

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΠΕ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Όνοματεπώνυμο: Χρυσανγή Ε. Κολιού

Αριθμός Μητρώου: 1340200800159

Εξάμηνο: Δ'

Όνομα Διδάσκοντος Καθηγητού: Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος

ΑΘΗΝΑ 2010

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<u>Εισαγωγή</u>	3
<u>Ιστορική αναδρομή</u>	4
<u>Νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς στις αρχές</u>	6
<u>Η έννοια της αναφοράς και το περιεχόμενό της</u>	8
<u>Σχέση του δικαιώματος της αναφοράς με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα</u>	10
<u>Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος της αναφοράς</u>	11
<u>(α) Ο Ν.149/1914</u>	
<u>(β) Το Ν.Δ 796/1971</u>	
<u>(γ) Ο Ν. 2690/1999 « Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας »</u>	12
<u>Περιορισμός δικαιώματος αναφοράς</u>	13
<u>(α) Βάσει νομοθετικών επιφυλάξεων</u>	
<u>(β) Στο πλαίσιο ειδικών εξουσιαστικών σχέσεων</u>	
<u>Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς</u>	15
<u>(α) Φορείς</u>	
<u>(β) Αποδέκτες</u>	16
<u>Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη</u>	17
<u>Η Συνταγματική και η Νομοθετική ρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη</u>	18
<u>Οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγόρου του Πολίτη</u>	19
<u>Νομική φύση του Συνηγόρου του Πολίτη</u>	21
<u>Διαδικασία αναφοράς/ προσφυγής στο Συνήγορο του Πολίτη</u>	22
<u>Αρμοδιότητες και Ερευνητική Διαδικασία</u>	24
<u>(α) Αρμοδιότητες</u>	
<u>(β) Ερευνητική Διαδικασία</u>	25
<u>Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου</u>	27
<u>Συμπεράσματα</u>	28
<u>Παράρτημα</u>	29
<u>(α) Περίληψη</u>	
<u>(β) Λήμματα</u>	30
<u>(γ) Νομολογία</u>	31
<u>(δ) Βιβλιογραφία</u>	32

Εισαγωγή

Το θέμα το οποίο πραγματεύεται η συγκεκριμένη εργασία είναι το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη. Σε ένα πρώτο επίπεδο νομικής έρευνας του υπό εξέταση θέματος, θα επιχειρηθεί μια λεπτομερής εμβάθυνση στο δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, (όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος) με ιδιαίτερες επισημάνσεις στη νομική φύση και στο περιεχόμενο του δικαιώματος, στο εύρος του βάσει νομοθετικών ρυθμίσεων, στους περιορισμούς άσκησης του, και τέλος στους φορείς και στους αποδέκτες του. Στο δεύτερο επίπεδο θα γίνει αναφορά όσο το δυνατόν εκτενέστερα και πληρέστερα στο θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής, ιδιαίτερα δε, στους λόγους θεσμοθέτησης του, στις αρμοδιότητές του, όσο και στην ερευνητική διαδικασία που η αρχή αυτή καλείται να φέρει εις πέρας.

Ωστόσο, πρέπει να καταστεί σαφές πως τα δύο αυτά φαινομενικά αυτοτελή μέρη του συγκεκριμένου πονήματος είναι άμεσα συνυφασμένα μεταξύ τους και τούτο χάριν της κατάστασης που η ίδια η κοινωνική πραγματικότητα έχει διαμορφώσει. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι συνιστά ένα αποτελεσματικό σύστημα διατήρησης της επαφής των θεσμικών οργάνων με τους πολίτες, κάτι που εγγυάται την επίγνωση των προβλημάτων αλλά και των θεμιτών προσδοκιών των πολιτών και που, συν τοις άλλοις αποκτά εξαιρετική σημασία για τους ίδιους τους πολίτες. Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά αναλογία, ως ανεξάρτητη αρχή, έχει ως κύρια αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών εντός του πλαισίου βεβαίως τήρησης της νομιμότητας. Ιδιαίτερα στις μέρες μας και κυρίως όσον αφορά στο ελληνικό κράτος, αυτή ακριβώς η άμεση συνάφεια είναι πρόδηλη όσο ποτέ άλλοτε, αν ληφθεί σοβαρά υπ' όψιν το γεγονός πως μεταναστευτικά ρεύματα ολοένα και περισσότερο διέρχονται των ελληνικών συνόρων προς αναζήτηση ενός ποιοτικότερου και πιο προσοδοφόρου τρόπου ζωής και επιδιώκοντας να διασφαλίσουν τα δικαιώματά τους, πράγμα αυτονόητο για μια δημοκρατικά οργανωμένη κοινωνία. Εδώ ακριβώς έγκειται η μεγάλη σπουδαιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη που καθίσταται πια και Συνήγορος των δικαιωμάτων και που επομένως συνηγορεί και υπέρ του δικαιώματος του αναφέρεσθαι. Ο ελληνικός νόμος, μαζί με τα ουσιαστικά δικαιώματα που παρέχει στους φορείς των ατομικών δικαιωμάτων, τους αναγνωρίζει πλέον και τα μέσα της αποτελεσματικής έννομης προστασίας τους. Ως εκ τούτου οι φορείς αυτοί απολαμβάνουν του δικαιώματος αναφοράς στις αρχές του ελληνικού κράτους, για κάθε πρόβλημα το οποίο ενδεχομένως αντιμετωπίζουν με αυτές. Ειδική μορφή του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι σε περίπτωση παραβίασης κάποιου δικαιώματος, αποτελεί το δικαίωμα προσφυγής με αναφορά στο Συνήγορο του Πολίτη. Η ανεξάρτητη αυτή αρχή τελικώς αναδεικνύεται από τον ίδιο το νόμο σε Συνήγορο όχι μόνο του πολίτη, αλλά πάνω από όλα στον κατ' εξοχήν Συνήγορο του ανθρώπου εν γένει, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες, τα απαραίτητα δικαιώματα του τελευταίου καταστρατηγούνται.

Ιστορική αναδρομή

Τα δικαιώματα του ανθρώπου (συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος Αναφοράς στις Αρχές) αν και χαρακτηρίζονται ' 'εγγενή' ' σε κάθε ανθρώπινο ον και σύμφωνα προς την ανθρώπινη ιδιότητα, δεν είναι φυσικά ούτε ' 'δεδομένα' '. Αντιθέτως, αποτελούν προϊόντα διεκδικητικής δράσης και κατοχυρώνονται συνταγματικά βάσει των θεσμών που σταδιακά με την κοινωνική εξέλιξη και πρόοδο επιβλήθηκαν.

Το δικαίωμα της Αναφοράς είναι παλιό ατομικό δικαίωμα το οποίο περιλήφθηκε για πρώτη φορά, στις Διακηρύξεις των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και στα Συντάγματα της Γαλλικής Επανάστασης και ιδιαίτερα στη Διακήρυξη του 1789 και το Σύνταγμα του 1791, πρελούδιο του οποίου αποτέλεσε η Διακήρυξη αυτή. Από τα δυο αυτά επαναστατικά συνταγματικά κείμενα διαμορφώθηκε ο λεγόμενος 'κλασικός κατάλογος' των ατομικών δικαιωμάτων μεταξύ των οποίων περιλήφθηκε το δικαίωμα υποβολής αναφοράς στις Αρχές.¹ Ωστόσο το δικαίωμα αναφοράς δεν κατονομάστηκε ρητώς στη διακήρυξη των δικαιωμάτων του 1789 διότι θεωρήθηκε ως συνέπεια της προσωπικής ελευθερίας και της ελευθερίας έκφρασης.² Πάντως, στην Επαναστατική Γαλλία το δικαίωμα της αναφοράς χρησιμοποιήθηκε σαν μια προσπάθεια των μαζών για να κυβερνήσουν (*gouvernement des masses*). Ιδιαίτερα στην εποχή της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης (Convention) παρήλυναν οι αναφέροντες οπλισμένοι και ζητούσαν να ληφθούν μέτρα τρομοκρατικά.³ Το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώθηκε στην παρ. 3 του πρώτου τίτλου του Συντάγματος του 1791 το οποίο προέβλεπε την ελευθερία να απευθύνει ο πολίτης στις δημόσιες υπηρεσίες αναφορές ατομικά υπογεγραμμένες. Ανάλογη ήταν η κατοχύρωση του δικαιώματος και στα αμερικανικά κείμενα. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα της αναφοράς περιλήφθηκε στη Διακήρυξη Δικαιωμάτων (Bill of Rights) η οποία προστέθηκε στο ομοσπονδιακό Σ με τις οκτώ Τροποποιήσεις (Amendments) του 1791. Ειδικότερα, κατοχυρώθηκε ρητά από την πρώτη 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 ».□

Τα ελληνικά επαναστατικά συντάγματα αναγνώρισαν το συγκεκριμένο δικαίωμα μόνο ως προς το βουλευτικό σώμα και μόνο για ατομικές υποθέσεις. Αργότερα, σε διάταξη του Συντάγματος του 1844 κατοχυρώθηκε η άσκηση αναφοράς και συλλογικά με πρότυπο αντίστοιχη διάταξη του βελγικού Σ. Το Σ του 1864 επανέλαβε χωρίς φραστικές αλλαγές τη διάταξη του προηγούμενου Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς ενώ το 1911 κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στην Β' Αναθεωρητική Βουλή προτάθηκε να προστεθεί διάταξη στο υπάρχον άρθρο προκειμένου να τεθούν προϋποθέσεις για την ύπαρξη ευθυνών από τον ενδιαφερόμενο.□ Έτσι, τρία χρόνια αργότερα κατόπιν ψηφίσεως τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 149/1914 « περί της εις απάντησην υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών επί των υποβαλλομένων αυταίς αναφορών ». Το Σ του 1952 επανέλαβε τη διάταξη του άρθρου του 1911 πλην όμως προστέθηκε ερμηνευτική διάταξη που προσδιόριζε την έννοια της αναφοράς. Συζητήσεις πάντως προκάλεσε το ζήτημα αν το δικαίωμα που κατοχυρωνόταν στο άρθρο 9 μπορούσαν να το ασκήσουν και δημόσιοι υπάλληλοι.⁶

¹ Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, 'Ελεγχος Διοίκησης Τόμος Α, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2004, σ 91

² L.Duguit, Traite de droit Constitutionnel, εκδ 2η, τ 5· Les Libertes Publiques παρ. 38 Le droit de petition, 1925, σ.440

³ Βλ. Colliard, Libertes Publiques, 1972, σ. 131

□ M.Forkosh, Constitutional Law, 1963, σ.297

□ Βλ. Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής, ε.α., σ. 797 και 801

⁶ Βλ.Σβώλου- Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ.Β' ,1955, σ.159

Τα Συνταγματικά Κείμενα του 1968 και 1973 επανέλαβαν με κάποιες 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. Τελικώς, ισχύοντος του Συνταγματικού Κειμένου του 1968 ψηφίσθηκε το Ν.Δ. 796/1971« Περί ασκήσεως του κατά το άρθρ. 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι» που ισχύει και σήμερα(άρθρο 112 παρ. 1 του Σ).

Κατόπιν όλων αυτών των τροποποιήσεων το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 10: "1.Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα ,τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2.Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδεια της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ'αυτή." Κατόπιν μάλιστα της τελευταίας αναθεώρησης του 2001, προστέθηκε και τρίτη παράγραφος σύμφωνα με την οποία: "Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει. "Αξίζει να σημειωθεί πως η προσφυγή δεν επιτρέπεται να οδηγήσει στη χειροτέρευση της θέσεως του προσφεύγοντος εκτός αν ο νόμος επιτρέπει το αντίθετο.□ Σε επίπεδο νομοθετικής ρύθμισης του δικαιώματος της αναφοράς υπάρχουν σχετικές διατάξεις μεταξύ των οποίων ο ν. 149/1914 , το ν.δ. 796/1971 και τέλος ο ν. 2690/1999(Κ.Δ.Δ.)

