



ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Αθήνα, 29-09-2009

Αριθ. Πρωτ. Γ/ΕΞ/5740/29-09-2009

Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η Α Ρ . 3 / 2 0 0 9

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, συνήλθε μετά από πρόσκληση του Προέδρου της σε τακτική συνεδρίαση την 02.07.2009 στο κατάστημά της αποτελούμενη από τον Χ. Γεραρή, Πρόεδρο, και τους Λ. Κοτσαλή, Α. Παπανεοφύτου και Α. Ρουπακιώτη, τακτικά μέλη, Γ. Πάντζιου, Π. Τσαντίλα και Γ. Λαζαράκο, αναπληρωματικά μέλη, σε αντικατάσταση των τακτικών μελών Α. Πομπόρτση, Α. Πράσσου και Α.Ι. Μεταξά, οι οποίοι αν και κλήθηκαν νομίμως εγγράφως, δεν παρέστησαν λόγω κωλύματος. Η Αρχή συνεδρίασε προκειμένου να γνωμοδοτήσει σχετικά με το ζήτημα των έννομων συνεπειών του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988 (Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων - Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών), το οποίο αφορά στην έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας για χορήγηση δημοσίων εγγράφων, όταν αυτά περιέχουν προσωπικά δεδομένα κατά την έννοια του Ν. 2472/1997. Η συζήτηση γίνεται σε συνέχεια των από 24.11.2008, 13.01.2009 και 23.01.2009 συνεδριάσεων, κατά τις οποίες τα μέλη προέβησαν σε μια πρώτη ερμηνευτική προσέγγιση του θέματος. Παρούσες χωρίς δικαίωμα ψήφου ήταν οι Ζ. Καρδασιάδου και Θ. Τουτζιαράκη, νομικές ελέγκτριες, ως βοηθοί του μέλους Λ. Κοτσαλή, εισηγητού της υποθέσεως, και η Γ. Παλαιολόγου, υπάλληλος του τμήματος διοικητικών και οικονομικών υποθέσεων, ως γραμματέας.

Ο Πρόεδρος έδωσε το λόγο στον εισηγητή και στους βοηθούς εισηγητές, οι οποίοι εξέθεσαν τα ακόλουθα:

I. Τα τελευταία χρόνια η Αρχή δέχεται σημαντικό αριθμό ερωτημάτων από τη Δημόσια Διοίκηση και προσφυγών από πολίτες σχετικά με τη νομιμότητα χορήγησης, ύστερα από εισαγγελική παραγγελία, δημοσίων εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα. Συγκεκριμένα, η Αρχή

καλείται να αποφανθεί ως προς τις εξής δύο κυρίως περιπτώσεις:

α) Ο αιτών ζητεί πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα που περιέχουν δεδομένα άλλου προσώπου και η Διοίκηση αρνείται να του τα χορηγήσει, με αποτέλεσμα ο αιτών να ζητεί και να λαμβάνει εισαγγελική παραγγελία που να επιτάσσει τη χορήγηση. Η Διοίκηση, όμως, παρά την ύπαρξη της εισαγγελικής παραγγελίας, διαπιστώνει ότι τα ζητηθέντα στοιχεία εμπίπτουν σε απόρρητο ειδικά προβλεπόμενο από το νόμο ή/και στη νομοθεσία περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και, λόγω αμφιβολιών για τη νομιμότητα της χορήγησης, διαβιβάζει στην Αρχή το συνοδευόμενο από εισαγγελική παραγγελία αίτημα του ενδιαφερομένου για παροχή σχετικής γνωμοδότησης.

β) Η Διοίκηση, προς συμμόρφωση σε σχετική εισαγγελική παραγγελία, χορηγεί στον αιτούντα δημόσια έγγραφα που περιέχουν δεδομένα άλλου προσώπου. Το πρόσωπο στο οποίο αναφέρονται τα έγγραφα, υποβάλλει προσφυγή στην Αρχή παραπονούμενο για το μη σύννομο της χορήγησης αυτής.

II. Η εισαγγελική παραγγελία προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988 (Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων - Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών), σύμφωνα με την οποία ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών *“δικαιούται να παραγγέλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφα τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 του Κ.Π.Δ.”*, δηλαδή για έγγραφα που κατέχουν πρόσωπα στα οποία έχει ανατεθεί δημόσια υπηρεσία και αφορούν στρατιωτικό ή διπλωματικό μυστικό που ανάγεται στην ασφάλεια του κράτους καθώς και έγγραφα που κατέχουν τα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 212 ΚΠΔ (κληρικοί, συμβολαιογράφοι, συνήγοροι, ιατροί, φαρμακοποιοί, οι βοηθοί αυτών και οι μαίες) και ανάγονται σε μυστικό που σχετίζεται με το λειτούργημα ή επάγγελμά τους. Κατά το γράμμα της ως άνω διάταξης, η εισαγγελική παραγγελία μπορεί να αφορά και σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα του ίδιου του υποκειμένου των δεδομένων ή προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων.

