

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

Μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία:

«Open data και πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία»



Μεταπτυχιακός φοιτητής: Σταύρος Β. Τσίπρας

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Αριστέα Σινανιώτη - Μαρούδη

Πειραιάς

2019

Βεβαίωση Εκπόνησης Διπλωματικής Εργασίας



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

(περιλαμβάνεται ως ξεχωριστή (δεύτερη) σελίδα στο σώμα της διπλωματικής εργασίας)

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο

«Open data και πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία»

έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνησή της συγκεκριμένης εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Υπογραφή Μεταπτυχιακού Φοιτητή:

Όνοματεπώνυμο: Τσίπρας Σταύρος

Ημερομηνία: 27-6-2019

Στη μητέρα μου και τον πατέρα μου

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ τους καθηγητές μου, την επιτροπή και την επιβλέπουσα καθηγήτρια της διπλωματικής μου Αριστέα Σινανιώτη-Μαρούδη. Ιδιαίτερες ευχαριστίες ανήκουν στον εκδοτικό οίκο Αντώνη Ν. Σάκκουλα Ε.Ε. και τους υπαλλήλους της βιβλιοθήκης του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών για την βοήθεια τους. Τέλος θερμά ευχαριστώ τον Θανάση Μινάρδο βιβλιοθηκονόμο της βιβλιοθήκης του ΔΣΑ.

Περίληψη

Ερευνητικός σκοπός: Να καταδειχθούν οι λόγοι που οδήγησαν στην περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα και τα ανοικτά δεδομένα, το βασικό νομοθετικό τους πλαίσιο στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα καθώς και η πολυεπίπεδη σημασία τους.

Επιμέρους ερευνητικοί στόχοι: Η σύνδεση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και του δικαιώματος περαιτέρω χρήσης, η οικονομική αξία πληροφοριών δημοσίου τομέα και ανοικτών δεδομένων και τα οφέλη από τα ανοικτά δεδομένα.

Βασικά ερευνητικά ερωτήματα: Που βρίσκεται η Ελλάδα σε επίπεδο ωριμότητας ανοικτών δεδομένων; Σε ποιο γενικότερο πλαίσιο εντάσσονται τα ανοικτά δεδομένα σε επίπεδο οικονομίας;

Μεθοδολογία: Πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές.

Συμπεράσματα: Η πορεία για να θεσπιστούν τα ανοικτά δεδομένα έγινε σταδιακά. Τα πρώτα βήματα έγιναν στην Ελλάδα το 1986 με την κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης του διοικούμενου στα έγγραφα της διοίκησης, χωρίς όμως δυνατότητα εμπορικής αξιοποίησης τους. Το επόμενο σημαντικό βήμα ήταν το 2001 η εισαγωγή της νέας διάταξης 5^Α στο Σύνταγμα και η εισαγωγή του όρου «Κοινωνία της Πληροφορίας», που ανέδειξε τη σημασία της πληροφορίας για την κοινωνία ως σύνολο. Σε επίπεδο Ε.Ε. η επίγνωση ότι το οικονομικό κέρδος από ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα εκμετάλλευσης αντισταθμίζει κατά πολύ τις άμεσες εισπράξεις που θα μπορούσαν να υπάρχουν από την πώληση των δημόσιων πληροφοριών, ήταν καθοριστικής σημασίας. Αρχικά αυτό εκφράστηκε σε κείμενα πολιτικών ή επιπέδου soft law και ακολούθησε το 2003 η Οδηγία για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, που ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο το 2006. Η περαιτέρω χρήση αποτελεί επόμενο στάδιο σε σχέση με την πρόσβαση, αφού πρώτα αποκτάται μια πληροφορία και μετά χρησιμοποιείται και συνιστά στην ουσία διεύρυνση του θεσμικού πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Ακολούθησε η τροποποίηση του 2013 με την Οδηγία για την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση και το 2014 εισήχθη και στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο .

Πλέον διακρίνεται μια τάση για άνοιγμα των δημόσιων δεδομένων σε παγκόσμιο επίπεδο. Η οικονομική αξία των ανοικτών δεδομένων υπολογίζεται σε εκατοντάδες δισεκατομμύρια στην αγορά της Ε.Ε. και σε τρισεκατομμύρια σε διεθνές επίπεδο. Οι εξελίξεις αυτές επηρεάζουν

πολυεπίπεδα και συμβάλλουν στην επιστημονική πρόοδο, στην καινοτομία και στην επιχειρηματικότητα, με προεκτάσεις ακόμα και στην ίδια την κοινωνία ως σύνολο. Η οικονομία συνολικά και επιμέρους κλάδοι της, η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων που απαρτίζουν την αγορά των πληροφοριών, η οικονομία της γνώσης, η συνολική ευρωπαϊκή οικονομία δεδομένων, η διαφάνεια, η λογοδοσία και η αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών ενισχύονται σημαντικά. Αναπτύσσονται νέες υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας. Μειώνεται το κόστος συναλλαγής των πολιτών με το κράτος και αποκτά ουσιαστικότερη δυναμική το δικαίωμα πληροφόρησης.

Η Ελλάδα ως μια μικρή πληθυσμιακά και οικονομικά χώρα βάζοντας ως προτεραιότητα πολιτικής τα ανοικτά δημόσια δεδομένα, θα μπορούσε να επωφεληθεί βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την αξιοποίηση των δημόσιων πληροφοριών.

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο	Τίτλος κεφαλαίου	Σελίδα
1	Σταθμοί στην ιστορία της πληροφορίας	1
1.1	Η μετάδοση της πληροφορίας στην αρχαιότητα	1
1.2	Έγγραφες διαδικασίες και Διοίκηση	1
1.3	Βιβλιοθήκες	2
1.4	Η ανακάλυψη του internet	3
1.5	Τεχνολογίες πληροφορίας και Διοίκηση	4
1.6	Η έννοια και η πολυδιάστατη σημασία της πληροφορίας	5
2	Τεχνολογία, Σύνταγμα και Κοινωνία της Πληροφορίας	8
3	Βασικοί νομοθετικοί σταθμοί για την πρόσβαση στα στοιχεία της διοίκησης	19
4	Βασικές διατάξεις σε επίπεδο Συνθηκών της Ε.Ε.	29
4.1	Ιστορική εξέλιξη σε επίπεδο Ε.Ε.	29
4.2	Ισχύουσες διατάξεις στις Συνθήκες της Ε.Ε.	33
5	Κανονισμός 1049/2001	38
5.1	Νομική βάση, σκοπός και πεδίο εφαρμογής	38
5.2	Η έννοια του εγγράφου στον Κανονισμό 1049/2001 και η σχέση του με την πληροφορία	42
5.3	Οι εξαιρέσεις που θεσπίζει ο Κανονισμός 1049/2001	44
6	Η περαιτέρω πρόσβαση στις πληροφορίες του δημοσίου τομέα	52
6.1	Το δημόσιο ως δημιουργός πληροφοριών	52
6.2	Πρωτοβουλίες σε επίπεδο Ε.Ε. από το 1998 έως το 2005	54
6.2.1	Η πράσινη βίβλος του 1998	54
6.2.2	Οι πρωτοβουλίες eEurope	57
6.3	Η πορεία προς την Οδηγία 2003/98/ΕΚ	59
6.4	Οι αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ και του νόμου 3448/2006	60
6.5	Σχέση δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και «περαιτέρω χρήσης» ν. 3448/2006	63
7	Open data (Ανοικτά δεδομένα)	67
7.1	Οι λόγοι που οδήγησαν στην Οδηγία 2013/37/ΕΚ και το νόμο 4305/2014	67
7.2	Οικονομικά οφέλη: Οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα, τα ανοικτά δεδομένα και η ευρωπαϊκή αγορά δεδομένων	71
7.3	Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα και των ανοικτών δεδομένων	82
7.3.1	Το (προηγούμενο) θεσμικό πλαίσιο του ν. 3448/2006	82
7.3.2	Τα βασικά σημεία του νόμου 4305/2014 συγκριτικά με το νόμο 3448/2006	85
7.3.3	Οι ειδικότερες διατάξεις και οι τροποποιήσεις που επήλθαν με το νόμο 4305/2014	86
7.4	Το Προεδρικό Διάταγμα 28/2015	97
	Επίλογος - Συμπεράσματα	99
	Βιβλιογραφία	107

Καταστάσεις Πινάκων και Διαγραμμάτων

Λίστα	Σελίδες
Σχήμα 1: Ποσοστό ατόμων που δεν έκαναν χρήση internet στην Ε.Ε. ανά χώρα (2018)	12
Σχήμα 2: Μέγεθος ευρωπαϊκής αγοράς (βιομηχανίες περιεχομένου, τηλεπικοινωνίες, λογισμικό) - 2001	55
Σχήμα 3: Συνολική αξία πληροφοριών δημοσίου τομέα στις 28 χώρες της Ε.Ε. (2010-2017)	73
Σχήμα 4: Εκτίμηση συνολικής αξίας πληροφοριών δημοσίου τομέα στις 28 χώρες της Ε.Ε. (2018-2030)	73
Σχήμα 5: Αξία ανοικτών δεδομένων σε παγκόσμιο επίπεδο σε επτά τομείς της οικονομίας	74
Σχήμα 6: Συνολικό μέγεθος αγοράς ανοικτών δεδομένων στην Ε.Ε. (2016-2020)	74
Σχήμα 7: Σχέση ανοικτών δεδομένων και άλλων τύπων δεδομένων	75
Σχήμα 8: Επικάλυψη διαφορετικών τύπων δεδομένων	75
Σχήμα 9: Εμπορική επαναχρησιμοποίηση των ανοικτών δεδομένων σε διάφορους τομείς	76
Σχήμα 10: Συχνά εμπόδια που σχετίζονται με τα ανοικτά δεδομένα στην Ε.Ε. (2017)	78
Πίνακας 1: Θέσπιση εθνικών πυλών ανοικτών δεδομένων στις χώρες της Ε.Ε. (2009-2016)	78
Σχήμα 11: EU28 Open Data Maturity Scores (2018)	79
Σχήμα 12: Η κατάσταση της Ελλάδας σε επίπεδο ωριμότητας ανοικτών δεδομένων (2018)	79
Σχήμα 13: Ευρωπαϊκή αγορά δεδομένων (εργαζόμενοι, εταιρίες συνολική οικονομική αξία) / 2016-2020	80
Σχήμα 14: Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. με βάση το δείκτη ψηφιακής οικονομία και κοινωνίας (DESI) - 2018	81
Σχήμα 15: Σχετική επίδοση ανά παράμετρο και εξέλιξη μέσα στο χρόνο του δείκτη DESI (Ελλάδα/ΕΕ)	81
Σχήμα 16: Βασική διαδικασία καταγραφής και αξιολόγησης συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων από τους δημόσιους φορείς	95

Ακρωνύμια

ΑΠΔΠΧ	= Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
αρ.	= Άρθρο
βλ.	= βλέπε
Γ.Α.Κ.	= Γενικά Αρχεία του Κράτους
ΓεΔΕΕ	= Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	= Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔιΜΕΕ	= Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης & Επικοινωνίας (νομικό περιοδικό)
ΔΣΑΠΔ	= Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΔτΑ	= Δικαιώματα του Ανθρώπου (νομικό περιοδικό)
ΕΔΔΔΔ	= Επιθεώρησης δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου (νομικό περιοδικό)
Ε.Ε.	= Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕυρΔ	= Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΕΚΑΕ	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενεργείας
ΕΚΑΧ	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΣΔΑ	= Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφαρμΔΔ	= Εφαρμογές δημοσίου δικαίου (νομικό περιοδικό)
Η/Υ	= Ηλεκτρονικός Υπολογιστής
ΚΔΔ/σίας	= Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚτΠ	= Κοινωνίας της Πληροφορίας
ν.	= νόμος
ΝΠΔΔ	= Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	= Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝοΒ	= Νομικό Βήμα (νομικό περιοδικό)
ΝΣΚ	= Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΗΕ	= Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολ.	= Ολομέλεια
ΟΟΣΑ	= Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ο.π.	= Όπως παραπάνω
ΟΤΑ	= Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	= Παράγραφος
ΠΔ	= Προεδρικό Διάταγμα
Σ.	= Σύνταγμα

ΣΕΕ	= Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	= Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	= Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΤΕ	= Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤοΣ	= Το Σύνταγμα (νομικό περιοδικό)
ΤΠΕ	= Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών
ΦΕΚ	= Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΘΔ	= Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
DESI	= Digital Economy and Society Index
EFA	= Education for All
GPDR	= General Data Protection Regulation
OECD	= Organisation for Economic Co-operation and Development
PSI	= Public Sector Information

Κεφάλαιο 1

Σταθμοί στην ιστορία της πληροφορίας

1.1. Η μετάδοση της πληροφορίας στην αρχαιότητα

Η επιθυμία επικοινωνίας, η πληροφορία και η διάδοση της όχι μόνο στο χώρο αλλά και στο χρόνο είναι σύμφυτο χαρακτηριστικό της ανθρώπινης ύπαρξης. Υπήρξαν τρεις επαναστάσεις στην ιστορία της ανθρώπινης σκέψης και της επικοινωνίας. Η πρώτη όταν πρωτοεμφανίστηκε η γλώσσα και η προφορική επικοινωνία, η δεύτερη ήταν η έλευση της γραφής που οδήγησε στην προφορική κωδικοποίηση της σκέψης και η τρίτη έλαβε χώρα με την εφεύρεση των κινητών τυπογραφικών στοιχείων και γενικότερα της τυπογραφίας.¹ Η αποτύπωση της πληροφορίας γίνονταν στην αρχαιότητα κυρίως μέσω των εγγράφων και των επιγραφών για την έκδοση νόμων, τη συνομολόγηση υποχρεώσεων και δικαιωμάτων, τη διάδοση γνώσεων, την τεκμηρίωση κτλ.² Γραπτές πληροφορίες σε πέτρα, μάρμαρο, πάπυρο, περγαμηνή, ξύλο, σε κρυπτογραφικούς μηχανισμούς όπως η σκυτάλη³ και αργότερα σε χαρτί εξυπηρετούσαν τη μετάδοση μηνυμάτων και πληροφοριών με ή χωρίς νομικές συνέπειες. Σαφέστατα η ανακάλυψη και η χρήση του χαρτιού και της τυπογραφίας των κινητών στοιχείων αποτελούν κομβική εξέλιξη στη διάδοση της πληροφορίας γρήγορα και σε μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού μιας χώρας. Πριν από τον Ιωάννη Γουτεμβέργιο, η Κίνα⁴ και η Κορέα⁵ συνέβαλλαν τα μέγιστα σε αυτή την εξέλιξη. Η επανάσταση που σημειώθηκε στα μέσα γραφής (γραφικά μέσα και συστήματα, γραφομηχανές, μελάνι, χαρτί, συσκευές αναπαραγωγής εγγράφων) επηρέασαν και τη σημερινή δομή πληροφόρησης.

1.2. Έγγραφες διαδικασίες και Διοίκηση

Η χρήση του γραπτών διαδικασιών, εγγράφων και γενικότερα γραπτών τεκμηρίων αποτελεί χαρακτηριστικό της αποτύπωσης και συνακόλουθα της διακίνησης της δημόσιας πληροφορίας. Οι πρώτες χρήσεις γραπτών τεκμηρίων σε επίπεδο δημόσιου βίου αναφέρονται στην οικονομική Διοίκηση και την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Τα έγγραφα αποτελούν τους συνδετικούς κρίκους

¹ Harnad, Stevan (1991), "Post-Gutenberg Galaxy: The Fourth Revolution in the Means of Production of Knowledge." The Public-Access Computer Systems Review 2, no. 1: 39-53. Εδώ <http://cogprints.org/1580/1/hamad91.postgutenberg.html> ή εδώ για download: <https://journals.tdl.org/pacsr/index.php/pacsr/article/view/6030/5662>

² Παπακωνσταντίνου Καλλιόπη (2014), «Στήλαι ενθάδε τυπούνται και χαράσσονται»: Νομικές και κοινωνικές προεκτάσεις της διάδοσης της πληροφορίας μέσω της γραφής στο χθες, σελ. 3, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

³ βλ. Δημητριάδη Έρη, Κιαγιάς Άγγελος, Πετειναρέλης Αλέξανδρος (2014), Η σπαρτιάτικη σκυτάλη: Από το αρχαίο κείμενο στη σύγχρονη υλοποίηση, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, σελ. 49-59, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

⁴ Βλ. Tsuen-Hsuiin Tsien (1973), Raw Materials for Old Papermaking in China, Journal of the American Oriental Society, Vol. 93, No. 4 (Oct. - Dec., 1973), pp. 510-519. https://www.jstor.org/stable/600169?seq=1#page_scan_tab_contents

⁵ Βλ. αναλυτικότερα σε Βλέσσας Μαρίνος, Μαλακού Μαρία (2014), Χαρτί και τυπογραφία στην Ασία και τη Δύση, σελ. 67-74, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

της διοικητικής μηχανής με τους πολίτες, όπου για να επιτελέσουν τη λειτουργία τους απαιτείται μια συστηματική οργάνωση τους (εννοιολογικά, και υλικά) σε επίπεδο διοίκησης. Τα έγγραφα μέχρι και τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα αποτελούν το κυρίαρχο μέσο αποτύπωσης, τεκμηρίωσης και διακίνησης των διοικητικών πληροφοριών και του συστήματος επικοινωνίας της Διοίκησης. Η οργανωμένη συλλογή και ταξινόμηση των εγγράφων συχνά αποκτά μεγαλύτερη σημασία από τα ίδια τα έγγραφα.⁶

Το κράτος ως θεσμός επηρεάζει και επηρεάζεται άμεσα από την οργάνωση της διοικητικής πληροφορίας και την αξιοποίηση του πληροφοριακού πλούτου που παράγει ή κατέχει, που πλέον αποτελεί αναμφισβήτητα μια από τις κυριότερες πηγές πλούτου των κρατών ή όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά και στο έργο του H. Cleveland: *Government is information (But not vice versa)*: «In a narrow sense, to consider government information policy is not far from considering the essence of government itself».⁷ Τον 21^ο αιώνα τα συστήματα διακυβέρνησης βασίζονται στα δίκτυα διακίνησης της πληροφορίας. Οι θεσμοί ως συστήματα κανόνων και προτύπων που διέπουν την κοινωνική ζωή αποτελούν το όχημα μεταφοράς της πληροφορίας και εξασφαλίζουν τη συνέχεια της πληροφοριακής ροής και επικοινωνίας. Η τεχνολογία της πληροφορίας και των επικοινωνιών διαμορφώνει και διαμορφώνεται από τους θεσμούς.⁸

1.3. Βιβλιοθήκες

Στην αρχαιότητα η διαδικασία πρόσληψης των πληροφοριών ήταν διαφορετική, αφού η παραγωγή της γνώσης γίνονταν με πιο αργούς ρυθμούς από ότι σήμερα και το σύνολο σχεδόν της πληροφορίας και της γνώσης βρίσκονταν συγκεντρωμένο σε βιβλιοθήκες. Οι βιβλιοθήκες ανά τους αιώνες έχουν υπάρξει οι θεματοφύλακες της γνώσης, της συλλογικής μνήμης και της παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς μεταφέροντας στο χωροχρόνο τις αποτυπωμένες σε γραπτά τεκμήρια πληροφορίες. Η πληροφορία και η γνώση συγκεντρώνονταν στις βιβλιοθήκες⁹ και η πρόσβαση σε αυτές ήταν συνάρτηση του κοινωνικοοικονομικού καθεστώτος της εποχής και δεν αποτελούσε προνόμιο όλων.¹⁰ Το 19^ο αιώνα εμφανίζονται στην Ευρώπη οι δημόσιες βιβλιοθήκες με την έννοια

⁶ Βλ. περισσότερα. Μοσχόπουλος Διονύσης (2014), *Οι επιδράσεις που ασκεί το υπόστρωμα της πληροφορίας στους διοικητικούς θεσμούς*, σελ. 315-328, *Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

⁷ Harlan Cleveland, *Government Is Information (But Not Vice Versa)*, σελ. 606, *Public Administration Review* Vol. 46, No. 6, (Nov. - Dec., 1986), published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration: https://www.jstor.org/stable/976225?seq=1#page_scan_tab_contents

⁸ ο.π. Μοσχόπουλος Διονύσης (2014), σελ. 313.

