ε. Λουξεμβούργο.

Το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται από τα άρθρα 27 και 67 του Συντάγματος του Λουξεμβούργου. Το άρθρο 27 προβλέπει ότι: “καθένας έχει το δικαίωμα να απευθύνει στις δημόσιες αρχές αναφορές, που υπογράφουν ένα ή περισσότερα πρόσωπα. Μόνον οι συντεταγμένες αρχές έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν αναφορές συλλογικώς”. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται υπέρ όλων των προσώπων φυσικών, νομικών, πολιτών του Λουξεμβούργου και αλλοδαπών. Ενώ το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 27

περιορίζει το δικαίωμα των συλλογικών αναφορών στις συντεταγμένες αρχές όπως είναι τα κοινοτικά συμβούλια και τα επαγγελματικά σωματεία.

στ. Ολλανδία

Το Σύνταγμα της Ολλανδίας του 1983 προβλέπει στο άρθρο 5 ότι “Καθένας έχει το δικαίωμα να υποβάλλει γραπτές αιτήσεις (αναφορές) στις αρμόδιες αρχές”.

ζ. Πορτογαλία

Το Σύνταγμα της Πορτογαλίας του 1989 κατοχυρώνει στο άρθρο 52 παρ. 1 το δικαίωμα της αναφοράς μόνον στους πολίτες της χώρας ορίζοντας ότι: “Όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν ατομικά ή συλλογικά αναφορές, διαμαρτυρίες, αιτήματα και παράπονα στα όργανα της ανωτάτης Αρχής ή οποιασδήποτε Αρχής για την προστασία των συνταγματικών, νομικών ή γενικότερων συμφερόντων τους”.

10. Η διεθνής προστασία του δικαιώματος της αναφοράς

Ενώ το δικαίωμα της αναφοράς είναι από τα παλιότερα συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα και περιέχεται στα περισσότερα Συντάγματα, δεν αναφέρεται αυτοτελώς σε καμιά διεθνή διακήρυξη ατομικών δικαιωμάτων. Όμως κατέχει μια αξιόλογη θέση στους μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων που εμπίπτουν στον τομέα δράσης των διεθνών οργανισμών. Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται για πρώτη φορά λίγο μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο στα πλαίσια της Κοινωνίας των Εθνών.

Το δικαίωμα της αναφοράς δεν περιλήφθηκε στην “Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου” της 10^{ης} Δεκεμβρίου 1948. Η άσκησή του όμως προβλέπεται από το “Διεθνές Σύμφωνο περί ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων” αλλά και από τη “Διεθνή Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων”.

Σύμφωνα με το “Προαιρετικό Πρωτόκολλο στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα”, το οποίο υπογράφηκε και τέθηκε σε ισχύ συγχρόνως με το Διεθνές Σύμφωνο, αναγνωρίζεται στην Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου η δυνατότητα να εξετάζει αναφορές, τις οποίες υποβάλλουν φυσικά πρόσωπα που ισχυρίζονται ότι συμβαλλόμενο κράτος παραβίασε δικαιώματά τους, τα οποία κατοχυρώνονται στο “Διεθνές Σύμφωνο περί ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων”.

Η αναφορά που υποβάλλεται είναι παραδεκτή από την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις: α) ο αναφερόμενος να είναι πολίτης κράτους που έχει επικυρώσει το Προαιρετικό Πρωτόκολλο και β) ο αναφερόμενος να έχει εξαντλήσει όλα τα ένδικα μέσα που του παρέχει το εσωτερικό δίκαιο.

Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς προβλέπεται επίσης από τη “Διεθνή Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων”, οι διατάξεις της οποίας έχουν προαιρετικό χαρακτήρα (άρθρο 14).

Εξάλλου στον Ο.Η.Ε. υποβάλλονται ατομικές αναφορές σχετικές με κάθε είδους παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι αναφορές αυτές εξετάζονται από την

⁹Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

¹⁰Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ο.Η.Ε. και την Υποεπιτροπή για την εξάλειψη των διακρίσεων και την προστασία των μειονοτήτων.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ευρ- ΣΔΑ) της 4^{ης} Σεπτεμβρίου 1950 προβλέπει την άσκηση αναφορών (προσφυγών) που αφορούν παραβάσεις των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Σύμβαση και τα πρόσθετα Πρωτόκολλά της.

11. Η ιστορία της συνταγματικής και νομοθετικής ρύθμισης του δικαιώματος της αναφοράς στην Ελλάδα

α. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από τα προϊσχύοντα Συντάγματα

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822 αναγνώρισε το δικαίωμα της αναφοράς μόνο όμως ως προς το Βουλευτικό. Το Σύνταγμα του Άστρους του 1823 (Νόμος της Επιδαύρου) κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς που απευθυνόταν στο Βουλευτικό ως ατομικό δικαίωμα με δυνατότητα να περιλαμβάνει προσωπικό αίτημα ή υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας του 1827 κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς με δύο διατάξεις του.

Το “Ηγεμονικό” Σύνταγμα του 1832. Το Σύνταγμα του 1832 ρύθμιζε το δικαίωμα της αναφοράς ως ατομικό δικαίωμα που ασκείται και για ατομικές και γενικότερου ενδιαφέροντος υποθέσεις και πρόβλεπε την ποινική δίωξη του αναφερόμενου σε περίπτωση που “δυσφημή ή συκοφαντή” τον υπάλληλο.

Το Σύνταγμα του 1844. Το άρθρο 7 του Συντάγματος του 1844 πρόβλεπε ότι “έκαστος ή πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους”.

Το Σύνταγμα του 1864. Το Σύνταγμα του 1864 στο άρθρο 9 επανέλαβε χωρίς φραστικές αλλαγές τη διάταξη του άρθρου 7 του προηγούμενου Συντάγματος. Η διάταξη του άρθρου 9 δεν πρόβλεπε την υποχρέωση των Αρχών να εξετάσουν την αναφορά και να απαντήσουν στον αναφερόμενο.

Το Σύνταγμα του 1911. Κατά τις συζητήσεις, στην Β΄ Διπλή Αναθεωρητική Βουλή του 1911 προτάθηκε να προστεθεί διάταξη στο άρθρο 9 για την υποχρέωση της Αρχής “εις ταχείαν ενέργειαν ή ητιολογημένην απόρριψιν, πάντως δε εις έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον εντός μηνός” και επίσης προτάθηκε να τεθούν προϋποθέσεις για την ύπαρξη ευθυνών από τον αναφερόμενο έτσι ώστε “μόνον μετά την τελική άδεια ταύτης (να) επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας”. Ως προς τις παραπάνω δύο προσθήκες έγιναν πολλές συζητήσεις και επιφυλάξεις.

Η διάταξη τελικά ψηφίστηκε ως εξής: “Έκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν’ αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεούμενας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της

προς ήν η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η ζήτησις ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβίασεως εν αυτή υπάρχουσας”.

Τα Συντάγματα 1925 και 1927. Το Σύνταγμα του 1925 κατοχύρωνε το δικαίωμα της αναφοράς στο άρθρο 27 και χωρίς καμία αλλαγή το επανέλαβε το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 25 το οποίο όριζε ότι: “Εκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του Κράτους, ν’ αναφέρονται εγγράφως εις τας Αρχάς, υποχρεούμενας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά της διατάξεως του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ήν η αναφορά Αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η έγερσις ποινικής αγωγής κατά του υποβαλλόντος την αναφοράν δια παραβάσεις εν αυτή υπάρχουσας”.

Το Σύνταγμα του 1952. Το Σύνταγμα του 1952 επανέλαβε τη διάταξη του άρθρου 9 του Συντάγματος του 1911 προστέθηκε όμως σ’ αυτό ερμηνευτική διάταξη η οποία διευκρινίζοντας την έννοια της αναφοράς πρόβλεπε ότι “Αναφορά νοείται, η προσφυγή προς αρμοδιαν αρχήν ουχί δ’ αίτησις πληροφοριών, δια την παροχήν των οποίων πάντως είναι ηθικώς υπεύθυνος εκάστη αρχή”.

Τα Συνταγματικά Κείμενα του 1968 και 1973. Τα Συνταγματικά Κείμενα του 1968 και 1973 επανέλαβαν στο άρθρο 20 με μικρές προσθήκες και φραστικές μεταβολές το άρθρο 9 του Συντάγματος του 1952 χωρίς να περιλάβουν την ερμηνευτική δήλωση που περιλάμβανε η διάταξη του Συντάγματος αυτού. Στην παρ. 1 του άρθρου 20 προβλέφθηκε ότι η υποχρέωση της διοίκησης προς ενέργεια εκτός από “ταχεία” και “έγγραφος” θα πρέπει να είναι και “ητιολογημένη”.

β. Η κατοχύρωση του δικαιώματος από το ισχύον Σύνταγμα

ι. Το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές (Άρθρο 10 του Συντάγματος).

Το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται στο ισχύον Σύνταγμα σε δύο διατάξεις. Η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στις διοικητικές Αρχές κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος ενώ η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στη Βουλή προβλέπεται από το άρθρο 69 αυτού.

¹¹Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

ii. Το δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή (άρθρο 69 Συντάγματος)

Η διάταξη του άρθρου 69 του ισχύοντος Συντάγματος η οποία κατοχυρώνει την άσκηση αναφοράς προς τη Βουλή έχει ως εξής: “Ουδείς εμφανίζεται αυτόκλητος ενώπιον της Βουλής δια να αναφέρει τι προφορικώς ή εγγράφως. Αι αναφοραί παρουσιάζονται δια τινος βουλευτού ή παραδίδονται εις τον Πρόεδρον. Η Βουλή έχει δικαίωμα ν’ αποστέλλη τας απευθυνομένας προς αυτήν αναφοράς εις τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις, οσάκις ζητηθούν”. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς, η οποία υποβάλλεται στη Βουλή, οριοθετείται στο άρθρο 125 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής που ορίζει ότι “καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο”. Έτσι, το παραπάνω άρθρο του Κανονισμού της Βουλής οριοθετεί επαρκώς την κοινοβουλευτική αναφορά και ορίζει, ότι αυτή περιέχει παράπονο ή αίτημα.

Πρέπει να επισημάνουμε ότι η άσκηση αναφοράς στη Βουλή αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς. Επομένως, ως βασική διάταξη προκειμένου να προσδιοριστεί η έννοια της αναφοράς παραμένει το άρθρο 10 του Συντάγματος, ενώ το άρθρο 69 προβλέπει κυρίως τον τρόπο υποβολής της αναφοράς προς τη Βουλή. Με την άσκηση της κοινοβουλευτικής αναφοράς επιδιώκεται όπως εξάλλου και στην αναφορά που υποβάλλεται στις διοικητικές Αρχές, η ικανοποίηση ατομικού ή γενικού συμφέροντος. Οι κοινοβουλευτικές αναφορές ανάλογα με τον αριθμό των ατόμων που τις υποβάλλουν διακρίνονται σε ατομικές και συλλογικές. Εξάλλου, ανάλογα με την επιδίωξη του αναφερόμενου, η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος ενδέχεται να περιλαμβάνει έκφραση ευχής ή σύστασης προκειμένου να ληφθούν νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα καθώς και να προτρέπει σε αποχή από ορισμένη ενέργεια. Η ίδια διάταξη δεν προβλέπει ρητά υποχρέωση της Βουλής να απαντήσει στον αναφερόμενο. Προβλέπει όμως το δικαίωμα της Βουλής να αποστέλλει τις υποβαλλόμενες σ’ αυτήν αναφορές στους υπουργούς και υφυπουργούς και την υποχρέωση αυτών να δίνουν τις ζητούμενες διευκρινίσεις.

12. Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος της αναφοράς

α. Ο Νόμος 149/1914 “περί της εις απάντησιν υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυταίς αναφορών”. Ο Ν. 149/1914 αφορά το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές, που ασκείται ως ατομικό δικαίωμα το οποίο ανήκει σε κάθε ιδιώτη ή νομικό πρόσωπο “κατά της ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός” ανεξάρτητα από τη δυνατότητα προσβολής αυτών με ένδικο μέσο της ιδιωτικής ή της διοικητικής δικαιοσύνης. Μάλιστα η βάση της αναφοράς, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 149, που προϋποθέτει παράπονο “αιτίασιν” θεωρήθηκε στερνότερη από την έκταση της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος της αναφοράς.

Η έννοια του συμφέροντος ως προϋπόθεση της νομιμοποίησης του αιτούντα προκύπτει ειδικότερα στην περίπτωση των προβλεπομένων αναφορών από το Ν. 149/1914 αφού στο άρθρο 1 ορίζει ότι “Αναφοραί υπαγόμεναι εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου εισίν αι διαλαμβάνουσαι αιτιάσεις κατά της ενεργείας ή παραλείψεως Αρχής, απευθυνόμεναι προς την κατά νόμον αρμοδίαν Αρχήν εις ης την αρμοδιότητα υπάγεται το αντικείμενον της αναφοράς αμέσως ή εμμέσως, ως καλουμένης κατά νόμον εις ενέργειαν, η προϊσταμένης του αρμοδίου υπαλλήλου”. Ενώ ο Ν. 149/1914 παρέχει και αρνητικό ορισμό της αναφοράς ορίζοντας ότι δεν θεωρούνται “αναφοραί” “ιδίως πάσαι αι προς δικαστικάς Αρχάς αιτήσεις, αι φέρουσαι τον χαρακτήρα διαδικαστικών πράξεων της αστικής ή ποινικής δικαιοδοσίας” (άρθρο 1 παρ. 2), και δεν αποτελεί η αναφορά “ειδικόν εκ του νόμου ένδικον μέσον κατά της προσβαλλομένης πράξεως” (άρθρο 1 παρ. 1).

Η Αρχή “οφείλει εντός 30 ημερών από της λήψεως (της αναφοράς) να απαντήσει τω αναφερομένω γνωρίζουσα την επί της αιτιάσεως αυτού απόφασιν ή γενομένην ενέργειαν”. Εάν για την οριστική ρύθμιση της υπόθεσης κρίνει η Αρχή ότι απαιτούνται και άλλες ενέργειες, έχει την ευχέρεια να προβεί σ’ αυτές και μετά την παρέλευση της παραπάνω προθεσμίας.

β. Το Ν. Δ. 796/1971.

Το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν.Δ. 796/1971 θεωρεί ως αναφορά κάθε έγγραφο που περιλαμβάνει “αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινος ή οργάνου αυτής” και με την οποία ο αναφερόμενος μπορεί να ζητά τη διεξαγωγή μιας απλής

¹²Ελισάβετ Μπεςίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

“υλικής” πράξης ή την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή να ζητά την ανάκληση ακύρωση ή τροποποίηση πράξης που έχει εκδοθεί η “αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης”. Εξάλλου, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, εν μπορεί η αναφορά να αφορά “κυβερνητικές πράξεις”. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 796/1971 δεν αποτελούν αναφορά “α) η αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, β) ένδικον μέσον η διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου, γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπομένη υπό του νόμου”.

Με το Ν. 1599/1986 το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών στοιχείων αντιστοιχεί στην υποχρέωση της διοίκησης να παρέχει στον πολίτη τις πληροφορίες που ζητά. Έτσι, με την θεσμοθέτηση του παραπάνω νόμου, ενεργοποιήθηκε η παρ. 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος ώστε η διάταξη αυτή δεν έχει επιτακτική ισχύ και καθιστά δυνατή την πληρέστερη απόλαυση του δικαιώματος της αναφοράς στις Αρχές, διότι επιτρέπει την κίνηση εκ μέρους του διοικουμένου και προληπτικού ελέγχου της διοικητικής δράσης. Πρέπει να επισημάνουμε ότι το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 θεσπίζει το δικαίωμα γνώσης διοικητικών εγγράφων με σημαντικούς όμως περιορισμούς προβλέποντας ότι “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”. Η έννοια των “διοικητικών εγγράφων” προβλέπεται από το άρθρο 16 του παραπάνω νόμου ευρύτατη, αφού ως τέτοια 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”. Το δικαίωμα της γνώσης των διοικητικών εγγράφων ασκείται είτε με επιτόπια μελέτη από τον ενδιαφερόμενο, είτε με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο (άρθρο 16 παρ. 2).

Δε θεωρείται ως αναφορά ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου. Στο βαθμό όμως που οι δικαστικές υπηρεσίες ασκούν διοικητικές μόνον λειτουργίες οι αναφορές προς αυτές καλύπτονται από το άρθρο 10, επειδή όταν τα δικαστήρια απονέμουν δικαιοσύνη, μόνο ένδικα μέσα μπορούν να ασκηθούν κατά των αποφάσεών τους.