III. Σε σχετικές Γνωμοδοτήσεις διάφορων δημοσίων οργάνων, ως προς τη φύση, τη δεσμευτικότητα και το περιεχόμενο της εισαγγελικής παραγγελίας, παρατηρείται έλλειψη ομοιόμορφης και ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του ζητήματος ενίοτε και μέσα στους κόλπους

του ίδιου οργάνου. Ειδικότερα:

α) Κατά την κρατούσα άποψη των Εισαγγελικών Αρχών αναφορικά με τη φύση της εισαγγελικής παραγγελίας, (πρβλ. κυρίως Γνωμοδότηση 1/2005 Εισ.ΑΠ και Εγκύκλιο 6/2006 Εισ.ΑΠ, σε συνδυασμό με Γνωμοδοτήσεις 84/1995 Εισ.Πλ.Άρτας, 5/1998 Εισ.ΑΠ, 17/1999 Εισ.ΑΠ, 26/03/1999 Εισ.Πρωτ.Αθηνών, 7/2000 Εισ.Πρωτ.Κέρκυρας, διαθέσιμες στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων ΝΟΜΟΣ), η ως άνω εισαγγελική παραγγελία φέρει το χαρακτήρα δικαστικής πράξης-διάταξης, αφού προέρχεται από δικαστικό λειτουργό που ενεργεί στο πλαίσιο αυτής του της ιδιότητας (δεδομένου ότι ο Εισαγγελέας είναι ισόβιος δικαστικός λειτουργός με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία - βλ. άρθρα 87 επ. του Συντάγματος). Κατά μια άλλη, πρόσφατη άποψη (Γνωμοδότηση 7/2007 Εισ.ΑΠ), η εισαγγελική παραγγελία είναι ιδιότυπη πράξη διοικητικού χαρακτήρα. Καθόσον αφορά τη δεσμευτικότητα της εισαγγελικής παραγγελίας, η πρώτη και κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι για να έχει η εισαγγελική παραγγελία χαρακτήρα δικαστικής πράξης, θα πρέπει να πληρούνται οι εξής προϋποθέσεις: (i) να είναι αιτιολογημένη και (ii) να μην αποτελεί απλό διαβιβαστικό της σχετικής αίτησης, χωρίς τη ρητή έκφραση γνώμης του συντάκτη της. Συγκεκριμένα, πολλές φορές οι Εισαγγελείς απλώς διαβιβάζουν την σχετική αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία με την ένδειξη “δια τα καθ’ υμάς περαιτέρω” ή “για τις περαιτέρω ενέργειες”, χωρίς δηλαδή να λάβουν σαφή θέση επί της χορήγησης ή μη των ζητηθέντων εγγράφων. Όπως αποδέχονται οι σχετικές Εισαγγελικές Γνωμοδοτήσεις, η ενέργεια αυτή είναι αντίθετη με την προμνημονευόμενη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β’ του Ν. 1756/1988, το οποίο επιβάλλει στον Εισαγγελέα είτε να δώσει ρητή παραγγελία, εφόσον συντρέχουν οι προς τούτο προϋποθέσεις (κάτι το οποίο θα πρέπει να έχει ελέγξει), είτε να απορρίψει την αίτηση αιτιολογώντας την απόρριψη. Εάν, σύμφωνα πάντα με τις ως άνω Γνωμοδοτήσεις, η εισαγγελική παραγγελία φέρει τα παραπάνω χαρακτηριστικά, είναι δεσμευτική για τη Διοίκηση, η οποία υποχρεούται να χορηγήσει τα έγγραφα, έστω και αν έχει άλλη άποψη. Υπεύθυνος είναι ο συντάκτης της εισαγγελικής παραγγελίας. Από την άλλη πλευρά, η πρόσφατη άποψη της Εισαγγελίας που χαρακτηρίζει τις εισαγγελικές παραγγελίες ως ιδιότυπες πράξεις διοικητικού χαρακτήρα (Γνωμοδότηση 7/2007 Εισ.ΑΠ.) υποστηρίζει ότι μπορούν ως διοικητικές πράξεις να ανακληθούν, όπως επίσης και να επαναληφθούν αν εκλείψουν οι λόγοι που επέβαλαν την ανάκλησή τους. Σε περίπτωση ανάκλησης και επανάληψης της παραγγελίας, εκτελεστέα είναι η τελευταία παραγγελία ή σε περίπτωση έκδοσης αντιφατικών παραγγελιών εκτελεστέα θα είναι η από τον Διευθύνοντα την Εισαγγελία προσδιοριζόμενη. Ωστόσο, στην συγκεκριμένη Γνωμοδότηση δεν αναφέρεται προηγούμενο “νομολογιακό” παράδειγμα ανάκλησης εισαγγελικής παραγγελίας. Τέλος, καθόσον αφορά το