⁹ Βλ. και Κυριακή-Μάνεση Δάφνη, *Ιστορία της θεματικής οργάνωσης της πληροφορίας*, σελ. 163-169, *Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

¹⁰ Βλ. αναλυτικότερα σε Αρακά Ηλιάννα, Κούτρας Νίκος, Μακρίδου Ελίζα (2014), *Η πρόσβαση στην πληροφορία: εξέλιξη και ψηφιακό χάσμα*. *Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο*, σελ. 400-405, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

της γενικής συλλογής, δηλαδή ανοικτές στο ευρύ κοινό¹¹ και από το τέλος του 19^{ου} αιώνα και μετά η αρχειονομία σταδιακά κάνει εντονότερα και συστηματικότερα την εμφάνιση της.

1.4. Η ανακάλυψη του internet

Η ανακάλυψη των ηλεκτρονικών υπολογιστών και η ψηφιακή τεχνολογία προσέθεσαν νέα δεδομένα στη δυνατότητα διαχείρισης και μετάδοσης των πληροφοριών. Ο Παγκόσμιος ιστός σήμερα ως μέρος του Διαδικτύου αποτελεί το πιο δημοφιλές μέσο στον κόσμο για την εύκολη και γρήγορη πρόσβαση και ανάκτηση τεράστιου όγκου δεδομένων και πληροφοριών. Δεν υπάρχει όμως ομοφωνία σχετικά με την ακριβή ημερομηνία έναρξης του internet, διότι αποτελεί συνονθύλευμα τεχνολογιών που αναπτύχθηκαν σταδιακά.¹² Με την ορολογία «World Wide Web» (WWW), δηλαδή «Παγκόσμιος Ιστός» περιγράφεται ένα σύστημα κυκλοφορίας και πρόσβασης στις πληροφορίες του internet και αποτελεί έμπνευση ενός ερευνητή του Tim Berners Lee, όπου το 1989 στο εργαστήριο CERN της Γενεύης οραματίστηκε τη διασύνδεση των δεδομένων στο Διαδίκτυο κατά τρόπο εύκολο, άμεσο και γρήγορο.¹³ Η πρόσβαση στη πληροφορία πλέον αποκτά νέο περιεχόμενο και η ταχύτητα μετάδοσης των δεδομένων δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα που θα επηρεάσει κοινωνικές, πολιτικές και θεσμικές δομές. Με το πέρασμα του χρόνου το internet δεν χρησιμοποιείται μόνο πλέον από στρατιωτικούς ή ακαδημαϊκούς κύκλους όπως στην αρχική μορφή του, αλλά σταδιακά ανοίγεται στο σύνολο της κοινωνίας.

Η δυνατότητα διάδρασης και αλληλεπίδρασης των χρηστών και η παρουσία νέων τεχνολογικών εργαλείων και εφαρμογών (πχ. για τα κινητά) έχουν δώσει όχι μόνο νέο νόημα και περιεχόμενο αλλά και νέα αξία στην ψηφιακή πληροφορία. Με τη σημερινή τεχνολογική εξέλιξη έχουν αυξηθεί οι δυνατότητες αναζήτησης πληροφοριών (πχ. σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων και βιβλιοθήκες ψηφιακές ή μη) και επεξεργασίας της πληροφορίας. Η χρήση μηχανών αναζήτησης όπως η Google, αυτοματοποιημένα συστήματα ανάκτησης πληροφοριών, οι πολιτικές για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα και των ανοικτών δεδομένων,¹⁴ επιτρέπουν στον καθένα

¹¹ Σεμερτζάκη Εύα (2006), Οι βιβλιοθήκες στην Ελλάδα από την Αρχαιότητα μέχρι σήμερα: σύντομη ιστορική Αναδρομή - Ημερίδα για τα 50 χρόνια από την ίδρυση του ιδρύματος Ευγενίδου 19 Μαΐου 2006. Πηγή:

http://eprints.rclis.org/12221/1/Semertzaki_History_of_Greek_libraries_lecture_May_2006.pdf

¹² Βλ. αναλυτικότερα σε Barry M. Leiner, Robert E. Kahn, Jon Postel, Vinton G. Cerf, Leonard Kleinrock, Larry G. Roberts, David D. Clark, Daniel C. Lynch, Stephen Wolff, A Brief History of the Internet, ACM SIGCOMM Computer Communication Review, Volume 39, Number 5, October 2009, σελ. 22-31. It was first published online by the Internet Society in 2003.

¹³ Αν και συχνά οι 2 όροι («Παγκόσμιος Ιστός» και «Διαδίκτυο») ταυτίζονται, ωστόσο πρόκειται για δύο διαφορετικές έννοιες. Ο «Παγκόσμιος Ιστός» (συλλογή ψηφιακών εγγράφων, ιστοσελίδων που βρίσκονται αποθηκευμένες σε υπολογιστές του Διαδικτύου με βασικές τεχνολογικές έννοιες/τεχνικές για τη λειτουργία του όπως: Web server, browser, hyperlinks) και το «Διαδίκτυο» (παγκόσμιο δίκτυο υπολογιστών συνδεδεμένων μεταξύ τους με βασικές έννοιες/τεχνικές πάνω στις οποίες χτίστηκε το νέο τεχνολογικό επίτευγμα του internet το URL, HTTP, HTML) είναι 2 διαφορετικές έννοιες. Βλ. Καψή Αρχοντούλα (2014), Η ιστορία του δικαίου της πνευματικής ιδιοκτησίας σε σχέση με την ιστορία της εξέλιξης του Παγκόσμιου Ιστού, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, σελ. 207.

¹⁴ Βλ. παρακάτω κεφάλαια 6 και 7.

(πολίτη, επιχείρηση, κράτος) την πρόσβαση και επεξεργασία τεράστιου όγκου δεδομένων και πληροφοριών που μέχρι λίγα χρόνια ήταν απλησίαστα. Μια βασική ικανότητα που διαθέτει ο άνθρωπος είναι να αξιοποιεί την προγενέστερη υπάρχουσα γνώση και βάση αυτής να «κτίζει», να αφομοιώνει και να προσαρμόζει τα έργα του. Η ικανότητα αυτή για να μπορεί να λειτουργήσει χρειάζεται «έναν δεσμό που θα ενώνει το παρελθόν με το παρόν δια μέσου της μεταφοράς της πληροφορίας και της γνώσης μέσα στο χρόνο».¹⁵

1.5. Τεχνολογίες πληροφορίας και Διοίκηση

Η σταδιακή εξέλιξη των ηλεκτρονικών υπολογιστών από τη δεκαετία του '40 επηρέασε αναπόφευκτα τη λειτουργία και τους θεσμούς της Διοίκησης και ακολούθως και την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία. Η πρώτη φορά που χρησιμοποιήθηκε Η/Υ για τις ανάγκες της Διοίκησης ήταν το 1958 στις ΗΠΑ προκειμένου να αυτοματοποιηθεί το σύστημα πληρωμών του Υπουργείου Αεροπορίας και του National Assistance Board, με στόχο την ταχύτητα και ακρίβεια των διαδικασιών. Αρχικά η αυτοματοποίηση αφορούσε σε διοικητικές λειτουργίες που σχετίζονταν με την οικονομική διαχείριση, τις τηλεπικοινωνίες, τη στρατιωτική διοίκηση, τη φορολογική διοίκηση, τη γεωργία και τα κοινωνικά ταμεία, αναδεικνύοντας την έννοια της παραγωγικότητας και τη σημασία της τεχνολογίας στη διακυβέρνηση. Στην επόμενη φάση οι Η/Υ χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης και συνιστούν εργαλεία βελτίωσης του Δημόσιου management.¹⁶ Ταυτόχρονα η χρήση της τεχνολογίας της πληροφορίας στη διακυβέρνηση χρησιμοποιείται στη διαχείριση και διακίνηση των πληροφοριών, στη λήψη αποφάσεων κτλ. Σταδιακά η Διοίκηση κάνει λιγότερη χρήση των εγγράφων (πχ. οι ηλεκτρονικές υπογραφές αποκτούν έννομες συνέπειες),¹⁷ η ψηφιακή μορφή της δημόσιας πληροφορίας διευκολύνει την επικοινωνία και την πληροφόρηση, ενώ το ισχύον θεσμικό πλαίσιο πλέον παρέχει και τη δυνατότητα εμπορικής αξιοποίησης της. Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government) στον 21^ο αιώνα αφορά στον εκσυγχρονισμό του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, με όχημα τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Κατά την τελευταία 20ετία, η σταδιακή πορεία και η εξέλιξη της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης καταγράφεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως Government 1.0, Government 2.0, Government 3.0 κλπ. Σημαντικός αριθμός των Δημόσιων Διοικήσεων των Κρατών -Μελών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ βρίσκονται σήμερα στο Government 2.0.¹⁸

¹⁵ ο.π. Μοσχόπουλος Διονύσης (2014), σελ. 332.

¹⁶ Βλ περισσότερα ο.π. Μοσχόπουλος Διονύσης (2014), σελ. 332-335.

¹⁷ Βλ. ΠΔ 150/2001, ΦΕΚ Α' 125/25-6-2001, «Προσαρμογή στην Οδηγία 99/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές».

¹⁸ Στην πρώτη περίοδο δεσπόζει η παθητική χρήση του Διαδικτύου και η χρήση του για ενημέρωση, ενώ στην επόμενη, καθοριστικό στοιχείο αποτελεί η αναδραστικότητα και η συνεργασία με τους χρήστες. Στην περίοδο 3.0 προτάσσονται η πολιτοκεντρική καινοτομία, η σύγκλιση των επιχειρησιακών εφαρμογών με πλατφόρμες κοινωνικών δικτύων, ο

Στην Ελλάδα στο Κεφάλαιο Γ του ν. 3979/2011¹⁹ διατυπώνονται οι γενικές αρχές που διέπουν την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τις πληροφοριακές υποχρεώσεις των φορέων δημόσιου τομέα και τη χρήση ΤΠΕ από φορείς δημόσιου τομέα. Διατυπώνεται ως γενική αρχή η υποχρέωση των φορέων του δημόσιου τομέα να διασφαλίζουν ότι η παροχή των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης²⁰ γίνεται κατά τρόπο που υποστηρίζει και ενθαρρύνει την πρόσβαση στην πληροφορία του δημόσιου τομέα και την περαιτέρω χρήση αυτής.²¹ Ειδικότερα με τις ρυθμίσεις του άρθρου 9 του ν. 3979/2011 με τίτλο «Δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες των φορέων του δημόσιου τομέα», ενισχύθηκε το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και η άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του άρθρου 5Α,²² ώστε να περιλαμβάνει κατά τρόπο σαφή και αναμφισβήτητο και την πρόσβαση στα ηλεκτρονικά έγγραφα. Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα που τηρούνται ηλεκτρονικά από φορέα του δημόσιου τομέα, η μελέτη του εγγράφου ή η χορήγηση αντιγράφου μπορεί επίσης να γίνει και με χρήση ΤΠΕ (άρθρο 9 παρ. 2, ν. 3979/2011).²³ Τέλος ως βασικοί πυλώνες της ανοικτής διακυβέρνησης θεωρούνται ο ν.3861/2010 (πρόγραμμα Διαύγεια),²⁴ ο ν.3979/2011 (εφαρμογή και την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης) και ο ν.4305/2014 (open data).²⁵

1.6. Η έννοια και η πολυδιάστατη σημασία της πληροφορίας

Στις κοινωνίες πλέον οι πληροφορίες αξιοποιούνται και επηρεάζουν θετικά την οικονομική και κοινωνική ευμάρεια όσων έχουν πρόσβαση σε αυτές. Η γνώση καθίσταται πλέον ως μετρήσιμο και υπολογίσιμο κεφάλαιο. Η τεχνολογία των πληροφοριών και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) έχει επηρεάσει τον τρόπο αναζήτησης, πρόσβασης, ανάκτησης, επεξεργασίας και αξιοποίησης (εμπορική ή μη) της

σημσιολογικός ιστός και η προσωποποίηση. Στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2014-2020, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σελ. 3 και υποσημείωση 2.

http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140415_egov_strategy.pdf

¹⁹ «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λυιτές διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 138/16-06-2011).

²⁰ Στο άρθρο 3 του ν. 3979/2011 ορίζονται ως: «Υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: υπηρεσίες που συνίστανται στην παραγωγή, διακίνηση και διαχείριση πληροφοριών, δεδομένων και ηλεκτρονικών εγγράφων και στην παροχή υπηρεσιών από φορείς του δημόσιου τομέα ή στην πραγματοποίηση συναλλαγών με αυτούς τους φορείς με χρήση ΤΠΕ».

²¹ Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 του νόμου 3979/2011: «Οι φορείς του δημόσιου τομέα διασφαλίζουν ότι η παροχή των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης γίνεται κατά τρόπο που υποστηρίζει και ενθαρρύνει, ιδίως με τεχνικά μέσα και με την επιλογή των κατάλληλων μορφών αδειών χρήσης, την πρόσβαση στην πληροφορία του δημόσιου τομέα και την περαιτέρω χρήση αυτής κατά τα οριζόμενα στο ν. 3448/2006 και στις αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση αυτού». Με τη ρύθμιση αυτή προσδίδεται μία πιο συγκεκριμένη κατεύθυνση ως προς τις υποχρεώσεις των εφαρμοστών του ν. 3448/2006 για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τις αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση αυτού. Για το νόμο 3448/2006 βλ. κεφάλαια 6 και 7.3.

²² Βλ. παρακάτω κεφάλαιο 2.

²³ Το άρθρο 9 του ν. 3979/2011 περιελήφθη και στο άρθρο 2 του Προεδρικού Διατάγματος 28/2015 (Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία), ΦΕΚ Α' 34/23-03-2015. Βλ. και κεφάλαιο 7.4.

²⁴ «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α'112/ 13 Ιουλίου 2010.

²⁵ «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις - Ρύθμιση των οφειλών προς τη φορολογική διοίκηση - Ρύθμιση των οφειλών προς τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης», ΦΕΚ Α' 237/31-10-2014.

πληροφορίας, και γενικότερα έχει επηρεάσει όλες τις εκφάνσεις της ζωής. Η πληροφορία που πλέον είναι διάσπαρτη προσεγγίζεται ποικιλοτρόπως. Η ίδια η επιβίωση και η ποιότητα ζωής του ατόμου εξαρτάται από την πρόσβαση που έχει στην πληροφορία και τη γνώση. Η διάδοση του Διαδικτύου και ο παγκόσμιος ιστός ως φορείς πληροφοριών αποτελούν χρήσιμο εργαλείο για τον πολίτη και την πρόσβαση στην γνώση, όμως από μόνα τους δεν αρκούν. Η πρόσβαση, ο τρόπος απόκτησης, το θεσμικό πλαίσιο της (δημόσιας) πληροφορίας εξαρτάται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το ίδιο το κράτος, η διαδικασία όμως της πληροφόρησης είναι αμφίδρομη (προϋποθέτει ενδιαφέρον του υποκειμένου για την απόκτηση πληροφοριών και τη δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφόρηση).²⁶

Η μεγάλη ταχύτητα παραγωγής και μετάδοσης της πληροφορίας, η πληθώρα τεχνολογικών μέσων και επικοινωνιακών διαύλων και γενικότερα η δυναμική και ταχεία τεχνολογική εξέλιξη, συχνά «αφήνουν κάποιους πίσω». Δεν αποτελεί πάντα επιλογή του ατόμου (ως πολίτη, ως καταναλωτή, ως επιχειρηματία κτλ.) η ευχέρεια χρήσης των νέων τεχνολογιών και συνακόλουθα η δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφορία. Γεγονός που οδήγησε στο λεγόμενο ψηφιακό χάσμα (digital divide),²⁷ το οποίο με τη σειρά του μπορεί να αυξήσει την ήδη ανησυχητική κατάσταση ανισότητας όχι μόνο μεταξύ ανθρώπων ή επιχειρήσεων, αλλά και μεταξύ χωρών. Σύμφωνα με ένα ορισμό του ΟΟΣΑ ως ψηφιακό χάσμα ορίζεται «the gap between individuals, households, businesses and geographic areas at different socio-economic levels with regard both to their opportunities to access information and communication technologies (ICTs) and to their use of the Internet for a wide variety of activities».²⁸ Ακόμα και στη σημερινή εποχή περίπου 3.9 δισεκατομμύρια άνθρωποι, εκ των οποίων τα 2 δις. είναι γυναίκες είναι «offline».²⁹ Συνεπώς η αναζήτηση, αξιολόγηση και χρήση της έγκαιρης και έγκυρης πληροφορίας κατά τρόπο αποτελεσματικό είναι κομβικό σημείο για πολίτες, επιχειρήσεις και κράτη. Η πληροφοριακή παιδεία βοηθά εντέλει την ανάπτυξη της κριτικής ικανότητας και κατανόησης, καθιστά τους εκπαιδευόμενους πολίτες ικανούς να ερμηνεύουν και να αξιολογούν τις πληροφοριακές πηγές, τους επιχειρηματίες να εκμεταλλεύονται τις νέες δυνατότητες δίνοντας τους τη δυνατότητα να συμμετέχουν ενεργά στην κοινωνία και να παράγουν και οι ίδιοι πληροφορία.³⁰

²⁶ ο.π. Αρακά Ηλιάνα, Κούτρας Νίκος, Μακρίδου Ελίζα (2014), σελ. 397.

²⁷ Το ψηφιακό χάσμα μπορούμε να το δούμε από διαφορετική οπτική γωνία. It can be seen, for example, from a global context (digital information inequalities between nations); from a national context (digital information inequalities within a state); or even from more local contexts (such inequalities between tribes, etc.), Kenneth Einar Himma and Maria Canellou-Bottis (2014), Digital Technologies and the Obligation to Alleviate Poverty: The Digital Divide, Information Gap and Two Forms of Poverty, Ethics and Emerging Technologies, edited by Ronald Sandler, Palgrave Macmillan, p. 333.

²⁸ OECD (2001), Understanding the digital divide, σελ. 5. <https://www.oecd.org/sti/1888451.pdf>

²⁹ Nanjira Sambuli, UN Chronicle, Vol. LV Nos. 3 & 4 2018, December 2018, "New Technologies and the Global Goals":

<https://unchronicle.un.org/article/new-technologies-and-global-goals>

³⁰ Βλ. περισσότερα σε Αρακά Ηλιάνα, Κούτρας Νίκος, Μακρίδου Ελίζα (2014), σελ. 405-410.