Όμως και η ενδικοφανής προσφυγή με ρητή διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν.Δ. 796/1971 δεν αποτελεί αναφορά. Ειδικότερα, όπως προκύπτει και από την ονομασία της, πρόκειται για προσφυγή που ο νόμος έχει καθορίσει με παρόμοιο τρόπο όπως

ένα ένδικο βοήθημα με τη διαφορά ότι εγείρεται ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι δικαστηρίου.

Η αναφορά απευθύνεται κατά το άρθρο 3 παρ. 1 προς την αρμόδια ή προϊσταμένη ή εποπτεύουσα Αρχή “δι’ οιοδήποτε προσφόρου μέσου” δηλαδή αυτοπροσώπως, μέσου τρίτου, ταχυδρομικώς ή και τηλεγραφικώς. Ενώ, η παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν.Δ. 796/1971 προβλέπει ότι πρέπει να είναι έγγραφη, γραμμένη στην ελληνική γλώσσα, να φέρει όλα τα στοιχεία του αναφερόμενου, τα νόμιμα τέλη χαρτοσήμου και την υπογραφή του.

Οι υπάλληλοι που είναι υποχρεωμένοι να απαντήσουν στον αναφερόμενο αν παραλείψουν να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις του που προβλέπονται από το άρθρο 10 του Συντάγματος και το Ν.Δ. 796/1971, υπέχουν σύμφωνα με το άρθρο 5 του παραπάνω Ν.Δ. και πειθαρχική ευθύνη, ανεξάρτητα από την ποινική και αστική ευθύνη, που μπορεί να επισύρει ακόμη και την ποινή της οριστικής παύσης.

Τα άρθρα 6 και 7 του Ν.Δ. 796/1971 προβλέπουν την ποινική δίωξη του αναφερόμενου για τη διάπραξη τυχόν αξιοποιώνων πράξεων που τελέστηκαν με την αναφορά. Πάντως η προβλεπόμενη άδεια της Αρχής απαιτείται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ποινικές παραβάσεις που υπάρχουν στην αναφορά στρέφονται κατά δημοσίου οργάνου και όχι όταν αυτές στρέφονται κατά ιδιώτου, ο οποίος δε δεσμεύεται από τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 10 και μπορεί και χωρίς την άδεια αυτή να ζητήσει την ποινική δίωξη του υπεύθυνου.

13. Ο θεσμός του συνηγόρου του πολίτη στην Ελλάδα

α Η Νομοθετική ρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη και οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγόρου του Πολίτη

Το Ελληνικό δίκαιο μέχρι πρόσφατα δεν προέβλεπε τον σκανδιναβικής καταγωγής θεσμό του Ombudsman ως κοινό αποδέκτη, στον οποίο καταλήγανε οι κατά της διοίκησης αναφορές. Ο θεσμός αυτός ρυθμίστηκε με τον 2477/1997 “Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης”.

1. Οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγόρου του Πολίτη

Μια βασική αδυναμία του δημοκρατικού μας πολιτεύματος είναι ότι δεν αναπτύχθηκε στη χώρα μας η κοινωνία των πολιτών. Έτσι, μέσα στο πολιτικό μας σύστημα ο πολίτης καταπιέζεται και ταλαιπωρείται από τη γραφειοκρατία και την κακοδιοίκηση αφού τα στενά κομματικά πολλές φορές συμφέροντα, υπερισχύουν συστηματικά των ευρύτερων συμφερόντων του πολίτη. Εξάλλου, όπως παραδέχτηκε και ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, κατά τη συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης “αυτή τη στιγμή υπάρχει μια αδράνεια στη δημόσια διοίκηση, ένα κλίμα εκφυλισμού” και “μια παθογένεια της δημόσιας διοίκησης είναι ότι δεν αναπτύξαμε ποτέ ελεγκτικούς μηχανισμούς”.

Η δημόσια διοίκηση, προϋποθέτει το συστηματικό έλεγχο και την παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων των πολιτών και την ανταπόκριση της διοίκησης σ’ αυτά. Ο προσδιορισμός ρητών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των διοικητικών ενεργειών, η τήρηση της διαφάνειας και της δικαιοσύνης στη λήψη των αποφάσεων, η δυνατότητα καταγγελίας από μέρους των πολιτών, ο αξιόπιστος και αντικειμενικός έλεγχος των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης αποτελούν μέτρα άμεσης προτεραιότητας για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την προστασία των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία. Αναμφίβολα, ζούμε σε μια εποχή κρίσης που δεν αφήνει ανεπηρέαστες τις σχέσεις κράτους - πολίτη, όπου η αυξανόμενη παρέμβαση του κράτους σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικής ζωής αντί να

¹³Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

μειώσει την απόσταση που τους χωρίζει, μεγαλώνει το χάσμα. Στη Χώρα μας παρόλο που τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων διοίκησης - πολιτών, ταχύτερης ενημέρωσης, εξυπηρέτησης και διαφάνειας της διοικητικής δράσης, δεν δημιουργήθηκαν σχέσεις αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης ανάμεσά τους. Είναι κοινή διαπίστωση ότι οι διαδικασίες με τις οποίες λειτουργεί το διοικητικό σύστημα είναι περίπλοκες και ιδιαίτερα γραφειοκρατικές. Επομένως, η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι αναγκαία. Αυτό θα επιτευχθεί αν τεθούν φραγμοί στην αυταρχικότητα και στις αυθαιρεσίες της διοίκησης με έλεγχο των οργάνων της πολιτείας. Οι ελεγκτικοί θεσμοί που υπάρχουν δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων ώστε να συμβάλουν στην εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης - πολιτών.

Αναμφισβήτητα, ένα σύγχρονο κράτος δικαίου προϋποθέτει πρώτον την ύπαρξη κανόνων δικαίου που διέπουν την κοινωνική ζωή και δεύτερον την ύπαρξη κυρωτικών κανονισμών που εγγυώνται την εφαρμογή τους. Στη Χώρα μας οι εγγυητικοί αυτοί κυρωτικοί κανονισμοί είναι ο έλεγχος που διενεργεί η ίδια η διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο δικαστικός έλεγχος.

Ο έλεγχος τον οποίο ασκεί η ίδια η διοίκηση δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου όπου τον έλεγχο αυτό μόνο μια ανεξάρτητη αρχή θα πραγματοποιούσε αποτελεσματικά. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει κυρίως πολιτική αξία αλλά δεν μπορεί να εγγυηθεί, με τις προϋποθέσεις που πραγματοποιείται τη δυνατότητα να εξασφαλίσει όλες εκείνες τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να υπάρξει εγγύηση ότι το Κράτος και ιδιαίτερα η εκτελεστική εξουσία, εφαρμόζει αποτελεσματικά την αρχή της νομιμότητας. Στη Χώρα μας ο κυριότερος έλεγχος της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, διεξάγεται ιδίως από τα Διοικητικά Δικαστήρια, είναι ιδιαίτερα χρονοβόρος και δαπανηρός για τον μέσο πολίτη και το σημαντικότερο το ίδιο το Κράτος αρνείται πολλές φορές να εκτελέσει παρά τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 95 παρ. 5) τις δικαστικές αποφάσεις. Αλλά τα προβλήματα αυτά επισημαίνει και η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το Συνήγορο του Πολίτη, η οποία και αναφέρει ότι «Η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από τη δικαστική συνδρομή, η οποία παρότι είναι εξαιρετικά σημαντική πολλές φορές είναι χρονοβόρα και δαπανηρή για τον πολίτη, ούτε από την εξίσου χρονοβόρα διοικητική διαδικασία

των ιεραρχικών προσφυγών, κατά την οποία άλλωστε είναι σύνηθες το φαινόμενο η προϊσταμένη Αρχή να εξαρτάται λόγω της πληθώρας των θεμάτων που αντιμετωπίζει, από τις εισηγήσεις των υφισταμένων που διέπραξαν τις υπό έλεγχο πράξεις. Εξάλλου ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοίκησης καταλαμβάνει μικρό μάλλον αριθμό περιπτώσεων που παρουσιάζουν περισσότερο πολιτικό ενδιαφέρον και έχει συχνά περιορισμένη αποτελεσματικότητα”, καταλήγοντας μετά από αυτές τις σκέψεις στο συμπέρασμα ότι “καθίσταται αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξαρτήτων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγξουν σε βάθος και σύντομα μια υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος και εμβαθύνεται το Κράτος Δικαίου. Όσο λοιπόν πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας, όσο πιο πολύ δεν έχει συνηθίσει στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο τόσο πιο αναγκαία είναι η παρουσία και η δράση των Ombudsmen”.

Η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι αναγκαία. Ο εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας ανάμεσα στους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ. τ. Π.) καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο. Εξάλλου όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το Συνήγορο του Πολίτη η εισαγωγή του θεσμού καθυστέρησε “είτε λόγω των συχνών κυβερνητικών και υπουργικών μεταβολών, είτε λόγω ατολμίας και φόβου για έναν ελεγκτικό θεσμό που θα έθετε φραγμούς στις αυθαιρεσίες της διοίκησης και στην εξυπηρέτηση πελατιακών σχέσεων μέσω διοικητικών υπηρεσιών”. Ο Σ.τ.Π. ως νέος μεταρρυθμιστικός φορέας πρέπει να έχει τη βάση του στην κοινωνία των πολιτών και όχι στο στενό κρατικό-κομματικό χώρο, διαφορετικά κινδυνεύει να μετατραπεί σε έναν επιπλέον παρασιτικό οργανισμό της δημόσιας διοίκησης.

Η θεσμοθέτηση του Σ. τ. Π. ήταν επιτακτική διότι στις 12.7.1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε τον πρώτο “Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή”, όπως πρόβλεπε εξάλλου και η Συνθήκη του Μάαστριχ (άρθρο 138 Ε). Ο διαμεσολαβητής μετά την ανάληψη των καθηκόντων του ζήτησε συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά όργανα. Έτσι, έντονα τέθηκε το πρόβλημα με ποιο αντίστοιχο ελληνικό όργανο θα συνεργαζόταν, αφού στη χώρα μας δε λειτουργούσε αντίστοιχος θεσμός. Η θεσμοθέτηση του Σ.τ. Π. συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της δημοκρατίας και την

αύξηση της αξιοπιστίας του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος. Η ανάπτυξη του θεσμού, συνιστά ένα καθοριστικό στοιχείο ενίσχυσης του Κράτους Δικαίου. Είναι προφανές ότι η εισαγωγή στην έννομη τάξη αυτού του θεσμού απαντά κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο στην κρίσιμη αναγκαιότητα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του κράτους.

Ο όρος “Συνήγορος του Πολίτη” αν και απομακρύνεται από την ευθεία και ρητή αναφορά στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων έναντι της Διοίκησης, εν τούτοις δημιουργεί την εντύπωση ότι στην ενδεχόμενη αντιπαράθεση Διοίκησης και διοικούμενου, η ανεξάρτητη αυτή διοικητική αρχή ενεργεί περισσότερο ως υπερασπιστής των συμφερόντων του πολίτη, παρά ως “τρίτος” που παρεμβαίνει για να επιλύσει με ευέλικτο και συνοπτικό τρόπο τη διαφορά. Πάντως η αναγκαιότητα του θεσμού του Σ.τ.Π. έχει γίνει εμφανής συγκεντρώνοντας ευρεία κοινωνική και πολιτική συναίνεση. Είναι χαρακτηριστικό ότι την καθιέρωσή του πρόβλεπε και η πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος που επεξεργάστηκε το 1996 η αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή όπου και αναφέρεται στο άρθρο 103 ότι, η πλειοψηφία της Επιτροπής προτείνει τη θεσμοθέτηση “Επιτρόπου Δημόσιας Διοίκησης ως ανεξάρτητης διοικητικής Αρχής”.

Η αξιωματική αντιπολίτευση στις 29.1.1996 κατέθεσε Πρόταση Νόμου για τον “Εθνικό Μεσολαβητή”, ενώ το Σχέδιο Νόμου της Κυβέρνησης (ΣχΝ) κατατέθηκε στις 18 Φεβρουαρίου 1997. Πρέπει να επισημάνουμε ότι ο Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που εισηγήθηκε το νομοσχέδιο διατύπωσε τους φόβους του ότι “υπάρχει η γνωστή δικομανία του έλληνα με το παραμικρό να καταφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη” ενώ τις ίδιες επιφυλάξεις διατύπωσε και ο Εισηγητής της αξιωματικής αντιπολίτευσης”.

II. Αποστολή του θεσμού: Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση, με τη θεσμοθέτηση του Σ.τ.Π.,: “Συντελείται μια σημαντική τομή στη σχέση πολίτη - δημόσιας διοίκησης. Καθιερώνεται ένας διττός έλεγχος για τη βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και την αντιμετώπιση των φαινομένων της κακοδιοίκησης, της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της κακής ποιότητας των υπηρεσιών της”. Εξάλλου το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 2477/1997 κατοχυρώνει το Σ.τ.Π., ως ανεξάρτητη διοικητική Αρχή που έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου, για την προστασία των

δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Όπως δήλωσε κατά τη συζήτηση του ΣχΝ στη Βουλή ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: “Είναι σαφές ότι ο Συνήγορος αναλαμβάνει διαμεσολαβητικό ρόλο και τούτο προκύπτει από τις κατ’ ιδίαν διατάξεις του σχεδίου νόμου. Όταν ο Σ.τ.Π. διερευνήσει την αναφορά που του δίνει ο πολίτης και δει ότι έχει δίκιο, ρητά αναφέρει το σχέδιο νόμου, ότι διαμεσολαβεί μεταξύ του πολίτη και της Διοίκησης, έτσι ώστε να ικανοποιήσει το δίκαιο του πολίτη”.

β. Η νομική φύση του Συνηγόρου του Πολίτη

Η Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 2477/1997 “Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης” δηλώνει ότι “Ο θεσμός συγκροτείται ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή”. Ενώ και το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 2477/1977 ορίζει ότι “Συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη”.

Αλλά ο θεσμός του Σ.τ.Π. κατοχυρώνεται ως μια ανεξάρτητη διοικητική Αρχή από σειρά διατάξεων που προβλέπονται στο Ν. 2477/1997, ειδικότερα: **1.** Δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική Αρχή και έτσι του παρέχεται ελευθερία δράσης, χωρίς το φόβο πολιτικών ή άλλων επιπτώσεων (άρθρο 1 παρ. 2). Επίσης ο Σ.τ.Π. και οι τέσσερις Βοηθοί Συνήγοροι απολαύουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Προς ενίσχυση της ανεξαρτησίας των παραπάνω οργάνων, προβλέπεται ασυλία ανάλογη με τη βουλευτική (άρθρα 61 και 62 του Συντ.) και ανάλογη με αυτήν που προβλέπεται από το Ν. 76-1211 της 29^{ης} Δεκεμβρίου 1976 για το Γάλλο Mediateur ο οποίος σε πολλά σημεία αποτέλεσε πρότυπο για την κατοχύρωση του αντίστοιχου θεσμού στην Ελλάδα. Έτσι, δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν η πράξη που εξετέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου (άρθρο 1 παρ. 2 και 3). **2.** Για την πλήρη εξασφάλιση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της Αρχής και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της, προβλέπεται ειδικός φορέας ως προς τις απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής, που ενσωματώνονται στον ετήσιο προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Διατάκτης της δαπάνης είναι ο Σ.τ. Π., ή ο αναπληρωτής του (άρθρο 1 παρ. 5). **3.** Στη θέση του Σ.τ.Π. και των βοηθών Συνηγόρων, εκλέγονται για πέντε χρόνια χωρίς δυνατότητα επανεκλογής,

πρόσωπα “εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύουν ευρείας κοινωνικής αποδοτικής” (άρθρο 2 παρ. 1). 4. Η διαδικασία εκλογής του Σ.τ.Π., είναι το ουσιαστικότερο χαρακτηριστικό της διασφάλισης της ανεξαρτησίας, γι’ αυτό και στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης εκλέγεται από αντιπροσωπευτικά Κοινοβουλευτικά Σώματα με αυξημένη μάλιστα πλειοψηφία και εξωπολιτικά κριτήρια και ο διορισμός του είναι επί θητεία, με πράξη του Αρχηγού του Κράτους. Την παραπάνω διαδικασία που προσδίδει ιδιαίτερο κύρος και ανεξαρτησία στο αξίωμα του Σ.τ.Π., πρόβλεπε το άρθρο 2 παρ. 2 του Σχεδίου Νόμου που όριζε ότι “προτείνεται και εκλέγεται από τη Βουλή, κατά τον Κανονισμό της με αυξημένη πλειοψηφία”, ενώ “οι βοηθοί Συνήγοροι μεταξύ των οποίων και ο αναπληρωτής του Σ.τ.Π., εκλέγονται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, μετά από πρόταση του Σ.τ.Π. σύμφωνα με την πλειοψηφία που ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής”. Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, ο Κανονισμός της Βουλής (Κ.τ.Β.) έτσι όπως αυτός ισχύει σήμερα, δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη σχετικά με το Συνήγορο του Πολίτη. Επομένως και μέχρι να γίνει τροποποίηση του Κανονισμού προς την κατεύθυνση αυτή, τα άρθρα 1-5 του ΣχΝ δεν μπορούν να έχουν εφαρμογή.