περιεχόμενο της εισαγγελικής παραγγελίας, υποστηρίζεται ότι, εάν πληρούνται οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις, δηλαδή της ρητής και αιτιολογημένης διάταξης, η εισαγγελική παραγγελία δύναται να αφορά και σε έγγραφα που εμπίπτουν στους περιορισμούς που θέτουν οι διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 3 ΚΔΔιαδ και 16 παρ. 3 του ν. 1599/86 (π.χ. έγγραφα που αφορούν στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων) με μόνο όριο τα απόρρητα που προβλέπονται σε ειδικές διατάξεις νόμου, όπως το φορολογικό, τραπεζικό, ιατρικό απόρρητο. Σε σχέση με την προστασία προσωπικών δεδομένων, υποστηρίζεται ότι ο Εισαγγελέας δεν είναι υποχρεωμένος να εξετάζει αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του Ν. 2472/1997, ακόμα και αν στα έγγραφα που ζητούνται περιλαμβάνονται και ευαίσθητα δεδομένα (έτσι ρητά η Γνωμοδότηση 1/2005 Εισ.ΑΠ και ομοίως η Εγκύκλιος 6/2006 Εισ.ΑΠ). Η άποψη αυτή στηρίζεται στα εξής επιχειρήματα: (i) Ο Ν. 2472/1997 δεν θεσπίζει κανενός είδους απόρρητο, οπότε δεν εμπίπτει στις εξαιρέσεις του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν. 2690/1999 (ΚΔΔιαδ). (ii) Ο Ν. 2690/1999 δεν αναφέρει καθόλου το Ν. 2472/1997 ως όριο πρόσβασης του πολίτη στα δημόσια έγγραφα. Δεδομένου, λοιπόν, ότι ο Ν. 2690/1999 είναι μεταγενέστερος και ειδικότερος του Ν. 2472/1997, αν ο νομοθέτης ήθελε να θεσπίσει απόρρητο υπέρ του τελευταίου, θα το όριζε ρητώς στο Ν. 2690/1999.

β) Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Γνωμοδοτήσεις 877/1988, 710/1993, 96/1995, 94/2001, 430/2007 -εφεξής ΝΣΚ-) υποστηρίζει ότι η εισαγγελική παραγγελία δεν είναι δεσμευτική όταν η χορήγηση αντιγράφων απαγορεύεται από ρητή διάταξη νόμου, ειδικά όταν πρόκειται για απόρρητο εκ του νόμου. Αν η χορήγηση δεν απαγορεύεται από ειδικές διατάξεις, τότε η εισαγγελική παραγγελία είναι δεσμευτική για τη Διοίκηση, υπό τον όρο, όμως, ότι ο Εισαγγελέας έχει εξετάσει το δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του αιτούντος και είτε δίνει ρητή και αιτιολογημένη παραγγελία, είτε προβαίνει σε ρητή και αιτιολογημένη απόρριψη του αιτήματος. Αν όμως η εισαγγελική παραγγελία δεν περιέχει ρητή έκφραση γνώμης και περαιτέρω παραγγελία του εισαγγελικού λειτουργού προς την αρμόδια διοικητική αρχή για τη γνωστοποίηση στον αιτούντα των ζητούμενων στοιχείων, αλλά αποτελεί απλώς διαβίβαση προς αυτήν της σχετικής αίτησης προς αξιολόγηση του περιεχομένου της και για τις εντεύθεν προσήκουσες νόμιμες ενέργειές της, τότε από ένα τέτοιο εισαγγελικό έγγραφο δεν γεννάται υποχρέωση της Διοίκησης προς παροχή των ζητούμενων στοιχείων.

Οι προαναφερθείσες Γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ καταλήγουν στα ανωτέρω συμπεράσματα επισημαίνοντας, ωστόσο, ότι ο Εισαγγελέας δεν συνιστά δικαστήριο (ποινικό ή αστικό), και ως εκ τούτου στερείται του δικαιώματος να επιλύει διαφορά που έχει ανακύψει μεταξύ διοικητικής δημόσιας υπηρεσίας ή υπαλλήλου αυτής και ιδιώτη, ως προς το αν ο τελευταίος δικαιούται να

λάβει αντίγραφο δημοσίου εγγράφου. Στη Γνωμοδότηση 501/2007 (σελ. 7 επ.) διατυπώθηκε από ορισμένα μέλη και η εξής άποψη, χωρίς ωστόσο αυτή να είναι κρίσιμη για την επίλυση της συγκεκριμένης περίπτωσης: (i) Εάν η εν λόγω αρμοδιότητα του Εισαγγελέα θεωρηθεί ότι αποτελεί διοικητικής φύσεως αρμοδιότητα, εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 89 παρ. 3 εδ. α' του Συντάγματος, η οποία προβλέπει ότι *“Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται”*. (ii) Εάν η εν λόγω αρμοδιότητα θεωρηθεί ως δικαστική αρμοδιότητα και η εκδιδόμενη υπ' αυτού παραγγελία χαρακτηριστεί ως δικαστική διάταξη, τότε και πάλι η αρμοδιότητα αυτή, εφόσον ασκείται προς προστασία δικαιώματος ή έννομου συμφέροντος, το οποίο προβάλλεται στο πλαίσιο διοικητικής διαφοράς, συνιστά ανεπίτρεπτη επέμβαση εισαγγελικού λειτουργού στην επίλυση της διοικητικής αυτής διαφοράς, κατά παραβίαση των άρθρων 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος, όπου προβλέπεται ότι η σχετική κατηγορία διοικητικών διαφορών ανήκει στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται εμμέσως και σε μια προγενέστερη Γνωμοδότηση (ΝΣΚ 228/2001), όπου επισημαίνεται ότι η εντολή ενός Εισαγγελέα, ως οργάνου της δικαστικής εξουσίας, προς όργανα της Δημόσιας Διοίκησης για τη διενέργεια ή την παράλειψη μιας πράξης συνιστά συνταγματικά ανεπίτρεπτη επέμβαση της δικαστικής εξουσίας στα έργα της εκτελεστικής (με βάση την αρχή διάκρισης των εξουσιών, άρθρο 26 του Συντάγματος). Συνεπώς (συνεχίζει η ίδια Γνωμοδότηση), η υπάρχουσα τυποποιημένη εισαγγελική παραγγελία για τη χορήγηση αντιγράφων διοικητικών εγγράφων προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα έχει την έννοια της υποχρέωσης της Διοίκησης να ερευνήσει το σχετικό αίτημα και να χορηγήσει αντίγραφα των αιτούμενων εγγράφων, εφόσον από την έρευνα που κάνει δεν προκύπτει ότι αυτό – για οποιοδήποτε νόμιμο λόγο – απαγορεύεται και δεν θα μπορούσε να είναι άλλο το νόημα της εισαγγελικής παραγγελίας, εφόσον ο (παραγγέλλον) Εισαγγελέας δεν γνωρίζει καν το περιεχόμενο των σχετικών εγγράφων.