Το ελληνικό δίκαιο δεν γνώριζε μέχρι το 1997 τον θεσμό του κοινοβουλευτικού πληρεξουσίου, κεντρικής αρχής για την αποδοχή και εξέταση προσφυγών κατά της διοικήσεως. Πρόκειται για τον Συνήγορο του Πολίτη, ενός θεσμού σκανδιναβικής καταγωγής που περιλήφθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ □ και στο σχέδιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Διαμεσολαβητής.⁹ Αλλά και σήμερα μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας στο άρθρο 228 της ΣΛΕΕ.¹⁰ Ο θεσμός αυτός, κατοχυρώνεται μετά την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 103 παρ. 9 του Σ, όπου και ορίζεται: "Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή." Συμπερασματικά, εφόσον ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί τη δραστηριότητα του ως ανεξάρτητη αρχή, οι τυχόν έγγραφες αναφορές είναι δυνατό να απευθύνονται και σε αυτόν, με την αξίωση βεβαίως ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απαντήσεως από πλευράς του τελευταίου.

□ ΣτΕ 19/62

□ Βλ. αρθρ. 21 παρ. 2 και 195 ΣυνθΕΚ, πρβλ. αρθρ 43 ΧΘΔΕΕ

⁹ ΑΡΘΡΟ 43 ΧΘΔΕΕ

¹⁰ Β. Χριστιανού- Μ. Περάκη ,Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Νομική Βιβλιοθήκη εκδ. 2010, σ.223

Νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς

Το δικαίωμα της αναφοράς τυγχάνει στο πλαίσιο της ελληνικής εννόμου τάξεως συνταγματικής κατοχύρωσης. Συγκεκριμένα, όπως προαναφέρθηκε, κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος και ως θεμελιώδες δικαίωμα διαθέτει αυξημένη τυπική ισχύ. Επομένως δεσμεύει και την κρατική εξουσία και τις εξωκρατικές δυνάμεις.¹¹

Η αναφορά εντάσσεται στα δικαιώματα, αντικείμενο των οποίων είναι ορισμένες παροχές (Leistungsrechte) γιατί το δικαίωμα αυτό θεμελιώνει το καθήκον της αρμόδιας Αρχής να δεχτεί την αναφορά και να απαντήσει στον αναφερόμενο.¹² Είναι, ωστόσο, ασυνήθιστο για ένα ατομικό δικαίωμα με την παραδοσιακή αντίληψη να υποχρεούται να λαμβάνει γνώση μιας αναφοράς δηλαδή να προβαίνει σε μια ελάχιστη θετική παροχή.¹³ Παρατηρούμε δηλαδή ως προς το περιεχόμενο, πως η συνταγματική διάταξη (άρθρο 10) κατοχυρώνει για τον αναφερόμενο την άτυπη πρόσβαση στην Αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για αυτόν και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της Αρχής.

Αν προσδιορίζαμε μονολεκτικά πάντως τη νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς, τότε εύλογα θα το χαρακτηρίζαμε διαδικαστικό και όχι ουσιαστικό. Αυτό σημαίνει πως ο αναφερόμενος δεν έχει αξίωση για ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της διοίκησης, αλλά δικαιούται να κινήσει την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία και να απαιτήσει μια απάντηση.¹⁴ Ως εκ τούτου το δικαίωμα της αναφοράς διακρίνεται εμφανώς από τα πολιτικά δικαιώματα αφού δεν παρέχει στον πολίτη κανένα γνήσιο δικαίωμα σύμπραξης στο σχηματισμό της κρατικής θέλησης.¹⁵

Ζήτημα δημιουργήθηκε -και αυτό αξίζει να αναφερθεί- στο πλαίσιο κυρίως της γερμανικής νομικής επιστήμης σχετικά με την ένταξη ή μη του δικαιώματος της αναφοράς στην κατηγορία των « δικονομικών θεμελιωδών δικαιωμάτων». Τα δικονομικά θεμελιώδη δικαιώματα φαίνονται να είναι όμοια με τα ατομικά, αφού δείχνουν να προστατεύουν την ελευθερία για μια πράξη(ή παράλειψη), το δικαίωμα δηλαδή της άσκησης ενός ένδικου βοηθήματος. Η φιλελεύθερη όμως αυτή πλευρά είναι στα δικονομικά θεμελιώδη δικαιώματα χωρίς σημασία. Διότι αυτά δεν προστατεύουν την ελευθερία για μια ενέργεια σύμφωνα με την ίδια θέληση, αλλά τη νομική αναγνώριση της θέλησης.¹⁶ Υποστηρίζεται και η άποψη ότι η αναφορά είναι μια μερική πλευρά της ελευθερίας έκφρασης γνώμης.¹⁷ Χαρακτηριστικά μάλιστα έχει διατυπωθεί ότι: « δεν δύναται να αμφισβητηθεί ότι το δικαίωμα αυτό είναι μια εκ των μορφών της ελευθερίας της γνώμης, η οποία διακηρύσσεται και κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και δι' άλλων διατάξεων και ότι ανάγεται στο status libertatis, μετέχουσα, επομένως, κατ' αρχήν του αρνητικού αυτού χαρακτήρος εις την αυτήν σειράν με τα δικαιώματα και τας ελευθερίας του συνέρχεσθαι, του συνεταιρίζεσθαι, της προστασίας του απορρήτου των επιστολών κ.α »¹⁸

¹¹ Βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Γ', τευχ.1-3 εκδ. β, Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2008, σ.39

¹² Βλ. H.-K Gallwas, Grundrechte, εκδ Β, σ.25 επ, αριθμ. περιθ.150

¹³ K. Hafelin- W. Haller, Schweizerischen Bundesstaatsrecht, Ein Grundriss, εκδ. 3 η, 1993, σ. 507

¹⁴ Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος διοίκησης, τ.Α', Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ.92

¹⁵ K. Hafelin-W.Haller, ε.α, σ. 507

¹⁶ Βλ. E. Stein, Staatsrecht, εκδ. 14, Tubingen 1993, σ.424 επ.

¹⁷ K. Hafelin- W.Haller, ε.α, σ.507

¹⁸ Σβώλου Αλ.- Βλάχου Γ., Το Σύνταγμα της Ελλάδος, σ.154

Τέλος, δε θα μπορούσε να μη γίνει λόγος προκειμένου για τον προσδιορισμό της νομικής φύσης του συγκεκριμένου θεμελιώδους δικαιώματος για τη θεωρία που αναφέρεται στην τριμερή διάκριση των δικαιωμάτων που πρώτος ο Γερμανός νομικός G. Jellinek εισήγαγε. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία τα συνταγματικά δικαιώματα κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες, τα ατομικά (*status negativus*), τα πολιτικά (*status activus*) και τα κοινωνικά (*status socialis*).¹⁹ Επισημαίνεται πως κριτήριο της διάκρισης αποτελεί το περιεχόμενο της πράξης του αποδέκτη της ενέργειας του συνταγματικού δικαιώματος, δηλαδή της κρατικής εξουσίας ²⁰- στο δικαίωμα της αναφοράς αποδέκτες θεωρούνται οι ανεξάρτητες αρχές.

Έχει υποστηριχθεί πως το δικαίωμα της αναφοράς βάσει του άρθρου 10 του ισχύοντος Συντάγματος αναλύεται σε δυο επιμέρους επίπεδα: αφ' ενός μεν σε μια άτυπη πρόσβαση προς την αρχή, χωρίς όμως να υφίσταται ο αναφερόμενος αρνητικά επακόλουθα έστω κι αν κάτι τέτοιο δεν προκύπτει ρητώς από τη νομοθεσία, αφ' ετέρου δε, στην υποχρέωση(αξίωση) από πλευράς της αρχής να απαντήσει σύντομα και βέβαια αιτιολογημένα. Με αφετηρία την άνωθεν θεωρία, έχει επικρατήσει η άποψη πως το δικαίωμα της αναφοράς ανήκει στον κατάλογο *status positivus* και όχι στον *status negativus* ²¹ ή *status activus*.

Ωστόσο, η ένταξη αυτή μοιάζει σχεδόν απόλυτη και έτσι, πιο κοντά στη αλήθεια φαίνεται η παραδοχή πως η κλασική τριμερής διάκριση μόνο σχηματικά θα μπορούσε να δικαιολογηθεί.²² Στην πραγματικότητα, ανάμεσα στις τρεις κατηγορίες δικαιωμάτων υπάρχει στενή αλληλεξάρτηση,²³ και επομένως, η προστατευτική λειτουργία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι σύνθετη και στοιχειοθετεί τον λεγόμενο *status mixtus*,²⁴ αφού φαίνεται πως σε κάθε συνταγματικό δικαίωμα συνυπάρχουν αρνητικές και θετικές αξιώσεις. Το δικαίωμα της αναφοράς δημιουργεί την υποχρέωση των Αρχών να απαντήσουν στις σχετικές αναφορές των πολιτών. Ως εκ τούτου, συνάγεται ότι το δικαίωμα αυτό, αυτοτελές μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων του κλασικού καταλόγου, μετέχει συγχρόνως αρνητικής και θετικής φύσεως.²⁵

¹⁹ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, σ.417 επ.

²⁰ Βλ. Ανδρ. Δημητρόπουλος, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, τ. Γ, εκδ. β', σ. 123

²¹ Βλ. αντιθέτως Σβώλο- Βλάχο, τ. β, σ.155

²² Μάνεσης, *Ατομικές Ελευθερίες*, 1982, σ.23

²³ Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, Α', σ.58

²⁴ Τσάτσος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ.216

²⁵ Σβώλος-Βλάχος, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, τ.Β', 1955, σ.154

Η έννοια της αναφοράς και το περιεχόμενο της

Ακριβής ορισμός ως προς την έννοια της αναφοράς δεν προκύπτει ρητώς από το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος. Στη θεωρία πάντως, ως αναφορά, θα μπορούσε να θεωρηθεί κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές Αρχές προκειμένου να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη. Το Ν.Δ. 796/1971 στο άρθρο 2 θεωρεί ως αναφορά « κάθε έγγραφο που περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης αρχής ή οργάνου της, περιέχει συγχρόνως αμέσως ή εμμέσως αίτημα για επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης²⁶ αυτού που υποβάλλει το έγγραφο και απευθύνεται σε αρχή που ασκεί διοικητική εξουσία αρμόδια και υπόχρεη να αποτρέψει επιζήμιες συνέπειες της ενέργειας της παράλειψης». Αντίθετα προς τον ορισμό του νόμου²⁷, η αναφορά δε χρειάζεται να περιέχει “αιτιάσεις”, μομφές δηλαδή ή παράπονα για τυχόν δυσμενή συμπεριφορά της αρχής, παρόλο που κάτι τέτοιο αποτελεί σύνηθες φαινόμενο στην πραγματικότητα. Τούτο διότι, θα ήταν πράγματι παράλογο αν η έννοια της αναφοράς του άρθρου 10 είχε χαρακτήρα ηθικής επιβράβευσης. Ωστόσο, πρέπει μέσω της αναφοράς να ζητείται ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη της αρχής για το μέλλον, ²⁸ διαφορετικά δεν πρόκειται για αναφορά. ²⁹

Η ζητούμενη πράξη μπορεί να είναι και παροχή πληροφοριών ή άδεια προσβάσεως σε πληροφορίες. Ο νόμος, ακολουθώντας προφανώς την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 9 του 1952, που αντιμετωπίζει την αναφορά μόνο ως προσφυγή στην αρμόδια αρχή, αποκλείει να νοείται η αίτηση περί παροχής απλών πληροφοριών ως αναφορά. Ρητά πάντως το ισχύον Σ, όπως και ορίζεται στην παρ. 3 του άρθρου 10, αναφέρεται στην παροχή πληροφοριών και στη χορήγηση εγγράφων. Δεν υπάγονται λοιπόν στην έννοια της αναφοράς απλές εκφράσεις γνώμης για παράδειγμα που δε ζητούν από την αρχή να προβεί σε ορισμένη πράξη ή παράλειψη, δημοψηφισματικές εκδηλώσεις(αυτές είναι εφικτό να πραγματοποιούν προστατευμένες μόνον από το άρθρο 44 παρ. 2), ερωτήσεις και επερωτήσεις βουλευτών προς τους υπουργούς (ασχέτως αν στις ερωτήσεις και επερωτήσεις των βουλευτών μπορεί βέβαια να οδηγήσουν αναφορές ιδιωτών) και, τέλος αναφορές υπαλλήλων ή στρατιωτικών προς τους ανωτέρους τους.³⁰ Ως αναφορά όμως, λογίζεται η εγγραφή ορισμένου συμβάντος σε υπηρεσιακό βιβλίο από εκείνον που το χειρίζεται, όταν μαζί με τις επικαλούμενες αιτιάσεις έχει και αίτημα επανόρθωσης ή αποτροπής υλικής ή ηθικής βλάβης έστω και έμμεσα³¹.