Κατά την εκτίμηση που έγινε στη συζήτηση της Ολομέλειας της Βουλής και κατά την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, υπάρχουν δύο σημεία τα οποία είναι καίρια και αφορούν τη συνταγματικότητα του Σχ.Ν. Πρώτον ο τρόπος εκλογής του Σ.τ.Π. και δεύτερον η πλειοψηφία με την οποία εκλέγεται. Ο Σ.τ.Π. αναμφισβήτητα είναι όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και επομένως δεν είναι δυνατόν να εκλέγεται από τη Βουλή, παρά μόνο εάν υπάρξει αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία να επιτρέπει αυτήν την απόκλιση από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Περαιτέρω προβληματισμός θα ήταν δυνατόν να δημιουργηθεί και ως προς τη δυνατότητα να παρέχεται με νομοθετική πράξη αρμοδιότητα στη Βουλή ή σε κοινοβουλευτική επιτροπή να εκλέγουν όργανα που ως μέλη ανεξάρτητης διοικητικής Αρχής ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία, δεδομένου ότι όπως προκύπτει από την παρ. 3 του άρθρου 2 του Σχ.Ν μετά την εκλογή αυτή ο αρμόδιος Υπουργός έχει δέσμια αρμοδιότητα για το διορισμό των προσώπων που έχουν εκλεγεί. Η θετική άποψη στον παρακάτω προβληματισμό θα ήταν αντίθετη προς την Αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και συνεπώς των εξουσιών που αποτελεί θεμελιώδη κανόνα του Συντάγματός μας.

Ο δεύτερος προβληματισμός δημιουργήθηκε για τη δυνατότητα παροχής, με νομοθετική πράξη και όχι με συνταγματική διάταξη, αρμοδιότητα στη Βουλή να προβλέπει από τον Κανονισμό της ειδική πλειοψηφία. Ειδικές πλειοψηφίες προβλέπει το Σύνταγμα σε πολλές περιπτώσεις, που καλύπτουν όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων της Βουλής και ο οποίες εισάγουν εξαίρεση στον γενικό κανόνα του άρθρου 67 του Συντάγματος που ορίζει ότι “Η Βουλή δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών που όμως ποτέ δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών. Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και ύστερα από νέα ισοψηφία, η πρόταση απορρίπτεται”. Επομένως, συμπερασματικά συνάγεται ότι ελλείψει άλλων ρητών εξαιρέσεων, σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις πρέπει να εφαρμοσθεί ο γενικός κανόνας του άρθρου 67 του Συντάγματος τουλάχιστον σε ότι αφορά την εισαγωγή της ειδικής πλειοψηφίας με κοινό νόμο. Το Σύνταγμα, όπου θέλησε αυξημένες πλειοψηφίες το καθόρισε. Όπως τονίστηκε ορθά στη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής “δεν είναι δυνατόν η ίδια η Βουλή επ’ ευκαιρία ψήφισης οιοδήποτε σχεδίου νόμου ή πρότασης νόμου να καθορίζει, στο πλαίσιο αυτό κατά βούληση και αυθαιρέτως αυξημένες πλειοψηφίες.

Η τελική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του Ν. 2477/1997 προβλέπει την εκλογή του Σ.τ.Π. από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και τον διορισμό του με προεδρικό διάταγμα.

5. Τα μέλη της Αρχής απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η λειτουργική ανεξαρτησία έχει την έννοια ότι τα μέλη της Αρχής ασκούν τα καθήκοντά τους κατά συνείδηση, υποκείμενα μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους, χωρίς να δεσμεύονται από οποιεσδήποτε τυχόν οδηγίες διαταγές κ.λ.π. οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας.

Ως προς την προσωπική ανεξαρτησία των μελών της Αρχής, αξίζει αν επισημανθεί ότι εφόσον ο Σ.τ.Π. και οι Βοηθοί Συνήγοροι διορίζονται με θητεία πενταετή (άρθρο 2 παρ. 3), δεν μπορούν να απομακρυνθούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους, παρά μόνο για “ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων τους λόγω νόσου ή αναπηρίας σωματικής ή πνευματικής”. Επιπλέον για “ανεπάρκεια κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ευθύνονται μόνο οι Βοηθοί Συνήγοροι” ενώ θα ήταν σκόπιμο να προβλέπεται μεταξύ των λόγων παύσης του Σ.τ.Π. και η περίπτωση αυτή. Σχετικά με το θέμα της απουσίας του, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 2 παρ. 2 εδ. γ’ ορίζει ότι “Αναπλήρωση του Σ.τ.Π. χωρεί εφόσον αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του

για οποιονδήποτε λόγο”, χωρίς ωστόσο να ορίζεται ειδικότερα για πόσο χρονικό διάστημα είναι δυνατή η εν λόγω αναπλήρωση, ούτε και αν η αδυναμία άσκησης καθηκόντων από το Σ.τ.Π. που μπορεί να μην οφείλεται σε νόσο ή αναπηρία, αποτελεί λόγο παύσης του. Επίσης το αρμόδιο όργανο για την παύση του Σ.τ.Π. θα πρέπει να είναι διαφορετικό από αυτό που τον εκλέγει. Ο Σ.τ.Π., παύεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας (άρθρο 2 παρ. 4). Ορθότερα θα έπρεπε να είναι αρμόδιο για την παύση του άλλο όργανο από αυτό που τον διορίζει κατά το πρότυπο του Γάλλου Mediateur ο οποίος διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ η παύση του γίνεται από ένα συλλογικό όργανο που συγκαλείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και μετέχουν μέλη των Ανωτάτων Δικαστηρίων.

6. Κατά τη διάρκεια της θητείας του Σ.τ.Π. και των Β-Σ αναστέλλεται η άσκηση οποιουδήποτε άλλου δημοσίου λειτουργήματος και δεν επιτρέπεται να ασκούν καμία επαγγελματική δραστηριότητα ή να αναλαμβάνουν άλλα καθήκοντα, αμειβόμενα ή μη στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα (άρθρο 2 παρ. 5). Στην περίπτωση που εκλέγεται ως Σ.τ.Π. ή Β-Σ βουλευτής, οφείλει να παραιτηθεί από τη βουλευτική ιδιότητα προτού αναλάβει καθήκοντα (άρθρο 2 παρ. 6).

7. Οι αποδοχές του Σ.τ.Π. και των Β-Σ καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, κατά παρέκκλιση των διατάξεων που ισχύουν (άρθρο 2 παρ. 7).

Σύμφωνα με τη σαφή διατύπωση του άρθρου 1 παρ. 1 που ορίζει ότι “συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη” και με τις παραπάνω διατάξεις που διασφαλίζουν αδιαμφισβήτητα την ανεξαρτησία του θεσμού, αλλά και την Αιτιολογική Έκθεση, κατά την οποία “ο θεσμός συγκροτείται ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή η οποία κείται εκτός της δημόσιας διοίκησης, ελέγχει κατόπιν σχετικής αναφοράς πολιτών ή και αυτεπαγγέλτως, τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και μεσολαβεί για την εξυπηρέτηση των πολιτών και την προστασία της νομιμότητας”, προκύπτει ότι ο Σ.τ.Π., θεσμοθετήθηκε ως μια νέα ανεξάρτητη διοικητική Αρχή. Εξάλλου και ο Γάλλος Mediateur που αποτέλεσε το πρότυπο για το Έλληνα ομόλογό του, θεωρήθηκε ως διοικητική Αρχή. Ειδικότερα, με την απόφαση “Retail” της 10.7.1981 το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας κατηγορηματικά δέχθηκε τον χαρακτηρισμό της νομικής φύσης του Mediateur ως διοικητικής Αρχής (autorite administrative) και οργάνου της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Η πρωτότυπη για την έννομη τάξη της Γαλλίας ανεξαρτησία του Mediateur είχε ως αποτέλεσμα να τον κατατάξει ένα μεγάλο τμήμα του νομικού κόσμου στην κατηγορία των ανεξάρτητων διοικητικών Αρχών. Την άποψη αυτή ακολούθησε στην πρότασή του για την υπόθεση “Retail” ο Κυβερνητικός Επίτροπος και επικύρωσε το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας σε εμπεριστατωμένη μελέτη του στην οποία εντάσσει εξαιτίας κυρίως της ευρύτητας της ανεξαρτησίας του και της αποστολής του τον Mediateur στην κατηγορία των “ανεξάρτητων διοικητικών Αρχών”.

γ) Αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμίδας, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δ) των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που απασχολούνται με: i) τη διύλιση και διανομή ύδατος, την αποχέτευση και απαγωγή ακαθάρτων υδάτων και λυμάτων, ii) τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος και καυσίμου αερίου, iii) τη μεταφορά προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα και iv) τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία. Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρεται ο όρος “δημόσια υπηρεσία ή δημόσιες υπηρεσίες” νοούνται οι αναφερόμενες στο προηγούμενο εδάφιο της παραγράφου αυτής. Το Σχέδιο Νόμου περιλάμβανε στον άρθρο 3 παρ. 1 στις αρμοδιότητες του Σ.τ.Π., και τις επιχειρήσεις “κοινής ωφέλειας” χωρίς να τις προσδιορίζει. Ο χαρακτηρισμός επιχείρησης ως “κοινής ωφέλειας” δεν εξαρτάται τόσο από τη νομική μορφή της (δημόσιο ή ιδιωτικό νομικό πρόσωπο), αλλά από τη φύση των υπηρεσιών που παρέχει και οι οποίες πρέπει κατά τον ορισμό του άρθρου 23 παρ. 2 του Συντάγματος να είναι ζωτικής σημασίας για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, π.χ. έχει κριθεί ότι έχουν τέτοιο χαρακτήρα οι αλλοδαπές αεροπορικές επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα. Η Έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής επί του ΣχΝ έκρινε ότι είναι ενδεχόμενο να προκληθεί σύγχυση σχετικά με την ακριβή οριοθέτηση και τον καθορισμό της έννοιας “επιχείρηση κοινής ωφέλειας” και “θα ήταν ίσως σκόπιμο να προσδιοριστεί με άλλο όρο το εν λόγω πεδίο δράσης της συνιστώμενης με το παρόν Αρχής”. Πάντως κατά τη συζήτηση του Σχεδίου Νόμου στη Βουλή, οι αρμοδιότητες του Σ.τ.Π. θεωρήθηκαν ότι είναι πάρα πολλές και ότι θα χάνονται οι προθεσμίες άσκησης ένδικων μέσων.

Σύμφωνα με το β΄ και γ΄ εδ. του άρθρου 3 στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της

πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, οι δικαστικές Αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια. Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, αφού εξάλλου αυτά προβλέπονται από τα άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος. Ως προς τα θρησκευτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ορθή είναι η εξαίρεση σε ότι αφορά την άσκηση της λατρείας εν ευρεία έννοια και των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη θρησκεία. Αλλά ενδεχομένως σε ορισμένες περιπτώσεις η Εκκλησία ή οποιοσδήποτε θρησκευτικός σχηματισμός να έχει δημιουργήσει Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου όπως π.χ. τον Οργανισμό Διαχείρισης Εκκλησιαστικής Περιουσίας ή ένα νοσοκομείο. Στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να δημιουργηθούν διενέξεις μεταξύ διοικούμενου και ενός τέτοιου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Κατά τη συζήτηση της διάταξης (άρθρο 3 παρ. 1 εδ. α) στη Βουλή, ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης υποστήριξε ότι “Τα θρησκευτικά ζητήματα δεν μπορούν εύκολα να διακριθούν σε δογματικά ή σε αυτά που αφορούν τη διοικούσα εκκλησία. Είναι τόσο στενά συνδεδεμένα που θα βάζαμε το Σ.τ.Π. σε ένα κυκεώνα να ερμηνεύει ο ίδιος αν τα θρησκευτικά ζητήματα αφορούν δογματικά θέματα ή τη διοικούσα εκκλησία. Τα αποκλείσαμε διότι θα φθείραμε το Συνήγορο εμπλεκόμενο σ’ αυτά τα ζητήματα.

Η β’ παρ. του άρθρου 3 προσδιορίζει τα όρια των πράξεων που ερευνά, έτσι, ο Σ.τ.Π. ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό: i) προσβάλει με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) όργανο δημόσιας υπηρεσίας αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, iii) όργανο δημόσιας υπηρεσίας αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) όργανο

δημόσιας υπηρεσίας ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

Το άρθρο 3 στην παρ. 3 ορίζει ότι “Ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστικής αρχής”. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Σ.τ.Π. και στα δικαστήρια, όπως του Σουηδού Ombudsman, θα ήταν αντίθετη προς τη διάταξη του άρθρου 87 παρ. 1 του Συντάγματος που κατοχυρώνει τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των τακτικών δικαστών. Εξάλλου, όπου υιοθετείται ο θεσμός αυτός δεν περιλαμβάνει αυτήν την αρμοδιότητα. Πάντως η εξαίρεση των υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 3 που προβλέπει ότι η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Συνήγορο, ίσως δημιουργήσει προβλήματα, δεδομένου και ότι δεν αναστέλλονται οι προθεσμίες για την άσκηση των ενδίκων μέσων. Υπάρχει ο κίνδυνος έτσι, να καταστεί ο θεσμός αναποτελεσματικός. Ειδικότερα, σε περίπτωση που ο αναφερόμενος προσφύγει στη διοικητική δικαιοσύνη όπου κατά κανόνα η έκδοση των αποφάσεων υπερβαίνει κατά πολύ τους έξι μήνες, θα χάνει τη δυνατότητα προσφυγής στο Σ.τ.Π. Θα ήταν ορθότερο να γίνει πρόβλεψη ώστε ο Σ.τ.Π. να παρεμβαίνει διαμεσολαβητικά προς τη διοίκηση και σε υποθέσεις που εκκρεμούν, όπως εξάλλου και ο γάλλος Mediateur που πέτυχε να επιβάλλει μια λεπτή ισορροπία ανάμεσα στη γενική απαγόρευση επέμβασης όσο εκκρεμεί η υπόθεση στο δικαστήριο και στη δυνατότητά του να απευθύνει συστάσεις (recommandations) στην εμπλεκόμενη διοικητική Αρχή. Έτσι, θα μπορούσαν να αποτραπούν χρονοβόρες και δαπανηρές διαδικασίες, χωρίς αυτό να σημαίνει καμία παρέμβαση, αφού πάντοτε διαμεσολαβητικές είναι οι ενέργειές του.

Κατά την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, ο Σ.τ.Π. συντονίζει το έργο των Β-Σ. Επίσης εποπτεύει και κατευθύνει τους ειδικούς επιστήμονες και το προσωπικό της Γραμματείας (εδ. 1). Είναι πειθαρχικός προϊστάμενος το επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού και μπορεί να επιβάλλει ποινή επίπληξης ή προστίμου έως τις αποδοχές ενός μηνός (εδ. 2). Μπορεί επίσης να εξουσιοδοτεί έναν ή περισσότερους από τους Β-Σ, και τους προϊσταμένους υπηρεσιακών μονάδων να υπογράφουν έγγραφα ή να προβαίνουν σε άλλες ενέργειες (εδ. γ). Ο νόμος θα έπρεπε να είχε προβλέψει στην περίπτωση επιβολής επίπληξης ή προστίμου από το Σ.τ.Π. σε

μέλος του προσωπικού της υπηρεσίας του, να μπορεί να ασκείται από τον ενδιαφερόμενο προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 3 ο Σ.τ.Π. συντάσσει Ετήσια Έκθεση στην οποία εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις (εδ. α). Η Έκθεση του Σ.τ.Π. υποβάλλεται τον Μάρτιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ο Σ.τ.Π. μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, στον Πρόεδρο της Βουλής και να κοινοποιεί στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό, εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους. Η ετήσια έκθεση του Συνηγόρου, συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου (εδ. β). Είναι ιδιαίτερη η σημασία της υποβολής από τον Σ.τ.Π. Ετήσιας Έκθεσης στον Πρόεδρο της Βουλής, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι θα αποτελέσει και αντικείμενο κοινοβουλευτικής συζήτησης και ελέγχου και η γενικότερη θέση και οι αρμοδιότητές του ως προς τον έλεγχο της δράσης της Διοίκησης, τον καθιστούν ένα ιδιόρρυθμο όργανο του οποίου η δράση συνάπτεται *ex lege* προς τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Όταν η διοίκηση αδικαιολόγητα δεν προσαρμόζεται προς τη γνώμη και την κρίση που εκφράζει ο Σ.τ.Π. και με την οποία σκιαγραφείται ο υπεύθυνος για μια κακοδιοίκηση στον αρμόδιο υπουργό ο οποίος έχει δικαίωμα ή να δικαιολογήσει την άρνησή του, ή να διορθώσει την πράξη, ή να μην προβεί σε καμία ενέργεια. Στην τελευταία περίπτωση που ο υπουργός δεν προβαίνει σε ενέργεια, θα πρέπει να εξηγήσει γιατί δεν προσαρμόζεται η διοίκηση στο αίσθημα δικαίου όπως εκφράζεται μέσα από τη γνώμη του Σ.τ.Π. και θα ενημερώνεται παράλληλα με τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής και η κοινή γνώμη για την παράλειψη. Επομένως, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που θα ασκείται εξαιτίας της Έκθεσης του Σ.τ.Π, θα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

δ. Ερευνητική διαδικασία

Ο Σ.τ.Π. επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του ύστερα από: α) ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων, 2) αυτεπαγγέλτως, υποθέσεων που έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης (άρθρο 4 παρ. 1). Η δυνατότητα της εύκολης, άμεσης και ανέξοδης πρόσβασης στο Σ.τ.Π. του απλού πολίτη, είναι τα

κύρια χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το νέο θεσμό του Σ.τ.Π. από τους ήδη υπάρχοντες. Ειδικότερα, η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση, δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από τις δικαστικές Αρχές, όπου οι διαδικασίες είναι χρονοβόρες και δαπανηρές για τον πολίτη, όπως χρονοβόρες είναι και οι διοικητικές διαδικασίες.

Ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων: 1) κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα, 2) έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία, ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 4 παρ. 2).

Η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Σ.τ.Π., και καταχωρείται σε ειδικό μητρώο. Μετά την πάροδο του εξαμήνου υποβάλλεται η αναφορά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις, ιδίως όταν η δημόσια υπηρεσία δεν διεκπεραιώνει την υπόθεση, δεν απαντά στα επανειλημμένα διαβήματα του ενδιαφερομένου ή επιλαμβάνεται της υπόθεσης αλλά καθυστερεί υπέρμετρα και πέρα των προθεσμιών που τυχόν προβλέπονται από το νόμο ή ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται σε φυσική αδυναμία ή εμποδίζεται από σπουδαίους λόγους να υποβάλλει την αναφορά. Στις περιπτώσεις αυτές στο σχετικό πόρισμα αναφέρονται οι παραπάνω λόγοι. Η υποβολή της αναφοράς δεν εξαρτάται από την παράλληλη άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής και δεν διακόπτει ούτε αναστέλλει τις προβλεπόμενες από το νόμο προθεσμίες για την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος. Σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται του θέματος πριν αποφασίσει το αρμόδιο όργανο ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών (3) μηνών από την άσκηση της προσφυγής (άρθρο 4 παρ. 3). Ειδικότερα, ο πολίτης στα πλαίσια των προβλεπόμενων διοικητικών προσφυγών έχει το δικαίωμα να προβεί σε αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, εποπτική αναφορά και ενδικοφανή προσφυγή, ή να προσφύγει στα Διοικητικά Δικαστήρια. Όπως τονίστηκε και στη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής: με την παραπάνω διάταξη καθιερώνεται μια άλλη διαδικασία παράλληλα σ' αυτές τις διαδικασίες ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Διοίκησης και μάλιστα ορισμένων πράξεων της Διοίκησης που ενδεχομένως θα φέρει εμπλοκή στον έλεγχο των διοικητικών πράξεων. Υποστηρίχθηκε μάλιστα η άποψη ότι η διάταξη αυτή (άρθρο 4 παρ. 3) ενδεχομένως να προβληματίσει τον πολίτη αν θα πρέπει να ασκήσει τα ένδικα διοικητικά μέσα που προαναφέρθηκαν ή θα πρέπει να προσφύγει σε μια νέα Αρχή.

Επίσης εκφράστηκαν επιφυλάξεις για τη δυνατότητα του Σ.τ.Π. και της υπηρεσίας του να ανταποκρίνεται στις χιλιάδες κατά μήνα αιτήσεις αναφορών που θα λαμβάνει και διατυπώθηκαν φόβοι ότι πολλές φορές θα χάνονται προθεσμίες άσκησης των ένδικων διοικητικών μέσων που προβλέπονται από το υπάρχον Διοικητικό Δίκαιο μέσα απ' αυτήν την διαδικασία. Θεωρούμαι πάντως σημαντικό ότι ο διοικούμενος μπορεί παράλληλα με την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς, να προσφεύγει και στο Συνήγορο του Πολίτη, ενισχύοντας έτσι τους αμυντικούς μηχανισμούς. Ο χρόνος θα δείξει εάν η ανεξάρτητη αυτή Αρχή θα ανταποκριθεί στα καθήκοντά της και αν ο αριθμός των αναφορών που θα υποβάλλονται θα είναι τόσο μεγάλος ώστε να μην μπορεί να ανταποκριθεί. Θα πρέπει να προηγηθεί μια ευρύτατη ενημέρωση των διοικουμένων ως προς τις αρμοδιότητες της νέας Αρχής καθώς και των αντικειμένων για τα οποία μπορούν να απευθύνονται σ' αυτή, ώστε να αποφεύγονται λάθη τα οποία θα ταλαιπωρούν ενδεχομένως και τις δύο πλευρές.

Όπως προκύπτει από την πρώτη Ετήσια Εισηγητική Έκθεση του 1998 που συνέταξε ο Σ.τ.Π., η διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών γίνεται από τους τέσσερις κύκλους εργασιών στους οποίους έχει οργανωθεί η Αρχή. Αυτοί είναι:

α) Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αρμοδιότητα του οποίου είναι υποθέσεις που συνδέονται με την άσκηση των ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι υποθέσεις αυτές καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης όπως προσβολές της προσωπικής ελευθερίας στο πλαίσιο της δράσης των αστυνομικών αρχών, αδικαιολόγητες διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή στο πεδίο της παροχής διοικητικών υπηρεσιών ή το χώρο του αθλητισμού παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας στο πλαίσιο διαδικασιών επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς ή εισαγωγή σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, περιπτώσεις ματαίωσης του δικαιώματος αναφοράς ή του δικαιώματος αποτελεσματικής προστασίας με την άρνηση δημοσίων αρχών να απαντήσουν σε αιτήματα πολιτών ή να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

β) Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, ο οποίος επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν στην κοινωνική ασφάλιση, υγεία, δημόσια υγιεινή, πρόνοια και προστασία ηλικιωμένων, παιδιών, ανέργων και ατόμων με ειδικές ανάγκες. Οι υποθέσεις που επιλύθηκαν στον κύκλο αυτό αφορούσαν κυρίως τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, τις παροχές ασθένειας σε είδος και τις παροχές πρόνοιας σε χρήμα. Αντιστοίχως, τα προβλήματα που ανακύπτουν σε αυτούς τους τομείς εντοπίζονται στη θεμελίωση δικαιώματος (σύνταξης, ή επιδόματος κ.λ.π.) σε προβλήματα με την

αναγνώριση χρόνου ασφάλισης κ.λ.π. Οι κυριότερες μορφές κακοδιοίκησης, όπως προέκυψαν από τις αναφορές που επιλύθηκαν, αφορούν κυρίως καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων και στην καταβολή παροχών και με την ελλιπή ή πλημμελή ενημέρωση των πολιτών εν γένει. Οι φορείς στους οποίους εντοπίστηκε ο μεγαλύτερος όγκος των προβλημάτων είναι οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και κυρίως το Ι.Κ.Α. και Ο.Γ.Α., το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και οι Διευθύνσεις Πρόνοιας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

γ) Ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής, που επιλαμβάνεται υποθέσεις οι οποίες αφορούν ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημοσίων έργων, πολιτισμού και γενικότερα ζητήματα περιβάλλοντος. Παράλληλα, στον ίδιο κύκλο εξετάζονται ζητήματα διοικητικής διαφάνειας πληροφόρησης και επικοινωνίας των πολιτών με τη διοίκηση.

Στα γενικότερα συμπεράσματα του Κύκλου Ποιότητας Ζωής καταγράφονται αιτήματα για τη διασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών διαβίωσης και την προστασία έννομων δικαιωμάτων πολιτών από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης, οι οποίες σε ένα μεγάλο ποσοστό οδηγούν στην επιλογή της δικαστικής επίλυσης με την συνακόλουθη επιβάρυνση της οικονομικής δαπάνης και της χρονοβόρου διαδικασίας.

δ) Ο Κύκλος Σχέσεις Κράτους - Πολίτη είναι αρμόδιος για την επίλυση αιτημάτων των πολιτών με αντικείμενο θέματα γενικότερης κακοδιοίκησης και μη τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Ειδικότερα, εξετάζει κυρίως υποθέσεις μη επαρκούς πληροφόρησης και κακής επικοινωνίας των πολιτών με τη Διοίκηση, θέματα ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, μη απάντησης ή καθυστέρησης απάντησης σε αιτήσεις πολιτών, παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας και ανελαστική εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων. Τονίζεται ότι για μια μεγάλη κατηγορία υποθέσεων, η ενημέρωση αποτελεί και την ικανοποίηση του αιτήματος του πολίτη. Επίσης διαπιστώθηκε ότι η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση εφαρμόζει την αρχή της διαφάνειας τη δράση της με επιφύλαξη και δισταγμό. Ειδικότερα συμπεράσματα που αφορούν τις Δ.Ο.Υ. εστιάζονται κυρίως στα προβλήματα που ανακύπτουν σε σχέση με την ύπαρξη πολυνομίας σχετικά με την κάθε υπόθεση, την πολυπλοκότητα του τρόπου συμπλήρωσης των φορολογικών δηλώσεων και τη μεγάλη καθυστέρηση απάντησης σε αιτήσεις ή διορθωτικές δηλώσεις πολιτών και, τέλος την ανεπαρκή ενημέρωση των πολιτών από υπαλλήλου των Δ.Ο.Υ., σχετικά με τους τρόπους που οφείλουν να ενεργήσουν. Επισημαίνονται τέλος οι περιπτώσεις όπου μια αναφορά κρίνεται γενικότερου ενδιαφέροντος είτε με βάση ποσοτικά - αριθμητικά κριτήρια,

δηλαδή αφορά μια μεγάλη κατηγορία πολιτών, είτε με βάση ποιοτικά κριτήρια, όταν η μεμονωμένη περίπτωση είναι ιδιαίτερης βαρύτητας, και προτείνονται συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις ή λειτουργικές βελτιώσεις των κειμένων διατάξεων, προκειμένου να θεραπευθούν αυτά τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σύμφωνα με την παρ. 3 εδ. β' του άρθρου 5 “δύναται με πράξη του να θέτει στο αρχείο αναφορά που κρίνεται προφανώς αόριστη αβάσιμη ή ασήμαντη”. Ως προς την καλύτερη διεκπεραίωση του έργου του, ο Σ.τ.Π. “δύναται να ζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης” (άρθρο 5 παρ. 4).

Το Σ.τ.Π. έχουν υποχρέωση να συνδράμουν στο ερευνητικό έργο του όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, από τις οποίες μπορεί να ζητά κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο αποδεικτικό στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Έχει πρόσβαση σε όλα τα γραφεία και άλλα αποδεικτικά στοιχεία που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, ακόμη και αν αυτά είναι απόρρητα, εκτός αν αφορούν την εθνική άμυνα την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Νομίζουμε ότι ο Συνήγορος θα πρέπει να έχει αρμοδιότητα παρέμβασης και στις περιπτώσεις αυτές και τίθεται το ερώτημα γιατί δεν μπορεί ο Συνήγορος και οι βοηθοί του να έχουν πρόσβαση σε απόρρητα, αφού το άρθρο 5 προβλέπει στην παρ. 8 ότι αυτοί “υπέχουν καθήκον εχεμύθειας” για έγγραφα και στοιχεία των οποίων λαμβάνουν γνώση στο πλαίσιο της έρευνας και είναι απόρρητα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, ή εξαιρούνται από το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, κατά το άρθρο 16 του Ν. 1599/1986 και κάθε άλλη συναφή διάταξη. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της έρευνας αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Σ.τ.Π. προς τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό (άρθρο 4 παρ. 5).

ε. Αποτελέσματα της έρευνας - Κυρώσεις

Μετά το πέρας της έρευνας, ο Σ.τ.Π. συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, και διαμεσολαβεί με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του διοικούμενου. Ο Σ.τ.Π. στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες, μπορεί να θέτει προθεσμία μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του

εφ' όσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς (άρθρο 4 παρ. 6). Όπως προκύπτει από την ανάλυση του άρθρου 4, ο Σ.τ.Π., όταν λάβει την αναφορά του διοικούμενου, έχει διάφορα δικαιώματα να ζητά πληροφορίες, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία, να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Μετά το πέρας αυτών των ενεργειών συντάσσει πόρισμα, το οποίο γνωστοποιεί στον αρμόδιο υπουργό και διαμεσολαβεί με κάθε πρόσφορο μέσο για να δικαιωθεί ο πολίτης. Μετά το στάδιο αυτό, ο Σ.τ.Π. δε διαθέτει αποτελεσματικά μέσα για να επιβάλλει αυτό που πρέπει να γίνει. Βέβαια, ένα μέσο είναι η δημοσιοποίηση της μη αποδοχής των προτάσεών του (άρθρο 4 παρ. 6) που έχει μια ηθική αξία ίσως περισσότερο εντυπώσεων, αλλά δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένα αποτελεσματικό μέσο για να δικαιωθεί ο πολίτης, του οποίου τα δικαιώματα παραβιάστηκαν. Πρέπει να τονίσουμε ότι ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κατά τη συζήτηση του άρθρου 4 παρ. 6 στη Βουλή, παρατήρησε ότι “Το μεγάλο του όπλο (του Σ.τ.Π.) είναι πως αναλαμβάνει διαμεσολαβητικό ρόλο αλλά και ρόλο κύρους. Και η σπουδαιότερη λειτουργία του είναι η δημοσιοποίηση της μη αποδοχής... Η δημοσιοποίηση θα πρέπει να πως ότι σε πρώτη φάση δακτυλοδεικτεί τον υπεύθυνο ή την αδικία που γίνεται και καλεί τον αρμόδιο Υπουργό να λάβει τα μέτρα του και είναι πολύ σημαντικό αυτό, γιατί γίνεται κάτω από τα μάτια όλου του κόσμου, όλης της κοινής γνώμης, του Ελληνικού Λαού. Αν ο Υπουργός αδικαιολόγητα δε παίρνει τα μέτρα που πρέπει να λάβει, τότε δακτυλοδεικτείται ο Υπουργός και αυτό έχει μεγάλη σημασία, διότι από εκεί και πέρα μπαίνουν σοβαρότερες πολιτικές λειτουργίες. Η Βουλή ασκεί πιο αποτελεσματικό έλεγχο στον Υπουργό εκείνο, ο οποίος αδικαιολόγητα δε λαμβάνει τα μέτρα για την καταπολέμηση μιας άλλης περίπτωσης σε βάρος ενός συμπολίτη μας και πέρα από τον Υπουργό υπάρχει η κοινή γνώμη. Επομένως, αυτή η λειτουργία του Σ.τ.Π. είναι πολύ σημαντική.

Ο Σ.τ.Π. ενημερώνει σε κάθε περίπτωση τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υπόθεσης του (άρθρο 4 παρ. 7). Πάντως το πόρισμα δεν δέχεται στο διοικούμενο που προσέφυγε στο Σ.τ.Π. Ιδιαίτερα στη περίπτωση που κρίνεται αβάσιμη η καταγγελία, ο διοικούμενος θα πρέπει να γνωρίζει το πόρισμα για να προβεί ενδεχομένως σε περαιτέρω ενέργειες που κρίνει σκόπιμες.