Για την πληροφορία δεν έχει υπάρξει κοινά αποδεκτός ορισμός. Ως έννοια η «πληροφορία» συνδέεται με τη μετάδοση μηνυμάτων, την ερμηνεία δεδομένων, την απόδοση νοήματος, την απόκτηση γνώσης κ.α. Έχουν προταθεί διάφοροι ορισμοί, προσεγγίσεις και «ταξινομήσεις» της έννοιας της «πληροφορίας»: Ως «δεδομένα που έχουν υποστεί επεξεργασία κατά τρόπο που να έχουν νόημα για τον παραλήπτη», ως «δεδομένα που είναι η πρώτη ύλη που έχει υποστεί επεξεργασία και διύλιση για να παραχθεί η πληροφορία» ή ως: «Πληροφορία = Δεδομένα + νόημα».³¹

Η ελεύθερη πρόσβαση και η απρόσκοπτη διάδοση της πληροφορίας έχει αντίκτυπο στην πληροφόρηση, στη μετάδοση της γνώσης και στη «συνέχεια» της επιστήμης (που βασίζεται σε δεδομένα και πληροφορίες του παρελθόντος αποτελώντας ουσιαστικά μια αλυσίδα γνώσης). Ίσως από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα για την κατανόηση και τη σημασία της λογικής αυτής είναι η φράση του Sir Isaac Newton σε γράμμα προς τον Robert Hooke: «If I have seen further, it is by standing upon the shoulders of giants».³² Παρόμοια λογικής αλλά σε επίπεδο ελεύθερης πρόσβασης στα λογοτεχνικά και καλλιτεχνικά έργα είναι η σημασία των εξελίξεων που σημειώθηκαν με τη δημιουργία των πρώτων αδειών για την «ανοικτότητα» που οδήγησαν αργότερα στις άδειες creative commons το 2002 (creative commons licenses).³³ Η λογική της «ανοικτότητας» που άρχισε να εκδηλώνεται σταδιακά από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα θα εμπνεύσει και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή που από το τέλος της δεκαετίας του '80 άρχισε να ερευνά τα ζητήματα που αφορούν την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε λίγο αργότερα στην υιοθέτηση πολιτικών για την ανοικτότητα των δεδομένων με οφέλη για την ψηφιακή οικονομία και όχι μόνο.³⁴ Σήμερα σε επίπεδο Ε.Ε. λειτουργεί η ευρωπαϊκή πύλη ανοικτών δεδομένων με την ονομασία «EU Open Data Portal»,³⁵ ενώ πλέον για κάθε χώρα της Ε.Ε. υπάρχουν δείκτες που μετρούν την ανοικτότητα των δεδομένων ανά τομέα. Στην Ελλάδα λειτουργεί αντίστοιχη διαδικτυακή πύλη,³⁶ που σκοπό έχει να αυξηθεί η πρόσβαση σε υψηλής αξίας μηχανικά αναγνώσιμα σύνολα δεδομένων και πληροφοριών του δημόσιου τομέα.

³¹ Βλ. αναλυτικότερα για ορισμούς, την έννοια και ετυμολογία του όρου «πληροφορία» ο.π. σε Αρακά Ηλιάνα, Κούτρας Νίκος, Μακρίδου Ελίζα (2014), σελ. 398-399.

³² <http://www.bbc.co.uk/worldservice/learningenglish/movingwords/shortlist/newton.shtml>

³³ Βλ. περισσότερα σε Παπαδόπουλος Μαρίνος (2014), Από το CUDOS και το Semion στον οργανισμό Creative Commons και στο Open Foundation Knowledge, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, σελ. 273επ., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

³⁴ Βλ. κεφάλαια 6 και 7.

³⁵ <https://data.europa.eu/euodp/en/home>

³⁶ <http://data.gov.gr/>

Κεφάλαιο 2

Τεχνολογία, Σύνταγμα και Κοινωνία της Πληροφορίας

Τον 20^ο αιώνα είμαστε μάρτυρες πολυεπίπεδων και ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων. Αυτοματισμός, ρομποτική, τεχνητή νοημοσύνη, big data, open data έρχονται ως κινητήριες δυνάμεις που με τις εφαρμογές τους δυνητικά μπορούν να αλλάξουν σε μεγάλο βαθμό όλους τους ειδικότερους τομείς των ανθρωπίνων σχέσεων και των θεσμών. Η πληροφορική, το διαδίκτυο και γενικότερα η τεχνολογία εμπνέει και παράγει νέες συνταγματικές διατάξεις και επηρεάζει άμεσα και διαμορφώνει την άσκηση ήδη αναγνωρισμένων συνταγματικά δικαιωμάτων, όπως μεταξύ άλλων το άρθρο 5 (Ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δικαίωμα συμμετοχής στην οικονομική ζωή), το άρθρο 9Α που αναφέρεται στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, το άρθρο 10 (Δικαίωμα αναφοράς προς τις αρχές), το άρθρο 11 (Δικαίωμα του συνέρχεσθαι), το άρθρο 14 (Ελευθερία του Τύπου), το άρθρο 15 (Κινηματογράφος, φωνογραφία, ραδιοφωνία, τηλεόραση), το άρθρο 16 (Παιδεία, τέχνη, επιστήμη), το άρθρο 19 (Απόρρητο επιστολών, ανταπόκρισης & επικοινωνίας), το άρθρο 22 παρ.1 (Προστασία του δικαιώματος στην εργασία και μέριμνα για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης), το άρθρο 106 (ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία), που με τη σειρά τους παράγουν νέους κανόνες δικαίου.³⁷

Η τεχνολογία επηρεάζει την εκπαίδευση, την οικονομία, την πολιτική και αποκτά θεμελιώδη σημασία για την ανάπτυξη επιχειρήσεων και κρατών, τις συνθήκες ενημέρωσης και επικοινωνίας καθώς και τους ίδιους τους πολίτες και την παρέμβαση στο δημόσιο χώρο. Η ιδιαίτερη αξία της πληροφορίας ως αυτοτελές αγαθό προστέθηκε το 2001 με το νέο άρθρο 5Α, που κατοχυρώνει δύο δικαιώματα. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση (παράγραφος 1) και το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (παράγραφος 2). Η έννοια της πληροφορίας εν προκειμένω είναι ευρεία και περιλαμβάνει κάθε θεματική ανεξάρτητα από τον ειδικότερο χαρακτήρα της (πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό κτλ.), αναφερόμενη σε ένα τεχνολογικό χώρο όπου διακινούνται ηλεκτρονικά οι πληροφορίες, οι οποίες είναι καταρχήν προσβάσιμες σε κάθε χρήστη των σχετικών τεχνικών μέσων. Συνεπώς η Κοινωνία της Πληροφορίας περιλαμβάνει και τους τεχνικούς διαύλους των πληροφοριών, τα πρόσωπα που συμμετέχουν και τις ίδιες τις πληροφορίες.³⁸

³⁷ Βλ. περισσότερα σε Δημητρόπουλος Ανδρέας (2004), Η επίδραση της σύγχρονης τεχνολογίας στα συνταγματικά δικαιώματα, ΕΔΔΔ 2/2004, σελ. 225-236.

³⁸ Παπακωνσταντίνου Απόστολος (2006), Το συνταγματικό δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, ΕΔΔΔ 2/2006, σελ. 234.

Μέχρι τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 νομική βάση του δικαιώματος στην πληροφόρηση ήταν τα άρθρα 5 παρ. 1 του Σ. (Ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή) και 14 παρ. 1 Σ (Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του Κράτους). Το δικαίωμα του πληροφορείσθαι και σε επίπεδο νομολογιακής αντιμετώπισης από τα εθνικά δικαστήρια συνδέεται συχνά με τα άρθρα 14 και 15 του Συντάγματος και ερμηνεύεται συνδυαστικά και όχι αυτοτελώς, ενώ περιορισμοί του δικαιώματος ερμηνεύονται και από ανεξάρτητες αρχές όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ).³⁹

Το άρθρο 5Α του Συντάγματος πάντως αναπόφευκτα σχετίζεται άρρηκτα με το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. Η ελευθερία της πληροφορίας είναι δομικό και θεμελιώδες στοιχείο της δημοκρατίας, διότι χωρίς αυτήν η άσκηση πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών παρεμποδίζεται και ο έλεγχος των κυβερνήσεων δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ουσιαστικά και αποτελεσματικά. Συνεπώς κατά σημαντικό μέρος της θεωρίας το άρθρο 5Α του Συντάγματος δεν κατοχυρώνει ένα νέο δικαίωμα, αφού η ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση αποτελεί προϋπόθεση της ελευθερίας γνώμης, της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή. Ο λόγος της ρητής τοποθέτησης του σε ξεχωριστό άρθρο έγκειται στη σημασία της πληροφόρησης σε επίπεδο αρχών όπως του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής αρχής.⁴⁰ Η ελευθερία της πληροφορίας είναι στενά συνδεδεμένη με την ελευθερία της γνώμης⁴¹ (lato sensu) γεγονός που αποτυπώνεται και σε υπερεθνικής ισχύος κείμενα όπως για παράδειγμα στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρο 10, ΕΣΔΑ),⁴² στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 11⁴³ και 52 παρ. 3⁴⁴ του ΧΘΔ), στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (άρθρο 19 παρ. 2, ΔΣΑΠΔ).⁴⁵

³⁹ Βλ. πχ. Γνωμοδότηση ΑΠΔΠΧ 2/2006 για την ανωνυμοποίηση των δικαστικών αποφάσεων.

⁴⁰ Τάκης Α. (2002), Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα – μια πρώτη προσέγγιση, ΝοΒ 2002, τόμος 50ος, σελ. 44. Σύνταγμα – Κατ’ άρθρο ερμηνεία, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, συλλογικό, (επιστ. διευθ. Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ.), Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., σελ. 138.

⁴¹ Σύμφωνα με το Δαγτόγλου στο Γερμανικό σύνταγμα (άρθρο 5 παρ.1) και στα ακόλουθα συντάγματα της Ισπανίας (άρθρο 20 παρ. 1) και της Πορτογαλίας (άρθρο 37 παρ. 1) η ελευθερία της πληροφορίας είναι χωριστή από την ελευθερία γνώμης. Δαγτόγλου Π.Δ. (2012), Συνταγματικό δίκαιο – Ατομικά δικαιώματα, 4^η ενημερωμένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, παράγραφος 644, σελ. 442 και υποσημείωση 2.

⁴² Άρθρο 10 ΕΣΔΑ: «1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας. 2. Η άσκησης των ελευθεριών τούτων, συνεπαγομένων καθήκοντα και ευθύνas δύναται να υπαχθή εις ωρισμένας διατυπώσεις, όρους, περιορισμούς ή κυρώσεις, προβλεπομένους υπό του νόμου και αποτελούντας αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία δια την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, την προστασίαν της υπολήψεως ή των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισην της κοινολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

⁴³ Άρθρο 11 ΧΘΔ: «Ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης 1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης και την ελευθερία λήψης ή μετάδοσης πληροφοριών ή ιδεών,

Ειδικότερα στο άρθρο 5Α παράγραφος 1 του ελληνικού Συντάγματος⁴⁶ με τίτλο «Δικαίωμα στην πληροφόρηση» ορίζεται ότι: «Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων» (πληροφοριακή αυτοδιάθεση). Ακολούθως στην παράγραφο 2 (του άρθρου 5Α του Συντάγματος) προβλέπεται ότι: «Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσης τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9,⁴⁷ 9Α⁴⁸ και 19⁴⁹». Το συνταγματικό δικαίωμα καθορίζει το σκοπό και η τεχνολογία το μέσο, εγκαθιδρύοντας μια σχέση σκοπού-μέσου και θα πρέπει πάντα να λαμβάνεται υπόψη άρθρο 2 παρ. 1 του ελληνικού συντάγματος που κατοχυρώνει το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Συνεπώς κατά το Σύνταγμα η τεχνολογία πρέπει να είναι στην υπηρεσία του ανθρώπου.⁵⁰

Η σύνδεση των τεχνολογικών εξελίξεων με τα συνταγματικά δικαιώματα είναι αναπόφευκτη (πχ. η προστασία προσωπικών δεδομένων επηρεάζεται από τις εξελίξεις στα ηλεκτρονικά μέσα, η διάδοση των ιδεών από την ανακάλυψη της τυπογραφίας, η αύξηση της δυνατότητας πρόσβασης

χωρίς την ανάμειξη δημοσίων αρχών και αδιακρίτως συνόρων. 2. Η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η πολυφωνία τους είναι σεβαστές».

⁴⁴ Άρθρο 52 παρ. 3 ΧΘΔ: «Στο βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία».

⁴⁵ Άρθρο 19 παρ. 2 του ΔΣΑΠΔ: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξαρτήτων συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του».

⁴⁶ Προσέθηκε με το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

⁴⁷ Άρθρο 9 Συντάγματος - Άσυλο της κατοικίας: «1. Η κατοικία του καθενός είναι άσυλο. Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη. Καμία έρευνα δεν γίνεται σε κατοικία, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος και πάντοτε με την παρουσία εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας». - «2. Οι παραβάτες της προηγούμενης διάταξης τιμωρούνται για παραβίαση του οικιακού ασύλου και για κατάχρηση εξουσίας και υποχρεούνται σε πλήρη αποζημίωση του παθόντος, όπως νόμος ορίζει».

⁴⁸ Άρθρο 9Α του Συντάγματος - Προστασία προσωπικών δεδομένων: «Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει». Το παρόν άρθρο είναι αποτέλεσμα της Αναθεώρησης του Συντάγματος με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

⁴⁹ Άρθρο 19 του Συντάγματος - Απόρρητο επιστολών, ανταπόκρισης & επικοινωνίας: «1. Το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο είναι απόλυτα απαραβίαστο. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις υπό τις οποίες η δικαστική αρχή δεν δεσμεύεται από το απόρρητο για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων». - «2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής που διασφαλίζει το απόρρητο της παραγράφου 1». - «3. Απαγορεύεται η χρήση αποδεικτικών μέσων που έχουν αποκτηθεί κατά παράβαση του άρθρου αυτού και των άρθρων 9 και 9^Α». Οι παράγραφοι 2 και 3 είναι αποτέλεσμα της Αναθεώρησης του Συντάγματος με το Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

⁵⁰ Δημητρόπουλος Ανδρέας (2004), Η επίδραση της σύγχρονης τεχνολογίας στα συνταγματικά δικαιώματα, ΕΔΔΔΔ 2/2004, σελ. 226.

σε πληροφορίες από το internet κτλ.). Όποιος έχει πρόσβαση στις τεχνολογικές υποδομές, στην οργανωμένη πληροφορία και γενικότερα στην τεχνολογία έχει περισσότερη ελευθερία με προεκτάσεις και στα συνταγματικά δικαιώματα, αφού οι νέες εξελίξεις στους τομείς της τεχνολογίας και των επικοινωνιών διευκολύνουν την άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Η τεχνολογία βέβαια έχει δημιουργήσει εκτός από νέα συνταγματικά δικαιώματα και νέους κινδύνους και νέες μορφές απειλών (cybercrime, hacking techniques κ.α.) που έχουν οδηγήσει με τη σειρά τους στη δημιουργία νέων μορφών προστασίας (encryption technologies κλπ.).

Φορείς του δικαιώματος στην πληροφόρηση και τη συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας είναι ο καθένας, δηλαδή Έλληνες, ευρωπαίοι πολίτες, ανιθαγενείς, ΝΠΙΔ, όσοι αναζητούν πληροφόρηση ελληνικής προελεύσεως ή περιεχομένου.⁵¹ Η ελευθερία εκτείνεται σε όλες τις μορφές της πληροφόρησης (δημόσιες ή ιδιωτικές) και μπορεί να εμπεριέχει είτε γεγονότα είτε αξιολογικές κρίσεις. Δεν ισχύει μόνο έναντι του κράτους, αλλά και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο γ' του Συντάγματος (τριτενέργεια των ατομικών δικαιωμάτων).⁵² Συνεπώς η διάταξη του άρθρου 5Α παρ. 2 του Συντάγματος θεσπίζει ένα ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα που τριτενεργεί και στρέφεται όχι μόνο έναντι του κράτους αλλά ισχύει και μεταξύ ιδιωτών.⁵³ Η συμμετοχική διάσταση του δικαιώματος εγγυάται τη συμμετοχή όλων στην τεχνολογική εξέλιξη και ο συμμετοχικός χαρακτήρας του την υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για ισότιμη και ενεργή πρόσβαση όλων στη γνώση και στις υποδομές που απαιτεί η διαχείριση της πληροφορίας.

Με βάση τα παραπάνω αναπόφευκτη έγινε πλέον και η επιρροή στο πεδίο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της διαφάνειας (πχ. ν. 3861/2010, πρόγραμμα Διαύγεια) και της δημοσιότητας των κυβερνητικών επιλογών και της κυβερνητικής πολιτικής (πχ. δημοσίευση εκθέσεων προϋπολογισμού του κράτους). Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας είναι ένα κοινωνικό δικαίωμα που διασφαλίζει την ισότιμη συμμετοχή και πρόσβαση στην ηλεκτρονικά διακινούμενη πληροφορία. Δεν συνεπάγεται αξίωση έναντι του κράτους για δωρεάν παροχή των μέσων και των ευκαιριών προσβάσεως στην ηλεκτρονική πληροφόρηση, αλλά υποχρέωση του

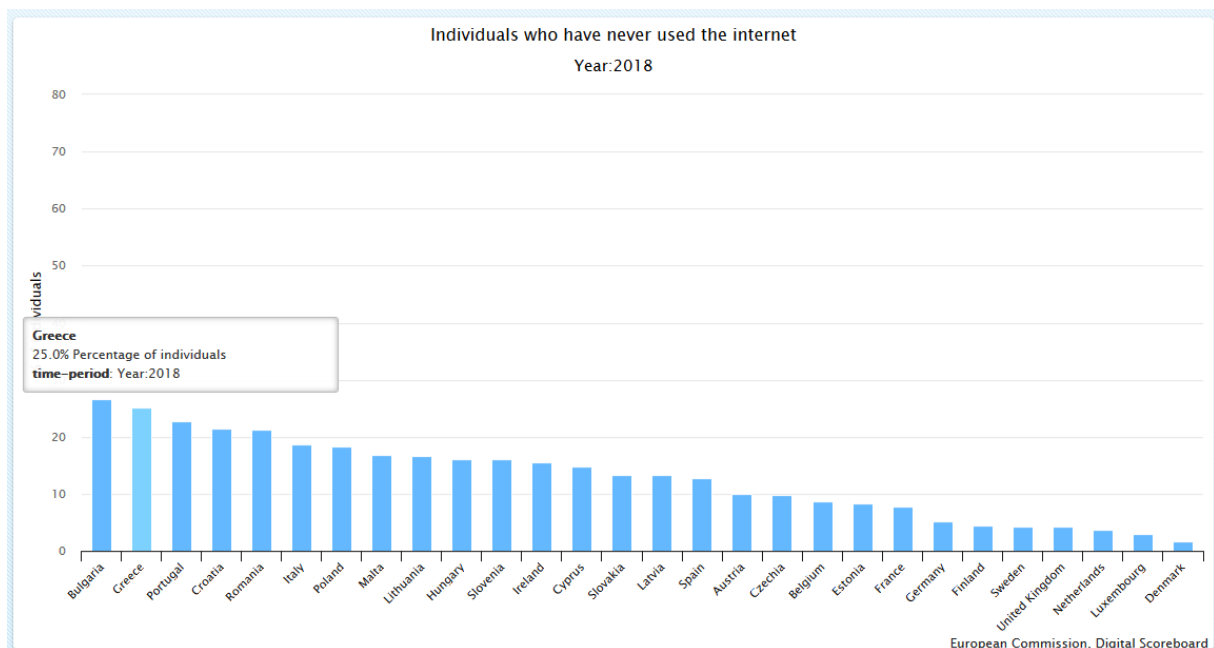
⁵¹ Χατζόπουλος Βασίλης, Ιγγλεζάκης Ιωάννης (2011), Η Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό – το άρθρο 5^Α (2) του νέου Συντάγματος, ΕφαρμΔΔ 2011, 127-128.