Αναφορικά δε με το κατά πόσο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο Ν. 2472/1997 στην περίπτωση εισαγγελικής παραγγελίας, το ΝΣΚ φαίνεται να υιοθετεί την προαναφερθείσα άποψη των Εισαγγελικών Αρχών (βλ. ανωτέρω υπό α').

γ) Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη (βλ. πόρισμα 9227.2/03/29.09.2003 με περαιτέρω παραπομπή σε σχετική αρθρογραφία), με το άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1756/1988 καθιερώνεται ταχεία διαδικασία *“δικαστικής” προστασίας του πολίτη για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα*. Τονίζεται μάλιστα ότι από την ίδια τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 25 παρ. 4 του Ν. 1756/1988 προκύπτει ότι με τη διάταξη αυτή ενδυναμώνεται το δικαίωμα

πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα.

δ) Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είχε διατυπώσει αρχικά την άποψη ότι στην περίπτωση της εισαγγελικής παραγγελίας, ο αρμόδιος εισαγγελικός λειτουργός εφαρμόζει, προκειμένου να εκδώσει την παραγγελία, τις σχετικές διατάξεις του νόμου και συνεπώς αυτός στον οποίο απευθύνεται οφείλει να συμμορφώνεται σχετικά (Απόφαση 147/2001, παρ. 5β). Στη συνέχεια, η Αρχή περιόρισε την δεσμευτικότητα της εισαγγελικής παραγγελίας υποστηρίζοντας ότι η τελευταία είναι δεσμευτική μόνο όταν στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του, ο εισαγγελικός λειτουργός ζητεί την παροχή στοιχείων λόγω άσκησης ποινικής δίωξης ή όταν ρητά ορίζεται και επιτάσσεται από το νόμο (βλ. Γνωμοδοτήσεις 79/2002, 3/2003 και Αποφάσεις 8/2003, 27/2006). Η Αρχή δέχεται, δηλαδή, ότι κατά το στάδιο προκαταρκτικής εξέτασης, προανάκρισης ή κύριας ανάκρισης, η αναζήτηση εγγράφων από τον Εισαγγελέα και τις ανακριτικές αρχές είναι νόμιμη και κρίνεται με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ακριβώς διότι ο Εισαγγελέας και οι ανακριτικές αρχές λειτουργούν στο πλαίσιο της δικαστικής τους εξουσίας (βλ. την υπ' αριθμ. πρωτ. ΑΠΔΠΧ Γ/ΕΞ/2291/22.06.2005 επιστολή του Προέδρου της Αρχής προς τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου). Από την άποψη αυτή συνάγεται ότι στην ποινική διαδικασία εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, οι οποίες ως ειδικές κατισχύουν του Ν. 2472/1997, όπως εξάλλου έχει κρίνει και ο Άρειος Πάγος (ΑΠ 1945/02 - ΠοινΔικ 2003/626, ΑΠ 1713/2006 - ΠοινΧρ ΝΖ/792 = ΝοΒ 07/443. Σχετική και η υπ' αριθμ. 96/2008 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ). Σε κάθε άλλη περίπτωση η εισαγγελική παραγγελία δεν είναι δεσμευτική, και ο υπεύθυνος επεξεργασίας, εφόσον διαφωνεί με την εισαγγελική παραγγελία, μπορεί να προσφύγει στην Αρχή, στην οποία σύμφωνα με το Σύνταγμα και το Ν. 2472/1997 ανήκει ο τελικός έλεγχος της κρίσης για τη νομιμότητα της παροχής των ζητηθέντων στοιχείων. Τέλος, η Αρχή έχει δεχθεί ότι η εισαγγελική εντολή δεν είναι προϋπόθεση για τη νομιμότητα της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, ώστε μόνο εκ του λόγου ότι δεν δόθηκε εισαγγελική εντολή να καθίσταται παράνομη η επεξεργασία (βλ. Απόφαση 30/2005).

Με βάση τα πορίσματα της παραπάνω έρευνας, η Εισήγηση καταλήγει στα ακόλουθα συμπεράσματα:

1. Η Αρχή είναι αρμόδια σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 19 παρ. 1 στοιχ. ιγ) εδ. α' και β' του Ν. 2472/1997 να γνωμοδοτήσει επί του θέματος καθώς η χορήγηση, εν προκειμένω κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας, δημοσίων εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα συνιστά

επεξεργασία κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχ. δ) του Ν. 2472/1997 και την εξέταση της νομιμότητας της συγκεκριμένης επεξεργασίας έχει ζητήσει η Διοίκηση ως υπεύθυνος επεξεργασίας και υποκείμενα των δεδομένων με την υποβολή σχετικών παραπόνων.