Άρνηση λειτουργού, ή υπαλλήλου, ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με το Σ.τ.Π. κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους. Επομένως, επιβάλλεται στον πειθαρχικό προϊστάμενο του υπαλλήλου να κινήσει την πειθαρχική

δίωξη εάν δε συνεργάζεται με το Σ.τ.Π. Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Σ.τ.Π. διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου, ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία ενόψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Ο Σ.τ.Π. μπορεί επίσης σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο, την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Αν προκύπτει από εκθέσεις του Σ.τ.Π. ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει για δεύτερη φορά εντός τριετίας το έργο της έρευνας, ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή οριστικής παύσης (άρθρο 4 παρ. 9). Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Σ.τ.Π. διαβιβάζει την Έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα (άρθρο 4 παρ. 10). Η διατύπωση της διάταξης αυτής, ότι δηλαδή ο Σ.τ.Π. “μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου”, δημιουργεί τον προβληματισμό αν αυτή σημαίνει ότι ασκεί ο ίδιος πειθαρχική δίωξη, ή απευθύνεται στον προϊστάμενο του υπαλλήλου για να την ασκήσει αυτός. Πιστεύουμε ότι ορθότερο θα ήταν να τεθεί ότι “ζητά την πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου” οπότε θα γινόταν αμέσως αντιληπτό ότι απαιτεί από τον πειθαρχικό προϊστάμενο να ασκήσει πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου. Ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, κατά τη συζήτηση της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 9 στη Βουλή, διευκρίνισε ότι “Ο Σ.τ.Π. στις περιπτώσεις που κρίνει ότι πρέπει κάποιος υπάλληλος να ελεγχθεί πειθαρχικά, τότε προκαλεί την πειθαρχική δίωξη με την έννοια ότι την προτείνει, στο αρμόδιο για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης όργανο, το οποίο είναι δέσμιος να προχωρήσει σ’ αυτήν. Ο πειθαρχικός προϊστάμενος δεν έχει την ευχέρεια από εκεί και πέρα να ξεφύγει και να μην ασκήσει την πειθαρχική δίωξη. Άπαξ ζήτησε και την προκάλεσε ο Σ.τ.Π., είναι δέσμιος η Διοίκηση, είναι δέσμιος το πειθαρχικό όργανο να προχωρήσει στον έλεγχο.

στ. Ειδικοί Επιστήμονες Γραμματεία

Η Ανεξαρτησία του Σ.τ.Π. διασφαλίζεται και με την πρόβλεψη υπηρεσίας η οποία τον επικουρεί στο έργο του.

Έτσι, συνιστώνται 30 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού, κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 25 του Ν. 1943/1991, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου διάρκειας πέντε ετών, που μπορεί να ανανεώνεται. Η πλήρωση των θέσεων γίνεται ύστερα από δημόσια πρόσκληση του Σ.τ.Π. για υποβολή υποψηφιότητας (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. α).

Τα πρόσωπα που επιλέγονται είναι της απολύτου εκλογής του Σ.τ.Π. αφού αυτός τα προεπιλέγει και την επιλογή την αναθέτει σε πενταμελή επιτροπή, την σύνθεση της οποίας καθορίζει ο Σ.τ.Π. Η Επιτροπή αυτή που προβαίνει στην τελική επιλογή, αποτελείται από το Σ.τ.Π., δυο βοηθούς Συνηγόρους, έναν καθηγητή Πανεπιστημίου και έναν ανώτατο δικαστικό λειτουργό. Η Επιτροπή κρίνει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων και την προσωπικότητά τους με δημόσια συνέντευξη. Η διαδικασία πρόσληψης του προσωπικού, καθορίζεται από τον κανονισμό λειτουργίας της Αρχής (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. β). Ο κανονισμός αυτός θεσπίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μετά από σύμφωνη γνώμη του Συνήγορου του Πολίτη (άρθρο 5 παρ. 9). Στις θέσεις του ειδικού επιστημονικού προσωπικού μπορεί να προσλαμβάνονται με την ίδια διαδικασία δικηγόροι, κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων, των οποίων η πρόσληψη συνεπάγεται αναστολή του δικηγορικού λειτουργήματος. Η πρόσληψη του ειδικού επιστημονικού προσωπικού γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. β, γ και δ). Επίσης στο Σ.τ.Π. αποσπώνται έως σαράντα μόνιμοι ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπάλληλοι του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., τραπεζών ελεγχόμενων από το Δημόσιο, ή άλλων φορέων του δημοσίου τομέα, που συγκεντρώνει τα προσόντα της παρ. 2 του άρθρου 25 του Ν. 1943/1991 ή υπάλληλο Π.Ε. του δημοσίου τομέα με υπηρεσία τουλάχιστον οκτώ ετών. Η απόσπαση αυτή γίνεται με τις προϋποθέσεις των εδ. β' και γ' της παρ. 1 του άρθρου 5 και διενεργείται με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του οικείου υπουργού χωρίς γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, κατά παρέκκλιση των κειμένων διατάξεων. Η διάρκεια της απόσπασης ορίζεται τριετής και δύναται να ανανεώνεται για μια ακόμα φορά (άρθρο 5 παρ. 2). Οι υπάλληλοι αυτοί, λαμβάνουν το μισθό και όλες τις τακτικές αποδοχές, καθώς και τα κάθε είδους τακτικά επιδόματα της οργανικής τους θέσης που καταβάλλονται πάγια και τα οποία εξακολουθούν να καταβάλλονται από την υπηρεσία από την οποία αποσπώνται. Επίσης λαμβάνουν ειδική πρόσθετη αμοιβή,

που ορίζεται κατά παρέκκλιση από τις κείμενες διατάξεις με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών (άρθρο 5 παρ. 6). Στην Αρχή λειτουργεί Γραμματεία της οποίας προϊστάται διευθυντής. Ως διευθυντής επιλέγεται από το Σ.τ.Π. μόνιμος υπάλληλος που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του άρθρου 36 του ν. 2190/1994 για τρία χρόνια, μεταξύ όσων έχουν υποβάλλει υποψηφιότητα, μετά από δημόσια ανακοίνωση. Ο διευθυντής αποσπάται για τρία χρόνια με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης χωρίς γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων (άρθρο 5 παρ. 3 εδ. β).

Η πρόσληψη του ειδικού επιστημονικού προσωπικού θα έπρεπε να γίνεται με τις προϋποθέσεις του Ν. 2190/1994 ενώ δεν υπάρχει τέτοια πρόβλεψη για την προεπιλογή και την επιλογή των προσώπων αυτών, με κίνδυνο η τελική κρίση να μην είναι αμερόληπτη. Έτσι, καταστρατηγείται ο Ν. 2190/1994 για τη “Σύσταση ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης”, αφήνοντας περιθώρια προσλήψεων στο Δημόσιο χωρίς διαγωνισμό και βέβαια με τροποποίηση του νόμου, ο αριθμός των αρχικά 30 ειδικών επιστημόνων, μπορεί να αυξηθεί πολύ περισσότερο. Όταν μάλιστα από τον εισηγητή του ΠΑΣΟΚ *Ε. Βενιζέλο* στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος του 1996 προτάθηκε η συνταγματική κατοχύρωση του Ν. 2190/1994 δεν υπάρχουν περιθώρια καταστρατήγησης του νόμου αυτού.

ζ. Αίτηση προς τον Συνήγορο του Πολίτη

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

**ΑΙΤΗΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΔΕΝ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΧΑΡΤΟΣΗΜΟ**

ΑΘΗΝΑ,

Αριθ. Πρωτ.

ΕΠΩΝΥΜΟ

ΟΝΟΜΑ.....

ΟΝΟΜΑ ΠΑΤΕΡΑ.....

ΟΝΟΜΑ ΜΗΤΕΡΑΣ.....

ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΕΛΤΙΟΥ

ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΗΣ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ.....

Δ/ΝΣΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ.....

ΤΗΛ.:

ΥΠΗΡΕΣΙΑ στην οποία αναφέρεται η υπόθεση

.....

Σύντομη ΠΕΡΙΛΗΨΗ της ΥΠΟΘΕΣΗΣ (για την οποία ζητείται η παρέμβαση του
Σ.τ.Π.)

.....

.....

.....

Ο/Η Αιτ.....

Χατζηγιάννη Μέξη 5 - Αθήνα 115 28 - Τηλ.: 72 89 600 - Fax.: 210 729 21 29

¹⁴Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

η. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο Διαμεσολαβητής στην Ευρωπαϊκή Ένωση

“Άρθρο 138 Δ.”

Οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα.

“Άρθρο 138 Ε”

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να παραλαμβάνει τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων.

Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο διαμεσολαβητής διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εάν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο όργανο, το οποίο διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο διαμεσολαβητή. Ο διαμεσολαβητής διαβιβάζει εν συνεχεία έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο όργανο. Ο καταγγέλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών.

Ο διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του.

2. Ο διαμεσολαβητής διορίζεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί.

¹⁴Ελισάβετ Μπεσίλα - Μακρίδη. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του πολίτη.

Το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα.

3. Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από κανένα οργανισμό. Ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη.

4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή.

**ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Adresse:
LE MEDIATEUR EUROPEEN
1, avenue du Président Schuman
B.P. 403
F-67001 STRASBOURG Cedex
T. 33(0) 3 88 17 40 01
eu. Fax 33 (0) 3 88 17 90 62
e-mail : euro-ombudsman @ europarl.int
internet : [http://www. Eyro - ombudsman. eu. int](http://www.Eyro-ombudsman.eu.int)

ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ ΓΙΑ ΚΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Αποστολέας (ονοματεπώνυμο) εξ ονόματος.....
(διεύθυνση).....
(αριθ. τηλ./φαξ)
2. Θεσμικό όργανο ή οργανισμός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας τον οποίον αφορά η καταγγελία.
3. Απόφαση λόγω της οποίας γίνεται η καταγγελία. Ημερομηνία λήξεως της αποφάσεως ή της κοινοποίησέως της - Τυχόν συνημμένα δικαιολογητικά.
4. Λόγοι της καταγγελίας - Τυχόν συνημμένα δικαιολογητικά
5. Διοικητικά διαβήματα προς το ως άνω θεσμικό όργανο ή οργανισμό της - Κοινότητας που έχουν προηγηθεί της καταγγελίας.
6. Έχει αποτελέσει το θέμα της καταγγελίας ήδη αντικείμενο δικαστικής αποφάσεως ή ευρίσκεται ενώπιον της δικαιοσύνης;
7. Εάν ο διαμεσολαβητής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφανθεί ότι δεν είναι αρμόδιος να την εξετάσει, συμφωνείτε να διαβιβασθεί η καταγγελία σε άλλη αρχή (της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή κράτους μέλους).

Ημερομηνία και υπογραφή:

Σημείωση:

NB 1: Παρακαλείσθε να γνωρίζετε ότι ο διαμεσολαβητής πρέπει να χειρίζεται τις καταγγελίες με διαφάνεια αλλά μπορεί να ζητηθεί το απόρρητο των καταγγελιών.

NB 2: Παρακαλείσθε να επισυνάψετε μόνον αντίγραφα των εγγράφων που απαιτούνται προς προκαταρκτική εξέταση της καταγγελίας.

14. Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο

Οι προϋποθέσεις ασκήσεως του Δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο

α. Το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (13ΒΔ Συνθ.Ε.Κ.)

Οι προσπάθειες για την εννοιολογική οριοθέτηση το δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο βρίσκονται ακόμα στο αρχικό τους στάδιο. Δεν είναι, συνεπώς, τυχαίο ότι το έτος 1997 (πέντε, δηλαδή, έτη μετά τη σύναψη της Συνθήκης του Μάαστριχ και δεκαέξι χρόνια μετά την καθιέρωση του δικαιώματος της αναφοράς στον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπιστώνει ότι δεν υφίσταται ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της αναφοράς και ότι είναι αναγκαία η διατύπωση ενός τέτοιου ορισμού. Στη συνέχεια της μελέτης, θα επιχειρηθεί να οριοθετηθεί η έννοια της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο επί τη βάση τόσο των ρυθμίσεων του άρθρου 138 Δ. ΣυνΕΚ όσο και της γενικότερης λειτουργίας του εν λόγω δικαιώματος.

1. Η υποβολή αιτήματος

Το κύριο εννοιολογικό γνώρισμα της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο συνίσταται - όπως ακριβώς και στο Ελληνικό Κοινοτικό δίκαιο κατά τα' ανωτέρω εκτεθέντα - στην υποβολή αιτήματος για συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη των κοινοτικών οργάνων. Το αίτημα αυτό μπορεί να αφορά οποιοδήποτε θέμα, με τον περιορισμό ότι θα πρέπει να υπάγεται στους τομείς δραστηριότητας της Κοινότητας, όπως θα αναπτυχθεί αμέσως κατωτέρω. Η αναφορά μπορεί να έχει, λ.χ., ως αίτημα την παρέμβαση των κοινοτικών οργάνων (και ιδιαίτερα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βάσει της διάταξης του άρθρου 169 ΣυνθΕΚ) για την άρση αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο συμπεριφοράς των εθνικών αρχών, την θέσπιση νέων ή την τροποποίηση υφιστάμενων κοινοτικών κανόνων δικαίου ή την ανάκληση αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων. Εξάλλου, παρότι η αναφορά υποβάλλεται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το αίτημα της μπορεί να συνίσταται στη ανάληψη

Υποσ. 15. Σπίρος Β. Βλαχόπουλου, "Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως".

ενεργειών εκ μέρους άλλων κοινοτικών οργάνων, όπως π.χ. στην περίπτωση που ζητείται η παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ανάκληση πράξεων των εθνικών αρχών που παραβιάζουν διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι το υποβαλλόμενο αίτημα δεν είναι υποχρεωτικό να αναφέρεται σε ανάληψη δράσης εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων (αν και αυτό θα αποτελεί σίγουρα τη συνηθέστερη περίπτωση). Η αναφορά μπορεί να περιέχει ακόμη και αίτημα για παράλειψη εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων (π.χ. αίτημα για η επέκταση της κοινοτικής νομοθεσίας σε ένα συγκεκριμένο τομέα).

2. Η υποβολή αιτήματος ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 138 Δ και 156 παρ. 1 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η αναφορά υποβάλλεται στο όργανο αυτό. Οι ίδιες, όμως, διατάξεις δεν ρυθμίζουν το ζήτημα της τύχης των αναφορών που - λόγω εσφαλμένης ενημέρωσης ως προς τις προϋποθέσεις ασκήσεως του δικαιώματος της αναφοράς - δεν απευθύνονται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά προς άλλο κοινοτικό όργανο (π.χ. Επιτροπή, Συμβούλιο). Κατ' αναλογία των όσων έγιναν δεκτά ανωτέρω στο πλαίσιο της ανάλυσης του άρθρου 10Σ και παρά το γεγονός ότι στο κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται διάταξη ανάλογη αυτής του άρθρου 3 παρ. 1 του ν.δ. 796/1971 περί υποχρέωσης διαβίβασης της αναφοράς στην αρμόδια αρχή, θα πρέπει και εδώ να γίνει δεκτό ότι το αναρμόδιο κοινοτικό όργανο είναι υποχρεωμένο να διαβιβάσει την αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση που η αναφορά δεν απευθύνεται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά προς μέλος του ή κοινοβουλευτική επιτροπή ή κοινοβουλευτική ομάδα, καθώς επίσης και για την περίπτωση που η αναφορά υποβάλλεται ενώπιον του Διαμεσολαβητή χωρίς το αντικείμενό της να σχετίζεται με “κακή διοίκηση στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών” (άρθρο 138 Ε ΣυνθΕΚ).

3. Αίτημα για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας.

Ο κυριότερος, όμως, περιορισμός του δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ.ΣυνθΕΚ, η οποία ορίζει ότι η αναφορά υποβάλλεται “για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας”. Η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συγκεκριμενοποιώντας την απαίτηση αυτή, κρίνει ως παραδεκτές τις αναφορές, το αντικείμενο των οποίων σχετίζεται με τις διατάξεις της Συνθήκης της

Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του παράγωγο κοινοτικού δικαίου ή με τη δραστηριότητα ενός κοινοτικού οργάνου. Η Επιτροπή Αναφορών προέβη, επίσης, σε μια σημαντική επέκταση της έννοιας της αναφοράς, υπάγοντας σε αυτήν και όσες αναφορές δεν σχετίζονται μεν άμεσα με το πρωτογενές ή παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, εμφανίζουν, όμως, κάποια σημασία επειδή *“ενδέχεται να εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο της πιθανής εξέλιξης της Κοινότητας”*.