⁵² Παπακωνσταντίνου Απ. (2006), Το συνταγματικό δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, ΕΔΔΔΔ 2/2006, σελ. 234 και 238.

⁵³ Δηλαδή η επέκταση της ισχύς των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα (που παραδοσιακά αφορούσαν στις σχέσεις Κράτους-Πολίτη) και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Στο άρθρο 25 παρ. 1 εδάφια α' και β' ορίζεται ότι: «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν».

κράτους να δημιουργεί ή να διατηρεί στοιχειώδους ποιοτικούς όρους πραγματικής συμμετοχής προσιτούς στον καθένα.⁵⁴ Κομβικής σημασίας εν προκειμένω για την ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας είναι η καταπολέμηση του ψηφιακού αναλφαριθμητισμού και η καθιέρωση της πληροφορικής στο εκπαιδευτικό σύστημα, ώστε να αποτραπεί ο κοινωνικός αποκλεισμός όλων όσων στερούνται γνώσεων και μέσων συμμετοχής στη σύγχρονη ψηφιακή εποχή. Παρόλα αυτά σε πολλά επίπεδα υπάρχει γενικευμένη πρόσβαση σε τεχνολογικές εξελίξεις, όμως η πρόσβαση επηρεάζει και επηρεάζεται με τη σειρά της από τους τεχνολογικά ή ψηφιακά αναλφάβητους, αφού πλέον η έννοια του «αναλφαριθμητισμού» έχει λάβει μια περισσότερο ευρεία έννοια.⁵⁵ Η πρόσβαση και η χρήση του διαδικτύου είναι ένας παράγοντας καθοριστικής σημασίας για το επίπεδο πληροφόρησης και πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία. Στην Ελλάδα για παράδειγμα το 25% των ανθρώπων δεν έκανε καθόλου χρήση του internet το 2018 (Σχήμα 1).

Σχήμα 1 – Ποσοστό ατόμων που δεν έκαναν χρήση internet στην Ε.Ε. ανά χώρα (2018)



Η Πολιτεία εν προκειμένω βαρύνεται με τη θεμελιώδη υποχρέωση να διασφαλίζει τις αναγκαίες υποδομές, τις απαραίτητες τεχνικές και οικονομικές ρυθμίσεις καθώς και την κατάλληλη νομοθεσία, ώστε να επιτρέπουν και να διευκολύνουν την αναζήτηση, εύρεση, ανάκτηση και

⁵⁴ Βιδάλης Τάκης, Μήτρου Λίλιαν, Τάκης Ανδρέας (2006), Συνταγματική πρόσληψη των τεχνολογικών εξελίξεων και νέα «δικαιώματα», σε Κοντιάδη Ξ., Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική αναθεώρηση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σελ. 297.

⁵⁵ Βλ. ενδεικτικά EFA Global Monitoring Report 2006, Education for All – Literacy for life, UNESCO, όπου στη σελ. 150 αναφέρει: «The word 'literacy' has begun to be used in a much broader, metaphorical sense, to refer to other skills and competencies, for example 'information literacy', 'visual literacy', 'media literacy' and 'scientific literacy'. The meaning of these concepts tends to be diverse and shifting.

απόληψη της πληροφορίας, έστω και έναντι τιμήματος κατά περίπτωση.⁵⁶ Με το άρθρο 5Α του ελληνικού Συντάγματος κατά μια άποψη θεσπίζεται αγωγή αξίωση για την πρόσβαση στις ηλεκτρονικά διακινούμενες πληροφορίες ατόμων με αναπηρίες (πχ. υποχρέωση κατασκευής και οργάνωσης ιστοσελίδων προσβάσιμων από ανθρώπους με αναπηρίες).⁵⁷

Το άρθρο 5Α του ελληνικού Συντάγματος ειδικότερα εμπεριέχει την ενεργητική ελευθερία της πληροφορίας (ελευθερία του πληροφορείν άλλους ή το κοινό, που αναφέρεται στην παραγωγή και την προώθηση/διάδοση των πληροφοριών), που όπως είδαμε συνδέεται με την ελευθερία γνώμης υπό ευρεία έννοια και την παθητική ελευθερία (ελευθερία του πληροφορείσθαι, δηλαδή καθένας έχει δικαίωμα να επιλέγει και να δέχεται πληροφορίες) που ερμηνεύεται ως η ελευθερία αναζήτησης, συλλογής και λήψεως πληροφοριών με το ενδεχόμενο της περαιτέρω πληροφόρησης των άλλων. Κατά αυτή την έννοια λοιπόν συνδέεται με το δικαίωμα των πολιτών να αναζητούν και να αποσπούν οποιαδήποτε επιθυμητή πληροφορία, το οποίο κατ' επέκταση συνεπάγεται και το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά έγγραφα.⁵⁸ Περαιτέρω η ελευθερία της γνώμης εμπεριέχει και την ελευθερία διαμορφώσεως γνώμης που προϋποθέτει την ελεύθερη συλλογή πληροφοριών. Συνεπώς η βαρύτητα της πληροφορίας είναι τόσο μεγάλη που ίσως ακόμα και οι νέα διάταξη του άρθρου 5Α του Συντάγματος να μην επαρκεί πλήρως για αναδείξει τη θεμελιώδη σημασία της για την κοινωνία και τη δημοκρατία.

Ειδικότερα περιεχόμενο της πληροφορίας είναι κάθε αντικείμενο γνώσεως, που σημαίνει απρόσκοπτη πρόσβαση στις γενικά προσιτές πηγές πληροφοριών στο εσωτερικό ή το εξωτερικό, (δηλαδή να μην εμποδίζεται η πρόσβαση) και όχι πρόσβαση σε όλες της πηγές πληροφόρησης. Το πότε μια πηγή είναι γενικά προσιτή προκύπτει από τη φύση της, το Σύνταγμα, τη νομοθεσία και τη θέληση του κατόχου της. Θεωρούνται γενικά προσιτές πηγές πληροφοριών αυτές που απευθύνονται γενικά στο κοινό (πχ. κρατικές ιστοσελίδες κτλ.). Ο καθορισμός των δημόσιων πηγών πληροφοριών ως γενικά προσιτών ή μη υποδεικνύεται είτε το Σύνταγμα για ορισμένα θέματα (πχ. εκλογικές δαπάνες, οικονομική διαχείριση των κομμάτων, δημοσίευση νόμων και δικαστικών αποφάσεων, δημόσιες συνεδριάσεις της Βουλής και των δικαστηρίων κ.α.) είτε από την ειδικότερη νομοθεσία που επιτάσσουν δημοσιότητα. Στην ελεύθερη πρόσβαση σε γενικά προσιτές πηγές πληροφοριών αντίκειται η απαγόρευση ή απόρριψη προσβάσεως, η απόκρυψη ή νόθευση

⁵⁶ Βιδάλης Τ., Μήτρο Λ., Τάκης Α. (2006), Συνταγματική πρόσληψη των τεχνολογικών εξελίξεων και νέα «δικαιώματα», σε Κοντιάδη Ξ., Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2006, σελ. 293.

⁵⁷ Δημόπουλος Α. (2009), Μια εισαγωγή στην έννοια της αναπηρίας και το άρθρο 5^Α του Συντάγματος, ΤοΣ 2/2009, 317-320.

⁵⁸ Αντωνοπούλου Χ. (2006), Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, ΕΔΔΔΔ 2/2006, 259.

πληροφοριών, η παρακώλυση, ο περιορισμός, η καθυστέρηση ή «καθοδήγηση» της πληροφορήσεως.⁵⁹

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να εξετασθεί αναλυτικότερα ο όρος «Κοινωνία της Πληροφορίας»⁶⁰ που κατοχυρώνεται πλέον στο Σύνταγμα από το 2001. Ειδικότερα αναφέρεται σε μια κοινωνία όπου οι ανθρώπινες δραστηριότητες εμπεριέχουν τη δημιουργία, την πρόσβαση, την ανάκτηση, τη διανομή, τη χρήση και την επαναχρησιμοποίηση πληροφοριών με τις αποκαλούμενες τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών (ΤΠΕ). Η χρήση των ΤΠΕ, η εξάπλωση του διαδικτύου και το άνοιγμα των αγορών των τηλεπικοινωνιών έχουν αποτελέσει επανάσταση για την καθημερινή ζωή των Ευρωπαίων τα τελευταία 25 χρόνια επηρεάζοντας από τις μορφές πληροφόρησης και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση μέχρι την εκλογική διαδικασία και τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων του κοινοβουλίου. Η «πληροφορία» βρίσκεται στο επίκεντρο και οι εξελίξεις σε κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό, και πολιτισμικό επίπεδο διαμορφώνονται πλέον σε συνθήκες αυξανόμενης διαθεσιμότητας νέων μορφών πληροφοριών και μέσων επικοινωνίας.

Ο συνταγματικός αναθεωρητικός νομοθέτης αναγνωρίζοντας τη νέα ψηφιακή εποχή κατοχύρωσε με το άρθρο 5Α παρ. 2 του Συντάγματος το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, το οποίο καθιερώνει ένα γενικό δικαίωμα συμμετοχής στις λειτουργίες του κυβερνοχώρου.⁶¹ Το αγαθό επομένως που προστατεύεται είναι η συμμετοχή στον ψηφιακό κόσμο. Κατοχυρώνεται λοιπόν η υποχρέωση του Κράτους να διευκολύνει την πρόσβαση στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά καθώς και στην παραγωγή, ανταλλαγή, διάδοση, ανάκτηση, αποθήκευση, επεξεργασία, απόκτηση, μεταβίβαση και διάχυση τους υπό τις προϋποθέσεις των περιορισμών και των όρων που επιτάσσει το Σύνταγμα και η νομοθεσία. (πχ. προστασία ιδιωτικότητας και προσωπικών δεδομένων, διάφοροι λόγοι απορρήτου κτλ.).

Τρεις θεωρούνται οι συνιστώσες της Κοινωνίας της Πληροφορίας (ΚτΠ): Το ψηφιακό περιεχόμενο (τα δεδομένα), οι επικοινωνίες και η πληροφορική.⁶² Κοινά αποδεκτός ορισμός της «ΚτΠ» δεν

⁵⁹ Βλ. περισσότερα σε Δαγτόγλου Π.Δ. (2012), Συνταγματικό δίκαιο – Ατομικά δικαιώματα, 4^η ενημερωμένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 449 παράγραφοι 651-653 και σελ. 450 παράγραφος 655.

⁶⁰ Βλ. περισσότερα για τον όρο «Κοινωνία της Πληροφορίας», ebusinessforum (2003), Ε' κύκλος εργασιών, Ομάδα Εργασίας ΟΕ Ε1 «Τα κοινωνικό-οικονομικά ερευνητικά δεδομένα στη μελέτη της ΚτΠ: Μηχανισμοί αλληλεπίδρασης και τεκμηρίωσης αποφάσεων», τελικό πόρισμα της Ομάδας Εργασίας, σελ. 11-12. Βλ. επίσης για την ιστορική εξέλιξη της ΚτΠ στην Ελλάδα σε Καλογήρου Γιάννης, Παναγιωτόπουλος Παναγιώτης, Τσακανίκας Άγγελος, Σιώκας Ευάγγελος (2016), Κοινωνία της Πληροφορίας & Οικονομία της Γνώσης, ιδίως σελ. 56-65.

⁶¹ Λαζαράκος Γ. (2006), Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας, 2006, 60.

⁶² Τσακαλίδης Θανάσης (2014), Από την Κοινωνία του Μόχθου στην Κοινωνία της Σοφίας, διαθέσιμο διαδικτυακά: <http://www.thebest.gr/news/index/viewStory/250230>

υπάρχει.⁶³ Σύμφωνα πάντως με τη Λευκή Βίβλο του 2002, «ο όρος Κοινωνία της Πληροφορίας αναφέρεται σε μια μορφή κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης όπου η απόκτηση, αποθήκευση, επεξεργασία, αποτίμηση, μεταβίβαση και διάχυση πληροφοριών οδηγεί στη δημιουργία γνώσης και στην ικανοποίηση αναγκών ατόμων και επιχειρήσεων παίζοντας έτσι κεντρικό ρόλο στην οικονομική δραστηριότητα, την παραγωγή πλούτου και τη διαμόρφωση της ποιότητας της ζωής των πολιτών».⁶⁴

Βασικά στοιχεία της «ΚτΠ» είναι η «επικοινωνία» (ιδιωτική, μαζική επικοινωνία και ενημέρωση, τηλεπικοινωνίες κτλ.)⁶⁵ και το διαδίκτυο (που άλλαξε τους παραδοσιακούς τρόπους πληροφόρησης, πχ. ραδιοτηλεόραση, τύπος), όπου μέσω αυτών οδηγούμαστε σε μια πιο ανοικτή κοινωνία. Η κοινωνία των πολιτών (δηλαδή κοινωνική δράση από άτομα ή ομάδες ατόμων που δεν συνδέονται με το κράτος ούτε διοικούνται από αυτό) επίσης διευκολύνεται και επηρεάζεται άμεσα από την τεχνολογία και την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία. Παράλληλα στη ψηφιακή εποχή, ο οικονομικός ανταγωνισμός είναι βασισμένος στην τεχνολογία και τη γνώση. Η ψηφιοποίηση και η καλύτερη οργάνωση του τεράστιου όγκου πληροφοριών που κατέχει η κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση δίνουν νέα δυναμική για πιο αποτελεσματική και ορθολογική διοίκηση, περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες προς τον πολίτη, μεγαλύτερη διαφάνεια και δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών στα κοινά και νέες προοπτικές για τις επιχειρήσεις.

Κομβικής σημασίας όρος στη νέα συνταγματική διάταξη του άρθρου 5Α παρ. 2 για την «Κοινωνία της Πληροφορίας» είναι ο όρος «πληροφορία» που περιλαμβάνει όχι μόνο την είδηση, το γεγονός ή τη γνώμη (παραδοσιακό περιεχόμενο της ελευθερίας στην πληροφόρηση), αλλά το σύνολο του επικοινωνιακού υλικού (των δεδομένων) που διακινείται ή αποθηκεύεται εντός των δικτύων των τηλεπικοινωνιών (βάσεις δεδομένων, βίντεο, ιστοσελίδες κτλ.). Η πληροφορία είναι η πρώτη ύλη πάνω στην οποία επενεργεί η τεχνολογία, εξασφαλίζοντας μια αέναη ροή πληροφοριών με δεξαμενές δεδομένων σε κλίμακα που δεν έχει ιστορικό προηγούμενο στην ιστορία της ανθρωπότητας. Οι ΤΠΕ τεχνολογικές και οι εφαρμογές τους είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την οικονομία και την ανάπτυξη, την πληροφόρηση και την επικοινωνία, την εκπαίδευση, την καινοτομία και την δυνατότητα εμπορικής αξιοποίησης τεράστιου όγκου δεδομένων, την υγεία, την οργάνωση της κοινωνικής ζωής, την άσκηση επιμέρους δικαιωμάτων κτλ.).

⁶³ Κοφίνης Στέργιος (2007), Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα (αρ.5Α παρ. 2 Σ.), ΔιΜΕΕ 4/2007, σελ. 515.

⁶⁴ Λευκή βίβλος 2002, Στρατηγική και δράσεις, σελ. 10. Το κείμενο αυτό αποτελεί επικαιροποίηση του κειμένου στρατηγικής το οποίο εγκρίθηκε το 1999 από το Υπουργικό Συμβούλιο στην Ελλάδα. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά: <http://broadband.cti.gr/el/download/strathgikh.pdf>

⁶⁵ βλ. άρθρο 19 του ελληνικού Συντάγματος (Απόρρητο επιστολών, ανταπόκρισης & επικοινωνίας).

Σχετικά με τη φύση του δικαιώματος συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, θεωρείται ότι φέρει τις ιδιότητες τόσο ενός ατομικού όσο και ενός κοινωνικού δικαιώματος και αποτελεί εγγύηση συμμετοχής σε μια υπό διαμόρφωση κοινωνικότητα.⁶⁶ Η συμμετοχική διάσταση του δικαιώματος αφορά στις διαδικασίες διαμόρφωσης του πλαισίου λειτουργίας της Κοινωνία της Πληροφορίας, απαγορεύοντας τη μονομερή επιβολή κανόνων και όρων πρόσβασης και χρήσης από το Κράτος ή ισχυρούς παράγοντες της αγοράς, διασφαλίζοντας το έδαφος για τους κανόνες ελεύθερου ανταγωνισμού. Η διάταξη του 5Α παρ. 2 του Συντάγματος περιλαμβάνει και την υποχρέωση για το κράτος να μεριμνά για την άρση του κινδύνου ενός νέου κοινωνικού αποκλεισμού των τεχνολογικά αναλφάβητων με ισότιμη πρόσβαση όλων στις τεχνολογικές υποδομές. Η Κοινωνία της Πληροφορίας δεν συνιστά μια αυτόνομη ξεχωριστή σφαίρα σε σχέση με την πραγματική κοινωνία. Ο πολίτης (citizen) με δικαίωμα συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή και ο κυβερνοπολίτης (netizen)⁶⁷ με δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας δεν μπορεί να διακριθούν και να νοηθούν χωριστά.

Οι νέες τεχνολογίες αιχμής απαιτούν νέα ρυθμιστικά πρότυπα και διαβούλευση με υπερεθνικούς οργανισμούς, την κοινωνία των πολιτών και των χρηστών και με παράγοντες της αγοράς. Το διαδίκτυο δεν περιορίζεται σε μια χώρα, αλλά είναι ένας παγκόσμιος αποκεντρωμένος δίαυλος επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών, ένας παγκόσμιος ιστός αλληλοσυνδεδεμένων κόμβων. Οι δυνατότητες ρυθμιστικής παρέμβασης του εθνικού νομοθέτη είναι περιορισμένες. Η νέα διάταξη του άρθρου 5Α του Συντάγματος συνδέει κατά μια έννοια ερμηνευτικά τις τεχνολογίες αιχμής και την ύπαρξη ενός νέου αγαθού που απαιτεί υπέρ-νομοθετικές ρυθμίσεις (πχ. δικαιώματα των χρηστών των νέων τεχνολογιών). Το δικαίωμα συμμετοχής στην «ΚτΠ» διαμορφώνεται ως κατεξοχήν θετική ελευθερία και προβάλλει ως μια εγγύηση διασφάλισης της κοινωνικής αυτονομίας και της προσωπικής και συλλογικής ευημερίας και ασφάλειας απέναντι στην «πανοπτική εξουσία»⁶⁸ των ιδιωτικών και των κρατικών εξουσιαστικών μηχανισμών.