Ενδεικτικά, αξίζει να αναφερθούν και άλλες συνήθεις περιπτώσεις αναφοράς από τη νομολογία, που όμως δεν έχουν το περιεχόμενο της αναφοράς του άρθρου 10 του Σ. Έτσι, με απόφαση του Σ.τ.Ε³² δεν αποτελεί αναφορά κατά το άρθρο 10 του Σ. η κοινή αναφορά τριών υπαλλήλων διότι δεν προκύπτει ότι οι αναφερόμενοι διατείνονται ότι έχουν υποστεί βλάβη σε συγκεκριμένο προσωπικό συμφέρον τους δεδομένου ότι γνωστοποιούσαν στο Υπουργείο περιστατικά που αναφέρονταν σε υπόθεση άλλου υπαλλήλου και γενικά κακές σχέσεις του αιτούντα με όλους τους υπαλλήλους καθώς και σοβαρά θέματα ασφάλειας του αρχείου.³³

²⁶ Α.Π 841/77, το Σ. 1978 σ.384 (κρίνει μη ορθή την απόφαση)

²⁷ Βλ. άρθρο 2 ν.δ 796/1971

²⁸ Πρβλ. ερμην. Δηλ. άρθρο 9 Σ. 1952

²⁹ Α.Π 1245/86, έννοια αναφοράς,(Ολ. Βουλ), το Σ., 1987, σ. 535

³⁰ Βλ. σχετικούς κώδ. και κανονισμ, άρθρα 20 και 21 π.δ. 130/1984 περί Κύρωσης Γενικού Κανονισμού Υπηρεσίας στο Στρατό

³¹ Βλ.1109/1985 Σ.τ.Ε (τμ. Στ'), το Σ.,1986, σ.476 επ. και 1241/1984(Ολ), το Σ,1985, σ.67 επ.

³² Σ.τ.Ε. 257/1993, Τμ. Γ'

³³ Μπέσιλα-Μακρίδη, Έλεγχος διοίκησης, τ. Α', 2004, σ.103 και 104

Επίσης, δε συνιστά αναφορά κατά την Ολομέλεια του Αρείου Πάγου ³□ έγγραφο δημάρχου προς δικηγορικό σύλλογο, που περιέχει μομφές ότι ο νομικός σύμβουλος του Δήμου δεν παραδίδει φακέλους υποθέσεων του και σχετικό αίτημα παράδοσης τους γιατί ο δικηγορικός σύλλογος δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει εκτελεστές πράξεις με το παραπάνω περιεχόμενο.³□

Τέλος, πρέπει να καταστεί σαφές πως στην έννοια της αναφοράς, όπως αυτή προσδιορίζεται στο άρθρο 10 του Σ, δεν περιλαμβάνονται έγγραφα, τα οποία περιέχουν υπομνήσεις, ανακοινώσεις ή συστάσεις.³⁶

Παράλληλα, καθίσταται απαραίτητο, να αναζητηθούν στο άρθρο 10 του Σ. τις προϋποθέσεις παραδεκτής ασκήσεως αναφοράς. Μια από αυτές είναι ο έγγραφος τύπος της³□, επομένως η προφορική αναφορά δεν προστατεύεται από το άρθρο 10. Από την υποχρέωση απαντήσεως από την πλευρά της διοίκησης, προκύπτει ότι η αναφορά πρέπει να περιέχει το όνομα και την υπογραφή ή κάποιο σημείο που να καθιστά σαφή την ταυτότητα του αναφερομένου, καθώς και τη διεύθυνση του ή, εν πάση περιπτώσει, τον τόπο στον οποίο πρέπει να σταλεί η αναφορά. Επί πλέον το άρθρο 10 ορίζει ότι οι αναφερόμενοι ασκούν το δικαίωμα τους σύμφωνα με τους νόμους του κράτους. Ο νόμος πράγματι απαιτεί τη σύνταξη της αναφοράς στην ελληνική και την ανακοίνωση, εκτός του ονόματος και της διευθύνσεως, και άλλων πολλών στοιχείων καθώς και τη χαρτοσήμανση της αναφοράς.

Ο νόμος ωστόσο, κωλύεται από το Σ και συγκεκριμένα από την παράγραφο 2 να ορίζει ως προϋπόθεση παραδεκτού της αναφοράς ότι δεν περιέχει ποινικές ή πειθαρχικές παραβάσεις.³□ Αντιθέτως, πρώτα απαντά η αρχή στην αναφορά και έπειτα μπορεί να ασκηθεί δίωξη, ύστερα μάλιστα από άδεια της αρχής.³⁹

Στην παράγραφο 3 θεμελιώνεται η υποχρέωση της αρχής προς απάντηση στα αιτήματα που της υποβάλλουν για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων και προβλέπει κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβάσεων. Εξάλλου ο νόμος[□] θεσπίζει δικαίωμα προσβάσεως σε διοικητικά έγγραφα με αρκετούς βέβαια περιορισμούς.

Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν αιτιολογημένα τη γνωστοποίηση διοικητικού εγγράφου μόνο στις περιπτώσεις που παραβιάζεται απόρρητο ή δυσχεραίνεται η διοικητική ή δικαστική έρευνα για την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παραβάσεως.

Πάντως η αναφορά δεν είναι επιτρεπτό να ασκηθεί μετά την παρέλευση μακρού χρονικού διαστήματος ώστε να προφυλαχθεί η πραγματική κατάσταση που ήδη δημιουργήθηκε [□]¹, και μπορεί, να ασκηθεί μόνο μια φορά.[□]² Επίσης, πρέπει να τονιστεί ότι τελικά, όταν γίνεται λόγος στην αναφορά του άρθρου 10 του Σ, νοείται μόνο ως προς τις διοικητικές αρχές και βέβαια διαφέρει από την ενδικοφανή προσφυγή, η οποία πρέπει να προβλέπεται ρητώς από ειδικό νόμο.

Εν κατακλείδι αναδεικνύεται η μεγάλη σπουδαιότητα του άρθρου 10 περί του δικαιώματος αναφοράς στις αρχές, του οποίου η άσκηση καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν προβλέπονται ή είναι πλέον απαράδεκτες τυπικές προσφυγές.

³□ Α.Π. 1245/1986 (Ολ.Βουλ.),το Σ, 1987, σ.53

³□ Α.Π παραπ. 1182/1985, το Σ, 1986, σ.684

³⁶ Hart Krüger, Grundgesetz Kommentar, 1996, σ.572

³□ Α. Δερβιτσιώτη, Η Κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Σ.1975/86, 1994, σ.98

³□ Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β', 2005, σ. 1375

³⁹ Βλ. άρθρα 6 και 7 ν.δ. 796/1971

[□]⁰ Βλ. άρθρο 16 νόμου 1599/1986

[□]¹ Σ.τ.Ε. αποφ. 166/1993

[□]² Σ.τ.Ε. αποφ. 1266/1956

Σχέση του δικαιώματος της αναφοράς με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα

(α)το δικαίωμα δικαστικής προστασίας

Όπως προαναφέρθηκε, στο άρθρο 10 του Συντάγματος μας, κατοχυρώνεται το δικαίωμα αναφοράς « στις αρχές » εν γένει. Εν προκειμένω νοούνται όμως μόνον οι διοικητικές αρχές στις οποίες και εγγράφως αναφέρεται ο αιτών. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του ισχύοντος Σ. φαίνεται πως παρουσιάζει πολλά κοινά, εξωτερικά τουλάχιστον, κοινά στοιχεία με το θεμελιώδες δικαίωμα της αναφοράς. Κατ' αρχήν και στις δυο περιπτώσεις, ο ιδιώτης δεν έχει αξίωση για ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της διοίκησης αλλά απαιτώντας μian απάντηση, θέτει σε κίνηση τη διοικητική διαδικασία προς όφελός του. Έτσι στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για δικονομικό δικαίωμα, στην περίπτωση της αναφοράς για διαδικαστικό.³ Στο βαθμό ωστόσο, που οι δικαστικές υπηρεσίες ασκούν καθαρά διοικητική λειτουργία, οι αναφορές που υποβάλλονται καλύπτονται εξ ολοκλήρου από το άρθρο 10.

(β)το δικαίωμα του συνέρχεσθαι

Η στενή συνάφεια ανάμεσα στο δικαίωμα της αναφοράς και στο δικαίωμα του συνέρχεσθαι γίνεται αντιληπτή ήδη στο Σ του 1444, όπου το δικαίωμα του συνέρχεσθαι αν και δεν είχε κατοχυρωθεί ρητά, συναγόταν από το άρθρο 7 , που κατοχύρωνε το δικαίωμα της αναφοράς. Υποστηρίχθηκε,⁴ ότι το δικαίωμα της συνάθροισης , ήταν αναγκαίο για την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στις Αρχές και δεν συγχέονταν οι τυχαίες συναθροίσεις με τις απαγορευμένες κατά το άρθρο 212 του παλαιού Π.Κ.⁵ Σήμερα, ίσως περισσότερο από ποτέ άλλοτε, τα δύο αυτά δικαιώματα ασκούνται πολύ συχνά παράλληλα αφού δεν είναι λίγες οι φορές που οι συναθροίσεις καταλήγουν σε υποβολή ομαδικών αναφορών προς τις δημόσιες αρχές συνήθως με θεσμικά ή συνδικαλιστικά αιτήματα.

(γ)το δικαίωμα ελευθερίας της γνώμης

Το δικαίωμα της αναφοράς θεωρήθηκε και ως μία από τις μορφές της ελευθερίας της γνώμης(άρθρο 14 παρ. 1 Σ.). Στη Γερμανία απλές εκφράσεις γνώμης θεωρούνται ότι εμπίπτουν στο άρθρο 5 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης που κατοχυρώνει την ελευθερία της γνώμης προβλέποντας ότι καθένας έχει το δικαίωμα να εκφράζει και διαδίδει ελεύθερα τη γνώμη του προφορικά , γραπτά και με παραστάσεις και να αντλεί ανεμπόδιστα πληροφορίες από κάθε γενικά προσιτή πηγή και όχι στο άρθρο 17 που εγγυάται το δικαίωμα της αναφοράς. Κάτι παρόμοιο ισχύει και στο δικό μας Σ. Το δικαίωμα της αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 48 του Σ. μας δεν αναστέλλεται ούτε σε περίπτωση κήρυξης της Χώρας σε κατάσταση πολιορκίας.

□

□³ Δαγτόγλου,ε.α, σ.1370

□□ Παπαδούκα, αρχαί συνταγμ.δικαίου, σ.155

□□ Κ.Κωστή, ερμην. Ποινικού νόμου, σ.221 επ.

Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος της αναφοράς

Ο Ν. 149/1914

Ο Νόμος αυτός αφορά το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές, που ασκείται ως ατομικό δικαίωμα που 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.^{□⁶}

Από συνταγματική πάντως άποψη παρόλο που η νομοθετική ρύθμιση είναι διαφορετική, η Αρχή υποχρεούται να προβεί σε ενέργεια ακόμη και όταν δεν υπάρχει αιτίασις, δηλαδή παράπονο για βλάβη δικαιώματος ή συμφέροντος από πλευράς της αλλά απλή συμβουλή ή υπόδειξη ενέργειας ωφέλιμης για το κοινωνικό σύνολο ή τους διοικουμένους, εφόσον η ενδιαφερόμενη αρχή συμφωνεί με την ωφελιμότητα του μέτρου που υποδεικνύεται.^{□□} Στο άρθρο 2 του εν λόγω νόμου προέβλεπε την υποβολή αναφορών η οποία θα έπρεπε να είναι νομίμως συντεταγμένη, δηλαδή να φέρει την υπογραφή του αιτούντος ή αυτού που τον εκπροσωπεί.^{□□}

Επί των αναφορών που προβλέπονται από το νόμο αυτό η απάντηση της αρχής για απόφαση ή ενέργεια πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός τριάντα ημερών, προθεσμία που αποτελεί ανώτατο όριο για την πρώτη ενέργεια. Εάν για την οριστική ρύθμιση της υπόθεσης κρίνει η αρχή ότι απαιτούνται και άλλες ενέργειες έχει την ευχέρεια να προβεί σε αυτές και μετά την παρέλευση της προθεσμίας. Εάν, τέλος, για την οριστική ρύθμιση της υπόθεσης, απαιτηθούν και άλλες ενέργειες, αυτές μπορούν να πραγματοποιηθούν μετά την παρέλευση της προθεσμίας, πρέπει όμως να είναι «ταχεία».

Το β' εδ. του άρθρου 3 ρύθμιζε ειδικά την περίπτωση υποβολής αναφορών που απευθύνονται σε Υπουργούς. Η ευθύνη των αρμοδίων υπαλλήλων προϋποθέτει την παράδοση της αναφοράς σ' αυτούς, αλλά και την εκ μέρους του Υπουργού εντολή προς ενέργεια. Εάν δεν δοθεί εντολή από τον Υπουργό, ή αυτή είναι εσφαλμένη, μπορεί να καταστεί υπεύθυνος κατά τις ειδικές διατάξεις περί ευθύνης των Υπουργών.^{□⁹}

Το Ν.Δ. 796/1971

Το δικαίωμα της αναφοράς που κατοχυρώνει το άρθρο 10 του Συντάγματος 1975/86, ρυθμίζεται λεπτομερέστερα με το Ν.Δ. 796/1971.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν.Δ. 796/1971 αναφορά θεωρείται κάθε έγγραφο που περιλαμβάνει « αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινός ή οργάνου αυτής» και με την οποία ο αναφερόμενος μπορεί να ζητά τη διεξαγωγή μιας απλής υλικής πράξης ή να ζητά την ανάκληση την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση πράξης που έχει εκδοθεί. Η αναφορά πάντως δεν μπορεί να αφορά κυβερνητικές πράξεις και κατά την παρ. 2 του άρθρου 2 του διατάγματος αυτού δεν αποτελούν αναφορά, πρώτον η αίτησις περί παροχής απλών πληροφοριών, δεύτερον ένδικο μέσο ή δικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου, και τρίτον κάθε ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη υπό του νόμου. Το Ν.Δ, αποκλείει την αίτηση

⁴⁶ Βλ. Σβώλου-Βλάχου, το Σ της Ελλάδος, μέρος 1, Ατομικά δικαιώματα, τομ. β, σ.175, Τσάτσου, η αίτηση θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον Δίκαιον, σ.32, Βεγλερή, η συμμόρφωσης της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Σ.τ.Ε, σ.132 επ.

⁴⁷ Σβώλου- Βλάχου, ε.α, ,σ.175, αντίθετη η Σ.τ.Ε 462/1954(τιμ. Β)

^{□□} Σβώλου- Βλάχου, ε.α, σ.170 και σημ.58

⁴⁹ Σβώλου- Βλάχου, ε.α, σ.179

περί παροχής απλών πληροφοριών από την αίτηση της αναφοράς.

Το ισχύον Σ όμως, στην παρ. 3 του άρθρου 10 ότι η αρμόδια Αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο. Έτσι καθίσταται δυνατή η πληρέστερη απόλαυση του δικαιώματος της αναφοράς στις Αρχές, διότι επιτρέπει την κίνηση εκ μέρους του διοικουμένου και προληπτικού ελέγχου της διοικητικής δράσης. □⁰ Μπορεί βεβαίως ως αναφορά να μη θεωρείται ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου, το θέμα όμως αλλάζει στην περίπτωση που τα δικαστήρια ασκούν διοικητικές λειτουργίες, όπου και οι αναφορές καλύπτονται πια από το άρθρο 10. Η ενδικοφανής προσφυγή δεν αποτελεί αναφορά επίσης. Υποβάλλεται στο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο ή το όργανο που ιδρύει ο νόμος για την κρίση της προσφυγής αυτής. Η προσφυγή, ωστόσο, δε μπορεί να οδηγήσει σε χειρότερηση θέσεως του διοικουμένου εκτός κι αν κάτι τέτοιο επιτρέπεται από το νόμο. □¹

Στο άρθρο 3 του εν λόγω Ν.Δ. προβλέπεται ότι με την αναφορά ζητείται από την αρχή που έχει εκδώσει την πράξη, ανάκληση της, ακύρωση ή τροποποίηση και μπορεί να ακολουθήσει η έκδοση μιας νέας. Εάν μετά τον έλεγχο η Αρχή εμμένει στην αρχική της άποψη χωρίς να προβεί σε νέα έρευνα, τότε η πράξη της έχει απλώς βεβαιωτικό χαρακτήρα. □²

Όσον αφορά στους δημοσίους υπαλλήλους, αν αυτοί είναι υποχρεωμένοι να απαντήσουν στον αναφερόμενο και παρ' αυτά παραλείψουν να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους που προβλέπονται από το άρθρο 10 του Σ. και το Ν.Δ. 796/1971, υπέχουν και πειθαρχική ευθύνη □³ ανεξάρτητα από την ποινική και αστική ευθύνη, που μπορεί να επιφέρει ακόμα και την ποινή της οριστικής παύσης.

Ο Ν. 2690/1999 « Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας »

Σημαντική είναι κατά κύριο λόγο η διάταξη του άρθρου 5 του Κ.Δ.Δ. □ □ όπου προβλέπεται η πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά αλλά και στα ιδιωτικά έγγραφα τα οποία φυλάττονται από τις διοικητικές αρχές. Για του λόγου το αληθές, για τα δεύτερα σε αντίθεση με τα πρώτα, απαιτείται να υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον. Τα έγγραφα επομένως πρέπει να είναι σχετικά με υπόθεση του ενδιαφερομένου. Τα έγγραφα που αναφέρονται σε συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, η αρμόδια αρχή έχει διακριτική ευχέρεια να μην ικανοποιήσει το αίτημα γνώσης τους, διότι μπορεί να περιέχουν πολιτικής φύσεως θέματα.

Άξιο λόγου είναι ακόμη το άρθρο 10 του Κ.Δ.Δ. με τον τίτλο “ Προθεσμίες προς ενέργεια”, όπου καθιερώνεται η υποβολή εγγράφου και με μηχανικά μέσα. Η διάταξη της παρ. 2 προβλέπει ότι ο ενδιαφερόμενος, μπορεί μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία να υποβάλλει το έγγραφο με μηχανικό μέσο που να αποτυπώνει την ημερομηνία αποστολής και λήψης και σε χρονικό πλαίσιο πέντε ημερών να υποβάλλει έγγραφο που φέρει την ιδιόχειρη υπογραφή του. Αν προβλέπεται συνυποβολή πιστοποιητικών ή δικαιολογητικών κατά βάση και αυτά δε συνυποβάλλονται για λόγους που αφορούν την αρχή, αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή τους από τον ενδιαφερόμενο με παράλληλη αναφορά του λόγου μη συνυποβολής των.

□⁰ Α. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 505

□¹ Σ.τ.Ε 19/ 1962

□² Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β, σ.1372

□³ άρθρο 5 Ν.Δ. 796/1971

□ □ ΦΕΚ, Α' 45, 9.3.1999

Περιορισμός δικαιώματος αναφοράς

Βάσει νομοθετικών επιφυλάξεων

Τις βασικές επιφυλάξεις τις θέτει το ισχύον Σ και συνάγεται πως η αναφορά πρώτα εξετάζεται και λαμβάνεται απόφαση από την αρχή και επί του αιτήματος που περιέχει και έπειτα ασκείται ενδεχομένως δίωξη για τις παραβάσεις που υπάρχουν τυχόν σε αυτή. Το Σύνταγμα μάλιστα απαιτεί ότι και τότε η δίωξη δε μπορεί να γίνει χωρίς προηγούμενη άδεια από πλευράς της αρχής. ⁶

Τέσσερις είναι οι επιφυλάξεις νόμου που συνοδεύουν το δικαίωμα της αναφοράς:

1. ο αναφερόμενος οφείλει να τηρεί τους « νόμους του κράτους»
2. η αρχή υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια « επί τη βάσει των κειμένων διατάξεων»
3. η αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων « όπως νόμος ορίζει»
4. σε περίπτωση μη απαντήσεως « καταβάλλεται και ειδική χρηματική αποζημίωση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»

Η επιφύλαξη νόμου όπως γίνεται αντιληπτό περιορίζει το δικαίωμα της αναφοράς μόνο εφόσον υπάρχει σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση. Ο κοινός νομοθέτης περιορίζεται λόγω της επιφύλαξης του νόμου στο άρθρο 10 του Σ. αφενός από την αρχή της αναλογίας ανάμεσα στον περιορισμό του δικαιώματος της αναφοράς και στον επιδιωκόμενο σκοπό του, αφετέρου από την αρχή της απαγόρευσης προσβολής της ουσίας του δικαιώματος. Οι νόμοι του κράτους, οι γενικοί νόμοι, δεσμεύουν και το δικαίωμα αναφοράς. Επιπλέον, μπορούν να και να το ρυθμίσουν γενικά όπως το Ν.Δ. 796/1971. Υπό αυτή την έννοια οι νόμοι του κράτους ορίζουν τη διαδικασία, αλλά όχι και την ουσία του δικαιώματος, ανίκανοι ως φαίνεται εν προκειμένω να αναιρέσουν το δικαίωμα του καθενός του άρθρου 10 ούτε τον κύκλο των αντικειμένων της αναφοράς.

Στο πλαίσιο ειδικών εξουσιαστικών σχέσεων

Ενδιαφέρον και μάλιστα ιδιαίτερο, παρουσιάζει η περίπτωση των προσώπων που τελούν σε ειδική κυριαρχική σχέση, κυρίως δε, οι κρατούμενοι , οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι στρατιωτικοί. ⁹

Όπως προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 29 του ισχύοντος Σ. « απαγορεύονται οι οποιασδήποτε μορφή εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων των δικαστικών λειτουργιών , των στρατιωτικών εν γένει και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας και δημοσίων υπαλλήλων, ως και η ενεργός υπέρ κόμματος δράσεις των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δημοσίων επιχειρήσεων, ως και των οργάνων τοπικής αυτοδιοικήσεως».