Σύμφωνα με μια υποστηριχθείσα στη θεωρία άποψη, με τη διατύπωση *“τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας”* αποκλείεται η υποβολή αναφορών, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις των εθνικών αρχών των κρατών - μελών. Η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Η αναφορά ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δύναται, αλλά δεν είναι υποχρεωτικό να περιέχει μορφές κατά της δραστηριότητας των κοινοτικών οργάνων. Μπορεί να αφορά και πράξεις ή παραλείψεις των εθνικών οργάνων, υπό την προϋπόθεση ότι η δραστηριότητα αντιτίθεται (ή, ακριβέστερα, φέρεται από τον αναφέροντα ότι αντιτίθεται) στο πρωτογενές ή παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Εάν υιοθετούσαμε την αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, θα αφαιρούσαμε από το δικαίωμα της αναφοράς μια από τις βασικές του λειτουργίες, η οποία έγκειται - όπως ήδη προαναφέρθηκε - στην κατοχύρωση ενός αποτελεσματικού εξωδικαστικού μηχανισμού για την άρση της αντίθεσης προς το κοινοτικό δίκαιο δράσης των εθνικών αρχών. Εξάλλου, εάν περιορίζαμε το αντικείμενο της αναφοράς μόνο στην υποβολή παραπόνων κατά πράξεων ή παραλείψεων των κοινοτικών οργάνων, τότε κατ' ουσίαν η διάταξη του άρθρου 138 Δ.ΣυνθΕΚ θα καθίστατο κενή περιεχομένου, δεδομένου ότι για την κακοδιοίκηση των κοινοτικών οργάνων προβλέπεται η προσφυγή ενώπιον του Διαμεσολαβητή κατά το άρθρο 138 Ε ΣυνθΕΚ, η τελευταία δε αυτή διάταξη αποτελεί *lex specialis* σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 138 Δ. ΣυνθΕΚ περί του δικαιώματος της αναφοράς (όπως θα αναπτυχθεί αμέσως κατωτέρω).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι, ενώ η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ ορίζει ότι το αντικείμενο της αναφοράς θα πρέπει να σχετίζεται με θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας, η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 1 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επεκτείνει το δυνατό αντικείμενο της αναφοράς σε όλα τα θέματα που υπάγονται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επισήμανση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία ενόψει του γεγονότος ότι οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ευρύτερες από αυτές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, περιλαμβάνοντας και τομείς όπως

η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας και η συνεργασία στη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις. Εντούτοις, η επέκταση αυτή του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος της αναφοράς δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 138 Δ.ΣυνθΕΚ. Η τελευταία αυτή διάταξη κατοχυρώνει το *minimum* όσον αφορά το δικαίωμα της αναφοράς και δεν απαγορεύεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - στο πλαίσιο της εξουσίας οργάνωσης των εσωτερικών του υποθέσεων - να διευρύνει (όχι, όμως, και να περιορίσει) τη δυνατότητα υποβολής αναφορών ενώπιόν του. Η μη κατοχύρωση στην ΣυνθΕΚ του δικαιώματος της αναφοράς για θέματα που υπάγονται στους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ως μόνη συνέπεια ότι είναι επιτρεπτή η κατάργηση της πρόσθεσης αυτής δυνατότητας, με τροποποίηση του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χωρίς να τίθεται ζήτημα αντίθεσης προς τη διάταξη 138Δ ΣυνθΕΚ.

Η κατοχύρωση του δικαιώματος υποβολής καταγγελιών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή κατά τη διάταξη του άρθρου 138 Ε ΣυνθΕΚ θέτει, τέλος, το ζήτημα της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής σε σχέση με το δικαίωμα της αναφοράς. Τίθεται, δηλαδή, το ερώτημα, σε ποιες περιπτώσεις υποβάλλεται αναφορά ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε ποιες καταγγελίες ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Η διάταξη του άρθρου 138 Ε ΣυνθΕΚ ορίζει ότι ο διαμεσολαβητής *“είναι εξουσιοδοτημένος να παραλαμβάνει τις καταγγελίες... σε σχέση με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων”*. Από τ’ ανωτέρω προκύπτει με σαφήνεια ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 138Δ είναι ευρύτερο σε σχέση με αυτό της διάταξης του άρθρου 138 Ε ΣυνθΕΚ: με την αναφορά ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να υποβληθεί οποιοδήποτε αίτημα (από το αίτημα για ανάληψη δράσης των κοινοτικών οργάνων προκειμένου να αρθεί συμπεριφορά των εθνικών αρχών που αντίκειται σε κοινοτικούς κανόνες δικαίου μέχρι το αίτημα για τροποποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας που ρυθμίζει ένα συγκεκριμένο ζήτημα), ενώ ενώπιον του Διαμεσολαβητή μπορεί να υποβληθεί αποκλειστικά και μόνον αίτημα για άρση της συμπεριφοράς των κοινοτικών οργάνων που συνιστά *“κακή διοίκηση”*. Η διάταξη του άρθρου 138^Ε ΣυνθΕΚ περί υποβολής καταγγελιών ενώπιον του Διαμεσολαβητή συνιστά, συνεπώς, *lex specialis* σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ περί του δικαιώματος της αναφοράς. Κατ’ επέκταση, δεν είναι δυνατή - παρά την αντίθετη υποστηριχθείσα άποψη, - η υποβολή αναφοράς ενώπιον

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την οποία ο αναφέρων μέμφεται κακή διοίκηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων. Τούτο όμως, δεν σημαίνει (όπως, άλλωστε, δέχεται και η Επιτροπή Αναφορών) ότι μια τέτοια αναφορά θα πρέπει να απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Απλά ανακύπτει υποχρέωση του Κοινοβουλίου να τη διαβιβάσει στο Διαμεσολαβητή, ο οποίος και θα την εξετάσει στην ουσία της.

Οι τυπικές προϋποθέσεις για την παραδεκτή υποβολή αναφοράς

Η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ δεν θεσπίζει καμία τυπική προϋπόθεση για την υποβολή αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αντίθετα, οι προϋποθέσεις αυτές ρυθμίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 156 παρ. 1 και 2 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Έτσι, η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 1 ορίζει ότι οι “αναφορές προς το Κοινοβούλιο πρέπει να περιέχουν το όνομα, την ιδιότητα, την ιθαγένεια και την κατοικία καθενός από τους υπογράφοντες”, ενώ σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 2 του ιδίου ως άνω άρθρου, οι “αναφορές πρέπει να συντάσσονται σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως”. Οι διαδικαστικοί αυτοί τύποι φαίνονται να επιβάλλονται επί ποινή απαραδέκτου της αναφοράς, αφού η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 4 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ορίζει ότι οι “αναφορές καταχωρούνται σε ένα γενικό πρωτόκολλο κατά σειρά παραλαβής, αν πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 αν δεν τις τηρούν, αρχειοθετούνται και ο λόγος γνωστοποιείται στον αναφέροντα”.

Καμία αμφιβολία δεν μπορεί να υπάρξει ως προς την αναγκαιότητα του έγγραφου τύπου και της αναγραφής του ονόματος και της διεύθυνσης του αναφέροντος, ενώ το ίδιο ισχύει και για την απαίτηση υπογραφής της αναφοράς. Ο έγγραφος τύπος (αν και δεν προβλέπεται ρητώς από τη διάταξη του άρθρου 138Δ ΣυνθΕΚ, σε αντίθεση με τα οριζόμενα από τη διάταξη του άρθρου 10Σ) θα πρέπει να θεωρηθεί ως απαραίτητος, αφού μόνον κατ’ αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται σαφήνεια ως προς το περιεχόμενο της αναφοράς. Ομοίως, απαραίτητο τύπο αποτελεί και η αναγραφή του ονόματος και της κατοικίας του αναφέροντος, η απάντηση στον αναφέροντα (υποχρέωση, η οποία υποβάλλεται από τις διατάξεις των άρθρων 156 παρ. 4,6 και 157 παρ. 6 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) είναι δυνατή, μόνο όταν το έγγραφο της αναφοράς περιέχει το όνομα και τη διεύθυνση του αναφέροντος. Τέλος, η υπογραφή του κειμένου της αναφοράς είναι αναγκαία, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι ο αναφέρων πράγματι υιοθετεί το περιεχόμενο της αναφοράς.

Δεν είναι, όμως, το ίδιο αυτονόητο ότι η αναγραφή της ιδιότητας και της ιθαγένειας του αναφέροντος και η σύνταξη της αναφοράς σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να θεωρηθούν ως απαραίτητα τυπικά στοιχεία, υπό την έννοια ότι η έλλειψή τους θα οδηγεί στην απόρριψη της αναφοράς ως απαράδεκτης. Βέβαια, η αναγραφή της ιδιότητας και της ιθαγένειας του αναφέροντος έχει κάποια σημασία, κυρίως ενόψει του γεγονότος ότι η ιδιότητα (επάγγελμα) αποτελεί ένα από τα στοιχεία, στα οποία θα προσανατολισθεί η κρίση για εάν ο αναφέρων είναι άμεσα ενδιαφερόμενος ή όχι, ενώ η ιθαγένεια συνιστά ένα από τα κριτήρια για την οριοθέτηση των φορέων του δικαιώματος της αναφοράς. Ορθότερο, όμως είναι να θεωρήσουμε ότι η έλλειψη των στοιχείων αυτών δεν συνεπάγεται, άνευ ετέρου, την απόρριψη της αναφοράς ως απαράδεκτης. Τα ανωτέρω εκτεθέντα περί της φύσης του δικαιώματος της αναφοράς ως του κατεξοχήν “άτυπου” δικαιώματος ισχύουν και στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι τυπικές προϋποθέσεις για την παραδεκτή υποβολή της αναφοράς θα πρέπει να περιορισθούν στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, εάν δεν θέλει να μεταβάλει κανείς τη φυσιογνωμία και τη λειτουργία του δικαιώματος της αναφοράς (και στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο) ως του στοιχειώδους και ανεξάρτητου από πολύπλοκες διαδικαστικές προϋποθέσεις μέσου για τη συμμετοχή στη πολιτών στη λήψη των αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων και την προστασία των νομίμων συμφερόντων τους. Κατά συνέπεια, η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 2 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - στο μέτρο που επιβάλλει την αναγραφή της ιδιότητας και της ιθαγένειας του αναφέροντος - θα πρέπει να θεωρηθεί ότι εισάγει ατελείς ρυθμίσεις, ρυθμίσεις, δηλαδή, η παράβαση των οποίων δεν οδηγεί στο απαράδεκτο της αναφοράς. Άλλο, βέβαια, το ζήτημα ότι εάν ο αναφέρων δεν αναγράψει την ιδιότητά του, κινδυνεύει να απορριφθεί η αναφορά του ως απαράδεκτη. Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση που ο αναφέρων δεν αναγράψει την ιθαγένειά του και δεν μπορεί να διακριβωθεί κατ’ άλλον τρόπο (π.χ. μέσω της κατοικίας του σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης) ότι υπάγεται στους φορείς του δικαιώματος της αναφοράς, όπως αυτοί οριοθετούνται από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ.

Ατελή ρύθμιση εισάγει, επίσης, και η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 3 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με την οποία οι αναφορές θα πρέπει να συντάσσονται σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εάν γινόταν δεκτό ότι η τήρηση της προϋπόθεσης αυτής τίθεται επί ποινή απαραδέκτου της αναφοράς, θα καθίστατο δυσχερής η δυνατότητα υποβολής

αναφορών από τους κατοίκους (και μη πολίτες) της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα αποδυναμωνόταν έτσι η κανονιστική εμβέλεια της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, η οποία αναγνωρίζει το δικαίωμα της αναφοράς και στα πρόσωπα αυτά. Το συμπέρασμα αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται και από τις ίδιες τις διατάξεις του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 156 παρ. 4, οι αναφορές που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της παρ. 2 του ίδιου ως άνω άρθρου (όνομα, ιδιότητα, ιθαγένεια, κατοικία και υπογραφή του αναφέροντος) απορρίπτονται ως απαράδεκτες. Η σύνταξη, όμως, της αναφοράς σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν προβλέπεται από την παρ. 2, αλλά από την παρ. 3 του ως άνω άρθρου, οπότε και η τήρηση της προϋπόθεσης αυτής εν επιβάλλεται επί ποινή απαραδέκτου της αναφοράς (*argumentum e contrario*).

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο είναι αποσυνδεδεμένη από οποιοδήποτε άλλου είδους διαδικαστικές προϋποθέσεις. Δεν απαιτείται, συνεπώς, ούτε η τήρηση συγκεκριμένης προθεσμίας ούτε η προηγούμενη εξάντληση των δικαστικών και εξώδικων μηχανισμών προστασίας που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο των κρατών - μελών και το κοινοτικό δίκαιο.

Οι υποκειμενικές προϋποθέσεις: Οι φορείς του δικαιώματος της αναφοράς

1. Οι κατά την ΣυνθΕΚ φορείς του δικαιώματος

Οι φορείς του δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο οριοθετούνται από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ. ΣυνθΕΚ. Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει τη δυνατότητα υποβολής αναφορών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα φυσικά πρόσωπα, που κατοικούν σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς επίσης και στα νομικά πρόσωπα που έχουν την καταστατική τους έδρα ομοίως σε κράτος - μέλος της Ένωσης. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν να υποβάλλουν αναφορά είτε ατομικά είτε από κοινού με άλλα πρόσωπα (ομαδική αναφορά). Ενώ, όμως, η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ προβαίνει σε μία, καταρχήν, ευρεία οριοθέτηση των φορέων του δικαιώματος της αναφοράς, στη συνέχεια περιορίζει τον κύκλο των δυνάμενων να υποβάλλουν αναφορά, ορίζοντας ότι το θέμα θα πρέπει να τους αφορά άμεσα.

α. Οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το δικαίωμα της αναφοράς ανήκει, καταρχήν, στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (έστω και αν αυτοί δεν κατοικούν σε κράτος - μέλος της Ένωσης). Δεν είναι, άλλωστε τυχαίο ότι η διάταξη του άρθρου 8 Δ ΣυνθΕΚ (η οποία σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ κατοχυρώνει το εν λόγω δικαίωμα) περιέχεται στο δεύτερο μέρος της ΣυνθΕΚ που φέρει τον τίτλο “Ιθαγένεια της Ένωσης” και καθορίζει τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως πολίτης δε της Ένωσης νοείται “κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους” (άρθρο 8 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) βάσει της εθνικής νομοθεσίας του εκάστοτε κράτους.

β. Οι κάτοικοι των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πέρα ταύτα και παρά την άμεση σύνδεση του δικαιώματος της αναφοράς με την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και σε όσα φυσικά πρόσωπα κατοικούν σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους). Κατ’ αυτόν τον τρόπο, η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ θέλησε να παράσχει τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς και στα πρόσωπα εκείνα, τα οποία - αν και δεν τυγχάνουν πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης - επηρεάζονται άμεσα στην καθημερινή τους ζωή από την κοινοτική νομοθεσία και γενικότερα τη δράση των κοινοτικών οργάνων λόγω του γεγονότος ότι κατοικούν σε κράτος - μέλος της Ένωσης.

Ο σκοπός αυτός της επέκτασης των φορέων του δικαιώματος της αναφοράς σε όλους τους κατοίκους των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί και την κατευθυντήρια αρχή, βάσει της οποίας θα πρέπει να επιλυθούν τα ερμηνευτικά ζητήματα που προέκυψαν ή, ενδεχομένως να προκύψουν από την εν λόγω επέκταση. Έτσι, η δυνατότητα υποβολής αναφοράς παρέχεται μόνον σε όσους κατοικούν, έχουν, δηλαδή την κύρια και μόνιμη εγκατάστασή τους σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίθετα, η απλή διαμονή σε ένα τέτοιο κράτος δεν μπορεί να θεμελιώσει τον άμεσο εκείνο σύνδεσμο, ο οποίος απαιτείται για την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς. Επίσης, κατοικία, στο πλαίσιο της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, δεν είναι μόνο η νόμιμη κατοικία. Έτσι, αναφορά μπορούν να υποβάλλουν και άτομα που για οποιοδήποτε λόγο έχουν τη νόμιμη κατοικία τους σε κράτος - μη μέλος της Ένωσης και ταυτόχρονα τη μόνιμη και κύρια εγκατάστασή τους σε κράτος - μέλος.

Το κύριο, πάντως, ερμηνευτικό ζήτημα που προέκυψε στη συνάφεια αυτή, είναι το εάν και κατά πόσο το δικαίωμα της αναφοράς ανήκει και σε όσους κατοικούν, αλλά

όχι νομίμως, σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά το γεγονός, ότι η Επιτροπή Αναφορών δεν αναγνωρίζει τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς στα πρόσωπα αυτά, δεκτή θα πρέπει να γίνει η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή. Τούτο, προκύπτει, καταρχήν, από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, η οποία κάνει λόγο για κατοίκους των κρατών - μελών της Ένωσης, χωρίς να προβαίνει σε οποιοδήποτε είδους περαιτέρω διαφοροποιήσεις. Το κύριο, όμως, επιχείρημα, το οποίο συνηγορεί υπέρ της εδώ υποστηριζόμενης άποψης, συνάγεται από τον προαναφερθέντα σκοπό της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ: όλα ανεξαιρέτως τα πρόσωπα, που έχουν την κύρια και μόνιμη εγκατάστασή τους σε κράτος - μέλος της Ε.Ε., επηρεάζονται άμεσα στην καθημερινή τους ζωή από το Κοινοτικό Δίκαιο και τη δραστηριότητα των κοινοτικών οργάνων. Από την άποψη αυτή, είναι αδιάφορο εάν η εγκατάσταση και η μόνιμη παραμονή τους ανταποκρίνεται στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών - μελών. Εξάλλου, εάν είναι δυνατή η υποβολή αναφοράς και από πρόσωπα, που δεν είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν κατοικούν καν σε κράτος - μέλος της Ένωσης, το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και για τα πρόσωπα που κατοικούν - έστω και μη νομίμως - σε ένα κράτος (argumentum a minore ad majus). Και όλα αυτά, πέρα, βέβαια από το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις η νομιμότητα ή μη της παραμονής σε ένα κράτος - μέλος κάθε άλλο παρά δεδομένη θα είναι.