Ο ρόλος του κράτους, του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών είναι σημαντικός για τη μελλοντική μορφή της Κοινωνίας της Πληροφορίας δεν είναι μία απλή διαδικασία παθητικής προσαρμογής στις νέες τεχνολογίες. Τα βασικά εργαλεία στην Κοινωνία της Πληροφορίας (οι ηλεκτρονικοί υπολογιστές, το λογισμικό, οι υποδομές για τα δίκτυα που επιτρέπουν τη μεταβίβαση

⁶⁶ Κοφίνης Γ, Στέργιος (2007), Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα (αρ.5Α παρ. 2 Σ.), ΔιΜΕΕ 4/2007, σελ. 516, 518-519 και υποσημείωση 28 για παραπομπή σε βιβλιογραφία σχετικά με την τριπλή διάσταση κάθε δικαιώματος (αμυντική / θετική / συμμετοχική).

⁶⁷ Μήτρου Λίλιαν (2002), Το δικαίωμα στην κοινωνία της πληροφορίας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σειρά Δίκαιο και Κοινωνία τον 21^ο αιώνα (διευθ. σειράς Γ. Παπαδημητρίου), σελ. 52.

⁶⁸ Κοφίνης Γ, Στέργιος (2007), ο.π. σελ. 522.

των πληροφοριών) παράγονται και υποστηρίζονται από τον ιδιωτικό τομέα. Ο ιδιωτικός τομέας έχει συνεπώς καθοριστικό ρόλο στην επένδυση στις νέες τεχνολογίες, στην παραγωγή νέων προϊόντων, στην προσφορά νέων υπηρεσιών και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στην Κοινωνία της Πληροφορίας.

Ο ρόλος του κράτους εν προκειμένω είναι στρατηγικός, αλλά είναι διαφορετικός από το παρελθόν με σημαντικό ρυθμιστικό και κανονιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της αγοράς στην Κοινωνία της Πληροφορίας, τον οποίο εκπληρώνει με τη δημιουργία ενός ευέλικτου και εξελισσόμενου θεσμικού πλαισίου και τη διαφύλαξη των συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού. Η πολιτεία επίσης χρησιμοποιεί τις νέες τεχνολογίες για να εγγυηθεί την ασφάλεια, τη λειτουργία της δημοκρατίας, τις συνταγματικές ελευθερίες, την πρόσβαση όλων των πολιτών στα νέα μέσα επικοινωνίας και στις υπηρεσίες που προσφέρουν, την προστασία της ιδιωτικότητας του πολίτη στις συναλλαγές και την αλληλεγγύη προς τους πολίτες που έχουν δυσκολίες στο να συμμετάσχουν ισότιμα στην ψηφιακή εποχή.⁶⁹ Η πολιτεία έχει σημαντικό χρέος ενημέρωσης και διαπαιδαγώγησης για τη διευκόλυνση της μετάβασης στον αιώνα της πληροφορίας. Η πορεία προς την Κοινωνία της Πληροφορίας εξαρτάται από τη συνεργασία του κράτους με τον ιδιωτικό τομέα, και την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.

Στην παρούσα διαδικτυακή εποχή της ψηφιακής πληροφορίας η μεγάλη παραγωγή πληροφοριών, η υπερπληθώρα πηγών και η τεχνολογική εξέλιξη έχουν ανοίξει εναλλακτικούς τρόπους αξιοποίησης του τεράστιου πλούτου που βασίζεται στα δεδομένα και παράλληλα η online πρόσβαση σε τεράστιο όγκο δεδομένων έχει συμβάλει στην ταχύτητα έρευνας, στη διάδοση της γνώσης, στην καινοτομία, στην ανταλλαγή ιδεών, στην εξέλιξη των επιστημών, στην επιχειρηματικότητα κ.α. Το θεσμικό πλαίσιο για την πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, τα έγγραφα και τα δεδομένα του δημόσιου τομέα στην εποχή των big data (μεγάλες ποσότητες δεδομένων που παράγονται πολύ γρήγορα από μεγάλο αριθμό ανθρώπων ή μηχανών) και των open data (ανοικτών δεδομένων)⁷⁰ είναι υπό εξέλιξη και σίγουρα αποτελεί ένα δύσκολο έργο στάθμισης δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και συμφερόντων μεταξύ παράλληλων και ενίοτε αντίθετων εθνικών ή υπερεθνικών διατάξεων.

Ως προς τους περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στην πληροφόρηση μπορούν να επιβληθούν με νόμο για διάφορους λόγους ή από το Σύνταγμα, όπως για παράδειγμα για ζητήματα που άπτονται της εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος, προστασία δικαιωμάτων και

⁶⁹ Λευκή βίβλος 2002, Στρατηγική και δράσεις, σελ. 12,13, 15, 16.

⁷⁰ Βλ. κεφάλαιο 7.

συμφερόντων τρίτων (άρθρο 5Α παρ. 1 εδάφιο β' του Συντάγματος). Οι περιορισμοί κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη πρέπει να είναι «απολύτως αναγκαίοι» και όχι απλώς αναγκαίοι, δίνοντας ένα προβάδισμα στην πληροφόρηση έναντι αντικρουόμενων αγαθών.⁷¹

Όπως προαναφέρθηκε το δικαίωμα προσβάσεως στην ηλεκτρονικά διακινούμενη πληροφορία τελεί υπό τις εγγυήσεις και τις προϋποθέσεις των άρθρων 9, 9Α, 19 του Συντάγματος, που αποτελούν όρο και όχι όριο της πληροφοριακής ροής σε μια δημοκρατική κοινωνία, γνώρισμα της οποίας είναι η διαφάνεια και η διανομή της πληροφορίας και της γνώσεως. Το δικαίωμα του πληροφορείσθαι πρέπει να τελεί σε σχέση αλληλοσυμπληρώσεως με τα δικαιώματα των άρθρων 9, 9Α, 19 του Συντάγματος.⁷² Αναφορικά με το ειδικό ζήτημα των προσωπικών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και να σταθμίζεται η χωρίς ακρότητες προστασίας τους. Προσωπικά δεδομένα και διαφάνεια κρατικής δράσης δεν βρίσκονται εξ' ορισμού σε αντιθετική σχέση, αν και συχνά γίνεται καταχρηστική επίκληση των προσωπικών δεδομένων από τη Διοίκηση.⁷³

Συχνά διάφοροι λόγοι απορρήτου επιβάλλουν περιορισμούς του δικαιώματος στην πληροφόρηση. Περιορισμοί και όρια στο δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία βεβαίως υπάρχουν και κάποιες φορές πρέπει να υπάρχουν. Τέτοιες περιπτώσεις είναι για παράδειγμα όταν ένα έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή η πρόσβαση απαγορεύεται ή περιορίζεται για λόγους προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, επίσης αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις (πχ. για ζητήματα εθνικής ασφάλειας και άμυνας, δημόσιας τάξης, εξωτερικής πολιτικής ή ασφάλειας πληροφοριακών συστημάτων), για λόγους απορρήτου (πχ. φορολογικό, στατιστικό, εμπορικό, βιομηχανικό, επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό απόρρητο).

⁷¹ Σύνταγμα – Κατ' άρθρο ερμηνεία (2017), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, συλλογικό, (επιστ. διευθ. Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γερατερίτης Γ.), Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., σελ. 141 – 142, παράγραφοι 11-13.

⁷² Βλ. παραπάνω υποσημειώσεις 34-36 για το κείμενο των συνταγματικών διατάξεων.

⁷³ Βλ. περισσότερα σε Βλαχόπουλος Σπ. (2007), Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2007, σελ. 74-78 και υποσημείωση 175.

Κεφάλαιο 3

Βασικοί νομοθετικοί σταθμοί για την πρόσβαση στα στοιχεία της διοίκησης

Η διαφάνεια της κρατικής δράσης είναι άμεσα συνδεδεμένη με την αρχή του κράτους δικαίου και τη δημοκρατική αρχή διασφαλίζοντας μια διάδραση, μεταξύ κράτους και πολιτών. Το δικαίωμα προσβάσεως στα δημόσια έγγραφα και τις δημόσιες πληροφορίες⁷⁴ αποτελεί από τα ουσιαστικότερα αιτήματα για διαφάνεια της κρατικής δράσης. Οι πολίτες πρέπει να έχουν πρόσβαση στην πληροφορία, ώστε να μπορεί να υποβάλουν σε κριτικό έλεγχο τη κρατική εξουσία, ασκώντας το δικαίωμα πληροφοριακού ανακαθορισμού που κατοχυρώνεται συνταγματικά. Η εξέλιξη όμως προς την ουσιαστικότερη πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία ήταν σταδιακή και σε επίπεδο Ελλάδος και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως θα δούμε και στα επόμενα κεφάλαια.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία της διοίκησης στην Ελλάδα αντιμετώπιζονταν στην αρχή με το άρθρο 902 του Αστικού Κώδικα⁷⁵ και τα άρθρα 450επ. του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας σχετικά με την επίδειξη εγγράφων και τη διάρκεια εκκρεμούς δίκης είτε αφορούσαν σχέση δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου. Στη διοικητική νομοθεσία το ζήτημα αντιμετώπιζονταν με ειδικές διατάξεις, όπως το άρθρο 72 του Υπαλληλικού Κώδικα.⁷⁶ Η νομολογία του ΣτΕ από το 1963 έως το 1986 αναγνώρισε ως γενική αρχή του δημοσίου δικαίου το δικαίωμα πρόσβασης, θέτοντας ένα γενικό πλαίσιο προϋποθέσεων πρόσβασης σε έγγραφα και αρχεία των διοικουμένων που τηρούσαν οι υπηρεσίες, ύστερα από αίτηση τους και υπό την προϋπόθεση ικανοποίησης συγκεκριμένου εννόμου συμφέροντος σε επίπεδο διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας και εφόσον δεν αποκλείονταν από άλλες διατάξεις ή για λόγους δημοσίου συμφέροντος.⁷⁷

Σε επίπεδο διοικητικής νομοθεσίας ο ν. 1599/1986 υπήρξε καθοριστικός για την αναγνώριση του δικαιώματος πρόσβασης ως γνήσιο δικαίωμα έναντι της δημόσιας. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 (δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων) του ν. 1599/1986: «Κάθε πολίτης, έχει

⁷⁴ Βλ. και άρθρο 10 (Δικαίωμα αναφοράς προς τις αρχές) παράγραφος 3 Συντάγματος: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

⁷⁵ Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφο του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν, ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου.

⁷⁶ Γέροντα Απόστολος (2000), Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 7/2000, σελ. 567.

⁷⁷ Συμεωνίδης Ιωάννης (2018), Η πρόσβαση στα έγγραφα και λοιπά στοιχεία της διοίκησης, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 3-6. Επίσης Ρουμελιώτης Τάσος (1986), Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΝοΒ 1986, τόμος 34, σελ. 24.

δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου 16, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι, οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις». Ως διοικητικό έγγραφο νοείται «ότι υπάρχει μέσα στα αρχεία της διοίκησης».⁷⁸ Περιλαμβάνονται και τα δικαιολογητικά. Το δικαίωμα ασκείται είτε με επιτόπια μελέτη είτε με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον ενδιαφερόμενο, εκτός αν διαφορετικά ορίζεται στο νόμο (άρθρο 16 παρ.2, ν. 1599/1986).

Το δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων αναγνωριζόταν στο νόμο 1599/1986 για «κάθε πολίτη» και περιορίζονταν μέσω των παραγράφων 3 (βλ. αμέσως παρακάτω) και 4⁷⁹ του εν λόγω άρθρου 16. Κατά τις διατάξεις του άνω νόμου η συνδρομή τέτοιων περιορισμών πρέπει να αιτιολογείται και να γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης (άρθρο 16 παρ. 6) και είναι εκτελεστή διοικητική πράξη που συνεπάγεται δυσμενής συνέπειες για τα έννομα συμφέροντα του. Σε περίπτωση που το αρμόδιο όργανο αρνείται να απαντήσει αυτό συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας (άρθρο 45 παρ. 4 του ΠΔ.18/1989).⁸⁰

Σύμφωνα λοιπόν με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 16 του νόμου 1599/1986 οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος στις περιπτώσεις που παραβλάπεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή που μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 16 του νόμου 1599/1986 οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του

⁷⁸ Γέροντας Απόστολος (2000), Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 7/2000, σελ. 570.

⁷⁹ Άρθρο 16 παρ. 4 του Ν. 1599/1986 «Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παραγράφου 1».

⁸⁰ ΣτΕ 841/1997, 205/2000, 2529/2000, 1424/2000, 1944/2003, 1807/2007, 2699/2008, 2855/2010, 2913/2012, 707/2013. Βλ. και Συμεωνίδης Ιωάννης (2018), ο.π., σελ. 7.

ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί να λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Τέλος σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 16 η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών.

Λίγα χρόνια αργότερα με το άρθρο 6 (Δημοσιότητα της διοικητικής δράσης) του νόμου 1943/1991⁸¹ ορίζονταν ότι με σκοπό τη διαφάνεια της δράσης της διοίκησης, οι κατά περίπτωση αρμόδιοι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να δίνουν στη δημοσιότητα στοιχεία των ενεργειών τους, ιδίως (μεταξύ άλλων) για τους κατωτέρω τομείς παροχής υπηρεσιών: οικοδομικές άδειες και πράξεις τακτοποίησης, διαδικασία αυθαίρετων, στεγαστικά δάνεια, συντάξεις, τηλεφωνικές συνδέσεις, ηλεκτροδότηση και υδροδότηση, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων και ενισχύσεις αγροτών, αγροτουρισμός κ.α. Η δημοσιότητα όπως ορίζονταν στο ίδιο άρθρο συνίσταται στη δημόσια ανακοίνωση στοιχείων και ενεργειών και κυρίως αυτών που αναφέρονται στο χρόνο υποβολής της σχετικής αίτησης, σε συνάρτηση με το χρόνο ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών και το χρόνο πληροφόρησης των ενδιαφερομένων. Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 3 του ν. 1943/1991: «3. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού δεν θίγουν την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1599/1986».

Λίγο αργότερα το ίδιο έτος με το άρθρο 1 (Αρχείο και αρχειακό υλικό) του Νόμου 1946/1991⁸² σχετικά με τα Γενικά Αρχεία του Κράτους (Γ.Α.Κ.) προβλέφθηκε ότι κατά την έννοια του νόμου αυτού «αρχείο» είναι το σύνολο των μαρτυριών και των εγγράφων, αδιακρίτως χρονολογίας, σχήματος και ύλης, που σχετίζονται με τη δραστηριότητα του Κράτους, δημοσίων ή ιδιωτικών οργανισμών ή νομικών ή φυσικών προσώπων ή ομάδων φυσικών προσώπων. Καθώς επίσης και κάθε τεκμήριο καταγραφής πληροφοριών που προβλέπεται στο ν. 2846/2000 (Αρχεία Πρωθυπουργού, Υπουργών, Υφυπουργών και της Γενικής Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου).⁸³ Το αρχειακό υλικό των ΓΑΚ περιλαμβάνει πρωτότυπα ή αντίγραφα οποιασδήποτε ύλης ή τεχνικής, ιδίως (μεταξύ άλλων) μεμονωμένα έγγραφα, χειρόγραφα, κατάστιχα, κώδικες και συλλογές, απομνημονεύματα και ημερολόγια, αλληλογραφία επίσημη και ιδιωτική δημόσιων προσώπων, αρχεία καταχωρισμένα σε Η/Υ με οποιαδήποτε μορφή και οποιοδήποτε υλικό σε ηχητικές και οπτικές αποτυπώσεις με ιστορική και πολιτιστική αξία.

⁸¹ «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».

⁸² «Γενικά Αρχεία του Κράτους (Γ.Α.Κ.) και άλλες διατάξεις».

⁸³ Το δεύτερο εδάφιο της παρ.1 προστέθηκε με την παρ.1 άρθρ.11 ν.3391/2005, ΦΕΚ Α 240/4.10.2005.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 (Δημόσια αρχεία) παράγραφος 1 του ίδιου νόμου 1946/1991 ως «δημόσια αρχεία» χαρακτηρίζονται όσα βρίσκονται στην κατοχή δημόσιων υπηρεσιών, δικαστικών αρχών, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ, ΝΠΙΔ που εμπίπτουν στο δημόσιο τομέα, οργανισμών και επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, ληξιαρχείων, συμβολαιογραφείων, υποθηκοφυλακείων, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ιδρυμάτων του απόδημου ελληνισμού και λοιπών υπηρεσιών.⁸⁴ Σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 του ν. 1946/1991 που αφορά στις κατηγοριοποιήσεις των δημοσίων αρχείων, τα δημόσια αρχεία διακρίνονται σε ανενεργά αρχεία (που περιλαμβάνουν το υλικό που δεν έχει πια υπηρεσιακή χρησιμότητα και έχει υποστεί τη διαδικασία της εκκαθάρισης), σε ημιενεργά αρχεία (που περιλαμβάνουν τα έγγραφα, των οποίων έχει λήξει ο χρόνος υπηρεσιακής χρησιμότητας και στα οποία πρέπει να γίνει εκκαθάριση), σε τρέχοντα αρχεία (που περιλαμβάνουν τα έγγραφα που έχουν ακόμα υπηρεσιακή χρησιμότητα) και σε αρχεία διηνεκούς υπηρεσιακής χρησιμότητάς (που παρά την παλαιότητά τους, εξακολουθούν να έχουν υπηρεσιακή χρησιμότητα. Τα αρχεία της κατηγορίας αυτής απαιτείται να διατηρούνται στο διηνεκές).

Σύμφωνα με το άρθρο 7 (Δημόσια έγγραφα) του 1946/1991 και κατά την έννοια του νόμου αυτού ως «δημόσια έγγραφα» χαρακτηρίζονται μεταξύ άλλων τα έγγραφα που εκδόθηκαν ή προέρχονται, ιδίως (μεταξύ άλλων) από βυζαντινούς αυτοκράτορες, αρχές που συγκροτήθηκαν κατά την επανάσταση και τους αμέσως μετά από αυτή χρόνους από τους βασιλείς των Ελλήνων, από οποιαδήποτε αρχή αυτόνομων ελληνικών πολιτειών, όπως π.χ. της Ιονίου, της Κρητικής, της Ηγεμονίας της Σάμου, από εκκλησιαστικές αρχές, από τις αρχές της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας του κράτους, από τις δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, από οργανισμούς και τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, από ΝΠΙΔ, που τελούν υπό την εποπτεία του κράτους και ανήκουν στο δημόσιο τομέα, από συμβολαιογράφους, υποθηκοφυλακεία και ληξιαρχεία, από τις ελληνικές κοινότητες και τα ιδρύματα του εξωτερικού, από τα δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης, από διεθνείς οργανισμούς και από υπηρεσίες ξένων κρατών εγκατεστημένες στην ελληνική επικράτεια».

Σύμφωνα με το άρθρο 42 (Μελέτη αρχειακού υλικού) του νόμου 1946/1991 τα αρχεία της αρμοδιότητας των Γ.Α.Κ. διατίθενται για μελέτη όπως προβλέπεται από το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 και υποχρεωτικά με την πάροδο 30 ετών. Σύμφωνα με το άρθρο 43 (Μελέτη αρχειακού υλικού ιδιωτικών αρχείων) με απόφαση του οργάνου διοίκησης καθενός από τα νομίμως συνεστημένα ιδιωτικά αρχεία, και τηρουμένων οπωσδήποτε των διατάξεων του άρθρου 16 του ν.

⁸⁴ κατά την έννοια του άρθρου 51 του ν. 1892/1990, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 παρ. 6 του ν. 1943/1991.

1599/1986, είναι δυνατό να διατίθενται τα έγγραφα και λοιπά στοιχεία, που ανήκουν στα ιδιωτικά αυτά αρχεία, για μελέτη προς προώθηση ερευνητικών σκοπών.⁸⁵

Επόμενη σημαντική εξέλιξη ήταν η κύρωση του πρώτου Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, σε συνδυασμό με την πολυνομία επέβαλαν τη σύνταξη του Κώδικα, με τον οποίο επιδιώχθηκε η δημιουργία κλίματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης, θέτοντας τις αρχές και τους όρους για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, με στόχο και την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη και την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Η Επιτροπή για τη σύνταξη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας έκρινε ότι η ύλη του Κώδικα πρέπει να περιοριστεί στους κανόνες διοικητικής διαδικασίας και να μην περιλάβει κανόνες ουσιαστικού διοικητικού δικαίου (παρόλο που είχαν προταθεί). Σε οριακές μόνο περιπτώσεις ο νέος Κώδικας συμπεριέλαβε κανόνες ουσιαστικού δικαίου, διότι κρίθηκε ότι είναι απόλυτα συναφείς με τους διαδικαστικούς κανόνες. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή έκρινε ότι ο Κώδικας δεν θα πρέπει να περιέχει ορισμούς, πλην εκείνων που είναι απολύτως απαραίτητοι για τη σαφή διατύπωση των διατάξεων. Πολλοί διαδικαστικοί κανόνες οι οποίοι προβλέπονταν ήδη από τη νομοθεσία ή είχαν καθιερωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, προστέθηκαν έστω και με ορισμένες μεταβολές, με στόχο την εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης και τη μεγαλύτερη προστασία των διοικουμένων.

Ο ΚΔΔ/σίας τελικά κυρώθηκε με το νόμο 2690/1999. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁸⁶ «διαλαμβάνονται οι ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 16 του ν.1599/1986, με ουσιώδεις, πάντως διαφοροποιήσεις». Έτσι, προβλέπεται η

⁸⁵ Τα άρθρα 42 και 43 του ν. 1946/1991 περιελήφθησαν στην κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία του ΠΔ 28/2015 (ΦΕΚ 34 Α'/23-3-2015)

⁸⁶ Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία θεμελιώνεται στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος και ρυθμίζεται ειδικά στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η αρχική μορφή του άρθρου 5 (Πρόσβαση σε έγγραφα) είχε ως εξής: «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 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, 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 το σκοπό αυτόν. 5. Η άσκηση του κατά της παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας. 6. Η απόρριψη του κατά τις παρ. 1 και 2 αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε έναν (1) μήνα από την υποβολή της αίτησης».

πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα, αλλά και στα ιδιωτικά τα οποία φυλάσσονται από τις διοικητικές αρχές. Ως προς τα διοικητικά έγγραφα επαναλαμβάνεται ο ήδη ισχύων κανόνας (άρθρο 16 του ν.1599/1986) για το δικαίωμα λήψης γνώσης τους χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος. Αντιθέτως, ως προς τα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα, απαιτείται η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος.

Το άρθρο 5 του Κώδικα με τον τίτλο «Πρόσβαση σε έγγραφα», όπως πλέον όπως έχει τροποποιηθεί,⁸⁷ περιελήφθη στην «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» του ΠΔ 28/2015.⁸⁸ Το δικαίωμα πρόσβασης που προβλέπεται ασκείται είτε με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας είτε με χορήγηση αντιγράφου των διοικητικών εγγράφων. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, που νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, με ενδεικτική αναφορά στον ίδιο τον Κώδικα σε εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

Ο όρος σε «κάθε ενδιαφερόμενο» αντανακλά την προϋπόθεση του «ευλόγου ενδιαφέροντος» που είχε εισάγει η νομολογία με το προηγούμενο καθεστώς.⁸⁹ Σύμφωνα με την σχετικά πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 94/2013⁹⁰ ερμηνεύοντας το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατά το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας υπό το πρίσμα του άρθρου 10 παρ. 3 του Συντάγματος, έκρινε ότι «ως ενδιαφερόμενος νοείται όχι μόνον αυτός που θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον, αλλά και οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του, να

⁸⁷ Άρθρο 5 ν. 2690/1999, όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 8 παρ. 2 ν. 2880/2001, 11 παρ. 2 ν. 3230/2004 και το άρθρο 7 παρ.1 Ν.4325/2015

⁸⁸ ΠΔ 28/2015, άρθρο 1, ΦΕΚ Α' 34/23-03-2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία»: «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 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 ουσιαστικά την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. Το δικαίωμα των παραγράφων 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 παραγράφους 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 ημέρες».

⁸⁹ Βλ. Λαζαράτος Πάνος (1998), «16 πα.1 ν. 1599/1986 - Εύλογο ενδιαφέρον προς χορήγηση διοικητικών εγγράφων κατά τη νομολογία του ΣτΕ, Δίκη 1998, 1229-1236. Επίσης Ολ. ΝΣΚ 354/2006, σελ. 7 όπου αναφέρεται: Για τη θεμελίωση του εν λόγω δικαιώματος «γνώσεως των διοικητικών εγγράφων» αρκεί η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος του αιτούντος.

⁹⁰ Βλ. και ΣτΕ Ολ. 94/2013 [παρ. Β. Τσιγαρίδας], Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 10/2013, σελ. 872-881.

επικαλεσθεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων.

Ως «εύλογο ενδιαφέρον» δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων των διοικητικών υπηρεσιών και για την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής έννομης σχέσης, συνδεδεμένης με το υποβαλλόμενο αίτημα ή με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση.⁹¹ Ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται και αυτά που χρησιμοποιήθηκαν ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου. Η αίτηση χορήγησης εγγράφων πρέπει να αφορά μόνο έγγραφα που έχουν ήδη εκδοθεί και όχι όσα ενδεχομένως εκδοθούν στο μέλλον. Το ορισμένο ή ασαφές ή καταχρηστικό της σχετικής αίτησης εναπόκειται στην εχέφρονα και αμερόληπτη κρίση του υπευθύνου υπαλλήλου της εκάστοτε αρμόδιας δημόσιας υπηρεσίας που επιλαμβάνεται αυτής. Σε περίπτωση απόρριψης της σχετικής αίτησης ο τελευταίος οφείλει εντός της τασσόμενης 20ημερης προθεσμίας (άρθρο 5§6 ΚΔΔ/σίας) να διατυπώσει εγγράφως και αιτιολογημένως την άρνηση της Διοίκησης προς χορήγηση των ζητηθέντων εγγράφων.

Ο Κώδικας Διοικητικής διαδικασίας αν και κυρώθηκε δύο χρόνια αργότερα από το νόμο 2472/1997 (για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα) δεν περιέχει την εναλλακτική περίπτωση πρόσβασης που περιέχει ο νόμος του 1997 για τα προσωπικά δεδομένα στο άρθρο 12.⁹² Δηλαδή ο νόμος για τα προσωπικά δεδομένα του 1997 δεν περιλαμβάνει απλώς το δικαίωμα πρόσβασης στο αρχείο που τηρεί ο υπεύθυνος επεξεργασίας, αλλά και το δικαίωμα να πληροφορείται την προέλευσή τους, τους σκοπούς της επεξεργασίας, τους αποδέκτες ή τις κατηγορίες αποδεκτών στους οποίους ανακοινώνονται τα δεδομένα, την εξέλιξη της επεξεργασίας για το χρονικά διάστημα από την προηγούμενη ενημέρωση ή πληροφόρησή του και

⁹¹ Βλ. Ολ. ΝΣΚ 354/2006, 189/2015 και παραπομπές σε ΣτΕ 3938/2013, 1214/2010, Γνωμ. Ολ. ΝΣΚ. 63/2008, Γνωμ. ΝΣΚ 92/2005, 610/2004 κ.ά.

⁹² Άρθρο 12 (Δικαίωμα πρόσβασης). 1. Καθένας έχει δικαίωμα να γνωρίζει εάν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που τον αφορούν αποτελούν ή αποτέλεσαν αντικείμενο επεξεργασίας. Προς τούτο, ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει υποχρέωση να του απαντήσει εγγράφως. 2. Το υποκείμενο των δεδομένων έχει δικαίωμα να ζητεί και να λαμβάνει από τον υπεύθυνο επεξεργασίας, χωρίς καθυστέρηση και κατά τρόπο εύληπτο και σαφή, τις ακόλουθες πληροφορίες: α) Όλα τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν, καθώς και την προέλευσή τους. β) Τους σκοπούς της επεξεργασίας, τους αποδέκτες ή τις κατηγορίες αποδεκτών. γ) Την εξέλιξη της επεξεργασίας για το χρονικά διάστημα από την προηγούμενη ενημέρωση ή πληροφόρησή του. δ) Τη λογική της αυτοματοποιημένης επεξεργασίας. Το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί να ασκείται από το υποκείμενο των δεδομένων και με τη συνδρομή ειδικού. "ε. κατά περίπτωση, τη διόρθωση, τη διαγραφή ή τη δέσμευση (κλείδωμα) των δεδομένων των οποίων η επεξεργασία δεν είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του παρόντος νόμου, ιδίως λόγω του ελλιπούς ή ανακριβούς χαρακτήρα των δεδομένων, και στ. την κοινοποίηση σε τρίτους, στους οποίους έχουν ανακοινωθεί τα δεδομένα, κάθε διόρθωσης, διαγραφής ή δέσμευσης (κλείδωματος) που διενεργείται σύμφωνα με την περίπτωση ε', εφόσον τούτο δεν είναι αδύνατον ή δεν προϋποθέτει δυσανάλογες προσπάθειες." Οι περιπτώσεις ε' και στ' προστέθηκαν με το άρθρο 26 του ν.3471/2006.

κατά περίπτωση τη διόρθωση, τη διαγραφή ή τη δέσμευση (κλείδωμα) των δεδομένων ιδίως λόγω του ελλιπούς ή ανακριβούς χαρακτήρα τους.⁹³

Το πεδίο Εφαρμογής των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτού εκτείνεται (εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις) σε Δημόσιο, ΟΤΑ και άλλα ΝΠΔΔ.⁹⁴ Ειδικά οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 του ΚΔΔ/σίας (συνεπώς και για το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που κατοχυρώνεται με το άρθρο 5) εφαρμόζονται αναλόγως στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς 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.3429/2005,⁹⁵ καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης». ⁹⁶ Διχονομία υπάρχει για το εάν ο νόμος του 1986 εξακολουθεί να εφαρμόζεται ή όχι κατά τα λοιπά εκτός της διοικητικής διαδικασίας.⁹⁷

Ιδιαίτερο ζήτημα αποτελεί το αν το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας περιλαμβάνει εκτός από την πρόσβαση στα έγγραφα και την πρόσβαση σε πληροφορίες. Το ΝΣΚ με τη Γνωμοδότηση 259/2003⁹⁸ έκρινε ότι: «Ο νομοθέτης με υπόβαθρο τη ρηθείσα συνταγματική διάταξη στην επιθυμία του να υλοποιήσει τη βασική και θεμελιώδη αρχή της δημοσιότητας και διαφάνειας στη δράσης της Διοικήσεως, αρχικά με το Νόμο 1599/1986 και στη συνέχεια με το Ν. 2690/1999 θέσπισε κανόνες σύμφωνα με τους οποίους κάθε ενδιαφερόμενος ή έχων ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται να λαμβάνει γνώση των διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο νόμο αυτό. Ο νομοθέτης την κατά τη συνταγματική διάταξη “πληροφόρηση” συγκεκριμενοποιεί στο δικαίωμα του “ενδιαφερόμενου” πολίτη” να λάβει γνώση των διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων και δη είτε με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας είτε με τη χορήγηση σ’ αυτόν αντιγράφου του συγκεκριμένου εγγράφου. Ο αυτός όμως νομοθέτης απέφυγε, εν γνώσει του, να υποχρεώσει άνευ εταίρου τη Διοίκηση, σε παροχή, γενικώς πληροφοριών, εκτός του παραπάνω τρόπου, μη επιθυμώντας να εμπλέξει τη Διοίκηση σε ερμηνείες ή συμπεράσματα επί εγγράφων ή να

⁹³ Βλ. ΑΠΔΠΧ 66/2006. Βλ. περισσότερα σε Συμεωνίδης Ιωάννης (2018), ο.π., σελ. 75 επ.

⁹⁴ όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 1 παρ.1 του ν.4250/2014.

⁹⁵ Νόμος 3429/2005 (ΦΕΚ Α` 314/27.12.2005), «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)», Κεφάλαιο Α', «Οργάνωση, λειτουργία, διοίκηση και κρατική εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών».

⁹⁶ Τα άνω προβλεπόμενα στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1, όπως το άρθρο αυτό είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 1 παρ.1 ν.4250/2014, προστέθηκαν με το άρθρο 7 παρ.1 του ν.4325/2015.

⁹⁷ Δετσαρίδη Χρήστος (2006), Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 35-36.

⁹⁸ σελίδα 4 της Γνωμοδότησης. Βλ. και Κυριακού Τάνια, Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα: στάθμιση συμφερόντων σε ένα νεφελώδες κανονιστικό τοπίο, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2011, σελ. 265-267, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

υποχρεώσει αυτή σε σύνθετες ενέργειες προκειμένου να παράσχει “πληροφορία”, με κίνδυνο η πληροφόρηση να είναι ατελής ή μη προσήκουσα».

Κατά άλλη άποψη η ερμηνευτική επιρροή του άρθρου 10 παρ. 3 Σ, υποχρεώνει ρητά τη Διοίκηση για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5 του ΚΔΔ/σίας περιλαμβάνει όχι μόνο έγγραφα άλλα και πληροφορίες.⁹⁹ Σε άλλη υπόθεση στην οποία κλήθηκε να γνωμοδοτήσει η ΑΠΔΠΧ, δημότες επικαλέστηκαν το εύλογο ενδιαφέρον τους για τα κοινά πράγματα της κοινότητάς τους και ζήτησαν πρόσβαση σε απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, η οποία έθετε σε αργία τον δήμαρχο του δήμου στον οποίον υπάγονταν. Η απόφαση αυτή, στο αιτιολογικό της περιλάμβανε και ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα (αλλά δεν εφαρμόστηκε γιατί ο δήμαρχος υπέβαλε την παραίτησή του πριν του επιδοθεί η απόφαση). Η ΑΠΔΠΧ έκρινε ότι το εύλογο ενδιαφέρον των δημοτών δεν μπορούσε να αποτελέσει αιτιολογική βάση για να τους δοθεί άδεια να έχουν πρόσβαση στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα που περιέχονταν στο συγκεκριμένο έγγραφο (δεν υπάρχει σχετική αιτιολογική βάση στο άρθρο 7 του Ν. 2472/1997), μπορούσε, όμως, να δικαιολογήσει την πρόσβασή τους στο διατακτικό της συγκεκριμένης απόφασης, το οποίο δεν περιλάμβανε προσωπικά δεδομένα. Στην προκειμένη περίπτωση επιλέχθηκε η χορήγηση της πληροφορίας αντί του αιτούμενου εγγράφου προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή ικανοποίηση των δύο συγκρουόμενων δικαιωμάτων, της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα/πληροφορίες.¹⁰⁰

Όπως και ο προηγούμενος νόμος 1599/1986 έτσι και το άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας θεσπίζει ορισμένους περιορισμούς στο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Ειδικότερα στην παράγραφο 3 του άρθρου 5 αναφέρεται ότι το 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. Επίσης η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος 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,¹⁰¹ αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

⁹⁹ Βλ. περισσότερα σε Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 302-307. Κατά τον ίδιο η συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση δε λαμβάνει υπόψη της ούτε τις ρυθμίσεις του άρθρου 4 του ΚΔΔ/σίας (οι οποίες στη γενική διατύπωση συμπεριλαμβάνουν και τα αιτήματα παροχής πληροφοριών), ούτε την ερμηνευτική επιρροή του άρθρου 10 παρ. 3 Συντάγματος.

¹⁰⁰ Ετήσια έκθεση ΑΠΔΠΧ 2011, σελ. 42.

¹⁰¹ Η λέξη "διοικητικών" προστέθηκε στην παρ.3 με την παρ.2 άρθρ,8 ν.2880/2001,ΦΕΚ Α 9/30.1.2001.

Επίσης κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 5 προβλέπεται ότι η άσκηση του δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

Στην διάσπαρτη ελληνική νομοθεσία υπάρχουν πολλές ειδικές διατάξεις που προβλέπουν διάφορες κατηγορίες απορρήτου. Ενδεικτικά τα απόρρητα αυτά αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή κίνδυνος παρενόχλησης ιδιωτών, την εθνική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις, την πρόσβαση σε εσωτερικά έγγραφα, τα πρακτικά Υπουργικού Συμβουλίου, το υπηρεσιακό απόρρητο και την υποχρέωση εχεμύθειας, το στατιστικό απόρρητο, ζητήματα που μπορούν να προκαλέσουν ουσιώδεις δυσχέρειες σε εκκρεμή διοικητική ή δικαστική έρευνα, το ιατρικό απόρρητο, το επαγγελματικό και επιχειρηματικό απόρρητο, τα δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας, το φορολογικό απόρρητο, το τηλεπικοινωνιακό απόρρητο και απόρρητα οικονομικής φύσεως (τραπεζικό χρηματοπιστωτικό, κεφαλαιαγοράς) κ.α.

Κεφάλαιο 4

Βασικές διατάξεις σε επίπεδο Συνθηκών της Ε.Ε.

4.1. Ιστορική εξέλιξη σε επίπεδο Ε.Ε.

Η ελεύθερη πληροφόρηση αποτελεί μια κοινωνική συμφωνία για μετακίνηση εγγράφων και πληροφοριών από τη σφαίρα της εμπιστευτικότητας στη σφαίρα της δημοσιότητας. Η επονομαζόμενη ανοικτή διακυβέρνηση ως δημόσια πολιτική βασίζεται μεταξύ άλλων στις αρχές της διαφάνειας, της φανεράς δράσης της διοίκησης και της πρόσβασης στην πληροφορία. Η αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης αποτελεί διακριτή αξία στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο στον αντίποδα της μυστικής διπλωματίας.¹⁰² Η μυστικότητα ήταν χαρακτηριστικό της δράσης της δημόσιας διοίκησης σχεδόν όλων των κρατών της υφηλίου, με την εξαίρεση κυρίως της Σουηδίας που καθιέρωσε πρώτη το 1766 δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία.