άρθρο 10 παρ.2 Σ

⁶ άρθρο 10 παρ.2 Σ

Σβώλος- Βλάχος, Β', σ.166

Ν. 1851/1989, ΦΕΚ Α' 122-(Κώδικας Βασικών Κανόνων για τη Μεταχείριση των Κρατουμένων)

⁹Π.Δ. 130/1984 -(Κύρωση του Γενικού Κανονισμού Υπηρεσίας στο Στρατό)

Ως εκ τούτου, τα πρόσωπα αυτά, δεν επιτρέπεται να υποβάλουν αναφορά της οποίας το περιεχόμενο αποτελεί εκδήλωση υπέρ πολιτικών κομμάτων, γιατί ενδεχομένως μπορεί να θεωρηθεί κατά τη συνταγματική διάταξη ως δράση υπέρ κόμματος.⁶⁰

Τέλος, οι νόμοι του κράτους δεν περιορίζουν το δικαίωμα της αναφοράς στην ουσία του, παρά μόνον μπορούν να προβλέψουν περιορισμούς που αφορούν τη μορφή της αναφοράς και να τιμωρούν την αντιπειθαρχική συμπεριφορά, η οποία ενδεχομένως να φτάσει ως τη διάπραξη ομαδικής απείθειας.⁶¹

⁶⁰ Παπαδάκη,1992, σ.510

⁶¹ (Στο ισπανικό Σ, οι στρατιωτικοί ασκούν το δικαίωμα αναφοράς μόνο ατομικά, άρθρο 29 παρ. 2)

Φορείς και Αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς

(α) φορείς

Στο ισχύον Σ, όπως και σε προγενέστερα συντάγματα, το δικαίωμα της αναφοράς ως προς τους φορείς του, έχει πανανθρώπινο χαρακτήρα και δεν αφορά μόνον τους Έλληνες πολίτες. Η παρ. 1 τουλάχιστον μας δίνει ρητώς κάτι τέτοιο, αφού το δικαίωμα αναφοράς έχει «καθένας ή πολλοί μαζί». Επομένως το συγκεκριμένο δικαίωμα μπορεί να το ασκήσει και αλλοδαπός ή έστω ανιθαγενής, ανεξαρτήτως μάλιστα αν η αναφορά έγκειται σε ιδιωτικό συμφέρον του αναφερομένου ή γενικό συμφέρον ή έχει πολιτικό ή μη περιεχόμενο.⁶² Το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί τόσο από φυσικά πρόσωπα, κατοχυρώνεται και για νομικά πρόσωπα⁶³ ιδιωτικού δικαίου⁶⁴.

Ειδικότερα, το Σ. θεωρεί τα φυσικά πρόσωπα καταρχήν ικανά για να είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ικανότητα αυτή, φαίνεται να συμπίπτει με την ικανότητα δικαίου (αρθρ. 34 Α.Κ.). Ως εκ τούτου, οι ανίκανοι για δικαιοπραξία, δε μπορούν να υποβάλουν αναφορά. Εν τούτοις, θεωρείται πως, ο ανήλικος που έχει συμπληρώσει το δέκατο έτος της ηλικίας του, ως άτομο με περιορισμένη ικανότητα για δικαιοπραξία, είναι ικανός για την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς.⁶⁵

Το ισχύον Σ, παρά τη προοδευτικότητά του και στον τομέα των ατομικών δικαιωμάτων, δεν απαλλάχθηκε τελείως από την «φοβία των ομάδων», περιορίζοντας ρητά την προστασία των δικαιωμάτων αυτών μόνο στα φυσικά πρόσωπα.⁶⁶ Η αντίθετη άποψη, που φαίνεται να έχει επικρατήσει ιδίως στη θεωρία δεν επικαλείται καμιά ειδική συνταγματική θεμελίωση, θεωρώντας αυτονόητη την ικανότητα των νομικών προσώπων να είναι υποκείμενα των ατομικών δικαιωμάτων.⁶⁷

Όπως και γενικότερα, έτσι και στην περίπτωση του δικαιώματος αναφοράς τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι φορείς οιονεί θεμελιώδους δικαιώματος έναντι του κράτους μόνο στον βαθμό που αυτό αναγνωρίζεται ρητώς στο Σ, όπως προπάντων η πλήρης αυτοδιοίκηση των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων⁶⁸ και η διοικητική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.⁶⁹ Ο νόμος μπορεί αδιαμφισβήτητα να καθιερώνει τα ατομικά δικαιώματα και υπέρ των νομικών προσώπων. Στο άρθρο 1 του Ν.Δ. 796/1971 κατοχυρώνεται το δικαίωμα της αναφοράς για όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Το δικαίωμα της αναφοράς, μπορεί βεβαίως να ασκηθεί και από κοινού (καθένας ή πολλοί μαζί), επομένως αυτό του προσδίδει το χαρακτηρισμό του συλλογικού ή ομαδικού δικαιώματος.

Πάντως, μετά την προσθήκη της παρ. 1 εδ. γ' του άρθρου 25 \square° του αναθεωρημένου Σ εισάγεται πλέον ενεργά η αρχή της τριτενέργειας, της ισχύος δηλαδή των συνταγματικών δικαιωμάτων σε επίπεδο ιδιωτικού δικαίου.

⁶² Σβώλος- Βλάχος, Β', σ.155 και Δαγτόγλου, ε.α, Β', σ.1378

⁶³ Βλ. Άρθρο 1 Ν.Δ. 796/1971

⁶⁴ \square Σβώλος- Βλάχος, Β', σ.158, 163/4

⁶⁵ \square Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Α', σ.95

⁶⁶ Ράικου, Τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, σ.124 και σημ. 19 και 20

⁶⁷ \square Γεωργοπούλου, Ελληνικών Συνταγματικών Δίκαιον, τ. Γ, σ.171/181

⁶⁸ \square Βλ. Άρθρο 16 παρ. 5 υποπαρ.1 εδ. 1 Σ

⁶⁹ Βλ. Άρθρο 102 παρ. 2 εδ. 1 Σ

\square° Ανθόπουλου, Η τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως συνταγματική Αρχή, ανάλυση Σ, σε Δ.τ. Α, σ.677

(β) αποδέκτες

Ως αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς, θεωρούνται σύμφωνα με το ισχύον πάντοτε Σ, οι αρχές εν γένει. Έχει ήδη επισημανθεί, ωστόσο, πως εννοούνται μόνον οι διοικητικές αρχές. Από το άρθρο 10 προστατεύονται ακόμη και εκείνες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες, οι αναφορές των δικαστικών αρχών στρέφονται κατά ενέργειας ή παράλειψης των διοικητικής φύσης, όπως και οι υπηρεσίες της βουλής όταν ασκούν διοικητική λειτουργία. □¹

Η θεωρία υποστηρίζει πως αφού από τη φύση του το δικαίωμα της αναφοράς απευθύνεται προς τις δημόσιες αρχές, δεν αναπτύσσει τριτενέργεια. Εφόσον όμως το σύγχρονο κοινωνικό κράτος υποχρεούται όχι μόνον να σέβεται αλλά και να προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα, η δέσμευση της ιδιωτικής εξουσίας, δηλαδή η τριτενέργεια προκύπτει ως αναγκαίο αποτέλεσμα της δράσης της κρατικής εξουσίας. □²

Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, αποδέκτης του δικαιώματος της αναφοράς μπορεί να είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη ως ανεξάρτητη μάλιστα διοικητική αρχή, θεσμός για τον οποίο θα γίνει λόγος στο δεύτερο μέρος της παρούσης εργασίας.

□¹ Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, σ.554

□² Δημητρόπουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, τ. Γ, σ.80

Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή διοικητικά όργανα του κράτους. Πρόκειται, για κατά κανόνα συλλογικά διοικητικά όργανα με αρμοδιότητα την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Η ανεξαρτησία των Αρχών συνίσταται στο ότι δεν υπάγονται στην ιεραρχική εξουσία της Κυβέρνησης. Η ανεξαρτησία αυτή των Αρχών, αποτελεί το αναμφίβολο ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο αυτών, το οποίο τις διακρίνει από τις άλλες διοικητικές Αρχές.³ Οι Α. Α κατατάσσονται σε τέσσερις επιμέρους κατηγορίες⁴ : στην πρώτη κατηγορία, υπάγονται αυτές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις ενώ στη δεύτερη κατατάσσονται οι Αρχές που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Σε μια τρίτη κατηγορία υπάγονται οι Α. Α που ασχολούνται με τη λειτουργία της αγοράς⁵ και με τη διαφύλαξη του οικονομικού ανταγωνισμού και τέλος, στη τέταρτη, περιλαμβάνονται οι μεικτές Α. Α που λειτουργούν ως θεσμική εγγύηση για την προστασία ατομικών δικαιωμάτων.

Στις Ανεξάρτητες Αρχές, περιλαμβάνεται και ο Συνήγορος του Πολίτη, που όμως αποτελεί μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο και υπάγεται με βάση την παραπάνω διάκριση στη δεύτερη κατηγορία αφού ένας από τους βασικούς του ρόλους, είναι η προστασία της αμεροληψίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Σε αντίθεση προς τις λοιπές Ανεξάρτητες Αρχές, των οποίων η ίδρυση και η και η συνταγματική κατοχύρωση γεννούν ζητήματα που αφορούν τη νομιμοποίηση και τη νομική φύση των πράξεων τους εν όψει της διάκρισης των λειτουργιών, ο Συνήγορος του Πολίτη ξεκίνησε το βίο του απαλλαγμένος από το βάρος τέτοιων νομικών ζητημάτων. Νομικής φύσης είναι, ωστόσο, η στροφή την οποία η ίδια η Αρχή, σε σειρά επίσημων κειμένων της, διακηρύσσει ότι επιχειρεί και ειδικότερα, η πανηγυρική αποκήρυξη του ελεγκτικού "συγκρουσιακού" λόγου, υπέρ ενός τρόπου σκέψης και δράσης που θέλει να αποκαλείται διαμεσολαβητικός και να επιδιώκει την ισόρροπη ικανοποίηση διοίκησης και πολιτών(λογική του θετικού αθροίσματος).⁶

Η Αρχή αυτή κατοχυρώνεται συνταγματικά με το άρθρο 103 παρ. 9⁷ κατά το οποίο « Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του στο ίο που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή». Ο θεσμός αυτός καθιερώθηκε αρχικά με το Ν. 2477/1997 « Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης » και τον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν. 3094/2002 « Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

Το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν.2477/1997 όριζε ότι συνιστάται διοικητική αρχή που ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή. Επιπλέον, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η διάταξη αυτή περιλήφθηκε στο άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 3094/2003 με φραστικές αλλαγές.

³Ράικου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α, σ.867

⁴ Μπέσλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α, σ.173

⁵ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΕ, 21-3-2001, σ.6222

⁶ ΣτΠ, Ετήσια ΈΚΘΕΣΗ 1999, σ.9

⁷ Πρακτικά Βουλής, 21-3-2001, σ.6173 επ, 6201 επ

Η Συνταγματική και η Νομοθετική ρύθμιση του Συνηγούρου του Πολίτη

Η τροποποίηση και ιδιαίτερα η συμπλήρωση του Ν.2477/1997 που ρύθμιζε το θεσμό του ήταν αναγκαία λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσης της Αρχής από τη Ζ Αναθεωρητική Βουλή. Παράλληλα, στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος, ο αναθεωρητικός νομοθέτης έθεσε τους βασικούς κανόνες που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Α.Α που προβλέπονται σε άλλες διατάξεις του Σ. Εξάλλου, η Βουλή ψήφισε πρόσφατα διατάξεις που περιέχουν ρυθμίσεις κοινές(Ν.3051/2002) για όλες τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες Α.Α, ενώ η κατοχύρωση του θεσμού του στο προβλέπεται από το άρθρο 103 παρ. 9 του Σ, όπου προβλέπεται « Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγούρου του Πολίτη που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή»

Ο Ν. 3094/2003 « Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» εξειδικεύει ή και συμπληρώνει τις γενικές συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις. Αλλά και οι περισσότερες από τις διατάξεις του Ν.2477/1997 διατηρούνται και επαναμβάνονται προκειμένου να διατηρηθεί η συνοχή του νομοθετικού πλαισίου της Αρχής.