Τα νομικά πρόσωπα με καταστατική έδρα σε κράτος - μέλος

Ο κύκλος των δυναμένων να υποβάλλουν αναφορά ενώπιον του Ε.Κ. δεν περιορίζεται μόνο στα φυσικά πρόσωπα, αλλά επεκτείνεται και στα νομικά πρόσωπα που έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος - μέλος. Αυτή είναι και η μόνη προϋπόθεση που - κατά τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ - απαιτείται για την υποβολή αναφοράς εκ μέρους νομικών προσώπων. Αντίθετα, η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από τα νομικά πρόσωπα δεν εξαρτάται από οποιοσδήποτε άλλες προϋποθέσεις, όπως λ.χ. από το εάν το νομικό πρόσωπο έχει συσταθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας ενός κράτους - μέλους ή από το εάν το νομικό πρόσωπο έχει όχι μόνο την καταστατική του έδρα αλλά - πέραν τούτου - και την κεντρική διοίκηση και την κύρια εγκατάστασή του σε κράτος - μέλος της Ένωσης ή, τέλος, από το εάν έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα (σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 58 ΣυνθΕΚ που ορίζει τις προϋποθέσεις εξομοίωσης εταιριών προς τα φυσικά πρόσωπα όσον αφορά το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης).

δ. Ο περιορισμός των φορέων του δικαιώματος της αναφοράς στους άμεσα ενδιαφερόμενους.

Οι ανωτέρω κατηγορίες προσώπων μπορεί να αναγνωρίζονται από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕκ ως φορείς του δικαιώματος της αναφοράς, δεν τους παρέχεται, όμως και η δυνατότητα να υποβάλλουν αναφορά για οποιοδήποτε θέμα: το αντικείμενο της αναφοράς θα πρέπει να τους αφορά άμεσα. Ο περιορισμός αυτός εισήχθη το πρώτον με τη διάταξη του άρθρου 138 Δ. ΣυνθΕΚ, ενώ πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχ ήταν δυνατή η υποβολή αναφοράς, ακόμα και όταν το αντικείμενό της δεν αφορούσε άμεσα αυτόν που την υπέβαλε. Η “συνταγματικοποίηση” του δικαιώματος της αναφοράς μέσω της ρητής κατοχύρωσής της είχε, συνεπώς, το τίμημά της, τον περιορισμό, δηλαδή, των προσώπων που δύνανται να υποβάλλουν αναφορά στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

De lege ferenda, η εισαγωγή του εν λόγω περιορισμού είναι αμφίβολης ορθότητας. Είναι, βέβαια, κατανοητή η προσπάθεια του συντάκτη να αποτρέψει την υποβολή υπερβολικά μεγάλου αριθμού αναφορών, στην υποχρέωση εξέτασης των οποίων δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Θα πρέπει να σταθμισθεί επίσης το γεγονός ότι όσο περισσότερο αυξάνεται ο αριθμός των υποβαλλόμενων αναφορών, τόσο περισσότερο επιμηκύνεται και το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την εξέταση και τη διεκπεραίωσή τους. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, το δικαίωμα της αναφοράς χάνει την αποτελεσματικότητά του, αφού η διασφάλιση της δραστηκότητας όχι μόνο των δικαστικών, αλλά και των εξώδικων μηχανισμών προστασίας προϋποθέτει την λήψη απόφασης επί του εκάστοτε βοηθήματος εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Όπως τονίστηκε ανωτέρω, η προστασία των έννομων συμφερόντων και των δικαιωμάτων του αναφέροντος συνιστά τη μία μόνο λειτουργία του δικαιώματος της αναφοράς στο Ε.Κ. Δίκαιο. Το εν λόγω δικαίωμα αποσκοπεί - πέραν τούτου - στη συμμετοχή των Ευρωπαϊκών πολιτών στη διαμόρφωση της δράσης και της πολιτικής των κοινοτικών οργάνων, στην πληροφόρηση του Ε. Κοινοβουλίου και στην άμβλυνση του πανθομολογούμενου δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Όλες αυτές οι λειτουργίες αναιρούνται - ή στην καλύτερη των περιπτώσεων υποβαθμίζονται σημαντικά - μέσω του περιορισμού των φορέων του δικαιώματος της αναφοράς στους άμεσα ενδιαφερόμενους. Θα πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι ανάλογος περιορισμός δεν προβλέπεται για την υποβολή καταγγελίας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή κατά το άρθρο 138 Ε

ΣυνθΕΚ, παρά το γεγονός ότι η διάταξη αυτή είναι κατεξοχήν προσανατολισμένη στην προάσπιση ατομικών έννομων συμφερόντων και δικαιωμάτων.

Παρόλα αυτά, η απαίτηση όπως το αντικείμενο της αναφοράς θίγει άμεσα τον αναφέροντα, αποτελεί de lege lata ένα αναμφισβήτητο δεδομένο. Τίθεται, το ζήτημα της έννοιας της προϋπόθεσης αυτής, η οποία δεν εξειδικεύεται περαιτέρω ούτε από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ ούτε από τη διάταξη του άρθρου 156 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Μια καταρχήν βοήθεια για την διακρίβωση της έννοιας του άμεσα ενδιαφερόμενου θα μπορούσε να προσφέρει η διάταξη του άρθρου 173 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, η οποία ορίζει ότι κάθε *“φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται... να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ’ αυτό, καθώς και κατά των αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά”*. Σύμφωνα δε με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η προσβαλλόμενη πράξη ισχύ, όταν, δηλαδή, η εφαρμογή της δεν εξαρτάται από την άσκηση εθνικής διακριτικής ευχέρειας (ενώ η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά τον αιτούντα, όταν αυτός θίγεται λόγω ορισμένων προσωπικών ιδιοτήτων και προσωπικών καταστάσεων που τον ξεχωρίζουν από όλα τα υπόλοιπα πρόσωπα και τον εξατομικεύουν κατά τρόπο ανάλογο με τον αποδέκτη).

Μεταφέροντας την έννοια του άμεσα ενδιαφερόμενου στο δικαίωμα της αναφοράς, θα πρέπει να αποκλεισθεί η δυνατότητα υποβολής αναφορών όταν η πράξη - κατά της οποίας στρέφεται η αναφορά - δεν αναπτύσσει άμεση νομική ισχύ, επειδή προϋποθέτει την έκδοση μιας άλλης πράξης. Έτσι, δεν φαίνεται να είναι δυνατή η υποβολή αναφοράς κατά οδηγιών, κατά κανονισμών ή αποφάσεων που δεν υποχρεώνουν τα κράτη - μέλη σε συγκεκριμένη ενέργεια, καθώς επίσης και κατά εθνικών νομοθετικών διατάξεων ή εθνικών κανονιστικών πράξεων, η παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων των οποίων εξαρτάται από την προηγούμενη έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης. Ομοίως δεν φαίνεται να ασκείται παραδεκτώς αναφορά κατά πολιτικών αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων, οι οποίες στη συνέχεια πρόκειται να εξειδικευθούν με την έκδοση κοινοτικών κανόνων δικαίου.

Είναι, ωστόσο, εξαιρετικά αμφίβολο, εάν η διατύπωση *“για θέμα... το οποίο τους αφορά άμεσα”* της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ έχει την ίδια σημασία με την αντίστοιχη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 173 παρ. 4 ΣυνθΕΚ. Ο γενικός αποκλεισμός όλων των πράξεων, που δεν αναπτύσσουν άμεση νομική ισχύ, από τη

δυνατότητα να καταστούν αντικείμενο της αναφοράς δεν συμβιβάζεται με τη λειτουργία του εν λόγω δικαιώματος, το οποίο αποσκοπεί στην παροχή προστασίας σε ένα προώτερο στάδιο (και πριν, δηλαδή, η εκάστοτε πράξη αναπτύξει άμεση ισχύ). Εξάλλου, η μεταφορά της έννοιας του άμεσα ενδιαφερόμενου και στο δικαίωμα της αναφοράς δεν είναι πάντοτε δυνατή. Η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων περί της έννοιας του άμεσου ενδιαφερόμενου έχει διαμορφωθεί ενόψει της ύπαρξης μίας συγκεκριμένης πράξης, της οποίας ζητείται η ακύρωση και της οποίας εξετάζεται η άμεση νομική ισχύ. Η αναφορά, όμως, δεν είναι αναγκαίο να στρέφεται κατά συγκεκριμένης πράξης, αλλά έχει ευρύτερο περιεχόμενο και μπορεί να περιέχει οποιοδήποτε αίτημα (π.χ. για έκδοση κοινοτικών κανόνων δικαίου σε έναν συγκεκριμένο τομέα). Ας σημειωθεί, τέλος, για μια ακόμη φορά ότι μία νομική έννοια μπορεί να αποκτήσει διαφορετική σημασία, ανάλογα με το κανονιστικό περιεχόμενο στο οποίο εμφανίζεται. Έτσι, η σημασία της έννοιας του άμεσου ενδιαφερόμενου στο πλαίσιο του δικαιώματος της αναφοράς δεν είναι αναγκαίο να ταυτίζεται με τη σημασία της ίδιας έννοιας, όπως αυτή εμφανίζεται στη διάταξη του άρθρου 173 παρ. 4 ΣυνθΕΚ.

Η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, με τον εν λόγω περιορισμό δεν θέλησε την εξάρτηση της άσκησης του δικαιώματος της αναφοράς από την άμεση νομική ισχύ της εκάστοτε πράξης. Αντίθετα, η ίδια διάταξη θέλησε να περιορίσει τους φορείς του δικαιώματος της αναφοράς σε όσους εμφανίζουν κάποιο σύνδεσμο με το θέμα της αναφοράς, αποτρέποντας κατ' αυτόν τον τρόπο την υποβολή αναφορών από πρόσωπα, τα οποία δεν έχουν να αποκομίσουν κάποιο (υλικό ή ηθικό) όφελος από την αποδοχή της αναφοράς. Από την άποψη αυτή, η έννοια του άμεσα ενδιαφερόμενου της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ φαίνεται να προσεγγίζει περισσότερο την απαίτηση της διάταξης του άρθρου 173 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, όπως η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά τον αιτούντα (σημειωτέον ότι οι έννοιες “άμεσα” και “ατομικά ενδιαφερόμενος” χρησιμοποιούνται πολλές φορές εναλλακτικά από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Ωστόσο, η έννοια του άμεσα ενδιαφερόμενου στο δικαίωμα της αναφοράς δεν ταυτίζεται και πάλι με την έννοια του ατομικά ενδιαφερόμενου στο πλαίσιο της διάταξης του άρθρου 173 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, για την κατάφαση της οποίας το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει θέσει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις. Η φύση του δικαιώματος της αναφοράς όχι μόνον ως μέσου προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων αλλά και ως μέσου πληροφόρησης του Κοινοβουλίου και συμμετοχής των ευρωπαίων

πολιτών στη λήψη των αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων λειτουργεί και εδώ ως κατευθυντήρια ερμηνευτική αρχή: Η απόρριψη μιας αναφοράς ως απαράδεκτης με το αιτιολογικό ότι το θέμα της δεν αφορά άμεσα αυτόν που την υπέρβαλε, είναι τότε μόνον δυνατή, όταν δεν υφίσταται κανένας ή ένας πολύ χαλαρός σύνδεσμος ανάμεσα στον αναφέροντα και το αντικείμενο της αναφοράς. Το πότε, βέβαια, συντρέχει μια τέτοια περίπτωση είναι κάτι που μπορεί να κριθεί με ασφάλεια μόνο βάσει των ιδιαίτερων συνθηκών της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

Και αυτή, όμως, η ευρεία ερμηνεία δεν επιτρέπεται να φθάσει μέχρι τέτοιου σημείου, ώστε να αφαιρέσει από την απαίτηση της ύπαρξης άμεσου ενδιαφέροντος κάθε κανονιστικό περιεχόμενο. Εάν παρατηρήσει κανείς τον κατάλογο των αναφορών που υποβάλλονται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα διαπιστώσει ότι πολλές αναφορές δεν πληρούν - και υπό την πιο ευρεία ακόμη ερμηνεία - την εν λόγω προϋπόθεση. Οι αναφορές αυτές δεν προστατεύονται από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ.ΣυνθΕΚ, χωρίς, ωστόσο, να απαγορεύεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της εξουσίας οργάνωσης των εσωτερικών υποθέσεων να προβεί στην κατ' ουσίαν εξέταση των αναφορών αυτών.

Η υποβολή αναφορών από τρίτα πρόσωπα

Ενώ η διάταξη του άρθρου 138 Δ. ΣυνθΕΚ παρέχει το δικαίωμα υποβολής αναφορών μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα φυσικά πρόσωπα που κατοικούν ή τα νομικά πρόσωπα που έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος - μέλος της Ένωσης (και υπό τον περαιτέρω περιορισμό ότι τα πρόσωπα αυτά είναι άμεσα ενδιαφερόμενοι), η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 9 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δίνει την ευχέρεια στην Επιτροπή Αναφορών να εξετάζει και αναφορές από φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν πληρούν κανένα από τα ανωτέρω κριτήρια. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι “αναφορές που απευθύνουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ούτε έχουν ως τόπο κατοικίας ή έδρα κράτος μέλος, πρωτοκολλούνται και αρχειοθετούνται χωριστά. Κάθε μήνα ο Πρόεδρος διαβιβάζει κατάλογο των αναφορών του είδους αυτού που έλαβε το Κοινοβούλιο κατά τον προηγούμενο μήνα, με περίληψη του περιεχομένου τους, στην αρμόδια για την εξέταση των αναφορών επιτροπή, η οποία μπορεί ακολούθως να ζητήσει να της διαβιβασθούν εκείνες τις οποίες κρίνει σκόπιμο να εξετάσει”.

Η διάταξη αυτή του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, αφού, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - στο πλαίσιο της εξουσίας οργάνωσης των εσωτερικών του υποθέσεων - έχει την ευχέρεια να επεκτείνει (όχι, ωστόσο, και να περιορίσει) τη δυνατότητα υποβολής αναφορών ενώπιόν του. Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η διάταξη του άρθρου 156 παρ. 9 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν επεκτείνει τους φορείς του δικαιώματος της αναφοράς και στα πρόσωπα εκείνα που δεν μνημονεύονται από τη διάταξη του άρθρου 138 ΣυνθΕΚ, υπό την έννοια ότι τα πρόσωπα αυτά δεν αποκτούν κανένα δικαίωμα για υποβολή αναφοράς, εξέτασή της από την Επιτροπή Αναφορών και απάντηση επ' αυτής. Εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής Αναφορών να κρίνει εάν θα προβεί στην εξέταση μίας τέτοιας αναφοράς, όπως προκύπτει από τη διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 156 παρ. 9 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (“... η οποία [Επιτροπή Αναφορών] μπορεί ακολούθως να ζητήσει να της διαβιβασθούν εκείνες τις οποίες κρίνει σκόπιμο να εξετάσει”). Η εν λόγω διάταξη θέλησε απλώς να μην αποτρέψει a priori την εξέταση εκείνων των αναφορών, οι οποίες υποβάλλονται μεν από μη φορείς του δικαιώματος, υπάγονται, όμως στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και έχουν κατά την κρίση της Επιτροπής Αναφορών κάποια σημασία για τη διαμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας και της πολιτικής της Κοινότητας επί ενός συγκεκριμένου ζητήματος (λ.χ. αναφορά από επιχείρηση που δεν είναι εγκαταστημένη σε κράτος - μέλος για τα προβλήματα που προκύπτουν στη λειτουργία της από διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα του ανταγωνισμού).

Το άρθρο 138 Δ ΣυνθΕΚ ως αποκλειστική νομική βάση του δικαιώματος της αναφοράς επί κοινοτικών θεμάτων: Η σχέση του με τα άρθρα 10 και 69 Σ.

