



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αθήνα, 25-6-2019

**Γνωμοδότηση υπ' αριθμ. 159/2019
Ατομική**

Γνωμοδοτών: Αναστάσιος Κ. Κολούτσος, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθμόν πρωτ. 2019/0003813/10-4-2019 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών / Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας / Διεύθυνση Ιθαγένειας / Τμήμα Καθορισμού Ιθαγένειας.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν δύναται η αρμόδια υπηρεσία να χορηγήσει τα έγγραφα που έχει στον διοικητικό φάκελο και σχετίζονται με υπόθεση του αιτούντος, ενώ εκκρεμεί η διοικητική διαδικασία της εκδόσεως αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, σχετικά με την ελληνική ή μη ιθαγένεια αποβιώσαντος προσώπου που εγκατέστησε τον αιτούντα κληρονόμο του εκ διαθήκης, η οποία (διαδικασία) κινήθηκε βάσει δικαστικής αποφάσεως και σχετικής αιτήσεως του αιτούντος. Σε καταφατική περίπτωση, αν η χορήγηση των εγγράφων δύναται να λάβει χώρα: α) και πριν την συνεδρίαση του Συμβουλίου Ιθαγένειας, β) μόνο αφού εκδοθεί και η σχετική ως άνω γνωμοδότηση του Συμβουλίου Ιθαγένειας, γ) μόνο μετά την ολοκλήρωση της εν λόγω διοικητικής διαδικασίας με την έκδοση της σχετικής υπουργικής αποφάσεως.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, η γνώμη μου έχει ως εξής:

Ιστορικό

Στο ανωτέρω έγγραφο ερώτημα της υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, δίδεται το ακόλουθο πραγματικό και υποβάλλεται το

εξεταζόμενο ερώτημα κατ' επίκληση της διατάξεως της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η οποία ορίζει τις απαγορεύσεις ασκήσεως του δικαιώματος προσβάσεως του ενδιαφερομένου στα έγγραφα διοικητικά στοιχεία:

1. Ο Σ.Α., κάτοχος βελγικού διαβατηρίου και βελγικής ταυτότητας, γεννηθείς στο Κάιρο της Αιγύπτου στις -/-/1927, απεβίωσε στο Παλαιό Φάληρο Αττικής στις -/-/2014. Έκτοτε υφίσταται δικαστική διαμάχη για την κληρονομία του αποβιώσαντος Σ.Α. μεταξύ, της συζύγου του, της Μ-Κ. Σ, και του τέκνου του, του Φ-Μ. Α, αφ' ενός, με τον εκ διαθήκης κληρονόμο του αποβιώσαντος, του Μ. Χ., αφ' ετέρου. Το Τριμελές Εφετείο Αθηνών, δικάζοντας σε δεύτερο βαθμό, ανέβαλε τη συζήτηση της υποθέσεως, έως ότου εκδοθεί από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών απόφαση ως προς το κρίσιμο ζήτημα της κτήσεως ή μη της ελληνικής ιθαγένειας από τον Σ.Α. και, σε καταφατική περίπτωση, της διατηρήσεως από αυτόν της ελληνικής ιθαγένειας κατά τον χρόνο του θανάτου του. Ο στην εν λόγω δίκη εφεσίβλητος – εναγόμενος Μ.Χ. επέδωσε, στις 22-11-2018, την ως άνω δικαστική απόφαση στην ερωτώσα υπηρεσία με συνημμένη αίτησή του με την οποία, ζήτησε, μεταξύ άλλων, να λάβει γνώση κάθε ενέργειας της υπηρεσίας, κάθε εγγράφου που θα περιέλθει σε αυτήν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, αρχές και φορείς, σχετιζόμενο με την υπόθεσή του και να του γνωστοποιηθεί η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Ιθαγένειας. Η υπηρεσία ερωτά εάν δύναται να χορηγήσει τα έγγραφα που έχει στον διοικητικό φάκελο και σχετίζονται με υπόθεση του αιτούντος, ενώ εκκρεμεί η διοικητική διαδικασία της εκδόσεως αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών. Σε καταφατική περίπτωση, εάν η χορήγηση των εγγράφων δύναται να λάβει χώρα: α) και πριν την συνεδρίαση του Συμβουλίου Ιθαγένειας, β) μόνο αφού εκδοθεί και η σχετική ως άνω γνωμοδότηση του Συμβουλίου Ιθαγένειας, γ) μόνο μετά την ολοκλήρωση της εν λόγω διοικητικής διαδικασίας με την έκδοση της σχετικής υπουργικής αποφάσεως. Τέλος, ο Μ.Χ., στις 31-1-2019, επέδωσε στην ερωτώσα υπηρεσία δεύτερη αίτηση (υπ. αριθμ. πρωτ. Φ. 214950/2137/2019) με την οποία, εκ νέου, ζήτησε όλα όσα διέλαβε με την αρχική αίτησή του. Κατά τον χρόνο συντάξεως του ερωτήματος δεν είχε ακόμη λάβει χώρα η υπογραφή των σχετικών πρακτικών της