Με το Ν.3094/2003 η Αρχή διατηρεί τα δυο βασικά διακριτικά της γνωρίσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες συνταγματικές Ανεξάρτητες Αρχές: το μονοπρόσωπο χαρακτήρα της, καθώς και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα, οι οποίες συνεχίζουν να ασκούνται με την έκδοση μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Βάσει του ίδιου νόμου ακόμη, διευρύνεται και το φάσμα των δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται στον έλεγχο του Σ.τ.Π. Η σημαντικότερη ίσως καινοτομία του νόμου αυτού είναι πως η Αρχή, παρεμβαίνει διαμεσολαβητικά και σε σχέσεις μεταξύ ιδιωτών , πράγμα το οποίο, ως προς τις υπόλοιπες αρμοδιότητες του Συνηγούρου, επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση , όπως άλλωστε ίσχυε και στον προηγούμενο νόμο. ⁹

Όπως άλλωστε έχει επισημανθεί, στα επίπεδα που δρα το ίδιο το κράτος, που μπορεί να παραβιάσει κανόνες και πρέπει να ελεγχθεί και αυτό, εκεί ιδίως η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, ως υπηρεσία η οποία είναι δυνατό να λειτουργήσει πέρα και έξω από πολιτική ποδηγέτηση και χειραγώγηση. Βεβαίως, όπου χρειάζεται ο καταγγελτικός λόγος μιας Ανεξάρτητης Αρχής, δικαιολογείται η ύπαρξη μιας τέτοιας αρχής, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, γι' αυτό υπάρχει και σε τόσες άλλες χώρες και είναι ένας θεσμός πετυχημένος. ⁰

Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΜΖ' , 7-1-2003, σ.1751

⁷⁹ Βλ, άρθρο 4 παρ. 2 Ν.2477/1997

⁰ Π. Παυλόπουλος, νομοσχέδιο του Ν. 3094/2003

Οι λόγοι θεσμοθέτησης του Συνηγούρου του Πολίτη

Η θεσμοθέτηση του Συνηγούρου του Πολίτη, αποτέλεσε το φυσικό επακόλουθο μιας σειράς προβλημάτων στο κράτος, δυσκόλως αντιμετωπίσιμων και πολύ συχνά, απροσπέλαστων για τους πολίτες.

Ο πρώτος λόγος έγκειται, ειδικότερα, στην αδυναμία του δημοκρατικού μας πολιτεύματος να αναπτυχθεί στη χώρα μας η κοινωνία των πολιτών. Εντός του πολιτικού μας συστήματος, ο πολίτης καταπιέζεται και ταλαιπωρείται από τη γραφειοκρατία^{□1} και την κακοδιοίκηση αφού τα στενά κομματικά πολλές φορές συμφέροντα, υπερισχύουν συστηματικά των ευρύτερων συμφερόντων του πολίτη. Δημιουργείται κατ' αυτόν τον τρόπο μια αδράνεια στη δημόσια διοίκηση, ένα κλίμα εκφυλισμού και μια παθολογία ακόμη αφού δεν έχουν αναπτυχθεί οι κατάλληλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί.^{□2}

Επιπλέον, η δημόσια διοίκηση, προϋποθέτει το συστηματικό έλεγχο και την παρακολούθηση του τρόπου αντιμετώπισης των αιτημάτων των πολιτών και την ανταπόκριση της διοίκησης σε αυτά. Αναμφίβολα όμως, 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 μειώσει την απόσταση που τους χωρίζει, έχει μεγαλώσει το χάσμα. Στην Ελλάδα, 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 των πολιτών είναι αναγκαία. Αυτό θα επιτευχθεί αν τεθούν φραγμοί στην αυταρχικότητα και στις αυθαιρεσίες της διοίκησης με έλεγχο των οργάνων της πολιτείας. Διότι, οι ελεγκτικοί που υπάρχουν, δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων ώστε να συμβάλουν στην εξομάλυνση των σχέσεων διοίκησης- πολιτών.

Μάλιστα, ο κυριότερος έλεγχος, αυτός της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, που 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)^{□3} τις δικαστικές αποφάσεις.

Η Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου για το ΣτΠ επισημαίνει τα θέματα αυτά θεωρώντας πως καθίσταται αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγχουν σε βάθος και σύντομα μια υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος και εμβραθύνεται το Κράτος Δικαίου.^{□□}

□

□¹ Αθανασοπούλου, Η ελληνική δημόσια διοίκηση, τ.2, σ.1

□² Πρακτικό ΔΕΔΔΔΤΔ νομοσχεδίου ΥΠ.ΕΣ, Ο ΣτΠ και το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δ.Δ, Σύνοδος Α', Σ. 2,3

□³ π.χ Ν.Δ. 3983/59 Περί μέτρων προς βελτίωσιν της λειτουργίας των Δ.Δ, ΦΕΚ Α 197/1959

□□ Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α', σ.198 επ

Όσο λοιπόν πιο εκτεταμένος είναι ο διοικητικός τομέας , όσο πιο πολύ δεν έχει συνηθίσει στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο, τόσο πιο αναγκαία κρίνεται η παρουσία και η δράση του Συνηγούρου του Πολίτη.□□

Επιπλέον, η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών, κρίνεται αναγκαία. Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας ανάμεσα στους οποίους ο ΣτΠ καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο. Ο στο, 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.

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 διοικουμένου, η ανεξάρτητη αυτή διοικητική αρχή ενεργεί περισσότερο ως υπερασπιστής των συμφερόντων του πολίτη , παρά ως τρίτος που παρεμβαίνει για να επιλύσει με ευέλικτος και συνοπτικό τρόπο τη διαφορά. Πάντως η αναγκαιότητα του θεσμού του ΣτΠ είχε γίνει εμφανής συγκεντρώνοντας ευρεία κοινωνική και πολιτική συναίνεση.

Η θεσμοθέτηση του ΣτΠ 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.□⁶

□□

□□ Αιτιολογική Έκθεση, της 7-2-1997, σ.3

⁸⁶ Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α' , 202-204

Νομική φύση του Συνηγόρου του Πολίτη

Η Αιτιολογική Έκθεση, του ιδρυτικού Ν. 2477/1997 « Ο Συνηγός του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» προέβλεπε « ότι ο θεσμός συγκροτείται ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή» □□, ενώ το άρθρο 1 παρ. 1 του ίδιου νόμου, ορίζει ότι « συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται Συνηγός του Πολίτη». Υπέρ του ότι ο ΣτΠ θεωρείται ανεξάρτητη αρχή, ορίζεται και από την αναθεωρημένη διάταξη της παρ. 9 του άρθρου 104 του Σ αλλά και ο Ν. 3094/2003 στο άρθρο 1 παρ. 1.

Έτσι, το θεσμό του ΣτΠ ως ανεξάρτητη αρχή ρυθμίζουν τόσο οι διατάξεις του Σ που αναφέρονται στις Αρχές(άρθρο 101 Α), ο εκτελεστικός του Συντάγματος Ν. 301/2002 και ο ιδρυτικός Ν.3094/2003. Αποστολή του θεσμού είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α, των ν.π.δ.δ, και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του ιδρυτικού νόμου, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Αξίζει να σημειωθεί πως, διοικητική αρχή θεωρήθηκε επίσης και ο Γάλλος Mediateur που αποτέλεσε το πρότυπο για τον Έλληνα ομόλογο του.

Πιο συγκεκριμένα, με την απόφαση "Retail" της 10-7-1981 το γαλλικό ΣτΕ κατηγορηματικά δέχθηκε το χαρακτηρισμό της νομικής φύσης του Mediateur ως διοικητικής αρχής 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 και στην πρότασή του για την υπόθεση " Retail" ο Κυβερνητικός Επιτροπος και επικύρωσε το γαλλικό ΣτΕ σε εμπειριστατωμένη μελέτη του στην οποία εντάσσει εξαιτίας κυρίως της ευρύτητας της ανεξαρτησίας του και της αποστολής του τον Mediateur στην κατηγορία των Ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.□□

Τέλος, η ψήφιση του Ν. 3304/2005 για την «εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» αποτελεί τομή για την προαγωγή της αρχής της ισότητας και την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας. Το νομοθέτημα αυτό ενισχύει τον ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη, προσθέτοντας νέες αρμοδιότητες που αναμένεται να συμβάλουν στην αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της θεσμικής αποστολής του.

□□ Βλ. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΑ', 20-3-1997, σ.4993

□□ Μπέσιλα- Μακρίδη, τ. Α', σ.210

Διαδικασία αναφοράς/ προσφυγής στο Συνήγορο του Πολίτη

Ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη, κατά τη μέχρι στιγμής λειτουργία του, έχει κινηθεί κατά κανόνα στη διευκόλυνση της διαβούλευσης μεταξύ των μερών, διοικουμένου από τη μια και της διοίκησης από την άλλη, και τις περισσότερες φορές επιχειρηματολογεί είτε επί τη βάσει ρητών διατάξεων, ενίοτε υποδεικνύοντας εναλλακτικές οδούς για την ερμηνεία αυτών είτε επί τη βάσει γνωστών αρχών του δημοσίου δικαίου, όπως εκείνες έχουν διαπλασθεί από τη νομολογία. □⁹

Ο Συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει τη διαμεσολάβηση αυτή είτε αυτεπαγγέλτως, για σχετικά θέματα που απασχολούν την κοινή γνώμη, είτε, κυρίως, μετά από ενυπόγραφη αναφορά προσώπου(πολίτη, ένωσης πολιτών ή νομικού προσώπου) του οποίου δικαίωμα ή νόμιμο συμφέρον θίγεται άμεσα από ατομική διοικητική πράξη ή και από οποιαδήποτε άλλη ενέργεια ή παράλειψη της Διοίκησης. Κατ' εξαίρεση δεν ερευνά θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα κάποιων ειδικά οριζόμενων δημόσιων υπηρεσιών (κατά βάση των δικαστικών και στρατιωτικών αρχών, της Αστυνομίας, της Εκκλησίας της Ελλάδος κ.α.) Επίσης, δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν διοικητικές ενέργειες οι οποίες δημιουργούν δικαιώματα υπέρ τρίτων ή καταστάσεις ευνοϊκές για τρίτους (οι οποίες ανατρέπονται μόνο δικαστικά), εκτός αν υπάρχει προφανής παρανομία ή βλάπτεται έντονα το περιβάλλον. Τέλος δεν έχει αρμοδιότητα επί υποθέσεων που εκκρεμούν σε δικαστήριο.

Η αναφορά πρέπει να υποβληθεί μέσα σε έξι μήνες από τότε που ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση για την ενέργεια ή την παράλειψη της Διοίκησης. Η αναφορά μπορεί να υποβληθεί είτε αυτοπροσώπως, είτε ταχυδρομικά, είτε με τηλεομοιοτυπία (fax). Η αναφορά πρέπει να περιέχει τα ακόλουθα:

Πρώτον, συνοπτική περιγραφή του προβλήματος, δεύτερον αναφορά ποια είναι η εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία, τρίτον τις ενέργειες που έχουν προηγηθεί, τέταρτον, το αποτέλεσμα τους και πέμπτον, κάθε αποδεικτικό στοιχείο που μπορεί να βοηθήσει στη διερεύνηση του θέματος. Μετά την υποβολή της αναφοράς αυτής, ο Συνήγορος του Πολίτη διερευνά το ζήτημα θέτοντας σχετικά ερωτήματα στους εμπλεκόμενους φορείς οι οποίοι και υποχρεούνται να συνεργαστούν. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να θέσει μια αναφορά στο αρχείο αν κρίνει ότι είναι προφανώς αόριστη, αβάσιμη ή ασήμαντη. Σε κάθε περίπτωση πάντως ενημερώνεται ο πολίτης που υπέβαλε την αναφορά.