2. Οι έννομες συνέπειες της εισαγγελικής παραγγελίας όπως προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988 θα πρέπει να εξετασθούν συστηματικώς, υπό το πρίσμα και των λοιπών διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου.

3. Με το άρθρο 9Α του Συντάγματος κατοχυρώνεται το δικαίωμα προστασίας των πολιτών από την επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων, ενώ παράλληλα η διασφάλιση της προστασίας αυτής ανατίθεται σε ανεξάρτητη αρχή. Η άσκηση του συνταγματικού αυτού δικαιώματος ρυθμίζεται από το Ν. 2472/1997 και η προστασία του διασφαλίζεται από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Εξάλλου, το άρθρο 5Α σε συνδυασμό με το άρθρο 10 του Συντάγματος καθιερώνουν, ως έκφραση της διαφανούς δράσης της Διοίκησης, το δικαίωμα γνώσης των δημοσίων εγγράφων, το οποίο εξειδικεύεται με το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 (ΚΔΔιαδ). Με την επισήμανση ότι η διάταξη αυτή του ΚΔΔιαδ δεν μπορεί παρά να εφαρμόζεται μόνο σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων, αφού όσον αφορά δεδομένα του ίδιου του υποκειμένου εφαρμόζεται, ως ειδικότερη ρύθμιση, το άρθρο 12 του Ν. 2472/1997 που κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης¹, τα δύο ως άνω συνταγματικά δικαιώματα θα πρέπει σε περίπτωση σύγκρουσης να εναρμονίζονται πρακτικώς σύμφωνα και με τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 25 Σ². Η άσκηση του ενός δικαιώματος δεν πρέπει να αποκλείει εξ ορισμού το άλλο³. Επομένως, ο

1 Πρβλ. ΣτΕ 3130/2000, σκέψη 5, το οποίο με βάση τις τότε ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 16 ν. 1566/1986 και τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 10 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος έκρινε ότι ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα απόρρητα πρακτικά του υπουργικού συμβουλίου, καθώς αυτά αναφέρονται “προσωπικώς στον διοικούμενο που τα ζητεί (πρβλ. Ολομ. Σ.Ε. 2139/1993), και, ιδίως, στην ατομική του υπηρεσιακή κατάσταση”.

2 Πρβλ. Απόφαση 25/2005 της Αρχής σχετικά με την οριοθέτηση των πεδίων εφαρμογής της ελευθερίας της πληροφόρησης και του δικαιώματος των πολιτών στην πληροφόρηση -άρθρα 14 παρ. 1 και 5Α Σ- από τη μια, και του δικαιώματος στην προσωπικότητα και στην προστασία του ιδιωτικού βίου και του δικαιώματος του πληροφοριακού αυτοκαθορισμού από την άλλη. Από τη σχετική βιβλιογραφία πρβλ. μεταξύ άλλων Γ. ΛΑΖΑΡΑΚΟΣ, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Αθήνα 2006, σελ. 104 – 110 με περαιτέρω παραπομπές.

3 Αντιστοίχως για τα δύο δικαιώματα όπως ρυθμίζονται στους Κανονισμούς 45/2001/ΕΚ και 1049/2001/ΕΚ, τα οποία προβλέπονται και στα άρθρα 8 και 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. πρβλ. ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ, Έγγραφο Αναφοράς “Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και η προστασία δεδομένων”, Ιούλιος 2005, σελ. 4, 21 και 31 επ., καθώς και την από 30.06.2008 Γνώμη “αναφορικά με την Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής”, σελ. 5 σκέψη 24, διαθέσιμες στην ιστοσελίδα www.edps.europa.eu). Πρβλ. και ΠΕΚ, The Bavarian Lager Co. Ltd κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Τ-194/04), 8-11-2007, στην οποία εξετάζεται ο περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης από το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ζωής (σ.σ. και των προσωπικών δεδομένων). Η υπόθεση εκκρεμεί σε δεύτερο

εισαγγελικός λειτουργός, δεσμευόμενος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του από την αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα και με το άρθρο 24 παρ. 2 και 4 του Ν. 1756/1988, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του, κατά την έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας, όλους τους σχετικούς νόμους, δηλαδή όχι μόνο τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988, αλλά, μεταξύ άλλων, το Ν. 2472/1997 και το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999 με τους εκάστοτε περιορισμούς που αυτοί θέτουν. Οι Εισαγγελικές Γνωμοδοτήσεις, ενώ δέχονται τον περιορισμό ως προς τα απόρρητα που προβλέπονται από νόμο, π.χ. το φορολογικό απόρρητο, δεν εφαρμόζουν το ίδιο για τους λοιπούς περιορισμούς που θέτουν η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν. 2690/1999 (ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, πρακτικά υπουργικού συμβουλίου, παρεμπόδιση της έρευνας υπόθεσης) και οι διατάξεις του Ν. 2472/1997. Παρατηρείται ότι και στη θεωρία διαμορφώνεται τελευταίως η άποψη περί σωρευτικής εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 25 παρ. 4 εδ. β' του Ν. 1756/1988, 5 του Ν. 2690/1999 και του Ν. 2472/1997 και επισημαίνονται οι συνέπειες της σύγχυσης αρμοδιοτήτων (Διοίκησης, Εισαγγελέα) και της ανασφάλειας δικαίου όταν το ίδιο αίτημα μπορεί να έχει διαφορετική έκβαση, ανάλογα με το εάν έχει εκδοθεί εισαγγελική παραγγελία ή όχι⁴. Εξάλλου, η ερμηνευτική προσέγγιση ότι ο Ν. 2690/1999 δεν παραπέμπει στο Ν. 2472/1997 δεν είναι κρίσιμο επιχείρημα, διότι εάν και στο μέτρο που ήθελε και μπορούσε ο νομοθέτης να αποκλείσει την εφαρμογή του Ν. 2472/1997, θα έπρεπε να το ορίζει ρητώς ενόψει και του ότι ο νόμος αυτός θεωρείται εκτελεστικός νόμος του άρθρου 9Α του Συντάγματος και μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη την Οδηγία 95/46/ΕΚ, στο πεδίο εφαρμογής της οποίας εμπίπτει και το υπό εξέταση ζήτημα (βλ. άρθρα 3, 13 και αιτιολογικές σκέψεις 12, 13, 25, 72 της Οδηγίας).

4. Για την εισαγγελική παραγγελία, είτε αυτή χαρακτηριστεί ως δικαστική διάταξη, είτε ως διοικητική πράξη, δεν προβλέπεται ρητώς από νόμο η δυνατότητα δικαστικής προσβολής της (υπάρχει ενδεχομένως δυνατότητα ελέγχου από ανώτερο εισαγγελέα, όπως προκύπτει από την προαναφερόμενη Γνωμοδότηση 7/2007 Εισ.ΑΠ). Επισημαίνεται ότι η εισαγγελική παραγγελία, ως πράξη προερχόμενη από όργανο της δικαστικής εξουσίας, δεν προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία εφαρμόζουν παγίως το τυπικό (οργανικό) κριτήριο για το χαρακτηρισμό της προσβαλλόμενης εκτελεστής πράξης ως εκδοθείσας από διοικητική αρχή (άρθρο 95 παρ. 1 περ. α'

βαθμό ενώπιον του ΔΕΚ.

4 Πρβλ. Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Διαφάνεια της κρατικής δράσης & Προστασία προσωπικών δεδομένων, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 146 - 150, σελ. 374, σημ. 703, Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, Η εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων, ΕφημΔΔ 2/2009, σελ. 249 επ. (261-262), ο οποίος επισημαίνει και το πρόβλημα συνταγματικότητας της διάταξης για την εισαγγελική παραγγελία.

του Συντάγματος)⁵. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα, όταν ο εισαγγελικός λειτουργός παραγγέλλει τη χορήγηση, τόσο η Διοίκηση (κατά της οποίας στρέφεται η εισαγγελική παραγγελία) όσο και το πρόσωπο του οποίου τα δεδομένα χορηγούνται σε αιτούντα τρίτο, να στερούνται έννομης δικαστικής προστασίας (ακόμα και προσωρινής), ενώ ο τρίτος που ζητεί τη χορήγηση δημόσιου εγγράφου να ικανοποιείται οριστικώς χωρίς προηγούμενο δικαστικό έλεγχο.

5. Τα προβλήματα παράλληλης αρμοδιότητας και ελλείμματος έννομης προστασίας θα αποφεύγονταν, ενώ θα ενισχυόταν η ουσιαστική προστασία του δικαιώματος γνώσης/πρόσβασης (τρίτων) σε έγγραφα που τηρεί η Διοίκηση σύμφωνα με τα άρθρα 5Α, 10 του Συντάγματος και 5 του Ν. 2690/1999, εάν αυτή είχε ανατεθεί σε ανεξάρτητη αρχή με την κατάλληλη στελέχωση⁶ και τεχνογνωσία, όπως πλέον συμβαίνει σε άλλες έννομες τάξεις. Για παράδειγμα, στη Μεγάλη Βρετανία και στη Γερμανία υπάρχει μια ενιαία Αρχή για την προστασία προσωπικών δεδομένων και τη διασφάλιση της πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ενώ σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως στη Γαλλία, υπάρχουν δυο αυτοτελείς ανεξάρτητες αρχές για την προστασία του καθενός εκ των δυο αυτών δικαιωμάτων⁷.

Η Αρχή, αφού έλαβε υπόψη την εισήγηση και μετά από διεξοδική συζήτηση, εκδίδει την ακόλουθη

ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

Α. Η εισαγγελική παραγγελία είναι δεσμευτική μόνο όταν στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του ο Εισαγγελέας ζητεί την παροχή στοιχείων λόγω άσκησης ποινικής δίωξης ή όταν τούτο ρητά ορίζεται και επιτάσσεται από το νόμο, ο οποίος όμως πρέπει να διασφαλίζει και το συνταγματικό δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος). Ειδικότερα, κατά

5 Ορισμένες αποφάσεις του ΣτΕ υιοθετούν το λειτουργικό κριτήριο για διοικητικής φύσεως πράξεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας (ΣτΕ 2011/2003, 3383/2006), χωρίς ωστόσο να έχουν επικρατήσει, όπως προκύπτει από την πρόσφατη ΣτΕ 3034/2008 Ολ. Το λειτουργικό κριτήριο υιοθετεί και η πιο πρόσφατη ΣτΕ (Ε.Α.) 52/2008 (με μειοψ.). Πρβλ. και Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟ, Το οργανικό κριτήριο υπό το άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος και οι αναζητήσεις της νομολογίας, ΕφημΔΔ 2008, σελ. 810 επ. (816-818).

6 Την ανάγκη αυτή επισημαίνει εμμέσως και η από 26/03/1999 Γνωμοδότηση του Εισ. Πρωτ. Αθηνών, αναφέροντας ότι ο Εισαγγελέας δέχεται καθημερινώς πολυάριθμες (όσον αφορά τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Αθηνών ακόμη και εκατοντάδες) αιτήσεις χωρίς να γνωρίζει τα ακριβή πραγματικά περιστατικά της κάθε περίπτωσης.

7 Η θέση αυτή, ειδικότερα δε η προστασία και των δύο δικαιωμάτων από μία Αρχή υποστηρίζεται και από τη θεωρία, πρβλ. Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, *Digesta* 2005, σελ. 90 επ. (114), Γ. ΛΑΖΑΡΑΚΟΣ, ό.π., σελ. 138, Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., σελ. 379 και 441, Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, ό.π., σελ. 262, σημ. 101.

το στάδιο προκαταρκτικής εξέτασης, προανάκρισης ή κύριας ανάκρισης, η αναζήτηση εγγράφων από τον Εισαγγελέα και τις ανακριτικές αρχές είναι νόμιμη και κρίνεται με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, οι οποίες ως ειδικές κατισχύουν του Ν. 2472/1997. Οι εισαγγελικές αρχές μπορούν να ασκούν διοικητικά καθήκοντα συναφή προς τη λειτουργία της δικαιοσύνης (βλ. άρθρο 25 παρ. 1 του Ν. 1756/1988), αλλά δεν έχουν εξουσία υποκατάστασης στα έργα της δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι το Σύνταγμα (άρθρο 94 παρ. 4) επιτρέπει (κατά διασταύρωση των εξουσιών) την ανάθεση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσης μόνον σε δικαιοδοτικά όργανα (πολιτικά και διοικητικά δικαστήρια). Έτσι, στην προκειμένη περίπτωση της αρμοδιότητας που προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1756/1988, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εισαγγελική παραγγελία δεσμεύει τη Διοίκηση με την έννοια ότι αποτελεί επιτακτική εντολή προς διερεύνηση του αιτήματος χορήγησης του δημοσίου εγγράφου. Ως εκ τούτου, η εισαγγελική παραγγελία υποχρεώνει τη Διοίκηση σε σαφή και αιτιολογημένη (αρνητική ή θετική) απάντηση προς τον αιτούντα, ήτοι έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης μετά από έρευνα της υπόθεσης ή νέα έρευνα στην περίπτωση που έχει προηγηθεί άρνηση της Διοίκησης. Εάν η Διοίκηση παραλείψει να εκδώσει ρητή πράξη, μετά την πάροδο εικοσαήμερου (άρθρο 5 παρ. 6 του ΚΔΔιαδ, όπως ισχύει) από την περιέλευση της εισαγγελικής παραγγελίας, τότε στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣτΕ 2376/96, 205/2000, 1944/2003). Η παράλειψη αυτή της Διοίκησης θα μπορούσε ενδεχομένως να θεμελιώσει και ποινική ευθύνη λόγω μη συμμόρφωσης σε εισαγγελική παραγγελία με το ως άνω, ωστόσο, εννοιολογικό περιεχόμενο (υποχρέωση της Διοίκησης σε απάντηση). Επιπροσθέτως, επισημαίνεται ότι η αποδοχή του δεσμευτικού χαρακτήρα της εισαγγελικής παραγγελίας υπό την έννοια ότι συνεπάγεται την υποχρεωτική χορήγηση του εγγράφου από τη Διοίκηση προκαλεί, όπως ορθώς υποστηρίζεται στην Εισήγηση, έλλειμμα δικαστικής προστασίας.

Β. Σε περίπτωση που η Διοίκηση έχει εύλογες αμφιβολίες σχετικά με την εφαρμογή του Ν. 2472/1997 μπορεί να απευθυνθεί στην Αρχή, ενημερώνοντας παράλληλα και τον αιτούντα (π.χ. κοινοποιώντας σε αυτόν το έγγραφο ερώτημα που θα υποβάλει στην Αρχή). Ακολούθως, εάν η Αρχή κρίνει ότι η χορήγηση των ζητηθέντων στοιχείων δεν συνάδει με τις διατάξεις του Ν. 2472/1997, η κρίση αυτή είναι δεσμευτική για το διοικητικό όργανο, υποκείμενη όμως σε δικαστικό έλεγχο κατόπιν ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως από τον ενδιαφερόμενο ή και τη Διοίκηση. Αντιθέτως, εάν η Αρχή κρίνει ότι η εν λόγω χορήγηση επιτρέπεται, ήτοι ότι δεν υπάρχει

κόλυμα από το Ν. 2472/1997, η κρίση αυτή παρέχει τη δυνατότητα στη Διοίκηση να χορηγήσει τα αιτούμενα στοιχεία, συνεκτιμώντας τις λοιπές νόμιμες προϋποθέσεις και τα πραγματικά περιστατικά που δεν εκτιμήθηκαν από την Αρχή προφανώς για το λόγο ότι δεν συνδέονται με την εφαρμογή του Ν. 2472/1997. Η τυχόν αρνητική πράξη της Διοίκησης υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Στην ελληνική έννομη τάξη δεν προβλέπεται ακόμη ειδικό θεσμικό όργανο προστασίας του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, όπως συμβαίνει σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία, Γερμανία) και συνεπώς μόνον τα δικαστήρια έχουν την εξουσία να επιβάλουν στη δημόσια διοίκηση υποχρέωση χορήγησης δημοσίου εγγράφου.

Γ. Καθόσον αφορά τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχ. β' του Ν. 2472/1997, για τη χορήγησή τους σε ενδιαφερόμενο, ενέργεια που συνιστά επεξεργασία, απαιτείται σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 του ίδιου νόμου προηγούμενη άδεια της Αρχής. Εάν η Διοίκηση προβεί στη χορήγηση των στοιχείων χωρίς να έχει προηγηθεί η άδεια της Αρχής, παραβιάζει την ως άνω διάταξη και υπόκειται στις προβλεπόμενες από το άρθρο 21 του Ν. 2472/1997 διοικητικές κυρώσεις. Συνεπώς, η εισαγγελική παραγγελία δεν πρέπει να εκτείνεται σε ευαίσθητα δεδομένα (π.χ. δεδομένα υγείας). Όταν ο Εισαγγελέας εξετάζει αίτημα πολίτη για χορήγηση και ευαίσθητων δεδομένων, θα πρέπει να διαβιβάζει την σχετική αίτηση προς τη Διοίκηση με τη σημείωση ότι οφείλει να ζητήσει την άδεια της Αρχής.

Δ. Περαιτέρω, καθόσον αφορά έγγραφα που περιέχουν απλά ή ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα του ίδιου του αιτούντος (υποκειμένου των δεδομένων), ισχύουν τα εξής: Το δικαίωμα πρόσβασης προβλέπεται ειδικότερα στο άρθρο 12 του Ν. 2472/1997 και κάθε σχετικό αίτημα θα πρέπει να ικανοποιείται από τη Διοίκηση με βάση αυτή τη διάταξη και όχι τη διάταξη του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 (πρβλ. και ΣτΕ 3130/2000). Η Διοίκηση, μάλιστα, θα πρέπει να λαμβάνει αυτεπαγγέλτως υπόψη το δικαίωμα του αιτούντος για πρόσβαση στα προσωπικά του δεδομένα σύμφωνα με το άρθρο 12 του Ν. 2472/1997, ακόμη και όταν το ίδιο το υποκείμενο υποβάλει την αίτησή του με βάση το άρθρο 5 του Ν. 2690/1999, καθώς μπορεί να μη γνωρίζει το ειδικότερο δικαίωμα πρόσβασης που του παρέχει ο Ν. 2472/1997 (πρβλ. Ευρωπαϊκό Επόπτη Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, στην από 30.06.2008 προαναφερθείσα Γνώμη του, ό.π., σελ. 13, σκέψεις 64-67, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα www.edps.europa.eu). Εάν η Διοίκηση αρνείται να ικανοποιήσει το δικαίωμα του αιτούντος, υποκειμένου των δεδομένων, οφείλει σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 4 του Ν. 2472/1997 να κοινοποιήσει την απάντησή της αυτή στην Αρχή και να ενημερώσει τον

αιτούντα ότι έχει δικαίωμα να προσφύγει στην Αρχή. Παράλληλα, η τυχόν άρνηση της Διοίκησης υπόκειται και στον έλεγχο των αρμόδιων δικαστηρίων.

Ε. Τέλος, όπως επισημαίνεται και στην τελευταία ετήσια έκθεση της Αρχής (2008), η διαχείριση από τη Δημόσια Διοίκηση αιτημάτων πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα δημιουργεί σημαντική ενασχόληση στην Αρχή και σε άλλες ανεξάρτητες αρχές (π.χ. Συνήγορο του Πολίτη). Η Δημόσια Διοίκηση διστάζει ή και δυστροπεί να εφαρμόσει ευθέως την κείμενη νομοθεσία. Η παράλληλη ισχύς διαφορετικών ρυθμίσεων για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (άρθρο 5 του ΚΔΔιαδ και άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1756/1988) και για την προστασία προσωπικών δεδομένων (Ν. 2472/1997) δημιουργεί ερμηνευτικές δυσχέρειες που δικαιολογούν εν μέρει τους δισταγμούς των διοικητικών οργάνων. Για την εναρμόνιση των σχετικών ρυθμίσεων και τη θέσπιση σαφών κανόνων, ως προς τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης δημοσίων εγγράφων, απαιτείται νέα νομοθετική ρύθμιση, καθώς η προβλεπόμενη από το άρθρο 14 του Ν. 3448/2006 διοικητική (και όχι νομοθετική) κωδικοποίηση δεν αρκεί.

Ο Πρόεδρος

Χρίστος Γεραρής

Η Γραμματέας

Γεωργία Παλαιολόγου