συνεδριάσεως του Συμβουλίου Ιθαγένειας από τα μέλη του, το οποίο συνεδρίασε στις 29-1-2019.

Κατόπιν τούτων υπεβλήθη το ανωτέρω ερώτημα

Εν τω μεταξύ με το υπ' αριθμ. πρωτ. 214950/2019/23-5-2019 έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας, το οποίο περιήλθε στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Εσωτερικών στις 29-5-2019 (αρ. πρωτ. 223-670/29-5-2019) ενημερώθηκε το Γραφείο ότι το Συμβούλιο Ιθαγένειας διατύπωσε την υπ' αριθμ. 2145/29-1-2019 σύμφωνη γνώμη του και, ύστερα από αυτήν, εξεδόθη η υπ' αριθμ. Φ. 214950/2019/0007567/17-4-2019 σχετική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Β' 1743/17-5-2019.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Στα άρθρα 5Α παρ. 1 και 10 παρ. 1 και 3 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 5Α

«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει».

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. (...)

3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και εννόμων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

3. Στο άρθρα 1, 8 παρ. 1 και 3 του π.δ/τος. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» (Α' 34) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1 Πρόσβαση σε έγγραφα (Άρθρο 5 ν. 2690/1999)

«1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για τον σκοπό αυτόν.

5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».



Άρθρο 8 Ορισμοί (Άρθρο 4 ν. 344/2006, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 3 ν. 4305/2014)

«Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 του προηγούμενου άρθρου, για την εφαρμογή του παρόντος Κεφαλαίου νοούνται ως:

1. «Φορείς του δημόσιου τομέα», οι κρατικές αρχές, κεντρικές και περιφερειακές, οι ανεξάρτητες αρχές διοικητικές αρχές, οι Ο.Τ.Α. πρώτου και δευτέρου βαθμού, τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ., οι κατά την παράγραφο 2 αυτού του άρθρου οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις που σχηματίζονται από μία ή περισσότερες από τις αρχές αυτές ή από έναν ή περισσότερους από τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

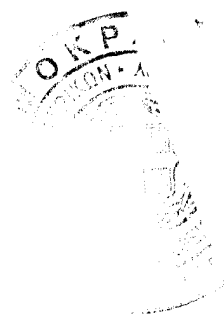
2. (...).

3. «Έγγραφο», κάθε έγγραφο, τμήμα εγγράφου, πληροφορία ή δεδομένο που εκδίδεται ή έχει ανατεθεί προς διαχείριση στους φορείς του δημοσίου τομέα, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, και ιδίως μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις διοικητικών αρχών γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις, αναφορές, ανεξάρτητα από το μέσο αποτύπωσης που χρησιμοποιείται (π.χ. αποτύπωση σε χαρτί, αποθήκευση σε ηλεκτρονική μορφή ή ηχητική, οπτική, οπτικοακουστική εγγραφή). Ως «έγγραφα», για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού του νόμου λογίζονται και τα ιδιωτικά έγγραφα που βρίσκονται σε αρχεία (φακέλους) φορέων του δημοσίου τομέα και χρησιμοποιήθηκαν ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής τους δράσης».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, εν' όψει και του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπ' όψιν μας από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

4. Το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος, αποτελεί δε συνέχεια και συνέπεια του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση, που προβλέπεται στο άρθρο