Ωστόσο, από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα, άρχισε η συνειδητοποίηση πως η απαίτηση οι πολίτες να εμπιστεύονται τυφλά την εκτελεστική εξουσία υποκρύπτει μια ελάχιστη αποδεκτή «πατριαρχική αντίληψη περί δημοκρατίας».¹⁰³ Μέχρι το τέλος του 20^{ου} αιώνα οι περισσότερες χώρες είχαν θεσπίσει διατάξεις για το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα είτε σε συνταγματικό επίπεδο είτε σε νομοθετικό¹⁰⁴ και σταδιακά εκφράστηκε η ανάγκη για περισσότερη διαφάνεια στη διαδικασία της λήψης αποφάσεων και της εμπιστοσύνης του κοινού προς την ευρωπαϊκή κοινοτική διοίκηση.

Βασικοί σταθμοί σε επίπεδο ΕΕ απετέλεσαν ο Κανονισμός 354/83 «για το άνοιγμα στο κοινό των ιστορικών αρχείων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας» και η Απόφαση 359/83 «για το άνοιγμα στο κοινό των ιστορικών αρχείων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα». Μια δεκαετία περίπου αργότερα η Συνθήκη του Μάαστριχτ (Φεβρουάριος 1992) ανέφερε στο προοίμιο της: «ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να συνεχίσουν την πορεία τους προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας».¹⁰⁵

¹⁰² Gerapetritis George., Right of Access to administrative documents in Europe, ΔτΑ, 7/2000, σ. 601.

¹⁰³ Βλ. Rowat Donald, «Το πρόβλημα του απορρήτου ή της δημοσιότητας εις τας διοικητικές ενεργείας», μετάφραση Μ. Στασινόπουλος, ΕΔΔΔ 1966, σελ. 337-338.

¹⁰⁴ Βλ. Γεράσιμος Ιωάννης (2018), Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, ΕΕΕυρΔ 2:2018, 165 και υποσημείωση 13.

¹⁰⁵ Η ίδια φράση επαναλαμβάνεται στο προοίμιο της Συνθήκης της Νίκαιας (ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και σε αυτό της ισχύουσας συνθήκης της Λισαβόνας (βλ. κεφάλαιο 4.2. παρακάτω)

Ειδικότερα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά ο όρος διαφάνεια και σχετική είναι η δήλωση 17 της τελικής πράξης της Συνθήκης του Μάαστριχτ που συμπεριλήφθη σε αυτήν, σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση που αναφέρει τα εξής:

ΔΗΛΩΣΗ

σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση

Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό το λόγο, η Συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.

Παρά το γεγονός ότι η δήλωση αυτή στερούνταν νομικής ισχύος, διέθετε συμβολική και διακηρυκτική ισχύ αποτελώντας εργαλείο ερμηνείας των διατάξεων της Συνθήκης και σηματοδοτούσε στροφή προς μια μεγαλύτερη αναγνώριση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων που ακολούθησε, όπως θα δούμε και παρακάτω. Σε απόφαση του ΔΕΚ C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου¹⁰⁶ αναφέρεται: «Επιπλέον, στο κοινοτικό επίπεδο, η σημασία του δικαιώματος αυτού έχει επιβεβαιωθεί κατ' επανάληψη, ιδίως δε με την προσαρτημένη στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δήλωση (υπ' αριθ.17) σχετικά με το δικαίωμα της προσβάσεως στην πληροφόρηση, η οποία συνδέει το δικαίωμα αυτό με τον δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων».

Ακολούθησε το ευρωπαϊκό συμβούλιο του Μπέρμινγχαμ και η Διακήρυξη του Μπέρμινχαμ (Οκτώβριος 1992) που ανέφερε ρητά το όραμα για μια Κοινότητα πιο ανοιχτή και καλύτερο ενημερωμένο κοινό σχετικά με τις δραστηριότητες της κοινότητας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992) και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Ιούνιος 1993) με στόχο την καθιέρωση της αρχής της πληρέστερης δυνατής πρόσβασης στις πληροφορίες. Επίσης τον Ιούνιο του 1993 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση (8-6-1993) προς υλοποίηση της Δήλωσης 17, που είχε τίτλο: «Πρόσβαση του Κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων», με την οποία έκανε δεκτό επί της αρχής, ότι η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων θα πρέπει να είναι πάντα δυνατή και να αποτελούν τον κανόνα με την επιφύλαξη περιορισμένων εξαιρέσεων. Ακολούθησε και μια δεύτερη σχετική ανακοίνωση στις 17-6-1993 με τίτλο «Διαφάνεια στην Κοινότητα».

¹⁰⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου της 30^{ης} Απριλίου 1996. - Βασιλείο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Υπόθεση C-58/94, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1996, I-02169, ECLI:EU:C:1996:171, σκέψη 35.

Το Δεκέμβριο του 1993 το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν ένα κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής,¹⁰⁷ με σκοπό των καθορισμό των αρχών για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή τους. Ο κώδικας συμπεριφοράς περιείχε ένα πλαίσιο αρχών και κατεύθυνσεων και καθιέρωσε την γενική αρχή ότι «το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου». Προσδιόρισε επίσης τον όρο έγγραφο ως «κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από το χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή του Συμβουλίου ή της Επιτροπής».

Προβλέπονταν εξαιρέσεις για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες), την προστασία του προσώπου και της ιδιωτικής ζωής, την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, των διαβουλεύσεων κατά τη χάραξη της Ευρωπαϊκής νομοθετικής πολιτικής, της προστασίας εμπορικού και βιομηχανικού απορρήτου καθώς και της προστασίας της εχεμύθειας που ζητά το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο παρέσχε την πληροφορία ή που απαιτείται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους το οποίο παρέσχε την πληροφορία.

Ακολούθησαν η Απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και η Απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου που καθόρισαν τους όρους, τη διαδικασία και τις εξαιρέσεις πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή τους. Με την εξέλιξη αυτή και άλλα θεσμικά όργανα προχώρησαν σε μέτρα εσωτερικής φύσεως αναλόγου περιεχομένου.¹⁰⁸ Η δυναμική αυτή ενισχύθηκε στη συνέχεια με την διεύρυνση της ευρωπαϊκής κοινότητας το 1995 με την προσχώρηση της Σουηδίας και της Φιλανδίας, χώρες με πλούσια παράδοση στον τομέα της διαφάνειας. Με βάση τις παραπάνω εξελίξεις σε κοινοτικό επίπεδο διαμορφώθηκε και σχετική νομολογία σε επίπεδο κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) ήταν επίσης καθοριστικής σημασίας ως προς το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, διότι κατοχυρώθηκε η πρόβλεψη του δικαιώματος πρόσβασης στην ίδια τη Συνθήκη. Συγκεκριμένα η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (που τέθηκε σε ισχύ από 1-5-1999), καθιέρωσε ρητά

¹⁰⁷ 90/730/ΕΚ: Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 340 της 31/12/1993 σ. 0041 - 0042

¹⁰⁸ Γλαράκη Μαργαρίτα (2005), Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, σελ. 11-12, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα κοινοτικά έγγραφα σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου¹⁰⁹ με την εισαγωγή του άρθρου 255 ΣΕΚ.¹¹⁰ Μέχρι τη θέσπιση του άρθρου 255 ΣΕΚ η ανάγκη διασφάλισης μεγαλύτερης διαφάνειας στο έργο των κοινοτικών οργάνων αναφέρονταν μόνο σε δηλώσεις πολιτικού χαρακτήρα,¹¹¹ όπως η δήλωση 17 που προαναφέρθηκε, σε συμπεράσματα ευρωπαϊκών συμβουλίων ή ανακοινώσεις της Επιτροπής. Το άρθρο 255 ΣΕΚ (που βλέπουμε παρακάτω) δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, λόγω των παραγράφων 2 και 3 που εξαρτούν την εφαρμογή του από μεταγενέστερα μέτρα από το Συμβούλιο σχετικά με τις γενικές αρχές και τα όρια.

Άρθρο 255 (πρώην άρθρο 191Α)

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.
2. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ.
3. Καθένα από τα ανωτέρω αναφερόμενα όργανα εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα.

Ορίζεται ρητά (σύμφωνα με τα άρθρα 28 παράγραφος 1 και 41 παρ. 1 της Ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1997), ότι το άρθρο 255 ΣΕΚ εφαρμόζεται και στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας ΚΕΠΠΑ (δεύτερος πυλώνας),¹¹² και στα πλαίσια της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις (ΑΔΣΠΥ - τρίτος πυλώνας).¹¹³ Επιπρόσθετα σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 3 της Συνθήκης ΕΚ το Συμβούλιο οφείλει να καθιστά τη μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που συνδέονται με τη νομοθετική του εξουσία και να δημοσιοποιεί τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας, την αιτιολόγηση των ψήφων και τις δηλώσεις στα πρακτικά.

¹⁰⁹ Το πρωτογενές δίκαιο, γνωστό και ως πρωτογενείς πηγές, προκύπτει από τις ιδρυτικές συνθήκες, τις τροποποιητικές συνθήκες, τις συνθήκες προσχώρησης και τα τα συνημμένα πρωτόκολλα στις εν λόγω συνθήκες.

¹¹⁰ Το άρθρο 255 ΣΕΚ μεταφέρθηκε στο άρθρο 15 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) όπως θα αναφερθεί και παρακάτω.

¹¹¹ Σκουρής Βασίλειος (2003), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, σελ. 1531-1532.

¹¹² Ο πρώτος πυλώνας αφορούσε την ευρωπαϊκή κοινότητα, ενώ ο δεύτερος την ΚΕΠΠΑ. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ, που έχει σχεδιαστεί για την επίλυση των συγκρούσεων και την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, βασίζεται στη διπλωματία και στον σεβασμό των διεθνών κανόνων. Η ΚΕΠΠΑ της ΕΕ θεσπίστηκε το 1993 από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ενισχύθηκε προοδευτικά από τις επακόλουθες συνθήκες και ιδιαίτερα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (Τίτλος V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

¹¹³ Ο στόχος της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις, στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ), είναι να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο ασφάλειας για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) μέσα από την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. τίτλος V της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κεφάλαια I, IV και V).

Με τη δήλωση 41 της Τελικής Πράξης της Συνθήκης του Άμστερνταμ το σχετικό δικαίωμα επεκτάθηκε και στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ.¹¹⁴

41. Δήλωση σχετικά με τις διατάξεις για τη διαφάνεια, την πρόσβαση στα έγγραφα και την καταπολέμηση της απάτης

Η Διάσκεψη θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, όταν δρουν στα πλαίσια της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, θα πρέπει να εμπνέονται από τις διατάξεις στον τομέα της διαφάνειας, της πρόσβασης σε έγγραφα και της καταπολέμησης της απάτης οι οποίες ισχύουν στο πλαίσιο της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Στα συμπεράσματα της προεδρίας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999 σε σχέση με τη διαφάνεια αναφέρονταν: «Η διαφάνεια των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την προσέγγιση της Ένωσης στους πολίτες της και τη βελτίωση της αποδοτικότητας. Κατά τη φινλανδική Προεδρία, έχει σημειωθεί πρόοδος, ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα και την ταχεία επικοινωνία χάρις στις σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαιρετίζει την πρόθεση της Επιτροπής να υποβάλει τον Ιανουάριο του 2000 την πρόταση σχετικά με τις γενικές αρχές που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής».

Τέλος με βάση το άρθρο 255 Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη Άμστερνταμ) εκδόθηκε αργότερα και ο Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.¹¹⁵

4.2. Ισχύουσες διατάξεις στις Συνθήκες της Ε.Ε.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων συνιστά μια από τις καταστατικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Πλέον και η ισχύουσα ενοποιημένη έκδοση (2016) της Συνθήκης της Λισσαβόνας, στο προοίμιο της ΣΕΕ επαναλαμβάνει: «ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να συνεχίσουν την πορεία τους προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας».¹¹⁶

¹¹⁴ «ΕΚΑΕ» = Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας. «ΕΚΑΧ» = Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα.

¹¹⁵ που θα αναλυθεί παρακάτω στο κεφάλαιο 5.

¹¹⁶ Αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση): Στόχος της είναι να εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πλησιέστερα στους πολίτες, και ότι διενεργούνται διαρκείς έλεγχοι ώστε να εξακριβώνεται ότι η δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι δικαιολογημένη υπό το φως των διαθέσιμων δυνατοτήτων σε εθνικό,

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) στο άρθρο 1 επίσης ορίζει ότι: «Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Επιπρόσθετα στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) στο άρθρο 15 εξαγγέλλεται ο στόχος, οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτές στους πολίτες. Συγκεκριμένα στο άρθρο 15 παρ. 1 και 2 της ΣΛΕΕ αντίστοιχα ορίζεται: «1. Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοικτά. 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης».

Το σχετικό δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα πλέον προβλέπεται στο άρθρο 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ που ορίζει: «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία».

Το ίδιο άρθρο στη συνέχεια αναφέρει: «Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπόκεινται στην παρούσα παράγραφο μόνον κατά την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες από τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο».

περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, είναι η αρχή δυνάμει της οποίας η ΕΕ δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπíπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Σε περίπτωση παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή των Περιφερειών ή χώρες της ΕΕ μπορούν να παραπέμψουν εγκεκριμένη πράξη απευθείας στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Παράλληλα ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ που διακηρύχθηκε στη Νίκαια το 2000, στο άρθρο 42 με τίτλο «Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα» συμπεριέλαβε το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα όπως φαίνεται και παρακάτω:

Άρθρο 42

Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα

Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Στη σημερινή του μορφή στο άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. με τίτλο «Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα» ορίζει: «Κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος». Το άρθρο 42 του ΧΘΔ αναγνωρίζει το δικαίωμα αίτησης πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., σε αντίθεση με τον Κανονισμό 1049/2001.¹¹⁷ Προβλέπεται σε συνέχεια του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση (άρθρο 41 ΧΘΔ)¹¹⁸ και το δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση του διοικητικού του φακέλου. Η απαγόρευση της άνω δυνατότητας δίνει το δικαίωμα ο θιγόμενος να απευθυνθεί στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (άρθρο 228 ΣΛΕΕ και 43 ΧΘΔ) ή να προσφύγει στο δικαστήριο της Ε.Ε. (άρθρο 263 ΣΛΕΕ). Ειδικότερα το άρθρο 41 του ΧΘΔ συνιστά μια από τις επιμέρους εκφάνσεις του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και συνδέεται άμεσα με το άρθρο 42 του ΧΘΔ.

Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau διευκρινίστηκε η σχέση του δικαιώματος πρόσβασης στο φάκελο και του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και ειδικότερα στη σκέψη 59 αναφέρεται:¹¹⁹ «Βεβαίως, το δικαίωμα λήψεως γνώσεως του διοικητικού φακέλου στο πλαίσιο κινηθείσας διαδικασίας εξετάσεως σύμφωνα με το άρθρο 88, παράγραφος 2 (ΕΚ) και

¹¹⁷ Τζέμος Βασίλης (2019), Ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 495, παράγραφος 4, Νομική Βιβλιοθήκη.

¹¹⁸ Άρθρο 41 - Δικαίωμα χρηστής διοίκησης - Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. 3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα».

¹¹⁹ C-139/07 P - Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau [Περατωθείσα υπόθεση], Κύρια διαδικασία, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 29ης Ιουνίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Υπόθεση C-139/07 P, Συλλογή της Νομολογίας 2010 I-05885

το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, δυνάμει του κανονισμού 1049/2001, διακρίνονται νομικώς, αλλά γεγονός παραμένει ότι καταλήγουν σε παρόμοια κατάσταση από λειτουργικής απόψεως. Ειδικότερα, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως που της αποδίδεται, η πρόσβαση στο φάκελο επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση του συνόλου των παρατηρήσεων και των εγγράφων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή, και, κατά περίπτωση, να λάβουν θέση επί των στοιχείων αυτών με τις παρατηρήσεις τους, γεγονός που είναι ικανό να μεταβάλει τη φύση μίας τέτοιας διαδικασίας».

Σημαντικό επίσης είναι το άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. που ορίζει: «Στο βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία.» Το άρθρο αυτό επιδιώκει τη διασφάλιση της συνοχής μεταξύ των αντίστοιχων δικαιωμάτων του ΧΘΔ και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση συνδέεται κατά το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ με την ελευθερία έκφρασης, που περιλαμβάνει την ελευθερία λήψης και αναζήτησης πληροφοριών.¹²⁰

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αναγνωρίζεται σε κάθε πολίτη της Ε.Ε. (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) που κατοικεί ή εδρεύει αντίστοιχα στο έδαφος της Ένωσης. Πάντως στον Κανονισμό 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και συγκεκριμένα στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 2 με τίτλο «Δικαιούχοι και πεδίο εφαρμογής» ορίζεται ότι: «1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, υπό την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό. 2. Τα θεσμικά όργανα μπορούν, υπό την επιφύλαξη των ιδίων αρχών, όρων και

¹²⁰ Το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ έχει ως εξής: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Άρθρο 10 Ελευθερία έκφρασης - 1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας. 2. Η άσκησης των ελευθεριών τούτων, συνεπαγομένων καθήκοντα και ευθύνας δύναται να υπαχθή εις ωρισμένας διατυπώσεις, όρους, περιορισμούς ή κυρώσεις, προβλεπομένους υπό του νόμου και αποτελούντας αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία δια την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, την προστασίαν της υπολήψεως ή των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισιν της κοινολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

περιορισμών, να παραχωρήσουν πρόσβαση στα έγγραφα σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που δεν κατοικεί ή δεν έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος».

Παράλληλα καταλυτικό ρόλο στην σταδιακή υιοθέτηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα στην ενωσιακή έννομη τάξη έπαιξαν έστω και έμμεσα, οι εξελίξεις σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, όπου ενίσχυσαν σημαντικά το δικαίωμα για μεγαλύτερη πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες συνδέοντας το με την ελευθερία έκφρασης. Αξίζει να αναφερθούν ορισμένα από αυτά τα διεθνή επίσημα κείμενα. Στη πρώτη Σύνοδο του ΟΗΕ το 1946, πριν ακόμα εγκριθεί ή ψηφιστεί οποιαδήποτε Διακήρυξη ή Συνθήκη ή Σύμφωνο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ενέκρινε το ψήφισμα 59 (I) που αναφέρει ότι «η ελευθερία της έκφρασης είναι ένα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα και .. η λυδία λίθος όλων των ελευθεριών».

Λίγο αργότερα στο άρθρο 19 της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ (10 Δεκεμβρίου 1948) ορίζονταν: «Καθένας έχει το δικαίωμα της ελευθερίας της γνώμης και της έκφρασης, που σημαίνει το δικαίωμα να μην υφίσταται δυσμενείς συνέπειες για τις γνώμες του, και το δικαίωμα να αναζητεί, να παίρνει και να διαδίδει πληροφορίες και ιδέες, με οποιοδήποτε μέσο έκφρασης, και από όλο τον κόσμο». Επίσης αντίστοιχη πρόβλεψη υπάρχει στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ), που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη στις 16 Δεκεμβρίου 1966.¹²¹ Τέλος αξίζει να αναφερθεί η από 25 Ιουνίου 1998 Σύμβαση του Aarhus (της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη) σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού και την έννομη προστασία σε περιβαλλοντικές υποθέσεις που κυρώθηκε στην Ελλάδα με τον ν. 3422/2005 και προσδιορίζει ειδικότερα το δικαίωμα πληροφόρησης για ζητήματα περιβάλλοντος.¹²²

¹²¹ Κυρώθηκε με το ν.2462/1997 (Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, ΦΕΚ Α' 25/26.2.97), Άρθρο 19: «1. Κανείς δεν πρέπει να υπόκειται σε διακριτική μεταχείριση και να παρενοχλείται για τις απόψεις του. 2. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξαρτήτως συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του. 3. Η άσκηση των δικαιωμάτων, που προβλέπονται στην παράγραφο 2του άρθρου αυτού, συνεπάγεται ειδικά καθήκοντα και ευθύνες. Μπορεί, επομένως, να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς, οι οποίοι όμως πρέπει να προβλέπονται με σαφήνεια από το νόμο και να είναι απαραίτητοι: α. Για το σεβασμό των δικαιωμάτων ή της υπόληψης των άλλων. β. Για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας ή των χρηστών ηθών».