Αξίζουν λίγης προσοχής τα εξής: Η υποβολή της αναφοράς δεν εξαρτάται από την άσκηση ή μη αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής. Δεν διακόπτει ούτε αναστέλλει τις προθεσμίες για προσφυγή στα δικαστήρια (γενικά για την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος). Στην περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται πριν κρίνει επί αυτής το αρμόδιο όργανο ή πριν παρέλθει άπρακτη η σχετική τρίμηνη προθεσμία. Με απλά λόγια, αν υπάρχει μια περίπτωση όπου μπορεί να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, σε κάθε περίπτωση αυτή ασκείται. Αν όχι ή αν αυτή απορριφθεί (ρητά ή σιωπηρά, με την άπρακτη παρέλευση τριμήνου), τότε θα πρέπει ο πολίτης να επιλέξει αν θα καταφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη ή στα Διοικητικά Δικαστήρια, δεδομένου μάλιστα ότι, όπως προαναφέραμε, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί να επιληφθεί υποθέσεων που εκκρεμούν δικαστικά.

Από τη στιγμή λοιπόν που ο αναφερόμενος είναι αναγκασμένος να επιλέξει ποιον από τους δύο δρόμους θα ακολουθήσει, θα πρέπει να σταθμίσει τα συν και τα πλην καθενός από αυτούς.

⁸⁹ Μιχάλης Τσαπόγας, Ο ΣτΠ και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, σ.15

Έτσι, όπως προκύπτει καθαρά από όλα όσα αναφέρθηκαν, ο δρόμος του Συνηγόρου του Πολίτη είναι πιο γρήγορος, πολύ πιο απλός για έναν μη νομικό και τελείως ανέξοδος. Παρουσιάζει όμως το μειονέκτημα ότι δεν έχει τη διαφάνεια που έχει μια δίκη (δηλαδή δεν προβλέπεται περαιτέρω συμμετοχή του ενδιαφερομένου στη διαδικασία πέρα από την υποβολή της αναφοράς) και, επίσης, ότι μετά από αυτόν, αν τελικά δεν συνάγεται το επιθυμητό αποτέλεσμα, δεν υπάρχει πλέον άλλο μέσο στη διάθεσή του πολίτη (ενώ αν προσέφευγε στο δικαστήριο θα μπορούσαμε να πάει και στο Εφετείο και στο Συμβούλιο της Επικρατείας). Δημιουργείται δηλαδή στον πολίτη δικαίωμα επιλογής.

Βέβαια, στην πράξη μια δημόσια αρχή εγνωσμένου κύρους και δεδομένης αμεροληψίας καταλαμβάνει σαφώς πλεονεκτική θέση σε σύγκριση με κάθε άλλο νομικό παραστάτη, ιδίως σε σχέση με την προδιάθεση της διοίκησης και τις συνακόλουθες προοπτικές πειθούς. Η συχνή επίκληση όμως αυτής της πλεονεκτικής θέσης, παρεισάγει τον κίνδυνο να παρεξηγηθεί η ύπαρξη της Αρχής, και να εκληφθεί αυτή σαν ένας μηχανισμός πολιτικής διαμεσολάβησης⁹⁰, διατεθειμένος να υποστηρίξει πάση θυσία τα αιτήματα των πελατών. Κάτι τέτοιο, βέβαια, θα ήταν άδικο, αφού ο ΣτΠ, πριν καν προχωρήσει σε εκτίμηση της νομιμότητας των κρίσιμων διοικητικών πράξεων, προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας αυτού καθ' εαυτό του αιτήματος.⁹¹

⁹⁰ Πρακτικά της Βουλής- Συνεδρίαση ΡΑ' της 20-3-97, σ.4987

⁹¹ Μιχάλης Τσαλόγας, Ο ΣτΠ και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, σ.14

Αρμοδιότητες και Ερευνητική Διαδικασία του Συνηγόρου του Πολίτη

(α) Αρμοδιότητες

Ο Συνήγορος, όπως προέβλεπε το άρθρο 3 παρ 1 του Ν.2477/1997 και με τη σχετικά πρόσφατη συμπλήρωσή του με το Ν. 3094/2003 είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες⁹² του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες, δήμοι, νομαρχίες), των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ κ.λπ.), των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται, βεβαίως, οι τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Στη διάταξη της παρ 2, παράλληλα, καθιερώνονται δημόσιες αρχές ή κατηγορίες υποθέσεων που κατ' εξαίρεση δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΣτΠ. Αυτό συμβαίνει, είτε για να αποφευχθεί η ανάμειξη της Αρχής σε θέματα πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης είτε για τη διαφύλαξη, κατά το μέγιστο δυνατόν, της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Ειδικότερα, δεν υπάγονται στη διαμεσολαβητική και ελεγκτική αρμοδιότητα της αρχής, θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων, θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα ορισμένων αρχών (π.χ. των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της ΕΥΠ) ή άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών (π.χ. του ΑΣΕΠ), θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι πράξεις υπουργών και υφυπουργών ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας και τέλος οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Επιπλέον, η διαμεσολάβηση του ΣτΠ αποκλείεται επίσης, αν έχουν περάσει τουλάχιστον 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την τελευταία, σχετική με την υπόθεσή του, πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης και δεν προέβη σε καμία άλλη ενέργεια προς αυτήν, σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Βεβαίως, θα ήταν ίσως ορθότερο να γίνει πρόβλεψη ώστε ο ΣτΠ να παρεμβαίνει διαμεσολαβώντας προς τη διοίκηση και σε υποθέσεις που εκκρεμούν, όπως εξάλλου και ο Mediateur που πέτυχε να επιβάλει μια λεπτή ισορροπία ανάμεσα στη γενική απαγόρευση επέμβασης όσο εκκρεμεί η υπόθεση στο δικαστήριο και στη δυνατότητα του να απευθύνει συστάσεις στην εμπλεκόμενη διοικητική αρχή.⁹³

Έτσι, θα μπορούσαν να αποτραπούν χρονοβόρες και δαπανηρές διαδικασίες, χωρίς αυτό να σημαίνει καμία παρέμβαση στη δικαιοσύνη, αφού πάντοτε διαμεσολαβητικές είναι οι ενέργειές του.⁹⁴

⁹² ΣτΕ 3244/1989 Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σ.23 υποσ.3

⁹³ άρθρο 11, Ν.76-3 της 3-1-1993

⁹⁴ Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τ.Α', σ.212 επ.

(β) Ερευνητική διαδικασία

Ο Συνήγορος του Πολίτη, επλαμβάνεται των θεμάτων που εμπíπτουν στις αρμοδιότητες του, είτε όπως προαναφέρθηκε κατόπιν ενυπόγραφης αναφοράς είτε αυτεπαγγέλτως. Η σημαντικότερη καινοτομία του Ν.3094/2003 είναι ότι δέχεται αναφορές που αφορούν παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού.

Ο ΣτΠ 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 προσβάλλει συμφέρον προστατευόμενο από το Σ και το νόμο, ή αρνείται να εκπληρώσει υποχρέωση που επιβάλλεται από δικαστική απόφαση, ή αρνείται να εκπληρώσει υποχρέωση που επιβάλλεται από Διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη ή ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της ασφάλειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.⁹⁵

Σχετικά με τη διεξαγωγή της έρευνας του, ο ΣτΠ μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη είτε διότι αυτή κρίνεται απολύτως αναγκαία από τη φύση της υπόθεσης, είτε διότι αυτή δεν έχει διενεργηθεί ήδη από τη διοίκηση, εκτός κι αν ο θιγόμενος πολίτης αμφισβητεί την ορθότητα των πορισμάτων της πραγματογνωμοσύνης την οποία διενήργησε η διοίκηση είτε τέλος, δεν υπάρχει δυνατότητα να διενεργηθεί από μέλος του επιστημονικού προσωπικού του στα πλαίσια των καθηκόντων του.⁹⁶

Ο ΣτΠ μπορεί να ζητεί κατά την έρευνα και τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης. Πάντως, αφού ο ΣτΠ και το προσωπικό της Αρχής υπέχουν καθήκον εχεμύθειας για έγγραφα ή στοιχεία των οπίων λαμβάνουν γνώση και είναι απόρρητα, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατά τον Κ.Δ.Δ και κάθε άλλης συναφούς διάταξης, θα έπρεπε να προβλεφθεί η πρόσβασή τους σε όλα τα διοικητικά έγγραφα.⁹⁷

Μετά το πέρας της έρευνας ο ΣτΠ εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να 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 Πολίτη.⁹⁸

Οι αναφορές των πολιτών καταχωρούνται σε ειδικό μητρώο και προωθούνται στον αρμόδιο κύκλο δραστηριότητας. Τις έρευνες ενεργούν οι ειδικοί επιστήμονες σε συνεργασία με τους βοηθούς επιστήμονες και με την ευθύνη του αντίστοιχου Βοηθού Συνηγόρου που κατανέμει και τις αναφορές. Με την ανάθεση της υπόθεσης, ο ειδικός επιστήμονας επικοινωνεί και εφόσον το κρίνει σκόπιμο και αναγκαίο, επισκέπτεται την υπηρεσία και μελετά επί τόπου την υπόθεση. Συνεργάζεται επίσης, με τους ενδιαφερόμενους πολίτες ή τυχόν τρίτους που εμπλέκονται στην εξεταζόμενη υπόθεση. Μετά το πέρας της έρευνας συντάσσεται πόρισμα, στο οποίο περιλαμβάνεται η περιγραφή της υπόθεσης, τα στοιχεία που έχουν υποβληθεί ή χρησιμοποιηθεί, οι ενέργειες που έγιναν για την εξέταση της υπόθεσης, οι διαπιστώσεις και προτάσεις.

Το πόρισμα γνωστοποιείται κατά περίπτωση, στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, στον νομάρχη, δήμαρχο ή στο ανώτατο όργανο διοίκησης, και προκειμένου για νομικά πρόσωπα, στις αρμόδιες υπηρεσίες και στον πολίτη που υπέβαλε τη σχετική αναφορά. Στο πόρισμα μπορεί να τάσσεται προθεσμία μέσα στην οποία η αρμόδιες υπηρεσίες οφείλουν να ενημερώσουν την Αρχή για τις ενέργειες σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων, ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους.⁹⁹ Αν η μη αποδοχή δεν δικαιολογείται επαρκώς, η Αρχή μπορεί να δημοσιοποιήσει την άρνηση εφαρμογής των προτάσεων του.

Αν και από την έρευνα προκύπτει ότι δεν είναι δυνατή η επίλυση του προβλήματος, ενημερώνεται ο ενδιαφερόμενος με ειδικό έγγραφο, όπου εξηγούνται οι λόγοι που κάνουν αδύνατη την επίλυση και αναφέρονται οι ενέργειες που έγιναν.

Όταν μέσα από την έρευνα ευρύτερου αριθμού αναφορών εμφανίζονται κοινά χαρακτηριστικά αποτελεσματικότητας, κακοδιοίκησης, χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ο ΣτΠ εξετάζει συνολικά με τους αρμόδιους φορείς την επίλυση των διαφορών αυτών, προτείνοντας συγχρόνως αλλαγές.

Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Ο ΣτΠ μπορεί να προκαλέσει με έγγραφο του προς το αρμόδιο όργανο, την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την παραπάνω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου.

Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο ΣτΠ διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα.

Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο ΣτΠ διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.¹⁰⁰

⁹⁵ άρθρο 3 παρ.3 Ν3094/2003

⁹⁶ άρθρο 6 παρ. 1 Π.Δ. 273/1999

⁹⁷ άρθρο 4 παρ. 10 Ν3094/2003

⁹⁸ άρθρο 4 παρ.6 Ν3094/2003

⁹⁹ άρθρο 4 παρ.6 Π.Δ 273/1999

¹⁰⁰ άρθρο 4 παρ. 11 Ν 3094/2003 και Μπέσιλα- Μακρίδη 'Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α', σ.226 επ.

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η διεκπεραίωση των αναφορών των πολιτών γίνεται από τους πέντε κύκλους εργασιών στους οποίους έχει οργανωθεί η αρχή. Πιο σημαντικός ίσως καθίσταται 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.

Ως προς το δικαίωμα της αναφοράς που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Σ, αυτό υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές σε σύντομη ενέργεια κατά τις κείμενες διατάξεις και σε αιτιολογημένη απάντηση προς τους πολίτες.