5Α Συντ. Επίσης, βρίσκει έρεισμα και στα άρθρα 1, 2 παρ. 1, και 20 Συντ., συνδεδεμένο έτσι, πρωτίστως, με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της φανεράς δράσεως της διοικήσεως, η οποία αποτελεί έναν από τους όρους πραγματώσεως, στο πλαίσιο του διοικητικού μηχανισμού, της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου και πρέπει, ενόψει της σπουδαιότητάς του για το κράτος δικαίου, να παρέχεται απρόσκοπτα από τη Διοίκηση (ΣτΕ 6/2006, 1/1993, ΟΛΝΣΚ 535/2008). Παράλληλα, η αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα της ελεύθερης αναπτύξεως της προσωπικότητας απαιτούν ο καθένας να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά, ενώ η αποτελεσματική άσκηση των λεγόμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων (δικαίωμα αναφοράς, δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως και δικαίωμα δικαστικής προστασίας) προϋποθέτουν την επαρκή πληροφόρηση του ενδιαφερομένου.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ήδη άρθρο 1 του π.δ/τος 28/2015 (Α' 34), τα έγγραφα που βρίσκονται στα αρχεία των δημοσίων υπηρεσιών διακρίνονται σε διοικητικά (παρ. 1) και ιδιωτικά (παρ. 2) και τίθενται διαφορετικές προϋποθέσεις προσβάσεως σε κάθε μια από τις κατηγορίες αυτές. Διοικητικά είναι τα έγγραφα, τα οποία ενδεικτικώς αναφερόμενα, στο νόμο, είναι τα συντασσόμενα και εκδιδόμενα από τους φορείς του δημοσίου τομέα, όπως η έννοια αυτή προσδιορίζεται ρητώς στο άρθρο 8 παρ. 1 του π. δ/τος 28/2015 (οι κρατικές αρχές, κεντρικές και περιφερειακές, οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι ο.τ.α. α' και β' βαθμού, τα λοιπά ν.π.δ.δ, οι κατά την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις που σχηματίζονται από μία ή περισσότερες από τις αρχές αυτές ή από έναν ή περισσότερους από τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου). Ως διοικητικά έγγραφα δεν νοούνται μόνον οι διοικητικές πράξεις, με την τεχνική έννοια του όρου, ήτοι οι εκτελεστές πράξεις, αλλά και οι γνωμοδοτήσεις, οι εγκύκλιοι, οι μελέτες, οι εκθέσεις, οι απαντήσεις, τα πρακτικά και, εφ' όσον η απαρίθμηση είναι ενδεικτική, κάθε πράξη της Διοικήσεως («Διοικητικό Δίκαιο / Σιούτη, έκδ. 2004, σελ 255 Β, Επ. Σπηλιωτόπουλος: «Διοικητικό Δίκαιο» δέκατη πέμπτη έκδοση, 2017, σελ. 145, αριθμ. 156, υποσημ. 1, ΟΛ ΝΣΚ 19/2017, ΟΛΝΣΚ 535/2008, ΝΣΚ 148/2014, πρβλ και ανάλογη διατύπωση στην παράγραφο 1 του άρθρου 5