Η ταυτόχρονη κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, με τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, και του ίδιου δικαιώματος στο ελληνικό δίκαιο, με τις διατάξεις των άρθρων 10 και 69 Σ, θέτει το ζήτημα της οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων (ένα ζήτημα που - εξ όσων είναι γνωστό - δεν έχει απασχολήσει μέχρι σήμερα την ελληνική θεωρία). Το ερώτημα, ποιες από αυτές τις διατάξεις θα επικαλεσθεί ο έλληνας διοικούμενος αναφέρεται κυρίως στις περιπτώσεις εκείνες, όπου ο ενδιαφερόμενος στρέφεται κατά πράξης ή παράλειψης ελληνικής διοικητικής αρχής, η οποία

παραβιάζει κανόνα του πρωτογενούς ή δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου. Μπορεί ο διοικούμενος, στις περιπτώσεις αυτές, να επικαλεσθεί τις διατάξεις των άρθρων 10 και 69 Σ πριν ή παράλληλα με την υποβολή αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του παρέχεται, αντίθετα, αποκλειστικά και μόνο η δυνατότητα άσκησης αναφοράς κατά τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ; Με άλλες λέξεις, θα ήταν νόμιμη η άρνηση ελληνικής διοικητικής αρχής να απαντήσει σε αναφορά, με το επιχείρημα ότι για το θέμα αυτό θα μπορούσε να υποβληθεί αναφορά ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου;

Θα μπορούσε να σκεφθεί κανείς ότι η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ αποτελεί *lex specialis* σε σχέση με τις διατάξεις των άρθρων 10 και 69 Σ. Και τούτο, διότι η διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ τυγχάνει εφαρμογής μόνον όταν το αντικείμενο της αναφοράς υπάγεται στους τομείς δραστηριότητας της Κοινότητας, ενώ οι αντίστοιχες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος κατοχυρώνουν το δικαίωμα υποβολής αναφοράς ενώπιον των διοικητικών αρχών και του Κοινοβουλίου χωρίς τον περιορισμό αυτό.

Ανεξάρτητα, όμως, από το εάν η αρχή *lex specialis derogate legi generali* μπορεί να εφαρμοσθεί και όταν τίθεται ζήτημα οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής ενός κοινοτικού και ενός εθνικού κανόνα δικαίου που κατοχυρώνουν το ίδιο δικαίωμα για το διοικούμενο, η επίκληση της ανωτέρω αρχής στην προκείμενη περίπτωση προσκρούει στο γεγονός ότι δεν υφίσταται σχέση ειδικού προς γενικό κανόνα δικαίου. Μια τέτοια σχέση μπορεί να γίνει δεκτή, μόνον όταν το πεδίο εφαρμογής του ενός κανόνα δικαίου είναι ευρύτερο από το αντίστοιχο πεδίο εφαρμογής του άλλου κανόνα. Ή, για να απεικονίσουμε παραστατικά τη σχέση ειδικότητας το πεδίο εφαρμογής του ειδικού κανόνα δικαίου αποτελεί έναν στενότερο κύκλο, ο οποίος αποτελεί μέρος του ευρύτερου κύκλου που απεικονίζει το πεδίο εφαρμογής του γενικού κανόνα δικαίου. Αυτή η σχέση δεν συντρέχει στην προκείμενη περίπτωση, αφού ο κύκλος, που αναπαριστάνει το προστατευόμενο πεδίο του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ, μπορεί μεν να τέμνεται με τον κύκλο, που απεικονίζει το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 10 και 69 Σ, δεν αποτελεί όμως, μέρος του τελευταίου αυτού κύκλου: η αναφορά ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να έχει ως αντικείμενο θέματα που δεν μπορούν να τεθούν με την αναφορά ενώπιον των ελληνικών διοικητικών αρχών και του Κοινοβουλίου, επειδή εκφεύγουν της εθνικής κυριαρχίας (π.χ αίτημα για τροποποίηση κοινοτικών κανόνων δικαίου ή για ανάληψη συγκεκριμένης ενέργειας εκ μέρους κοινοτικού οργάνου).

Κατά συνέπεια, όταν ο διοικούμενος ζητά την άρση συμπεριφοράς των ελληνικών αρχών που αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο μπορεί να ασκήσει είτε το δικαίωμά του που απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 10 και 69 Σ είτε το δικαίωμα που απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ είτε και τα δύο ταυτοχρόνως. Τούτο δεν προκύπτει μόνον από το γεγονός ότι μεταξύ των εν λόγω διατάξεων δεν υφίσταται σχέση ειδικότητας, αλλά και από τις ακόλουθες σκέψεις: ο κοινοτικός νομοθέτης, με τη διάταξη του άρθρου 138 Σ ΣυνθΕΚ, δεν θέλησε να αποκλείσει την επίκληση των αντίστοιχων διατάξεων των εθνικών νομοθεσιών των κρατών - μελών. Απλά επέβλεψε στην κατοχύρωση ενός πρόσθετου μέσου για την προάσπιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των διοικουμένων κυρίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου η υποβολή αναφοράς ενώπιον των εθνικών αρχών αποβαίνει για οποιαδήποτε λόγο άκαρπη (χωρίς, βέβαια, αυτό να σημαίνει ότι η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς κατά τις εθνικές διατάξεις των κρατών - μελών αποτελεί προϋπόθεση για την παραδεκτή υποβολή αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Μια αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα περιόριζε την κανονιστική εμπέλεια των διατάξεων των άρθρων 10 και 69 Σ (και των αντίστοιχων διατάξεων των συνταγμάτων των υπολοίπων κρατών - μελών), κάτι που, ασφαλώς, δεν ανταποκρίνεται στη βούληση του κοινοτικού νομοθέτη.

β. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων

Με την Συνθήκη του Μάαστριχ κατοχυρώθηκε μεν το δικαίωμα υποβολής αναφοράς ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν συνέβη, όμως, το ίδιο και με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των κοινοτικών οργάνων. Μόνο στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση συμπεριελήφθη δήλωση(η υπ' αρ. 17), σύμφωνα με την οποία η διαφάνεια στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατική φύση των κοινοτικών οργάνων και την εμπιστοσύνη του κοινού στην κοινοτική διοίκηση.

Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή και το Συμβούλιο συνέταξαν τον 6-12-1993 “κώδικα συμπεριφοράς” σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά αυτά όργανα. Ο εν λόγω κώδικας αποτέλεσε ένα προπαρασκευαστικό έγγραφο χωρίς εξωτερικές έννομες συνέπειες και οριοθέτησε το πλαίσιο, εντός του οποίου επρόκειτο να κινηθούν οι μεταγενέστερες αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Έτσι, με τις υπ' αρ. 93/731 και 94/90 αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής αντίστοιχα, ρυθμίσθηκε το ζήτημα της πρόσβασης του κοινού στα

έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά αυτά όργανα. Η έκδοση των εν λόγω αποφάσεων στηρίχθηκε στην εξουσία των κοινοτικών οργάνων όπως ρυθμίζουν τις εσωτερικές τους υποθέσεις, παρά το γεγονός ότι η ρύθμιση του δικαιώματος του κοινού για πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αμιγώς εσωτερικό τους ζήτημα. Όπως δέχθηκε το ΔΕΚ, “*επί όσο χρόνο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση ως προς το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτά οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία*”>

Οι αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής (οι οποίες, με ελάχιστες παρεκκλίσεις και προσθήκες, υιοθέτησαν το κείμενο του προαναφερθέντος, από 6-12-1993 κώδικα συμπεριφοράς) όρισαν - ως γενικό κανόνα - ότι το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα τους. Ωστόσο, οι ίδιες αποφάσεις θέσπισαν μια σειρά από εξαιρέσεις, οι οποίες περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τη δυνατότητα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Καταρχήν, απαγορεύεται απολύτως η πρόσβαση στα έγγραφα εκείνα, η γνωστοποίηση του περιεχομένου των οποίων μπορεί να αποβεί εις βάρος της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες), της προστασίας του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής, της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα, της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και της προστασίας της εχεμύθειας που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο (που έδωσε τις πληροφορίες) ή που απαιτεί η νομοθεσία του κράτους - μέλους. Τέλος, θεσπίζεται και μια δυννητική απαγόρευση: το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να αρνηθούν την πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχουν, προκειμένου να προστατεύσουν το απόρρητο των διαβουλεύσεών τους.

Οι ανωτέρω εξαιρέσεις είναι ακόμη μεγαλύτερης έντασης από τις αντίστοιχες του ελληνικού δικαίου και θέτουν το ερώτημα, εάν πράγματι πρόκειται για εξαιρέσεις ή εάν, αντίθετα, αναιρούν τον κανόνα πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων. Η κριτική εντοπίζεται, καταρχήν, στις αόριστες έννοιες οι οποίες παρέχουν κατ’ ουσίαν τη δυνατότητα απόρριψης οποιουδήποτε αιτήματος για γνώση των εγγράφων του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Δεδομένου, ωστόσο, ότι η χρησιμοποίηση αόριστων εννοιών στις περιπτώσεις αυτές είναι αναπόφευκτη (δεν τις απέφυγε, άλλωστε, ούτε ο έλληνας νομοθέτης με τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν. 1599/1986), ο κυριότερος περιορισμός θα πρέπει να εντοπισθεί στο ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής καθιερώνουν ως κανόνα την απόλυτη απαγόρευση. Σε κάθε περίπτωση που τίθεται ζήτημα βλάβης του δημοσίου συμφέροντος, του απορρήτου της ιδιωτικής ζωής, του εμπορικού και βιομηχανικού απορρήτου κ.λ.π. το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποχρεούνται να απορρίψουν το αίτημα πρόσβασης στα έγγραφα. Τούτο συμβαίνει ακόμη και όταν είναι πρόδηλο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση υπερτερεί το συμφέρον για γνωστοποίηση του περιεχομένου του εγγράφου (επειδή λ.χ. η γνωστοποίηση αυτή αποτελεί condition sine qua non για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και ταυτόχρονα το έγγραφο περιέχει δευτερεύουσας σημασίας πληροφορίες που μόνο έμμεσα αφορούν το εμπορικό ή βιομηχανικό απόρρητο). Μόνον όταν τίθεται ζήτημα προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων των κοινοτικών οργάνων, είναι δυνατή - υπό προϋποθέσεις - η πρόσβαση στα έγγραφα. Τα όσα αναπτύχθηκαν ανωτέρω - κατά την ανάλυση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατά το ελληνικό δίκαιο - σχετικά με την προβληματική των απόλυτων απαγορεύσεων, ισχύουν κατά μείζονα έκταση στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Υπό το δεδομένο αυτό, είναι εξαιρετικά αμφίβολο, εάν στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο υφίσταται αποτελεσματική προστασία του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων.

Το Πρωτοδικείο προσπαθεί να αμβλύνει τις συνέπειες των αποφάσεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής με δύο τρόπους. Καταρχήν, τονίζοντας ότι *“όταν τίθεται μια γενική αρχή και προβλέπονται εξαιρέσεις απ’ αυτήν, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενώς ώστε να μην διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής”*. Η παρατήρηση αυτή έχει, κυρίως σημασία για την ερμηνεία των προαναφερθεισών αόριστων εννοιών, η κατάφαση των οποίων στην συγκεκριμένη περίπτωση υποχρεώνει τα κοινοτικά όργανα στην απόρριψη του αιτήματος για γνωστοποίηση του περιεχομένου ενός εγγράφου. Περαιτέρω, το Πρωτοδικείο απαιτεί - όταν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της δυνητικής απαγόρευσης λόγω του απορρήτου των διασκέψεων της Επιτροπής και του Συμβουλίου - τη διενέργεια μιας στάθμισης συμφερόντων στην κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ακυρώνοντας μάλιστα της αρνητικές αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής που ελήφθησαν χωρίς να προηγηθεί η στάθμιση αυτή.

Αλλά και το ίδιο το Συμβούλιο και η Επιτροπή - έχοντας, προφανώς, επίγνωση της ευρύτητας των περιορισμών - επιχείρησαν να αντισταθμίσουν το έλλειμμα αυτό: η αρνητική απάντηση επί του αιτήματος πρόσβασης στα έγγραφα θα πρέπει να αιτιολογείται, ενώ ακόμη ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα υποβολής και δεύτερης, επαναληπτικής αίτησης σε περίπτωση που το Συμβούλιο ή η Επιτροπή τον ειδοποιήσουν ότι προτίθενται να απορρίψουν το αίτημά του.

Τόσο, όμως, η νομολογία του Πρωτοδικείου όσο και οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις των αποφάσεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής περί υποχρέωσης αιτιολογίας και δυνατότητας υποβολής επαναληπτικής αίτησης, δεν μπορούν να αναιρέσουν την αναγκαιότητα τροποποίησης των σχετικών ρυθμίσεων προς την κατεύθυνση της πληρέστερης κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων: ακόμη και η πιο στενή ερμηνεία - αν θέλει να παραμείνει ερμηνεία και να μην προσλάβει κατ' ουσίαν νομοθετικό χαρακτήρα των προβλεπόμενων απαγορεύσεων, ενώ η αιτιολογία των αρνητικών πράξεων σπάνια μπορεί να είναι ειδική και πλήρης (ιδίως στην περίπτωση των απορρήτων), αφού ειδάλλως θα αναιρείτο ο σκοπός θέσπισης των εξαιρέσεων.

Η ευκαιρία για την κάμψη των απόλυτων απαγορεύσεων που προβλέπονται από τις αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, δίδεται με τη διάταξη του άρθρου 191 Α ΣυνθΕΚ, η οποία εισήχθη με την Συνθήκη του Άμστερνταμ και θέτει σε νέα βάση το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, κάθε *“πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.*

2. *Οι γενικές αρχές και τα όρια εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ.*

3. *Καθένα από τα ανωτέρω όργανα εισάγει στον εσωτερικό του κανονισμό ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα”.*

Η διάταξη του άρθρου 191 Α Συνθ ΕΚΕ οριοθετεί τους φορείς του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων κατ' αντιστοιχία της διάταξης του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ (πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φυσικά και νομικά

πρόσωπα με κατοικία ή έδρα σε κράτος μέλος), δεν εξαρτά, ωστόσο, την ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού από την ιδιότητα του εκάστοτε προσώπου ως άμεσα ενδιαφερόμενου (σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το δικαίωμα της αναφοράς).

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι η ως άνω διάταξη κατοχυρώνει κατά ελλιπή τρόπο το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, υπό την έννοια ότι ένα τέτοιο δικαίωμα αναγνωρίζεται ρητώς μόνον όσον αφορά τα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

15. Νομολογία

- i) ΣυμΔιαρκ. Στρ Αερ Παρ 22/1993
- ii) ΣτΕ 2724/1994
- iii) ΠλημΧαλκιδικ 77/1997
- iv) ΔΑΕΡ ΑΘ 211998

16. Περίληψη - Summary

Το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος και εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές Αρχές και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης των Αρχών. Αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα ατομικά δικαιώματα διότι εξυπηρετεί μια σειρά από σημαντικές λειτουργίες, οι οποίες προασπίζουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των διοικουμένων καθώς και τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης. Ωστόσο, η σημασία αυτή του δικαιώματος της αναφοράς για τον σύγχρονο πολίτη αμβλύνεται στην πράξη, κυρίως λόγω της αυστηρής νομολογίας των Ελληνικών δικαστηρίων. Οι διοικούμενοι όμως διαθέτουν και ένα πρόσθετο μέσο για την προάσπισή τους. Πρόκειται για το δικαίωμα υποβολής αναφορών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τη διάταξη του άρθρου 138 Δ ΣυνθΕΚ. Η ανάλυση της λειτουργίας του δικαιώματος της αναφοράς οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα ιδιαίτερα αποτελεσματικό μέσο για την προστασία των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του πολίτη.

Summary

The right to petition is stated in article 10 of the current constitution. This guarantees the access of the individual to the administrative authorities, as well as the demand for quick action. The response must be fast, justified and explanatory. This is one of the most important individual rights as it serves a number of significant functions which defend the rights and interests of the general public. In addition to this, it enables the lay person to participate in the formation of the will of state. However, its significance to the individual decreases due to the strict legislations of the Greek courts. The citizens, though, have an extra means for the defense of their legal rights and interests, meaning the right to submit petitions to the European Parliament, according to article 138D of the treaty of the European Community. The analysis of the function of the right to petition leads to the conclusion that it provides a specifically effective means for the defense of the rights and legal interests of a citizen.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **Βλαχόπουλος Σπύρος Β.**, “*Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*”, Βιβλιοθήκη νομικής θεωρίας και πράξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998
- **Δαγτόγλου Π. Δ.**, “*Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β’*”, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005.
- **Δημητρόπουλος Ανδρέας Γ.**, “*Συνταγματικά Δικαιώματα Ειδικό Μέρος*”, Ια΄ έκδ., Αθήνα 2005.
- **Μπέσιλα - Μακρίδη Ελισάβετ**, “*Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο συνήγορος του πολίτη*”, Β΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.	Νόμος
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