Περαιτέρω, ο Ν.1943/91, ορίζει συγκεκριμένες σύντομες προθεσμίες για διεκπεραίωση των υποθέσεων και οριστική απάντηση, για χορήγηση πληροφοριών και πιστοποιητικών και για τη διαβίβαση των αιτημάτων στις αρμόδιες υπηρεσίες.

Ο ΣτΠ αντιμετώπισε αρκετές περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των υπηρεσιών στις παραπάνω υποχρεώσεις. Σε κάποιες περιπτώσεις, η επίσημη απάντηση απέδιδε την καθυστέρηση αυτή, έστω και εσφαλμένα σε συγκεκριμένους λόγους, όπως στην αρχή της μυστικότητας των ερευνών. Σε άλλες περιπτώσεις, η καθυστέρηση οφείλεται σε αδικαιολόγητη αδράνεια των αρμοδίων. Ο ΣτΠ διαπίστωσε τελικώς ότι θα ήταν χρήσιμη μια προσπάθεια ευαισθητοποίησης μέσω εγκυκλίων προς τις δημόσιες υπηρεσίες, διαμορφώνοντας μετά από αυτό πρότυπο επιστολής προς τις δημόσιες υπηρεσίες με το οποίο εξηγούνται διεξοδικά οι σχετικές υποχρεώσεις τους.

Αναδεικνύεται εν τέλει, η τεράστια ίσως συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη αφενός στη διατήρηση της αρχής της νομιμότητας, αφετέρου στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, δηλαδή των βασικών παραμέτρων που εν τέλει συνθέτουν την αρχή του κράτους δικαίου. Το γεγονός, μάλιστα, ότι ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη έχει εκλεγεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, αποτελεί δείγμα αναγνώρισης της αποφασιστικής συμβολής του και στην εδραίωση και την ενδυνάμωση του θεσμού τόσο στην Ελλάδα, όσο και διεθνώς.¹⁰¹

¹⁰¹ Μπέσιλα- Μακρίδη, 'Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α', σ. 232-233 και υποσημείωση 1
Χρυσανθάκης, ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, σ.10

Συμπεράσματα

Στο άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος, κατοχυρώνεται το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις Αρχές που εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές αρχές και την αξίωση ταχείας ενεργείας και αιτιολογημένης απαντήσεως των αρχών. Ως εκ τούτου το εν λόγω δικαίωμα έχει διπλό περιεχόμενο. Το δικαίωμα αυτό αφορά μόνο τις διοικητικές αρχές και με την αναφορά που απευθύνεται στην αρχή, συνήθως ζητείται ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης που έχει ήδη εκδοθεί.

Το άρθρο 10, προβλέπει ως προϋπόθεση παραδεκτής ασκήσεως αναφοράς τον έγγραφο τύπο της. Φορείς τού εν λόγω δικαιώματος μπορούν να είναι κατά βάση φυσικά πρόσωπα αλλά και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αν και το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί και συλλογικά ή ομαδικά. Κατά την κρατούσα άποψη το δικαίωμα δεν αναπτύσσει τριτενέργεια ενώ εναπόκειται η άσκηση του και σε ορισμένους περιορισμούς βάσει επιφυλάξεων νόμου.

Ανεξάρτητη διοικητική αρχή είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Επιλαμβάνεται των θεμάτων αυτών είτε κατόπιν ενυπόγραφης αναφοράς είτε αυτεπαγγέλτως και κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος.

Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Παράρτημα

(α) Περίληψη

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο, αφορά το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, όπως προβλέπεται στο άρθρο 10 του Σ. Το δικαίωμα αυτό, θεμελιώνει το καθήκον της αρμόδιας αρχής να δεχτεί μια γραπτή αίτηση και να απαντήσει στον αναφερόμενο. Εμφανίζει, κατά την κρατούσα γνώμη θετικό και αρνητικό περιεχόμενο και κατοχυρώνεται κυρίως υπέρ των φυσικών προσώπων. Το δεύτερο μέρος αφορά το Συνήγορο του Πολίτη που αποτελεί ανεξάρτητη αρχή και επομένως οι πολίτες μπορούν να αναφερθούν και σε αυτόν. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 παρ. 9 του Σ. Σκοπός της ανεξάρτητης αυτής αρχής, είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και τέλος, η τήρηση της νομιμότητας στην κοινωνία.

The thesis consists of two parts. The first part, touches on the right of reference to the authorities as it is provided by the 10th article of the Constitution. This right establishes the authority's obligation to accept a written request and send a reply. Its content, according to the most widespread point of view, is not only positive but also negative and is recognized mainly in favor of legal persons. The second part, deals with Ombudsman, an independent administrative authority, where citizens can submit requests too. Ombudsman is consolidated by the 103rd article, 9th paragraph, of the Constitution. This independent authority, tries to protect fundamental rights, militate maladministration and retain the legality in society.

(β) Λήμματα

Δικαίωμα	Right
Αναφορά	Reference
Αρχές	Authorities
Σύνταγμα	Constitution
Καθήκον	Obligation
Αίτηση	Request
Θετικό περιεχόμενο	Positive content
Αρνητικό περιεχόμενο	Negative content
Συνήγορος του Πολίτη	Ombudsman
Ανεξάρτητη Αρχή	Administrative Authority
Πολίτης	Citizen
Θεμελιώδες Δικαίωμα	Fundamental Right
Κακοδιοίκηση	Maladministration
Νομιμότητα	Legality
Κοινωνία	Society

(γ) Νομολογία

- 841/ 1977 ΑΠ, το Σ 1978, σ.384 επ, Έγγραφο με χαρακτήρα αναφοράς
- 1109/1985 ΣτΕ (τμ. Στ'), το Σ 1986, σ.476 επ, Έγγραφή σε ημερολόγιο φρουράς δικαστικής φυλακής
- 1182/1985 ΑΠ, Ποινικά Χρονικά, τόμος ΛΣΤ, 1986, σ.183, Έγγραφο Δημάρχου προς Δικηγορικό Σύλλογο
- 1245/1986 ΑΠ (Ολομ Βουλ), 1986, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α (www.dsanet.gr), Υπόθεση άδειας δικηγορικού Συλλόγου
- 3244/1989 ΣτΕ, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου 1990, τόμος 49, σ.70, Προσωπικό ασφάλειας σε απεργία και αίτηση ακυρώσεως
- 54/1999 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Ολομ), Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α (www.dsanet.gr), Η αίτηση θεραπείας και η αναφορά σε σχέση με τις εκδιδόμενες από το ΑΣΕΠ ατομικές διοικητικές πράξεις
- 1214/2000 ΣτΕ, Διοικητική Δίκη 2002, τόμος 43, σ.1117, Ακύρωση πράξης της Ελληνικής Αστυνομίας πράξεων/ παραλείψεων της δημόσιας διοίκησης
- 1041/2004 ΣτΕ, Νο Β 2004, τόμος 52, σ.1481, Η Αναφορά στο Συνήγορο του Πολίτη και η άσκηση ένδικων μέσων
- 200/2007 Διοικητικό Ακυρωτικό Εφετείο, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α (www.dsanet.gr), Αναφορά εκπαιδευτικού στον προϊστάμενο της
- 18/2007 ΣτΠ, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α (www.dsanet.gr), Παραβίαση αρχών χρηστής διοίκησης και μεροληπτική στάση ΝΠΔΔ σε βάρος πολιτών
- 688/2009 ΣτΠ, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Δ.Σ.Α (www.dsanet.gr), Προθεσμίες διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη διοίκηση

(δ) Βιβλιογραφία

- Αθανασοπούλου Κ, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, σε Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1995
- Ανθόπουλου Χ, Η τριτενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως συνταγματική Αρχή. Μια ανάλυση του άρθρου 25 παρ.1 εδ. γ' του Συντάγματος, σε Δ.τ.Α, τ.15, 202, σ.677
- Βεγλερή Φ, Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα, 1977
- Γεωργοπούλου Κ, Το Κοινοβουλευτικό Σύστημα Κυβερνήσεως, 1947
- Δερβιτσώτη Α, Η Κοινοβουλευτική Αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος 1975/1986, 1994
- Δαγτόγλου Π, Ατομικά Δικαιώματα, τόμ Α' και Β', αναθεωρημένη έκδοση 2005
- Δημητρόπουλου Ανδρέα, Συνταγματικά Δικαιώματα, τ.Γ', τεύχη 1-3, 2008
- Duguit L, Traite de droit Constitutionnel, έκδ. 2^η, τόμ. 5^{ος}, Les Libertes Pybliques, 1925
- Forkosh M, Constitutional Law, 1963
- Gallwas H.U, Grundrechte, έκδ. 2^η, 1995
- Hafelin U.- Haller W., Schweizerischen Bundesstaat, Ein Grundriss, έκδ. 3^η, 1993
- Jellinek, Allgemeine Staatslehre
- Κωστή Κ, Ερμηνεία του εν Ελλάδι ισχύοντος Ποινικού Νόμου, τ. Β', Ειδικόν Μέρος, έκδ. 4^η, υπό Α. Μπουροπούλου, 1929
- Kruger Hart, σε M. Sachs, Grundgesetz Kommentar, Munchen, 1996
- Μάνεση Αρ, Η θρησκευτική Ελευθερία, Συνταγματικά Δικαιώματα α', Ατομικές Ελευθερίες δ', έκδ.1982
- Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ, Έλεγχος Διοίκησης, τ. Α', εκδ. 2004
- Παπαδάκη Π, Ο περιορισμός της κομματικής δραστηριότητας των υπαλλήλων του κράτους και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, σε Διοικητική Δίκη, 1992, σ.10 επ.
- Παυλόπουλου Πρ, Σύγχρονα Προβλήματα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, Νομικό Βήμα, 1993
- Ράικου Α, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, τόμ Β', τεύχ α', 1984
- Του ιδίου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ 1, Εισαγωγή- Οργανικό Μέρος, Β' έκδοση, 2002
- Σβώλου Αλ- Βλάχου Γ, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τόμ. Β', 1955
- Σπηλιωτόπουλου Ε, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 6^η έκδ,1993, σ.23
- Stein E, Staatsrecht, έκδ. 144, 1993
- Τάχου Α, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1996
- Τσαπόγα Μ, ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, 2003
- Τσάτσου Δ, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα 1, Γενικό Μέρος, 1988
- Χριστιανού Β- Περάκη Μ, Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

- Χρυσανθάκη Χ, ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, 2003
- www.dsanet.gr
- www.jurisconsultus.gr
- www.kepka.org
- www.law.uoa.gr/~adimitrop
- www.synigoros.gr/annual199

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΑ: Ανεξάρτητες Αρχές
 ΑΚ: Αστικός Κώδικας
 ΑΠ: Άρειος Πάγος
 ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
 Δ.Δ: Δημόσια Διοίκηση
 ΔΕΔΔΤΔ: Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης
 Δ.Σ.Α: Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
 Δ.τ.Α: Δικαιώματα του Ανθρώπου
 εδ: εδάφιο
 εκδ: εκδόσεις
 επ: επόμενα
 ερμ: ερμηνεία
 Κ.Δ.Δ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
 κωδ: κώδικας
 Ν: Νόμος
 ΝΔ: Νομοθετικό Διάταγμα
 Νο Β: Νομικό Βήμα(νομικό περιοδικό)
 ν.π.δ.δ: νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
 Ολ: Ολομέλεια
 Ο.Τ.Α: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
 παρ: παράγραφος
 ΠΚ :Ποινικός Κώδικας
 π.χ: παραδείγματος χάριν
 σ: σελίδα
 Σ: Σύνταγμα
 ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας
 ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη
 τ: τόμος
 το Σ: το Σύνταγμα(νομικό περιοδικό)
 ΥΠ.ΕΣ: Υπουργείο Εσωτερικών
 υποπαρ: υποπαράγραφος
 ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
 ΧΘΔΕΕ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης