

Προς κ. Τσαβδαρίδη Λάζαρο
Πρόεδρο της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης,
Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης

Αθήνα, 2 Οκτωβρίου 2024

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Με το παρόν υπόμνημα, ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίνεται στην από 30.9.2024 πρόσκλησή σας να εκθέσει τις απόψεις του στην υμέτερη Επιτροπή σχετικά με το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο **«Ρυθμίσεις για τους χερσαίους συνοριακούς σταθμούς, την ενίσχυση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπές διατάξεις»**. Η Αρχή ευελπιστεί να συμβάλει εποικοδομητικά στη σχετική συζήτηση με τις γενικές επισημάνσεις της και τις ειδικότερες παρατηρήσεις της επί συγκεκριμένων διατάξεων του σχεδίου νόμου, αξιοποιώντας την πολύχρονη εμπειρία της από τον χειρισμό των αναφορών σε ζητήματα Ο.Τ.Α..

Σημειώνω εκ προοιμίου, ότι κατόπιν της υπ' αρ. πρωτ. 28/3.9.2024 επιστολής του Υπουργού Εσωτερικών κ. Θεόδωρου Λιβάνιου, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε με την υπ' αρ. πρωτ. 46005/18.09.2024 επιστολή του σχόλια και παρατηρήσεις στο υπό διαβούλευση (τότε) σχέδιο νόμου, προς τον σκοπό της περαιτέρω βελτίωσης /αποσαφήνισης διατάξεων αυτού και της αποφυγής φαινομένων κακοδιοίκησης και αδιεξόδων κατά την εφαρμογή του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου, οι οποίες και επαναλαμβάνονται στο παρόν υπόμνημα, προς ενημέρωσή σας και, δί' υμών, και των μελών της υμέτερης Επιτροπής.

Στο Μέρος Β' **«Διατάξεις για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης»** επισημαίνεται ότι εισάγονται ρυθμίσεις για τη βελτίωση της καθημερινής λειτουργίας, της οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού. Επίσης, επιδιώκεται η ολοκληρωμένη αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας τους, με στόχο την αναβάθμιση του τρόπου διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και το επίπεδο των παρεχόμενων



υπηρεσιών προς το σύνολο των πολιτών.

Με το **άρθρο 16** «Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για εποχικές - περιοδικές και πρόσκαιρες ανάγκες – Τροποποίηση παρ. 1 άρθρου 205 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» εισάγονται ρυθμίσεις για το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για εποχικές, περιοδικές και πρόσκαιρες ανάγκες. Συγκεκριμένα, τροποποιείται η παρ. 1 άρθρου 205 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007, Α' 143), με αντικατάσταση των προϊσχυουσών διατάξεων των παρ. 2-17 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, στις οποίες παρέπεμπε το εν λόγω άρθρο, από τις νυν ισχύουσες διατάξεις των άρθρων 37 έως 42 του ν. 4765/2021. Επίσης, για τη διευκόλυνση των Ο.Τ.Α. κατά την πρόσληψη εποχικού προσωπικού, όταν ακόμα δεν υπάρχει εγκεκριμένος προϋπολογισμός για το επόμενο έτος, προβλέπεται βεβαίωση αυτών από το αρμόδιο όργανο (Προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας) και εγγραφή τους στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους.

Είναι γεγονός, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης αναγνωρίζει την αναγκαιότητα εξαίρεσης από τον κανόνα της ύπαρξης νομοθετημένης οργανικής θέσης, προκειμένου να μπορούν να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες των φορέων για έκτακτο προσωπικό (άρθρο 103 του Συντάγματος). Ωστόσο, οι εν λόγω περιπτώσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εξαιρούνται πλήρως από το πλαίσιο διενέργειας των προσλήψεων στο Δημόσιο. Από τη στιγμή, μάλιστα, που πρόκειται για ειδικές διαδικασίες επιλογής, αυτές απαιτείται να διέπονται από αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί, ότι η κατηγορία των προσλήψεων για επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες των ΟΤΑ εντάσσεται σε ένα καθεστώς έκτακτης ανάγκης που υπαγορεύει ταχείες και συνοπτικές διαδικασίες. Ωστόσο, το πλαίσιο διενέργειάς τους θα πρέπει να διασφαλίζει αφενός την ελάχιστη δυνατή κάλυψη θέσεων με τέτοιες διαδικασίες, αφετέρου την τήρηση στοιχειωδών κανόνων για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των υποψηφίων.¹

Στο πλαίσιο αυτό, η τροποποίηση που επέρχεται με το άρθρο 16 του σχν, ήτοι η επικαιροποίηση του άρθρου 205 παρ. 1 του Κώδικα Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων με παραπομπή στη νυν ισχύουσα διαδικασία προσλήψεων προσωπικού με σχέση ΙΔΟΧ (Υποκεφάλαιο Γ2 Προσωπικό με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου για κάλυψη παροδικών αναγκών άρθρα 37-42 του ν. 4765/2021), κινείται, κατά την άποψη του Συνηγόρου, στην ορθή κατεύθυνση. Αξίζει, δε, να σημειωθεί ότι το ελάχιστο πλέγμα των προβλεπόμενων εγγυήσεων θα πρέπει να καλύπτει το σύνολο των σχετικών ανακοινώσεων για προσλήψεις έκτακτου προσωπικού των ΟΤΑ, ήτοι και

¹ Για τις προσλήψεις μη τακτικού προσωπικού βλ. Ειδική Έκθεση για τις Προσλήψεις (2023) <https://www.synigoros.gr/el/category/default/post/eidikh-ek8esh-or-proslhpseis>.



περιπτώσεις όπου η διάρκεια απασχόλησης είναι μικρότερη των τεσσάρων μηνών (βλ. άρθρο 41 παρ. 2 του ν. 4765/2021).

Τέλος, σε σχέση με την επιδιωκόμενη διευκόλυνση των ΟΤΑ κατά την πρόσληψη εποχικού προσωπικού, ο Συνήγορος του Πολίτη θα ήθελε να σημειώσει ότι, εφόσον πρόκειται για επαναλαμβανόμενες ανάγκες σε εποχικό προσωπικό που παρουσιάζονται κάθε χρόνο (όπως στην περίπτωση του προσωπικού πυροπροστασίας ή υδρονομής), οι φορείς είναι σε θέση να τις γνωρίζουν, και για τον λόγο αυτό οφείλουν να προβαίνουν, κατά το δυνατόν, σε έναν έγκαιρο και ορθολογικό προγραμματισμό της όλης διαδικασίας.

Με το **άρθρο 25 παρ. 1** του σχεδίου νόμου «Ρύθμιση οφειλών προς Δήμους» προβλέπεται ρύθμιση οφειλών, έως 60 δόσεις, προς τους Ο.Τ.Α., των φυσικών προσώπων που πληρούν τα κριτήρια του ευάλωτου οφειλέτη σύμφωνα με την παρ. α του άρθρου 217 του ν. 4738/2020 και έχουν εκδώσει τη σχετική βεβαίωση. Με τη ρύθμιση αυτή παρέχεται ποσοστιαία απαλλαγή από τις προσαυξήσεις και τους τόκους εκπρόθεσμης καταβολής του ΚΕΔΕ, καθώς και από τα πρόστιμα λόγω εκπρόθεσμης υποβολής ή μη υποβολής ή ανακριβούς δήλωσης ή λόγω μη καταβολής τέλους.

Επί του προτεινόμενου άρθρου ελήφθη ήδη υπόψη η επισήμανση του Συνηγόρου, όπως αποτυπώθηκε στο υπ' αρ. πρωτ. 46005/18.09.2024 έγγραφό του προς τον Υπουργό Εσωτερικών, σχετικά με την απουσία πρόβλεψης για την αναστολή των αναγκαστικών μέτρων και μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης με την πρόοδο ρύθμισης της οφειλής. Συγκεκριμένα προστέθηκε το ακόλουθο εδάφιο: «*Με τις ίδιες προϋποθέσεις, αναστέλλονται η λήψη αναγκαστικών μέτρων και η διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης επί κινητών ή ακινήτων του οφειλέτη [...]*».

Σημειώνεται, ωστόσο, ότι η προτεινόμενη ρύθμιση προβλέπει σημαντικά μικρότερο αριθμό δόσεων αποπληρωμής σε σχέση με προηγούμενες ευεργετικές ρυθμίσεις (ενδεικτικά ο ν. 4611/2019 προέβλεπε 100 δόσεις) και δεν συνοδεύεται από άλλες διευκολύνσεις, όπως λ.χ. η δυνατότητα απαλλαγής από τις προσαυξήσεις και τους τόκους εκπρόθεσμης καταβολής του ΚΕΔΕ καθώς και από τα πρόστιμα λόγω εκπρόθεσμης υποβολής ή μη υποβολής ή ανακριβούς δήλωσης ή λόγω μη καταβολής τέλους.

Με το **άρθρο 26** «Εξωδικαστικός μηχανισμός για οφειλές προς Δήμους» προβλέπεται ότι για κάθε είδους οφειλές προς τους Δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα, το ύψος των οποίων υπερβαίνει τις δέκα χιλιάδες ευρώ (10.000€), ο οφειλέτης δικαιούται να υπαχθεί, με αίτησή του, στον εξωδικαστικό μηχανισμό ρύθμισης οφειλών του ν. 4738/2020 (Α' 207). Σε αυτήν την περίπτωση, το χρέος ως σύνολο απαιτήσεων (αρχικού οφειλόμενου ποσού, τυχόν προστίμων και προσαυξήσεων), βεβαιώνεται στην οικεία Δ.Ο.Υ. η οποία πλέον το διαχειρίζεται ως χρέος του Δημοσίου, ενεργώντας όλες τις πράξεις που ορίζονται στις ρυθμίσεις του ν. 4738/2020. Στις περιπτώσεις επιτυχούς προόδου του μηχανισμού και είσπραξης οφειλομένων, η Α.Α.Δ.Ε. παρακρατά ποσοστό πέντε τοις εκατό (5%) αυτών και αποδίδει τα υπόλοιπα εισπραχθέντα στον δικαιούχο, δήμο ή νομικό



πρόσωπο εντός τριάντα (30) ημερών από την είσπραξή τους. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, η Δ.Ο.Υ. ενεργεί σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 82 του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων.

Όπως τονίστηκε και στο έγγραφο του Συνηγόρου προς τον Υπουργό Εσωτερικών, η συμπερίληψη των κάθε είδους οφειλών προς του Δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα στον εξωδικαστικό μηχανισμό ρύθμισης οφειλών του ν. 4738/2020 ήταν αναγκαία και επιβεβλημένη.

Με το **άρθρο 32** του σχεδίου νόμου «Ηλεκτρονική κατάσχεση στα χέρια πιστωτικών ιδρυμάτων για οφειλές προς Δήμους-Προσθήκη παρ. 5 στο άρθρο 167 του ν. 3463/2006», η διευκρίνιση, ότι στα σημεία που αναφέρεται ο Διοικητής της ΑΑΔΕ νοείται, για μεν την παρ. 1 ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Τ.Α. και Αναπτυξιακής Πολιτικής του ΥΠΕΣ, για δε την παρ. 5 ο Προϊστάμενος της Οικονομικής Υπηρεσίας του δήμου, ήταν αναγκαία, δεδομένου ότι οι σχετικές διατάξεις εφαρμόζονταν αναλογικά και στους δήμους.

Το πρώην άρθρο 34 του σχεδίου νόμου το οποίο είχε τεθεί σε διαβούλευση με τίτλο «Τέλος καθαριότητας και φωτισμού σε μη χρησιμοποιούμενα, μη ηλεκτροδοτούμενα ή στερούμενα ηλεκτρολογικής εγκατάστασης ακίνητα - Τροποποίηση παρ. 1 άρθρου 3 ν. 25/1975» δεν έχει συμπεριληφθεί στο κατατεθέν στη Βουλή σχέδιο νόμου. Με αυτό προτεινόταν η αντικατάσταση της παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 25/1975 (Α' 74), περί των περιπτώσεων μη χρησιμοποιούμενων, μη ηλεκτροδοτούμενων ή χωρίς ηλεκτρολογική εγκατάσταση ακινήτων σε σχέση με το τέλος φωτισμού και καθαριότητας, ως εξής: «1. Οι στερούμενοι ηλεκτρολογικής εγκατάστασης για ακίνητα που χρησιμοποιούνται, υποχρεούνται στην πληρωμή τελών καθαριότητας και φωτισμού, που υπολογίζονται σύμφωνα με τα άρθρα 21 και 22 του από 24.9/20.10.1958 β.δ. "περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων δήμων και κοινοτήτων". Ακίνητα που δεν χρησιμοποιούνται, στα οποία διακόπτεται η ηλεκτροδότηση ή δεν έχουν ηλεκτρολογική εγκατάσταση, απαλλάσσονται από την καταβολή ενιαίου ανταποδοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού, κατόπιν υποβολής δήλωσης του ιδιοκτήτη τους ή του νόμιμου εκπροσώπου αυτού προς τον οικείο δήμο, ότι δεν ηλεκτροδοτούνται και δεν χρησιμοποιούνται, η οποία συνοδεύεται από βεβαίωση του αρμόδιου διαχειριστή δικτύου. Έως την υποβολή της ανωτέρω δήλωσης, ποσά από τέλη που επιβλήθηκαν ανά κατηγορία ακινήτου και καταβλήθηκαν δεν αναζητούνται, ενώ ποσά που δεν εισπράχθηκαν και οι αντίστοιχες εγγραφές στους βεβαιωτικούς καταλόγους διαγράφονται. Εάν, παρά την υποβολή της δήλωσης διαπιστωθεί ηλεκτροδότηση ή χρήση του ακινήτου, επιβάλλεται σε βάρος του υπόχρεου το τέλος που αναλογεί από τον χρόνο απαλλαγής και πρόστιμο ίσο με το διπλάσιο του ανωτέρω ποσού».