του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως, άλλωστε συνέβαινε και στην αντίστοιχη διάταξη του προϊσχύσαντος άρθρου 16 ν. 1599/1986, κατά την εισηγητική έκθεση του οποίου «με τον όρο διοικητικό έγγραφο εννοείται όχι μόνο τα έγγραφα με την στενή έννοια του όρου, αλλά ό,τι υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης», ΣτΕ 243/2000, 106/1999, 3943/1995, 1397/1993, ΟΛΝΣΚ 482/1995, ΟΛΝΣΚ 665/1998). Επίσης στην έννοια των διοικητικών εγγράφων εμπίπτουν και τα σχέδια των διοικητικών εγγράφων, που φυλάσσονται στον οικείο φάκελο κάθε υποθέσεως (ΝΣΚ 587/1995), εφ' όσον φέρουν τα στοιχεία της εκδούσας διοικητικής αρχής, την ημερομηνία συντάξεώς τους, αριθμό πρωτοκόλλου της υπηρεσίας, μονογραφές όλων των ενδιαμέσων, μέχρι τον τελικό υπογράφοντα οργάνων καθώς και την υπογραφή του οργάνου που έχει την τελική αρμοδιότητα εκδόσεως (ΣτΕ 94/2013, σκ. 13, ΟΛΝΣΚ 19/2017, ΟΛΝΣΚ 535/2008, ΝΣΚ 68/2015, 117/2006,), οπότε και απαγορεύεται κάθε αλλοίωση του περιεχομένου τους (ΝΣΚ 383/2000, 80/1999). Αντιθέτως, σχέδια ή απλές σημειώσεις που δεν φέρουν υπογραφή ή δεν αποδεικνύουν την, από ορισμένη διοικητική αρχή, προέλευσή τους ή περιέχουν αβέβαιο, μη οριστικό, ευρισκόμενο ακόμη στο στάδιο της κατάρτισεως, περιεχόμενο δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του ν. 2690/1999 και ήδη παραγράφου 1 του άρθρου 1 του π. δ/τος 28/2015, διότι δεν περιέχουν τελειωμένη βούληση διοικητικού οργάνου, το περιεχόμενό τους δύναται οποτεδήποτε να μεταβληθεί και είναι, συνεπώς, δυνατόν η αυτοτελής επισκόπησή τους να οδηγήσει σε εσφαλμένη αντίληψη για την δράση της Διοικήσεως, ουσιαστικώς αναιρώντας την αρχή της φανεράς δράσεως αυτής, την οποία υπηρετεί το σχετικό δικαίωμα (ΟΛΝΣΚ 354/2006, ΟΛΝΣΚ 723/2000). Περαιτέρω, στην παράγραφο 2 του ίδιου ως άνω άρθρου του αυτού π. δ/τος δεν περιέχεται ορισμός για τα ιδιωτικά έγγραφα, εξ' αντιδιαστολής όμως συνάγεται το συμπέρασμα ότι στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται τα έγγραφα που συντάσσονται από νομικά πρόσωπα που δεν περιλαμβάνονται στο προαναφερθέν άρθρο 8 παρ. 1 του εν λόγω π. δ/τος ή από φυσικό πρόσωπο (π.χ. συμβολαιογραφικά έγγραφα, συμφωνητικά, δηλώσεις, επιστολές), βρίσκονται στα αρχεία της υπηρεσίας και φυλάσσονται σε αυτές (ΝΣΚ 50/2017, Επ. Σπηλιωτόπουλος: ο. π., σελ. 145, αριθμ. 156). Τέλος, γίνεται δεκτό ότι αντιμετωπίζονται ως διοικητικά

έγγραφα, κατά την έννοια και τον σκοπό του νόμου (άρθρο 8 παρ. 3 εδαφ. β' του π. δ/τος 28/2015), και τα έγγραφα που δεν συντάχθηκαν από τους φορείς του δημοσίου τομέα (συνεπώς και ιδιωτικά έγγραφα), αλλά βρίσκονται στα αρχεία (φακέλους) της οικείας υπηρεσίας ως απαιτούμενα δικαιολογητικά για την έκδοση διοικητικής πράξεως, εφ' όσον χρησιμοποιήθηκαν από την Διοίκηση προς θεμελίωση ή οπωσδήποτε διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως, οπότε, ως διαμορφωτικά ή επιβοηθητικά της κρίσεως του διοικητικού οργάνου κατέστησαν στοιχεία της διοικητικής δράσεως (ΟΛΝΣΚ 436/1992, ΝΣΚ 338/1996, ΝΣΚ 620/1999) ή αποτέλεσαν στήριγμα ή αιτιολογία ή προϋπόθεση για την έκδοση ορισμένης διοικητικής πράξεως (ΝΣΚ 338/1996, ΝΣΚ 465/1998) ή ενσωματώθηκαν με την αναφορά τους σε ορισμένο διοικητικό έγγραφο, οπότε στην περίπτωση αυτή, θεωρείται ότι απέβαλαν τον ιδιωτικό τους χαρακτήρα και κατέστησαν δημόσια (διοικητικά) έγγραφα (ΟΛΝΣΚ 727/2001, ΟΛΝΣΚ 63/2008, ΝΣΚ 278/2017, ΝΣΚ 50/2017, Απ. Γέροντας: «Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα» ΔτΑ 2000, 570, Γ. Γεραπετρίτης: «Το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία» ΠειρΝ 1997, 375).

6. Προϋπόθεση για την θεμελίωση του δικαιώματος προσβάσεως – γνώσεως των διοικητικών εγγράφων αποτελεί, όπως προκύπτει από την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του π. δ/τος 28/2015, που χρησιμοποιεί την διατύπωση «κάθε ενδιαφερόμενος», η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος του αιτούντος, ως τέτοιο δε νοείται, όχι το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά εκείνο που προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής εννόμου σχέσεως, συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών εγγραφών (διοικητικών στοιχείων) στα οποία ζητείται η πρόσβαση (ΣτΕ 94/2013 σκ. 13, ΣτΕ 205/2000, ΣτΕ 3130/2000, ΣτΕ 1214/2000, ΣτΕ 841/1997, ΣτΕ 1397/1993, ΟΛΝΣΚ 19/2017, ΟΛΝΣΚ 354/2006, ΝΣΚ 50/2017, ΝΣΚ 51/2017, ΝΣΚ 189/2015, ΝΣΚ 548/2008).

7. Ο κανόνας, όμως, είναι τελείως διαφορετικός για τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του π. δ/τος 28/2015, για την πρόσβαση σε αυτά απαιτείται η

ύπαρξη ειδικού εννόμου συμφέροντος και συνάφεια των εγγράφων αυτών με υπόθεση του αιτούντος, η οποία εκκρεμεί στη υπηρεσία ή έχει διεκπεραιωθεί ήδη από αυτήν. Ειδικότερα, ως προς την έννοια του «ειδικού εννόμου συμφέροντος», η ύπαρξη του οποίου απαιτείται για την λήψη αντιγράφου ιδιωτικού εγγράφου, αυτό ταυτίζεται με το έννομο συμφέρον του άρθρου 902 ΑΚ και υπάρχει αφ' ενός μεν, όταν το έγγραφο: α) συντάχθηκε προς το συμφέρον του αιτούντος και αφορά τη δημιουργία, απόδειξη ή διατήρηση έννομης σχέσεως αυτού, β) πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και τον αιτούντα, γ) σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν για τέτοια έννομη σχέση, αφ' ετέρου δε, το εν λόγω ιδιωτικό έγγραφο να είναι σχετικό με υπόθεση του αιτούντος, η οποία εκκρεμεί ή έχει ήδη διεκπεραιωθεί από την υπηρεσία στην οποία βρίσκεται ή φυλάσσεται. Ο τρίτος δηλαδή ενδιαφέρεται αποκλειστικώς για το περιεχόμενο του εγγράφου, το οποίο έχει σχέση με τα συμφέροντά του, τα οποία θέλει να προασπίσει (ΝΣΚ 51/2017, ΝΣΚ 92/2004, «Διοικητικό Δίκαιο / Σιούτη, ο.π., 255 Γ, Επ. Σπηλιωτόπουλος: ο.π., σελ. 145, αριθμ. 156). Σε κάθε περίπτωση δεν αρκεί η αόριστη επίκληση ότι θα γίνει νόμιμη χρήση των αιτουμένων στοιχείων χωρίς αναφορά του ειδικότερου λόγου, ο οποίος θα θεμελιώνει αντίστοιχα έννομο συμφέρον (ΟΛΝΣΚ 63/2008, ΟΛΝΣΚ 589/2005, ΝΣΚ 51/2017). Συνεπώς, όταν στα αρχεία της υπηρεσίας υπάρχουν έγγραφα τα οποία δεν έχουν τον χαρακτήρα διοικητικού εγγράφου, το δικαίωμα προσβάσεως σε αυτά θεμελιώνεται στο άρθρο 1 παρ. 2 π. δ/τος 28/2015, στα άρθρα 902 επ. ΑΚ, και στη γενική αρχή που στηρίζεται σε αυτά, κατά την οποία οι δημόσιες αρχές οφείλουν, ύστερα από αίτηση των ενδιαφερομένων, να τους χορηγούν στοιχεία που τους αφορούν και προκύπτουν από τα αρχεία ή από άλλα έγγραφα που τηρεί η υπηρεσία, εφ' όσον είναι αναγκαίο για την επιδίωξη της ικανοποίησης συγκεκριμένου εννόμου συμφέροντος, είτε μέσω της διοικητικής είτε της δικαστικής οδού και δεν αποκλείεται από αντίθετη ρητή διάταξη ή από λόγους δημοσίου συμφέροντος (ΟΛΝΣΚ 482/1995).

8. Η παράγραφος 3 του άρθρου 1 του ως άνω π. δ/τος 28/2015, προβλέπει περιορισμούς στο δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά ή ιδιωτικά έγγραφα των οποίων ζητά να λάβει γνώση ο ενδιαφερόμενος. Το εν λόγω δικαίωμα δεν υφίσταται, εάν το (διοικητικό ή ιδιωτικό) έγγραφο του οποίου ζητά να

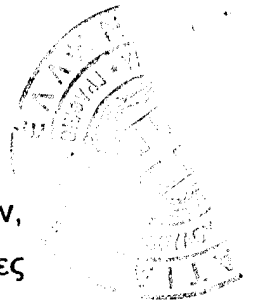
λάβει γνώση ο διοικούμενος αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου ή αν παραβλάπτεται το απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις νόμων, όπως π. χ. το τραπεζικό, φορολογικό, το σχετικό με την εθνική άμυνα, τις εξωτερικές σχέσεις (ΝΣΚ 189/2015) κ.λ.π. Επίσης, η υπηρεσία δύναται να επιτρέψει ή να αρνηθεί την ικανοποίηση του αιτήματος, εάν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου (εκτός εάν αναφέρονται προσωπικώς στον διοικούμενο που τα ζητεί – ΣΤΕ 1116/2009 σκ. 3, 3130/2000 σκ. 5) ή εάν η γνωστοποίησή του είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παραβάσεως.

9. Εξάλλου, από τις διατάξεις των άρθρων 21 περ. α' και β', 24, 25 και 27 του π. δ/τος 28/2015 (οι οποίες κωδικοποίησαν τις σχεδόν ταυτοσήμου περιεχομένου διατάξεις των άρθρων 2, 5, 7 και 11 του ν. 2472/1997) σαφώς προκύπτει ότι, στα πλαίσια της ειδικότερης και αποκλειστικής ρυθμίσεως της προστασίας της ιδιωτικής ζωής τρίτου, θεσπίσθηκαν οι προϋποθέσεις επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα προς διασφάλιση της ιδιωτικής ζωής (ΝΣΚ 8/2001). Σε ό,τι αφορά την έννοια των «δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», αυτή προσδιορίζεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση α' του άρθρου 21 του εν λόγω 28/2015. Πρόκειται, δηλαδή, για τα λεγόμενα «απλά προσωπικά δεδομένα», ήτοι τις κάθε είδους πληροφορίες που είναι συνδεδεμένες αμέσως ή εμμέσως με την ταυτοποίηση του προσώπου (υποκειμένου) που αφορούν, δίχως από την επεξεργασία τους να προκύπτει άνευ ετέρου κάποιο ευαίσθητο προσωπικό δεδομένο. Διακρίνονται δε από τα «ευαίσθητα δεδομένα» της περιπτώσεως β' του εν λόγω άρθρου του αυτού π. δ/τος¹, ως προς τα οποία κατ' εξαίρεση και μόνο

¹ ήτοι όλες εκείνες τις πληροφορίες και στοιχεία που αφορούν στη φυλετική ή εθνική προέλευση, στα πολιτικά φρονήματα, στις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, στη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια και στην ερωτική ζωή, στα σχετικά με τις ποινικές διώξεις ή καταδίκες, καθώς και στη συμμετοχή σε συναφείς με τα ανωτέρω ενώσεων προσώπων, βλ. ΟΛΝΣΚ 12, 139/2009, 205/2005)

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υστερα από προηγούμενη άδεια της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, επιτρέπεται η συλλογή και επεξεργασία, υπό τις οριζόμενες στην παράγραφο 2 του άρθρου 25 του π. δ/ος.

10. Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα της παράλληλης εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 1 και αυτών των άρθρων 21 περ. α' και β', 24, 25 και 27 του π. δ/τος 28/2015, παγίως γίνεται δεκτό ότι οι ρυθμίσεις τούτων, παρ' ότι σε ορισμένα σημεία τους ενδεχομένως να επικαλύπτονται, χωρίς όμως η μία να εξοστρακίζει την άλλη (ΝΣΚ 165/2008), αφορούν κατ' αρχήν σε διαφορετικά πεδία και αποβλέπουν σε διαφορετικούς στόχους, πράγμα που σημαίνει ότι σε πρώτο χρόνο έλκονται προς εφαρμογή οι απαγορευτικές διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 3 του π. δ/τος 28/2015 (άρθρ. 5 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Υπό την έννοια ότι, εάν η εξεταζόμενη περίπτωση εμπίπτει σε αυτές, παρέλκει η προσφυγή στις διατάξεις των άρθρων 21 – 28 του ίδιου π. δ/τος και μόνο στην αντίθετη περίπτωση ερευνάται εάν η δυνατότητα χορηγήσεως ή μη του αιτουμένου αντιγράφου αφορά σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, οπότε προκύπτει η υποχρέωση της υπηρεσίας να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας (πρβλ. την περ. ε' της παραγράφου 2 του άρθρου 24 π. δ/τος 28/2015). Δηλαδή, να εξετάσει εάν το αιτούμενο αυτό έγγραφο, ως μέτρο περιορισμού ατομικού δικαιώματος είναι: i) πρόσφορο ή απρόσφορο για την επίτευξη του σκοπούμενου αποτελέσματος, ii) σε περίπτωση που κριθεί πρόσφορο, εάν είναι επαχθέστερο σε ένταση και έκταση από το αναγκαίο για την επίτευξη του αποτελέσματος και iii) σε περίπτωση που κριθεί πρόσφορο και αναγκαίο, εάν είναι δυσανάλογο μέτρο σε σχέση με τους λόγους που το προκάλεσαν ή το αντικειμενικό επιτεύξιμο αποτέλεσμα και εάν υπερέχει προφανώς του δικαιώματος του προσώπου στο οποίο αφορά. Στις ανωτέρω σταθμίσεις εξυπακούεται ότι οφείλει να προχωρήσει η Διοίκηση βάσει του περιεχομένου της αιτήσεως του τρίτου και του εννόμου συμφέροντος, το οποίο αυτός επικαλείται. Στην περίπτωση δε, κατά την οποία η Διοίκηση αποφασίσει να ανακοινώσει προσωπικά δεδομένα στον τρίτο, οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 27 του π. δ/τος 28/2015, να ενημερώσει προηγουμένως το υποκείμενο των δεδομένων (ΟΛΝΣΚ 252/2010, 63/2008, 209/2005, 589/2005, 53/2004, ΝΣΚ 51/2017).



11. Ωστόσο, στην αρμοδιότητα των ίδιων των υπηρεσιών ανήκει η κρίση εάν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, συντρέχουν οι προεκτεθείσες προϋποθέσεις ασκήσεως του δικαιώματος (ΟΛΝΣΚ 727/2001, 482/1995, ΝΣΚ 107/2007), τυχόν δε απόρριψη του αιτήματος του ενδιαφερομένου πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς (ΣτΕ 4588/2015), εν' όψει του ότι η σχετική άρνηση της υπηρεσίας αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, υποκείμενη μονάχα σε αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ 1944/2003, 205, 3130/2000, ΝΣΚ165/2008 ΝΣΚ Ατομ. 70/2017, Επ. Σπηλιωτόπουλος: ο. π., σελ. 146, και υποσημ. αριθμ. 5, «Διοικητικό Δίκαιο / Σιούτη, ο.π., σελ 256).