Ο Συνήγορος στις παρατηρήσεις του προς τον Υπουργό Εσωτερικών είχε χαιρετίσει την πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών να εντάξει στο υπό διαβούλευση σχέδιο νόμου την ανωτέρω ευεργετική ρύθμιση, υπενθυμίζοντας, ότι για το συγκεκριμένο ζήτημα έχει ήδη εκφράσει τις απόψεις του με σχετικά έγγραφα προς το αρμόδιο Υπουργείο και αναδεικνύει σε ειδικές και ετήσιες εκθέσεις



του για το πρόβλημα που δημιουργείται από την επιβολή αναδρομικών δημοτικών τελών σε μη χρησιμοποιούμενα και μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα από τους Ο.Τ.Α. ή ακίνητα στερούμενα ηλεκτρολογικής εγκατάστασης, επισημαίνοντας κατ' επανάληψη, ότι είναι επιβεβλημένο να επιλυθεί το ζήτημα των οφειλών τους από δημοτικά τέλη όπως και η απαλλαγή τους με νομοθετική ρύθμιση. Μάλιστα, με δημόσια τοποθέτησή του (από 15.1.2018 Δελτίο Τύπου), είχε καλέσει όλους τους δήμους της επικράτειας να εφαρμόζουν ενιαία και ορθά τη διάταξη του άρθρου 5 του ν. 3345/2005 και να μην επιβάλλουν αναδρομικά δημοτικά τέλη σε ακίνητα που δεν χρησιμοποιούνται και δεν ηλεκτροδοτούνται, σε περιπτώσεις υποβολής της προβλεπόμενης υπεύθυνης δήλωσης σε χρόνο μεταγενέστερο αυτού της διακοπής ηλεκτροδότησης.²

Οι παρεμβάσεις της Αρχής συνέβαλαν στην απαλλαγή από την καταβολή δημοτικών τελών των μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων από τους ιδιοκτήτες με την υιοθέτηση συγκεκριμένων διατάξεων από το Υπουργείο Εσωτερικών, οι οποίες έθεταν χρονική προθεσμία εντός της οποίας οι ιδιοκτήτες των ακινήτων όφειλαν να μεταβούν στους οικείους δήμους και να υποβάλουν τα δικαιολογητικά τα οποία ήταν αναγκαία για την απαλλαγή τους, όπως βεβαίωση του αρμόδιου διαχειριστή δικτύου για τη διακοπή ηλεκτροδότησης του ακινήτου και δήλωση του ιδιοκτήτη του ακινήτου περί μη χρήσης αυτού (άρθρο 222 του ν. 4555/19.7.2018). Ωστόσο, μέχρι την υποβολή της ανωτέρω δήλωσης, τα τέλη οφείλονται ανά κατηγορία ακινήτου και καταβάλλονται κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ως άνω βασιλικού διατάγματος.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση που ετέθη επίσης υπό διαβούλευση, με την προταθείσα (αν και μη εν τέλει συμπεριληφθείσα) διάταξη, ρυθμιζόταν η περίπτωση των ακινήτων τα οποία σωρευτικά δεν ηλεκτροδοτούνται ή στερούνται ηλεκτρικής εγκατάστασης και δεν χρησιμοποιούνται με τρόπο ώστε να μην οφείλονται για αυτά δημοτικά τέλη. Όπως αναφερόταν, δε, στο πλαίσιο της αρχής της επιείκειας, παρότι απαιτείτο δήλωση αυτών των ακινήτων από τους ιδιοκτήτες στις υπηρεσίες, δεν θα αναζητούντο ποσά που αντιστοιχούν σε δημοτικά τέλη για τη χρονική περίοδο πριν την υποβολή της δήλωσης, εφόσον επρόκειτο ήδη ακίνητα που συγκέντρωναν τα ανωτέρω χαρακτηριστικά.

Η προτεινόμενη ρύθμιση, όπως αναφέρθηκε, αποτελούσε πάγιο αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη στις παρεμβάσεις του προς το Υπουργείο και τις υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., καθώς πλήθος αναφορών όλα αυτά τα έτη περιλάμβαναν διαμαρτυρίες ιδιοκτητών που δεν είχαν προβεί σε σχετική δήλωση στους Δήμους είτε από άγνοια και έλλειψη ενημέρωσης είτε από άλλες αιτίες όπως κληρονομικές εμπλοκές, μετανάστευση στο εξωτερικό κ.ά. χάνοντας τις προβλεπόμενες χρονικές προθεσμίες. Σε κάθε περίπτωση ο Συνήγορος, θεώρησε ιδιαίτερα θετική την προτεινόμενη διάταξη του υπό διαβούλευση σχεδίου νόμου για την απαλλαγή και τη διαγραφή των οφειλών των μη ηλεκτροδοτούμενων ή στερούμενης εγκατάστασης ακινήτων, καθώς φαινόταν να ρυθμίζεται ένα

² <https://old.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el.files.479564>.



σοβαρό ζήτημα στη δύσκολη οικονομική συγκυρία, δίνοντας ανακούφιση σε πολίτες από δυσβάσταχτες πολλές φορές οφειλές, που διογκώνονταν με την πάροδο του χρόνου καθώς αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στην εξόφληση/ρύθμιση αυτών, όπως ενδεχομένως, ως παράπλευρη θετική συνέπεια, συνεισφέρει και στην αντιμετώπιση του έντονου στεγαστικού προβλήματος των τελευταίων ετών.

Για τους λόγους αυτούς, θεωρούμε **σκόπιμη την επαναφορά του άρθρου με νέα χρονική προθεσμία**, εντός της οποίας οι ιδιοκτήτες των εν λόγω ακινήτων θα μπορούσαν να μεταβούν στους δήμους και να υποβάλουν εκ νέου δικαιολογητικά τα οποία είναι αναγκαία για την απαλλαγή των οφειλών τους, καθώς εξακολουθεί να υποβάλλεται στην Αρχή μεγάλος αριθμός αναφορών από πολίτες, ιδιοκτήτες μη ηλεκτροδοτούμενων ή στερούμενης ηλεκτρολογικής εγκατάστασης ακινήτων με μεγάλες οφειλές από τέλη καθαριότητας και φωτισμού.

Με το **άρθρο 40** του σχεδίου νόμου «Επιτροπή σύνταξης Κώδικα Αυτοδιοίκησης», συνιστάται ειδική επιτροπή για τη σύνταξη του σχεδίου Κώδικα Αυτοδιοίκησης, με την κωδικοποίηση, επικαιροποίηση, και αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Η προτεινόμενη διάταξη καταργεί αυτή του άρθρου 22 του ν. 4304/2014 περί σύστασης Επιτροπής Κωδικοποίησης Δικαίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, «με την προτεινόμενη ρύθμιση επικαιροποιείται η σύνθεση της Επιτροπής για τη σύνταξη του Κώδικα Αυτοδιοίκησης, η ενεργοποίηση της οποίας θα οδηγήσει στην αναγκαία επικαιροποίηση του συνολικού θεσμικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, όπως ενδεικτικά των διατάξεων που ρυθμίζουν το σύστημα διακυβέρνησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα όργανα διοίκησης τους και το εκλογικό σύστημα ανάδειξης αυτών, τις αρμοδιότητες, την οργάνωση, λειτουργία και εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των κάθε είδους νομικών προσώπων αυτών, κάθε ζήτημα παρουσίας, εσόδων, δαπανών, οικονομικής λειτουργίας, τεχνικών υπηρεσιών, συμβάσεων και εναρμόνισης με τις διατάξεις του ν.4412/2016 (Α' 147), καθώς και αναπτυξιακής πολιτικής τους.»

Σημειώνεται, βέβαια, ότι η σύνταξη του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει προβλεφθεί ήδη από το 2014 (ν. 4304/2014), ωστόσο ουδέποτε υλοποιήθηκε. Ευελπιστούμε, ότι με την ευκαιρία της επικαιροποίησης της σύνθεσης της αρμόδιας Επιτροπής για τη σύνταξη που επιχειρείται με το προτεινόμενο άρθρο, θα τεθεί ένα σαφές χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των εργασιών της Επιτροπής, ώστε να αξιοποιηθεί και να τεθεί σε εφαρμογή το έργο το συντομότερο δυνατό.

Με το **άρθρο 41** του σχεδίου νόμου «Επίσπευση συλλογής στοιχείων στον Κόμβο Παρακολούθησης επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Τροποποίηση παρ. 2, 4 και 5 άρθρου 33 ν. 5056/2023», αποσκοπείται η παρακολούθηση των επιδόσεων των Ο.Τ.Α. Ανάμεσα στα δεδομένα που δύνανται να λαμβάνονται υπόψη για την αξιολόγηση των επιδόσεων των Ο.Τ.Α., το παρόν άρθρο και συγκεκριμένα η παρ.



5, αναφέρει ότι δύναται να περιλαμβάνονται δεδομένα από βάσεις δεδομένων του ελληνικού Δημοσίου, εφόσον έχουν γεωγραφική αναφορά σε επίπεδο δήμου, περιφέρειας, ή δημοτικής κοινότητας, ύστερα από κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών ή των Προέδρων και Διοικητών Ανεξάρτητων Αρχών.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι φορέας ο οποίος τηρεί δεδομένα σε επίπεδο δήμου και περιφέρειας. Η φύση μάλιστα του έργου του (εντοπισμός και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης) κάλλιστα μπορεί να αποτελέσει σημαντικό κριτήριο αξιολόγησης της επίδοσης ενός Ο.Τ.Α. Συναφώς, θα μπορούσε να τεθεί και συγκεκριμένη προθεσμία για την έκδοση της ΚΥΑ της παρ. 5.

Στο Μέρος Γ' «*Ρυθμίσεις για τα ζώα συντροφιάς και λοιπές διατάξεις*» του νομοσχεδίου περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν τα ζώα συντροφιάς, ρυθμίσεις για την επίλυση ζητημάτων αστικής κατάστασης και ιθαγένειας, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, τη δημοσίευση κανονιστικών πράξεων, την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα, την εκκαθάριση εκλογικών καταλόγων, τη διαδικασία έκδοσης ελληνικών διαβατηρίων, την υπηρεσιακή κατάσταση των ειδικών φρουρών που υπηρετούν στις Ομάδες Προστασίας Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων και τους σκύλους της Ελληνικής Αστυνομίας.

Με το **άρθρο 55** του σχεδίου νόμου «Πολιτογράφηση ομογενών προερχόμενων από χώρες της Σοβιετικής Ένωσης» παρέχεται σε ομογενείς, πολίτες Ουκρανίας οι οποίοι εγκατέλειψαν τη χώρα τους λόγω του πολέμου και κατέφυγαν στην Ελλάδα μετά την 24.2.2022, η δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση κτήσης ελληνικής ιθαγένειας κατά τη διαδικασία του άρθρου 15 § 2 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004) κατά παρέκκλιση της προθεσμίας που οριζόταν με την υπ' αρ. 26863/30.4.2020 υπουργική απόφαση,³ δηλαδή της προϋπόθεσης νόμιμης εισόδου στην Ελλάδα πριν από την 31.5.2019 (άρθρο 2 § 2 της ΥΑ).

Αν και από την αιτιολογική έκθεση δεν προκύπτει η αιτία για την οποία προσδιορίστηκε η συγκεκριμένη ημερομηνία εισόδου («από την 24.2.2022 και έπειτα»), η προτεινόμενη διάταξη κρίνεται θετική, καθώς επιλύει ένα υπαρκτό πρόβλημα, σε συνέχεια παλαιότερων ανάλογων νομοθετικών παρεμβάσεων προς αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιπτώσεων, με βάση τις διεθνείς αντιξοότητες που έπλητταν κατά καιρούς τους ανά τον κόσμο ομογενείς. Ευλόγως, άλλωστε, εξ ίσου συγκυριακή και αποσπασματική είναι και αυτή καθ' εαυτήν η έκτακτη διαδικασία κτήσης ιθαγένειας κατ' άρθρο 15 § 2 ΚΕΙ («ομογενείς από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης»), καθώς ενσωματώνει παρεκκλίσεις από τη γενική αρχή της ισότητας, απόλυτα δικαιολογημένες.

Θα μπορούσε, πάντως, να παρατηρηθεί πως η υπ' αρ. 26863/30.4.2020 ΥΑ, η οποία θα τύχει εκ νέου εφαρμογής εν προκειμένω, περιλαμβάνει, εκτός της προθεσμίας

³ <https://www.yypes.gr/wp-content/uploads/2020/07/apof130181-2686320200430.pdf>.



της 31.5.2019, και σειρά άλλων προϋποθέσεων για τις οποίες ίσως χρειασθεί να εισαχθούν εκ νέου εξαιρέσεις, ιδίως σε σχέση με την απαίτηση προσκόμισης πρωτότυπων ουκρανικών δικαιολογητικών (άρθρο 2 § 1 της ΥΑ), τα οποία δεν θα είναι πάντοτε ευχερές να προσκομισθούν από εμπόλεμη χώρα.

Με το **άρθρο 56** του σχεδίου νόμου «Διαδικασία επί αιτήσεων διαπίστωσης ελληνικής ιθαγένειας – Αντικατάσταση παρ. 1 άρθρου 26 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας», αντικαθίσταται η παρ. 1 του άρθρου 26 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004) και επαναπροσδιορίζονται οι περιπτώσεις τέκνων για τα οποία απαιτείται να εκδοθεί απόφαση καθορισμού ιθαγένειας πριν από την εγγραφή τους στο δημοτολόγιο, προκειμένου να περιορισθούν οι περιπτώσεις αυτές μόνον εκεί όπου τούτο είναι πράγματι αναγκαίο. Κατά την αιτιολογική έκθεση, «*αίρεται η σύγχυση αναφορικά με τις περιπτώσεις τέκνων που γεννήθηκαν στην αλλοδαπή από γονείς οι οποίοι εγγράφηκαν στο δημοτολόγιο μετά τη γέννηση των τέκνων τους με αυτεπάγγελτη διαδικασία, χωρίς δηλαδή να έχει εκδοθεί απόφαση για διαπίστωση της ελληνικής τους ιθαγένειας*».

Η προτεινόμενη διάταξη, κινούμενη σε απολύτως θετική κατεύθυνση, επιλύει ένα από τα κυριότερα προβλήματα που είχαν ανακύψει κατόπιν της μεταρρύθμισης του άρθρου 26 ΚΕΙ με το άρθρο 10 ν. 4735/2020, και μάλιστα ένα πρόβλημα που είχε εγκαίρως επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη στις από 5.10.2020 εκτενείς παρατηρήσεις του⁴ επί εκείνου του σχεδίου νόμου: «*το προτεινόμενο νέο άρθρο 26 αναφέρεται περιοριστικά και αποκλειστικά σε συγκεκριμένους τρόπους κτήσης, απαριθμούμενους στην παρ. 1 Όλες οι άλλες περιπτώσεις κτήσης, οι διεπόμενες από τα άρθρα 1-4 ΚΕΙ αλλά μη συμπεριλαμβανόμενες στη νέα περιοριστική διατύπωση ... παρά το γεγονός, ότι αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα των πραγματικών περιπτώσεων καθορισμού (όπως ευχερώς μπορεί να συναχθεί από τα τηρούμενα στατιστικά στοιχεία), περιέρχονται εκ νέου σε διαδικαστικό κενό ... η προτεινόμενη αντικατάσταση του άρθρου 26 ΚΕΙ ενδέχεται να δημιουργήσει διοικητικές δυσλειτουργίες και σύγχυση αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα να προκληθούν καθυστερήσεις πολύ μεγαλύτερες εκείνων των οποίων επιχειρείται η αντιμετώπιση*».

Εν συνεχεία, η κατάσταση φαίνεται πως επιβαρύνθηκε ακόμη περισσότερο μετά την ανάληψη, από τις ελληνικές προξενικές αρχές, του συνόλου της ευθύνης για τη δημοτολογική εγγραφή τέκνων γεννημένων στο εξωτερικό (άρθρο 40 ν. 344/1976 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 29 ν. 4674/2020), καθώς οι προξενικές αρχές, ελλείψει σχετικής εμπειρίας, παρέπεμπαν, εν αμφιβολία, σχεδόν τους πάντες στη χρονοβόρο διαδικασία καθορισμού ιθαγένειας, ακόμη, δηλαδή, και σε περιπτώσεις όπου θα ήταν δυνατή, με κατάλληλη ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας, η απ' ευθείας εγγραφή των τέκνων στο δημοτολόγιο.

Την αβεβαιότητα αυτή αποπειράθηκε να επιλύσει το Υπουργείο Εσωτερικών με την υπ' αρ. πρωτ. 67705/11.8.2023 εγκύκλιο της Γενικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας

⁴ <https://www.synigoros.gr/api/files/download/22>.



προς όλες τις προξενικές αρχές,⁵ σύμφωνα με την οποία «στην περίπτωση τέκνου, ανήλικου ή ενήλικου κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης ..., που έχει γεννηθεί εντός υποστατού γάμου από γονέα που ο ίδιος έχει εγγραφεί στο δημοτολόγιο με την διαδικασία του αδήλωτου ... χωρίς δηλαδή να έχει εκδοθεί απόφαση για καθορισμό της ελληνικής του Ιθαγένειας, τότε η καταχώριση της γέννησης του τέκνου αυτού ... διενεργείται άμεσα ... και δεν συντρέχει λόγος ... για διαπίστωση της ελληνικής ιθαγένειάς του».

Όπως προφανώς συνάγεται από αυτό καθ' εαυτό το γεγονός, ότι κρίθηκε σκόπιμη η εκ νέου τροποποίηση του άρθρου 26 § 1 ΚΕΙ, ούτε η τελευταία εκείνη εγκύκλιος επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς οι προξενικές αρχές εξακολούθησαν ν' αξιώνουν την υπαγωγή στη διαδικασία καθορισμού ακόμη και σε περιπτώσεις όπου αυτή δεν χρειαζόταν. Κατόπιν των ανωτέρω, η προκείμενη αναδιατύπωση, αν και κατά νομική ακριβολογία δεν ήταν αναγκαία καθώς το περιεχόμενό της θα μπορούσε να συναχθεί ερμηνευτικά, στην πράξη παρίσταται απολύτως θετική καθώς επιλύει κάθε ενδεχόμενη απορία ως προς την υποχρέωση των προξενικών αρχών να προβαίνουν άμεσα στη δημοτολογική εγγραφή εφ' όσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Με το **άρθρο 59** του σχεδίου νόμου, «Πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα – Τροποποίηση άρθρου 5 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», τροποποιείται το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις σε συνάρτηση με τις ρυθμίσεις της Σύμβασης.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, σύμφωνα με την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, «ενσωματώνεται η εφαρμογή της Σύμβαση του Tromsø του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα» (*Council of Europe Treaty Series - No. 205, Council of Europe Convention on Access to Official Documents Tromsø, 18.VI.2009*),⁶ μία σύμβαση η οποία από τον σχετικό πίνακα⁷ στο δικτυακό τόπο του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν φαίνεται μέχρι στιγμής να έχει υπογραφεί από την Ελλάδα.

Αναφορικά με την έννοια της «ενσωμάτωσης της εφαρμογής» μιας διεθνούς σύμβασης, όπως φαίνεται να προκύπτει από τη βούληση του νομοθέτη, ας μας επιτραπούν οι ακόλουθες σύντομες παρατηρήσεις:

Καταρχάς, ως εκ περισσού υπενθυμίζεται ότι ο όρος «ενσωμάτωση» χρησιμοποιείται επισήμως από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και στην εθνική μας νομοθεσία, προκειμένου να αποδώσει την «εισδοχή» των

⁵ <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/08/eggr67705-egk882-20230811.pdf>

⁶ <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>

⁷ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=205> (Αλβανία, Αρμενία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Εσθονία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Λιθουανία, Μαυροβούνιο, Νορβηγία, Δημοκρατία της Μολδαβίας, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ουκρανία).



κανόνων του ενωσιακού δικαίου που δεν διαθέτουν άμεση ισχύ (λ.χ. των οδηγιών) στο εθνικό μας δίκαιο. Το προτεινόμενο άρθρο 59 δεν συνιστά τέτοια περίπτωση και, ως εκ τούτου, θα ήταν προτιμότερη η χρήση του όρου «κύρωση», ώστε να αποφεύγονται τυχόν παρερμηνείες.

Περαιτέρω, με τη χρήση του όρου «ενσωμάτωση» στην ανάλυση συνεπειών ρύθμισης του προτεινόμενου σχεδίου νόμου περιγράφεται η πρακτική της μονομερούς υιοθέτησης κανόνων διεθνών συμβάσεων στο επίπεδο του εθνικού μας δικαίου, **χωρίς, όμως, να έχουν προηγηθεί η υπογραφή της σχετικής διεθνούς σύμβασης** (με ή χωρίς ρητές επιφυλάξεις) και η τήρηση όσων προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος (κύρωση της διεθνούς σύμβασης με νόμο και θέση της σε ισχύ σύμφωνα με τους σχετικούς όρους της). **Η πρακτική αυτή συνιστά πολιτική επιλογή.**

Εν προκειμένω, πρόκειται περί διεθνούς σύμβασης, η οποία συνήφθη στο πλαίσιο ενός διεθνούς οργανισμού κύρους, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, που έχει ως αποστολή την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του οποίου η Ελληνική Δημοκρατία αποτελεί ενεργό μέλος. Όπως προκύπτει από τον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Ελληνική Δημοκρατία δεν έχει προβεί σε καμία από τις ενέργειες που απαιτούνται (υπογραφή, κύρωση, θέση σε ισχύ) σε ό,τι αφορά την Σύμβαση του Tromsø (No205) σχετικά με την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα.

Συνεπώς, εφόσον ψηφισθεί και δημοσιευθεί το προτεινόμενο άρθρο 59, ο τιθέμενος κανόνας εθνικού δικαίου θα έχει ισχύ τυπικού νόμου και όχι την υπερνομοθετική ισχύ που επιφυλάσσει το άρθρο 28 του Συντάγματος στις διεθνείς συμβάσεις που κυρώνονται και τίθενται σε ισχύ κατά τα προαναφερθέντα, παράμετρος η οποία δεν πρέπει να διαλάθει της προσοχής της Εθνικής Αντιπροσωπείας. Συνακόλουθα, στο δικαικό μας σύστημα ο κανόνας αυτός θα υπόκειται των κανόνων ανώτερης τυπικής ισχύος (π.χ. του Συντάγματος, των διεθνών συμβάσεων που κυρώθηκαν και τέθηκαν σε ισχύ, αλλά και των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, όπως λ.χ. είναι ο Γενικός Κανονισμός για την Προστασία των Δεδομένων). Κατά τα λοιπά, η σχέση του εν λόγω εθνικού κανόνα με τις λοιπές διατάξεις ίδιας τυπικής ισχύος θα διέπεται από τους σχετικούς κανόνες νομικής ερμηνείας, χωρίς αυτό να εξασφαλίζει ότι δεν θα εγερθούν ερωτήματα σχετικά με την εφαρμογή του.

Πέραν των ανωτέρω, με την προτεινόμενη διάταξη εισάγονται μεμονωμένες ρυθμίσεις της εν λόγω Σύμβασης σε ένα και μοναδικό άρθρο, το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Βέβαια, είναι σαφές, ότι η εισαγωγή της εν λόγω Σύμβασης στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία πράγματι περιλαμβάνει ρυθμίσεις που ενισχύουν το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, προϋποθέτει την υπογραφή/κύρωσή της και εν συνεχεία τη μεταφορά των ρυθμίσεων της στο πλαίσιο ενός νέου νομοθετήματος για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα και τη δημόσια πληροφορία. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα αποτελέσουν τμήμα της ελληνικής έννομης τάξης όλα εκείνα τα στοιχεία της Σύμβασης που συνιστούν τις ελάχιστες προδιαγραφές για την άσκηση του δικαιώματος, ενώ θα ρυθμιστούν



και όσα ζητήματα εναπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη (π.χ. εύρος αποδεκτών δικαιώματος, υποβολή ανώνυμης αίτησης).⁸

Πάντως, σε ό,τι αφορά το ουσιαστικό περιεχόμενο του άρθρου 59 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, το ζήτημα εάν με αυτό ενσωματώνεται η εφαρμογή των προβλέψεων Σύμβασης του Tromsø, όπως αναφέρεται στην ανάλυση συνεπειών της ρύθμισης, κατά τρόπο πλήρη ή μόνο στο μέτρο που επιλέγεται από το επισπεύδον Υπουργείο, χρήζει περαιτέρω μελέτης. Ενδεικτικά και μόνο επισημαίνεται, ότι στο προοίμιο της Σύμβασης αλλά και σε επιμέρους διατάξεις της αποτυπώνεται σαφώς η διευρυμένη θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης, το οποίο δεν έχει απλώς διαδικαστικό χαρακτήρα (πρόσβαση σε έγγραφα συνδεδεμένα με την υπόθεση των διοικούμενων), αλλά συνιστά –σε συμφωνία με την αρχή της διαφάνειας της δράσης των δημόσιων αρχών σε μία δημοκρατική κοινωνία– πηγή πληροφόρησης για το κοινό που συμβάλλει στη διαμόρφωση γνώμης και είναι παράγοντας ενίσχυσης της ακεραιότητας, λογοδοσίας, της διαφάνειας κ.λπ. των δημόσιων αρχών. Στο πλαίσιο αυτό ορίζεται ρητά (άρθρο 4), ότι δεν απαιτείται η αιτιολόγηση των αιτημάτων (*An applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document*) και αντίστοιχα στο συνοδευτικό της Σύμβασης κείμενο (Explanatory Report – παρ. 17) αναφέρεται η σημασία του εν λόγω δικαιώματος για τους δημοσιογράφους αλλά και τα άτομα, χωρίς διάκριση (*While the provisions of the Convention are of particular importance to journalists, as they provide them with the necessary tools to carry out their role as watchdog over the proper functioning of public institutions - a crucial role in a democratic society which has been fully recognised by the case-law of the European Court of Human Rights – the Convention does not make any distinction between them and other individuals*). Αυτή η διευρυμένη θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα δεν φαίνεται να αποτυπώνεται στην προτεινόμενη ρύθμιση.

Μία ακόμη ενδεικτική παρατήρηση για ρυθμίσεις της σύμβασης που δεν έχουν ενσωματωθεί στην προτεινόμενη διάταξη είναι η έλλειψη υποχρέωσης αιτιολόγησης του αιτήματος – άρ. 4 παρ. 1 (*An applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document*), μία ρύθμιση σε πλήρη συμφωνία με την αποκλειστική απαρίθμηση των προβλεπόμενων περιορισμών και την έλλειψη υποχρέωσης του αιτούντος να προβάλλει τους λόγους που υπαγορεύουν το αίτημα του, όταν δεν υπάρχει σύγκρουση του δικαιώματός του με κάποιο από τα οριζόμενα δικαιώματα/συμφέροντα (βλ. Explanatory Report - παρ. 37 για το άρ. 3 παρ. 2 της Σύμβασης «*If public access to an official document does not cause any harm to one of the interests listed in paragraph 1, there*

⁸ Ωστόσο, επισημαίνεται ότι δεν είναι η πρώτη φορά που η Ελληνική Δημοκρατία προβαίνει σε τέτοιου είδους «ενσωμάτωση» προβλέψεων συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι οποίες δεν έχουν υπογραφεί και κυρωθεί από τη Χώρα. Σχετικά είναι εν πολλοίς τα άρθρα 297 επ. του ν. 4957/2022, αλλά και τα άρθρα 124 επ. του ν. 5094/2024, που σχετίζονται με τη Σύμβαση της Λισαβόνας για την αναγνώριση των τίτλων σπουδών σχετικά με την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην ευρωπαϊκή περιφέρεια του Συμβουλίου της Ευρώπης. Βεβαίως, η συγκεκριμένη σύμβαση κυρώθηκε τελικά μεταγενέστερα με τον ν. 5114/2024.



should be no limitations on access to that document. If public access to a document might cause harm to one of these interests, the document should still be released if the public interest in having access to the document overrides the protected interest»). Στο πλαίσιο αυτό, η κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης δεν φαίνεται να συμβαδίζει με τις προδιαγραφές που θέτει η Σύμβαση.

Αντίθετα, η αρχή της μερικής πρόσβασης (άρθρ. 6.2 Σύμβασης), εισήχθη στην κατατεθείσα διάταξη του αρ. 59 παρ. 4, για το μέρος των εγγράφων που δεν εμπίπτουν στους προβλεπόμενους περιορισμούς της παρ. 2.

II. Ειδικότερες Παρατηρήσεις επί των προς τροποποίηση παραγράφων του άρθρου 5 ν. 2690/1999

Επί των παραγράφων 1 και 2:

Από την **παρ. 1** του προς τροποποίηση άρθρου 5 ν. 2690/1999, απαλείφθηκε ο αρχικός όρος «**κάθε ενδιαφερόμενος**» για να προσδιορίσει το υποκείμενο του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Φορέας του δικαιώματος προτείνεται να είναι «**κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο**» και όχι «ο ενδιαφερόμενος» που έχει συνδεθεί (νομολογιακά) με την ύπαρξη «**εύλογου ενδιαφέροντος**», μιας προϋπόθεσης που τώρα περιορίζεται στα (απλά) προσωπικά δεδομένα (**παρ. 2**). Σημειώνεται συναφώς, ότι είναι πολύ σπάνιο να υφίσταται δημόσιο έγγραφο χωρίς να περιέχει έστω και ένα προσωπικό δεδομένο.

Η **παρ. 2** εισάγει εξαιρέσεις /περιορισμούς στο σχετικό δικαίωμα, με παραπομπή, ρητή ή σιωπηρή, σε άλλα νομοθετήματα, κάποια εκ των οποίων υπερισχύουν του τυπικού νόμου, ενώ άλλα έχουν την ίδια τυπική ισχύ (βλ. ρητή παραπομπή στον – υπερνομοθετικής ισχύος– Γενικό Κανονισμό για την Προστασία των Δεδομένων, σιωπηρή παραπομπή στο πλέγμα ειδικών διατάξεων ισχύος τυπικού νόμου τόσο για την πνευματική ιδιοκτησία, όσο και για τα απόρρητα). Αυτό σημαίνει, ότι τόσο τα υποκείμενα του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, όσο, και κυρίως, ο εκάστοτε εφαρμοστής της διάταξης θα πρέπει να είναι σε θέση να κατανοούν, να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν, συνδυαστικά, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση/αίτηση, εκτός του άρ. 5 του ΚΔΔ/σίας, τις διατάξεις και του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία των Δεδομένων, καθώς και των άλλων ειδικών νομοθετημάτων που δικαιολογούν εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης κατά την παρ. 2 και άρα, αν διαπιστωθεί ότι συντρέχει εξαίρεση εν προκειμένω, θα οδηγούν, είτε σε (αιτιολογημένη) απόρριψη των σχετικών αιτημάτων, είτε σε μερική πρόσβαση, κατά την παρ. 4, για το μέρος των εγγράφων που δεν εμπίπτουν στους προβλεπόμενους περιορισμούς της παρ. 2.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί να μην επισημάνει, ότι η απουσία του «**φίλτρου**» της έννοιας του «**ενδιαφερόμενου**», που ισχύει σήμερα, ενέχει τον υπαρκτό κίνδυνο να οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις σε καταχρηστική άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος, αλλά και σε εκθετικό πολλαπλασιασμό τέτοιων αιτημάτων, που μπορεί να οδηγήσει, όχι μόνο σε καθυστερήσεις, αλλά και σε λανθασμένο χειρισμό αυτών, με πολλαπλές και ποικίλες συνέπειες. Ταυτόχρονα,



η ύπαρξη του «**εύλογου ενδιαφέροντος**», της **παρ. 2**, αφορά μόνον την περίπτωση που περιέχονται σε ένα δημόσιο έγγραφο προσωπικά δεδομένα και όχι τις λοιπές περιπτώσεις που θεμελιώνουν περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης (π.χ. πνευματική ιδιοκτησία, ειδικές διατάξεις απορρήτου).

Από την άλλη, η εισαγωγή του κριτηρίου του «**εύλογου ενδιαφέροντος**» για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα με δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα αφενός θέτει ζήτημα συμβατότητας με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο⁹ αφετέρου εισάγει έναν πρόσθετο περιορισμό στην πρόσβαση σε έγγραφα με προσωπικά δεδομένα, ακόμη και εάν δεν συνδέονται με την ιδιωτική /οικογενειακή ζωή τρίτων ή με ειδικές κατηγορίες δεδομένων.

Επίσης, στην **παρ. 1** γίνεται μια εξόχως αόριστη –και άρα τουλάχιστον ευεπίφορη σε παρερμηνείες– διατύπωση ως προς το τί περιλαμβάνει ο όρος «**ιδιωτικά έγγραφα**». Η πρόταση της Αρχής για μια ορθότερη/πληρέστερη διατύπωση θα ήταν: «*Ως ιδιωτικά έγγραφα λογίζονται όσα συντάσσονται από ιδιώτη, αλλά κατατίθενται και φυλάσσονται σε δημόσια υπηρεσία και χρησιμοποιήθηκαν, ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης, ή και τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης του κατά περίπτωση αρμόδιου διοικητικού οργάνου*». Η διατύπωση αυτή θα ήταν σύμφωνη με την κρατούσα θεωρία και γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ.

Επί της παραγράφου 5:

Η διατύπωση του **εδαφίου β΄ της παραγράφου 5** είναι ιδιαίζόντως ασαφής, έρχεται σε αντίφαση με την **παράγραφο 1** που επιτρέπει την υποβολή ανώνυμης αίτησης, και μπορεί πολύ εύκολα να οδηγήσει σε λανθασμένη εκτίμηση της αίτησης και άρα κακής, εν τέλει, διαχείρισης της αίτησης. Η δυνατότητα υποβολής «**ανώνυμης**» αίτησης πρέπει να απαλειφθεί διότι πρόκειται για άσκηση δικαιώματος, αλλά και διότι θα προσφέρει ένα εργαλείο «**στάθμισης**» (η οποία είναι απολύτως συναφής με την άσκηση δικαιώματος) και θα διευκολύνει -δυνάμει- την όλη διαχείριση /εκτίμηση εκάστης αίτησης.

Επί της παραγράφου 6 – Παρατηρήσεις για την εισαγωγή του κριτηρίου άσκησης δημόσιας εξουσίας:

Ως προς τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής με κριτήριο την άσκηση δημόσιας εξουσίας, επισημαίνεται ότι στο **άρ. 1** του ΚΔΔ ορίζεται ήδη διευρυμένο πεδίο εφαρμογής μέσω του οργανικού κριτηρίου για την εν λόγω διάταξη¹⁰ και

⁹ Βλ. **άρθ. 42 ν. 4624/2019** – Πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα: «Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από φορείς του δημόσιου τομέα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του ανωτέρω Κώδικα, καθώς και των λοιπών διατάξεων που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από τον εκάστοτε φορέα ή αρχή ή υπηρεσία παραμένει ανεπηρέαστη, όταν περιεχόμενο των εγγράφων αυτών αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα».

¹⁰ Άρθρο 1 : Πεδίο Εφαρμογής των διατάξεων του Κώδικα

«Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις.»



ενδεχόμενη περαιτέρω επέκτασή του, μέσω του κριτηρίου άσκησης δημόσιας εξουσίας, ως αόριστης νομικής έννοιας, αφήνει ευρύ πεδίο νομικών ερμηνειών, ενίοτε δυσχερών, απαιτώντας νομικές γνώσεις από τους εκάστοτε εφαρμοστές και δημιουργώντας αναμφίβολα ανασφάλεια δικαίου στους πολίτες-φορείς του δικαιώματος πρόσβασης.

Μάλιστα, ο όρος «φορείς», που χρησιμοποιείται άνευ επιθέτου «δημόσιοι», αφήνει πεδίο για συμπερίληψη και αμιγώς ιδιωτικών φορέων, οι οποίοι ενδεχομένως εμπλέκονται σε κάποια διαδικασία άσκησης δημόσιας εξουσίας (π.χ. χρηματοπιστωτικά ιδρύματα). Ενδεικτικό, δε της αοριστίας και ασάφειας που χαρακτηρίζει την εν λόγω διάταξη είναι και η (αντίθετη) ενδεχόμενη συσταλτική ερμηνεία του προς την κατεύθυνση να ερευνάται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν δημόσιοι φορείς που εμπίπτουν στο οργανικό κριτήριο (και οι οποίοι από τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι υπόχρεοι χορήγησης των δημοσίων εγγράφων) ασκούν ή όχι δημόσια εξουσία εν προκειμένω. Αν επικρατήσει μια τέτοια ερμηνεία, είναι ξεκάθαρο ότι θα περιοριστεί το πεδίο ισχύος της διάταξης και άρα η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα.

Επί της παραγράφου 7 – Παρατηρήσεις για τον προτεινόμενο ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη στην εφαρμογή της προτεινόμενης διάταξης

Καταληκτικά, όσον αφορά την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη που εισάγεται με την προτεινόμενη ρύθμιση, επισημαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δυνάμει του ν. 3094/2003 διαθέτει ήδη ευρεία διακριτική ευχέρεια αναφορικά με τον τρόπο και τα εργαλεία άσκησης των κατά νόμο αρμοδιοτήτων των. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι διαμεσολαβεί προς τις δημόσιες υπηρεσίες **με κάθε πρόσφορο τρόπο**, μπορεί να ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψίες και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνες, να διατάσσει ελέγχους, να συντάσσει εκθέσεις και πορίσματα για ειδικότερα ζητήματα, να θέτει προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν οι υπηρεσίες να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους και να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς. Παράλληλα, σύμφωνα με το νόμο, η μη σύμπραξη μίας δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της οποιασδήποτε έρευνας του Συνηγόρου μπορεί να καταγραφεί σε ειδική έκθεση της Αρχής. Με αυτά τα δεδομένα, θεωρούμε ότι η προτεινόμενη διάταξη δέον, όπως προβλέπει τη δυνατότητα του Συνηγόρου του Πολίτη να συγκροτεί ομάδα εργασίας, η σύνθεση της οποίας θα εναπόκειται στην ίδια την Αρχή, και την οποία (ομάδα εργασίας)

«Ειδικά οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 του παρόντος εφαρμόζονται αναλόγως στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα Ν.Π.Ι.Δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α' του Ν.3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης.»



θα δύνανται να συνδράμουν στελέχη της κοινωνίας των πολιτών, και στελέχη της δημόσιας διοίκησης, κατόπιν σχετικής απόφασης ή/και πρόσκλησης της Αρχής.

Προς την τελευταία κατεύθυνση θα έδει να εξεταστεί ενδεχομένως η εισαγωγή θεσμικών υποχρεώσεων εκ μέρους της πολιτείας, όπως για παράδειγμα μία πρόταση που θα καθιστούσε υποχρεωτική την έγγραφη αιτιολόγηση της μη συμμόρφωσης της πολιτείας με τις συστάσεις του Συνηγόρου, όπως θα προέκυπταν από μια τέτοια αξιολόγηση, καθώς και την πρόταση εκ μέρους της πολιτείας εναλλακτικών τρόπων επίλυσης των προβλημάτων που θα διαπίστωνε η Αρχή.

Συνολικά, η προτεινόμενη διάταξη του άρ. 59 περιλαμβάνει ορισμένα θετικά στοιχεία, ωστόσο είναι προβληματική η σύνδεσή της με την «ενσωμάτωση της εφαρμογής» της Σύμβασης Tromsø του Συμβουλίου της Ευρώπης και δεν ανταποκρίνεται στην ανάγκη μίας συνολικής αναθεώρησης/βελτίωσης του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, με ένα ενιαίο νομοθέτημα που θα καλύπτει όλες τις πτυχές του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και τη δημόσια πληροφορία. Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη εκφράζει ισχυρές επιφυλάξεις ως προς την δυνατότητα για απρόσκοπτη, αποτελεσματική, ομοίμορφη και ορθή εφαρμογή και ερμηνεία του πλέγματος των διατάξεων που διέπουν του δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και τους περιορισμούς του από τους εφαρμοστές-στελέχη της δημόσιας διοίκησης, της αυτοδιοίκησης και εν γένει όλων των υπόχρεων φορέων, κίνδυνος που ενδέχεται να επισκιάσει ακόμα και τις θετικές προεκτάσεις της προτεινόμενης ρύθμισης.

Με το **άρθρο 61** του σχεδίου νόμου «Ζητήματα Ειδικών Φρουρών Ο.Π.Π.Ι. – Τροποποίηση παρ. 1 άρθρου 18 ν. 4777/2021, τροποποιείται η παρ. 1 του άρ. 18 του ν. 4777/2021, ως εξής: «1. Συστήνονται Ομάδες Προστασίας Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων (Ο.Π.Π.Ι.), οι οποίες συγκροτούνται από αστυνομικό προσωπικό και ειδικούς φρουρούς που προσλαμβάνονται για τον σκοπό αυτό σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 2734/1999 (Α' 161). Οι ως άνω ειδικοί φρουροί υπάγονται σε Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας και, όταν δεν διατίθενται σε Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, εκτελούν τα καθήκοντα της παρ. 4 του άρθρου 9 του ν. 2734/1999 και εφαρμόζονται σ' αυτούς οι διατάξεις του π.δ. 211/2005 (Α' 254)».

Στην ανάλυση συνεπειών ρύθμισης της συγκεκριμένης διάταξης, επισημαίνεται ότι «Με την προτεινόμενη ρύθμιση υπάγονται οι ειδικοί φρουροί των Ομάδων Προστασίας Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων στις διατάξεις του π.δ. 211/2005 (Α' 254) περί τοποθετήσεων, μεταθέσεων, αποσπάσεων και μετακινήσεων συνοριακών φυλάκων και ειδικών φρουρών.».

Θετικά αποτιμάται το γεγονός, ότι, με την ανωτέρω διάταξη, επεκτείνεται η εφαρμογή των διατάξεων του π.δ. 211/2005, περί υπηρεσιακών μετακινήσεων συνοριακών φυλάκων και ειδικών φρουρών, και στους ειδικούς φρουρούς των ΟΠΠΙ. Με τον τρόπο αυτόν στην πράξη υιοθετείται πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη υποβληθείσα στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς Ειδικής Φρουρού ΟΠΠΙ, της οποίας αίτημα υπηρεσιακής μετακίνησης για συνυπηρέτηση με τον σύζυγο



(επίσης αστυνομικό) που πάσχει από δυσίατο νόσημα δεν είχε γίνει δεκτή, καθώς οι υπηρεσίες της ΕΛΑΣ είχαν ισχυριστεί ότι στους Ειδικούς Φρουρούς ΟΠΠΙ δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του π.δ. 211/2005 (εμπιστευτικό έγγραφο του Συνηγούρου με αρ. πρωτ. 343192/27270/04.06.2024). Θα ήταν δέον, ωστόσο, να διασφαλιστεί, ότι η ανωτέρω προτεινόμενη διάταξη δεν θα έλθει σε αντίθεση με την πρόβλεψη της παρ. 1 του άρ. 7 του π.δ. 53/2022, που δεν επιτρέπει τη μετακίνηση – απόσπαση – μετάθεση ειδικών φρουρών ΟΠΠΙ σε άλλη υπηρεσία για την εκτέλεση λοιπών καθηκόντων πέραν της αποστολής τους.¹¹

Ευελπιστώ, ότι οι ανωτέρω παρατηρήσεις θα τύχουν της δέουσας προσοχής της υμέτερης Επιτροπής.

Με εκτίμηση

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

¹¹ Κατά την ακριβή διατύπωση της παρ. 1 άρ. 7 του π.δ. 53/2022, «Οι ειδικοί φρουροί που συγκροτούν τις Ο.Π.Π.Ι. τοποθετούνται υποχρεωτικά στη Γ.Α.Δ.Α., ενώ δύναται με απόφαση του Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας να αποσπώνται, σε Υπηρεσίες της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής και Θεσσαλονίκης (Γ.Α.Δ.Θ.), καθώς και σε Υπηρεσίες των Διευθύνσεων Αστυνομίας Νομών, αποκλειστικά για την εκπλήρωση της αποστολής τους, ενώ δεν μετακινούνται – αποσπώνται – μετατίθενται σε άλλη Υπηρεσία για την εκτέλεση λοιπών καθηκόντων πέραν της αποστολής τους, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, με την επιφύλαξη της παρ. 6 του παρόντος και του άρθρου 9».