12. Στην περίπτωση του ερωτήματος, σύμφωνα με το διδόμενο ιστορικό, ο Μ.Χ., υπέβαλε την από 22-11-2018 αίτηση του στην αρμόδια υπηρεσία με την οποία επικαλείται και ευχερώς αποδεικνύει ότι είναι εκ διαθήκης κληρονόμος του Σ.Α., βρίσκεται σε δικαστική διαμάχη με τη σύζυγο και το τέκνο του Σ.Α. σχετικά με την κληρονομία του τελευταίου και το Τριμελές Εφετείο Αθηνών, δικάζοντας την μεταξύ τους διαφορά, σε δεύτερο βαθμό, ανέβαλε τη συζήτηση της υποθέσεως, έως ότου εκδοθεί από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών απόφαση ως προς το κρίσιμο για την έκβαση της δίκης ζήτημα της κτήσεως ή μη της ελληνικής ιθαγένειας από τον κληρονομούμενο Σ.Α. και, σε καταφατική περίπτωση, της διατηρήσεως από αυτόν της ελληνικής ιθαγένειας κατά τον χρόνο του θανάτου του. Για τον λόγο αυτό ο αιτών επέδωσε την ως άνω δικαστική απόφαση και ζήτησε να λάβει γνώση κάθε ενέργειας της υπηρεσίας, κάθε εγγράφου που θα περιέλθει σε αυτήν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, αρχές και φορείς, σχετιζόμενο με την υπόθεσή του και να του γνωστοποιηθεί η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Ιθαγένειας. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι στο πρόσωπο του Μ.Χ. συντρέχει η συγκεκριμένη έννομη σχέση η συνδεομένη με το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων των οποίων την πρόσβαση αιτείται αυτός, διότι είναι εκ διαθήκης κληρονόμος του Σ.Α., για τον οποίο η Διοίκηση συγκέντρωσε τα απαιτούμενα στοιχεία και τα χρησιμοποίησε, προκειμένου να αποφανθεί περί του εάν είχε ή όχι την ελληνική υπηκοότητα ο κληρονομούμενος Σ.Α., ζήτημα κρίσιμο για την επίλυση της διαφοράς που εκκρεμεί στο πολιτικό Εφετείο Αθηνών. Η προσωπική αυτή σχέση του αιτούντος Μ.Χ. με το περιεχόμενο των

Αιτουμένων διοικητικών εγγράφων καθίσταται εντονότερη διότι ο αιτών είναι ήδη διάδικος στην πολιτική δίκη στην οποία θα κριθεί η εγκυρότητα της διαθήκης του κληρονομούμενου. Το δικαίωμα του αιτούντος να λάβει γνώση των ανωτέρω διοικητικών εγγράφων δεν εμπίπτει στην απαγόρευση της παραγράφου 3 του ίδιου ως άνω άρθρου 1 του π. δ/τος 28/21015, καθ' όσον α) δεν αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου και β) η διοικητική διαδικασία για την έκδοση της αποφάσεως του Υπουργού για την κτήση ή μη της ελληνικής ιθαγένειας του κληρονομούμενου δεν συνιστά έρευνα της υπηρεσίας σχετικώς με την τέλεση διοικητικής παραβάσεως.

Απάντηση

Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, κατά την γνώμη μου, η απάντηση που αρμόζει στο ερώτημα, είναι η ακόλουθη:

13. Βάσει της διατάξεως της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του π. δ/τος 28/2015 ο αιτών θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον να λάβει γνώση α) όλων των διοικητικών εγγράφων που διαθέτει η υπηρεσία και τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την έκδοση της σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Ιθαγενείας, β) της σχετικής γνωμοδοτήσεως του Συμβουλίου και γ) της εκτελεστής πράξεως του Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με την κτήση ή μη της ελληνικής ιθαγένειας του αποβιώσαντος Σ.Α., οποίος εγκατέστησε τον αιτούντα εκ διαθήκης κληρονόμο του. Τέλος, το εν λόγω δικαίωμα του αιτούντος μπορεί να ικανοποιηθεί από την αρμόδια υπηρεσία σε κάθε στάδιο της διοικητικής διαδικασίας, ήτοι η αρμόδια υπηρεσία δύναται να γνωστοποιήσει στον αιτούντα όλα εκείνα τα διοικητικά στοιχεία που σχετίζονται με την υπόθεσή του και τα οποία συγκέντρωσε, προκειμένου να εισαχθεί η υπόθεση στο Συμβούλιο Ιθαγενείας και πριν ακόμη την συνεδρίαση του οικείου Συμβουλίου.

Ο γνωμοδοτών

 Αναστάσιος Κ. Κολούτσος
 Πάρεδρος ΝΣΚ