¹²² ΦΕΚ Α' 303/13.12.2005.

Κεφάλαιο 5

Κανονισμός 1049/2001

5.1. Νομική βάση, σκοπός και πεδίο εφαρμογής

Όπως ήδη προαναφέρθηκε για τη ρύθμιση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής θεσπίστηκε ο Κανονισμός 1049/2001.¹²³ Ο Κανονισμός δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών, όσον αφορά τα υπάρχοντα δικαιώματα πρόσβασης σε έγγραφα για τα κράτη μέλη, τις δικαστικές ή τις ερευνητικές αρχές. Ωστόσο δυνάμει της αρχής της εντίμου συνεργασίας που διέπει τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων με τα κράτη μέλη, τα τελευταία θα πρέπει να μεριμνούν, ώστε να μην θίγεται η ορθή εφαρμογή του Κανονισμού.¹²⁴ Ρητά επίσης αναφέρεται ο Κανονισμός ότι δεν θίγει τα δικαιώματα πρόσβασης του κοινού σε έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων, τα οποία ενδεχομένως απορρέουν από πράξεις διεθνούς δικαίου ή από πράξεις που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα προς εφαρμογή τους.¹²⁵

Σκοπός του Κανονισμού σύμφωνα με το άρθρο 1 είναι να καθορίσει τις γενικές αρχές, τους όρους και τους περιορισμούς, για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (τα οποία στα πλαίσια του Κανονισμού 1049/2001 αποκαλούνται «θεσμικά όργανα»), ώστε να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα. Ο σκοπός του Κανονισμού είναι να προσδώσει όσο το δυνατόν πληρέστερη πρακτική ισχύ στο δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα και να θεσπίσει τις γενικές αρχές και τα όρια της πρόσβασης, αποτυπώνοντας και εξειδικεύοντας τη στάθμιση μεταξύ δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα (ως έκφανση της αρχής της διαφάνειας και της δημοκρατικής αρχής κατ' άρθρο 10 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης/ΣΕΕ) και της διαφύλαξης του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος, μέσω μιας σειράς εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 του εν λόγω Κανονισμού¹²⁶ και οι οποίες θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά.¹²⁷ Με τον τρόπο αυτό ο Κανονισμός συνδέσε την αρχή της διαφάνειας και της ανοικτότητας στη λήψη των αποφάσεων με τη δημοκρατική αρχή.

¹²³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. ΕΕ L 145 της 31.5.2001. Νομική βάση του ήταν το άρθρο 251 και 255 της ΣΕΚ (πλέον άρθρο 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

¹²⁴ Αιτιολογικές σκέψεις 15 και 16 του Κανονισμού 1049/2001.

¹²⁵ Άρθρο 2 παρ. 6 του Κανονισμού 1049/2001.

¹²⁶ και θα εξεταστούν παρακάτω στο κεφάλαιο 5.3.

¹²⁷ Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 17^{ης} Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά Access Info Europe, Υπόθεση C-280/11 P, Συλλογή της Νομολογίας έχει δημοσιευθεί στην ψηφιακή Συλλογή (Γενική Συλλογή), (Αναίρεση: υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου T-233/09), ECLI:EU:C:2013:671, όπου στη σκέψη 30

Το άρθρο 15 παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) που προαναφέρθηκε δεν προβλέπει τέτοιες εκτενείς ειδικότερες εξαιρέσεις, αλλά επαφίεται στον κοινό ευρωπαϊκό νομοθέτη για τον προσδιορισμό αυτών των εξαιρέσεων από το πεδίο εφαρμογής. Το ίδιο και το άρθρο 42 του ΧΘΔ που παραλείπει μεν να κάνει ρητή αναφορά και απαρίθμηση των λόγων εξαίρεσης, αλλά προβλέπεται σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 2 του ΧΘΔ: «Τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον παρόντα Χάρτη και τα οποία αποτελούν αντικείμενο διατάξεων των Συνθηκών ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές». Επομένως ο ΧΘΔ παραπέμπει στο άρθρο 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ και αυτό στον κοινό ευρωπαϊκό νομοθέτη για τον προσδιορισμό των εξαιρέσεων.

Στο προοίμιο του Κανονισμού αναφέρεται και πάλι ότι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και εγγύτερα στους πολίτες. Τονίζεται κατά τον ενωσιακό νομοθέτη ότι η μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα, συμβάλλοντας στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹²⁸ Τα θεσμικά όργανα οφείλουν να παρέχουν πληροφορίες και βοήθεια στους πολίτες ως προς το πώς και που μπορούν να υποβάλλονται αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα.¹²⁹ Κάθε θεσμικό όργανο πρέπει να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα ενημέρωσης του κοινού για τα δικαιώματα που διαθέτει στο πλαίσιο του Κανονισμού και τα κράτη μέλη συνεργάζονται με τα θεσμικά όργανα για την παροχή πληροφοριών στους πολίτες.¹³⁰

Το πεδίο εφαρμογής αν και δεν διατυπώνεται ρητά καταλαμβάνει και τις εθνικές δημόσιες αρχές όταν αιτούνται πρόσβαση σε έγγραφα θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. στο πλαίσιο της καλόπιστης συνεργασίας. Τα περισσότερα θεσμικά όργανα έχουν κινηθεί σε ανάλογο πλαίσιο διατυπώσεων για την πρόσβαση στα δικά τους έγγραφα. Καθώς το ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα δεν αποτελεί αντικείμενο διατάξεων στις Συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας (ΕΚΑΕ), σύμφωνα με τη δήλωση αριθ. 41 (που προαναφέρθηκε) που αποτελεί παράρτημα της τελικής πράξης στη συνθήκη του Άμστερνταμ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα πρέπει να καθοδηγούνται από τις διατάξεις του Κανονισμού προκειμένου για έγγραφα που αφορούν

αναφέρεται: «Εντούτοις, δεδομένου ότι τέτοιου είδους εξαιρέσεις συνιστούν απόκλιση από την αρχή της κατά το δυνατόν ευρύτερης προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενά».

¹²⁸ όπως θεσπίζονται από το άρθρο 6 της συνθήκης ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. Αιτιολογικές σκέψεις 1-3 του Κανονισμού 1049/2001.

¹²⁹ Άρθρο 6 παρ. 4 Κανονισμού 1049/2001.

¹³⁰ Άρθρο 14 παρ. 1-2 Κανονισμού 1049/2001.

δραστηριότητες καλυπτόμενες από τις εν λόγω δύο συνθήκες (ΕΚΑΧ-ΕΚΑΕ).¹³¹ Στο προοίμιο του Κανονισμού αναφέρεται επίσης ότι το δικαίωμα πρόσβασης εφαρμόζεται επίσης στα έγγραφα που έχουν σχέση με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας και με την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις και ότι όλοι οι οργανισμοί που δημιουργούνται από τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να εφαρμόζουν τις αρχές που θεσπίζει ο παρών κανονισμός.¹³²

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στον Κανονισμό αναφορικά με το ότι θα πρέπει να εξασφαλισθεί η ευρύτερη πρόσβαση σε έγγραφα, όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες,¹³³ συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες ενεργούν κατόπιν εκχωρήσεως εξουσιών. Συγχρόνως θα πρέπει να διαφυλάσσεται η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του οικείου οργάνου και τα έγγραφα θα πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.¹³⁴ Ο Κανονισμός 1049/2001 έχει εφαρμογή σε όλα τα έγγραφα εις χείρας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (θεσμικού οργάνου), δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹³⁵ Προβλέπεται η δυνατότητα ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο να μην κοινοποιήσει ένα έγγραφο προς τρίτους, όταν το εν λόγω έγγραφο προέρχεται από το κράτος μέλος αυτό, χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεσή του.¹³⁶

Ειδικότερα ως προς το πεδίο εφαρμογής και τους δικαιούχους προβλέπεται ότι κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, με την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον ίδιο τον Κανονισμό και θα αναφερθούν παρακάτω.¹³⁷ Επίσης τα θεσμικά όργανα έχουν τη δυνατότητα, να παραχωρήσουν πρόσβαση στα έγγραφα και σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν κατοικούν ή δεν έχουν την έδρα τους σε ένα κράτος μέλος.¹³⁸

¹³¹ Αιτιολογική σκέψη 5 του Κανονισμού 1049/2001.

¹³² Αιτιολογικές σκέψεις 7 και 8 του Κανονισμού 1049/2001.

¹³³ Βλ. και Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Βασιλείο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (σκέψη 46): «Τα στοιχεία αυτά αποκτούν, προφανώς, ιδιαίτερη σημασία οσάκις το Συμβούλιο ενεργεί ως νομοθέτης, [...] Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσης συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών του δικαιωμάτων».

¹³⁴ Αιτιολογική σκέψη 6 του Κανονισμού 1049/2001.

¹³⁵ Άρθρο 2 παρ.3 του Κανονισμού 1049/2001.

¹³⁶ Βλ. Αιτιολογική σκέψη 10 του Κανονισμού 1049/2001.

¹³⁷ Βλ. κεφάλαιο 5.3.

¹³⁸ Άρθρο 2 παρ. 1-2 του Κανονισμού 1049/2001.

Η πρόσβαση στα έγγραφα από το κοινό γίνεται είτε με γραπτή αίτηση είτε απευθείας σε ηλεκτρονική μορφή ή μέσω του μητρώου εγγράφων με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για τις εξαιρέσεις και την επεξεργασία ευαίσθητων εγγράφων.¹³⁹ Η αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο πρέπει να διατυπώνεται με επαρκή ακρίβεια ούτως ώστε το θεσμικό όργανο να μπορέσει να προσδιορίσει το έγγραφο, χωρίς ο αιτών να υποχρεούται να δικαιολογήσει την αίτηση. Σε περίπτωση που η αίτηση δεν είναι επαρκώς σαφής, το θεσμικό όργανο ζητεί από τον αιτούντα να διευκρινίσει την αίτησή του βοηθώντας τον. Σε περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο μπορεί να συνεννοηθεί ανεπισήμως, με τον αιτούντα, για να βρεθεί μία λογική λύση.¹⁴⁰

Θεσπίζονται ταχείες διαδικαστικές προθεσμίες διεκπεραίωσης των αιτημάτων υπό τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες του άρθρου 7¹⁴¹ και του άρθρου 8¹⁴² του Κανονισμού 1049/2001 που αναφέρεται στις επιβεβαιωτικές αιτήσεις. Για τις περιπτώσεις απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της καθορισμένης προθεσμίας, υπάρχει η πρόβλεψη, ώστε να εξασφαλισθεί η πλήρης πραγμάτωση του δικαιώματος πρόσβασης, να εφαρμοσθεί μια διοικητική διαδικασία σε δύο στάδια, με πρόσθετη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής ή καταγγελίας στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή.¹⁴³

Η πρόσβαση στα έγγραφα ασκείται είτε με επιτόπια εξέταση, είτε με χορήγηση αντιγράφου, συμπεριλαμβανομένου, εφόσον διατίθεται, του ηλεκτρονικού αντιγράφου, ανάλογα με την

¹³⁹ Βλ. άρθρα 2 παρ. 5, 4 παρ. 7 και 9 του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁴⁰ Άρθρο 6 παρ. 1-3 του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁴¹ Άρθρο 7 (Επεξεργασία των αρχικών αιτήσεων): 1. Οι αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφο υφίστανται ταχεία επεξεργασία. Στον αιτούντα αποστέλλεται απόδειξη παραλαβής. Εντός 15 εργάσιμων ημερών από την καταχώριση της αίτησης, το θεσμικό όργανο είτε καθιστά διαθέσιμο το ζητούμενο έγγραφο και παρέχει πρόσβαση σύμφωνα με το άρθρο 10 εντός της περιόδου αυτής, είτε, με γραπτή απάντηση, καθορίζει τους λόγους της ολικής ή μερικής άρνησης και πληροφορεί τον αιτούντα ότι δικαιούται να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου. 2. Στην περίπτωση ολικής ή μερικής άρνησης, ο αιτών μπορεί, εντός 15 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της απάντησης του θεσμικού οργάνου, να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση ζητώντας από το θεσμικό όργανο να αναθεωρήσει τη θέση του. 3. Κατ' εξαίρεση, όπως π.χ. στην περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 προθεσμία μπορεί, μετά από ενημέρωση του αιτούντος και λεπτομερή αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες. 4. Η απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της καθορισμένης προθεσμίας παρέχει στον αιτούντα το δικαίωμα να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση.

¹⁴² Άρθρο 8 (Επεξεργασία επιβεβαιωτικής αίτησης): 1. Η επιβεβαιωτική αίτηση υφίσταται ταχεία επεξεργασία. Εντός 15 εργάσιμων ημερών από την καταχώριση της εν λόγω αίτησης, το όργανο είτε δέχεται την πρόσβαση του αιτούντος στο ζητούμενο έγγραφο και παρέχει πρόσβαση εντός της εν λόγω περιόδου, σύμφωνα με το άρθρο 10, είτε εκθέτει τους λόγους της ολικής ή μερικής άρνησης, με γραπτή απάντηση. Αν το θεσμικό όργανο αρνηθεί την πρόσβαση εν όλω ή εν μέρει, ενημερώνει τον αιτούντα για τα ένδικα μέσα που διαθέτει, δηλαδή τη δικαστική προσφυγή κατά του θεσμικού οργάνου και/ή την καταγγελία στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή, υπό τους όρους που προβλέπονται αντίστοιχα στα άρθρα 230 και 195 της συνθήκης ΕΚ. 2. Κατ' εξαίρεση, όπως π.χ. στην περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, η προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 προθεσμία μπορεί, μετά από ενημέρωση του αιτούντα και λεπτομερή αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες. 3. Η απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της προθεσμίας θεωρείται ως αρνητική απάντηση και ο αιτών έχει το δικαίωμα να ασκήσει δικαστική προσφυγή κατά του θεσμικού οργάνου και/ή να καταγγείλει το ζήτημα στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις της συνθήκης ΕΚ.

¹⁴³ Αιτιολογική σκέψη 13 του Κανονισμού 1049/2001.

προτίμηση του αιτούντος.¹⁴⁴ Εάν ένα έγγραφο έχει ήδη δοθεί στη δημοσιότητα από το σχετικό θεσμικό όργανο και ο αιτών έχει εύκολη πρόσβαση σ' αυτό, το θεσμικό όργανο μπορεί να εκπληρώσει την υποχρέωσή του ως προς την παροχή πρόσβασης σε έγγραφα, ενημερώνοντας τον αιτούντα με ποιον τρόπο μπορεί να αποκτήσει το ζητούμενο έγγραφο. Τα έγγραφα χορηγούνται σε υπάρχουσα διατύπωση και μορφή (μεταξύ άλλων ηλεκτρονικά ή σε εναλλακτική μορφή όπως σύστημα Braille) λαμβάνοντας πλήρως υπόψη την προτίμηση του αιτούντος.

Τέλος ιδιαίτερες προβλέψεις υπάρχουν στον Κανονισμό σχετικά με τις αιτήσεις πρόσβασης, τη δημοσιότητα και την επεξεργασία των ευαίσθητων εγγράφων.¹⁴⁵ Ως «ευαίσθητα έγγραφα» ορίζονται τα έγγραφα που προέρχονται από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς που ιδρύονται, από κράτη μέλη, τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Διαβαθμίζονται ως "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" ή "CONFIDENTIEL", σύμφωνα με τους κανόνες των σχετικών οργάνων οι οποίοι προστατεύουν βασικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών της, στους τομείς που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο α' (δηλαδή της δημόσιας ασφάλειας, της άμυνας, των στρατιωτικών υποθέσεων, τις διεθνείς σχέσεις και τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους) και κυρίως στους τρεις πρώτους. Το θεσμικό όργανο που αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε ευαίσθητο έγγραφο πρέπει να αιτιολογεί την απόφασή του.

5.2. Η έννοια του εγγράφου στον Κανονισμό 1049/2001 και η σχέση του με την πληροφορία

Για το σκοπό του Κανονισμού 1049/2001 ως έγγραφο¹⁴⁶ νοείται οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου. Ο Κανονισμός όπως προαναφέρθηκε εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας του θεσμικού οργάνου, δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁴⁷ Περιλαμβάνονται επίσης προκαταρκτικά, προπαρασκευαστικά και διευκρινιστικά έγγραφα καθώς και στατιστικές και υπομνήματα.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1-3 του Κανονισμού 1049/2001 (Πρόσβαση κατόπιν αιτήσεως).

¹⁴⁵ Άρθρο 9 του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁴⁶ Βλ. άρθρο 3 (ορισμοί) του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁴⁷ Βλ. άρθρο 2 παρ. 3 (Δικαιούχοι και πεδίο εφαρμογής) του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁴⁸ Γεράσιμος Ιωάννης (2018), Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, ΕΕΕυρΔ 2:2018, 170.

Η ευρεία έννοια του εγγράφου που αναφέρθηκε ανωτέρω στο πλαίσιο του Κανονισμού, δεν ταυτίζεται με αυτήν της πληροφόρησης.¹⁴⁹ Τα όργανα και οι θεσμοί της Ε.Ε. δεν υποχρεούνται να παρέχουν οποιαδήποτε πληροφορία τους ζητείται. Ωστόσο ο ενδιαφερόμενος ζητώντας να του κοινοποιηθεί ένα έγγραφο επιδιώκει να αποκτήσει πρόσβαση σε πληροφορίες και όχι στο υλικό υπόθεμα που τις περιέχει. Συνεπώς ο Κανονισμός κατοχυρώνει δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες που έχουν καταχωρηθεί σε έγγραφα.¹⁵⁰

Σύμφωνα με την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 28^{ης} Μαρτίου 2012, Kathleen Egan και Margaret Hackett κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,¹⁵¹ με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2010, στο μέτρο που το εν λόγω θεσμικό όργανο απέρριψε με αυτήν το αίτημα των προσφευγουσών να τους επιτραπεί η πρόσβαση στα δημόσια μητρώα των βοηθών πρώην μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έκρινε (σκέψη 96): «It is true that the public's right of access to the documents of the institutions covers only documents and not information in the wider meaning of the word. It does not imply a duty on the part of the institutions to reply to any request for information from an individual [...]».

Επιπρόσθετα στην υπόθεση WWF European Policy Programme κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 30^{ης} Απριλίου 2004 με την οποία δεν επιτράπη στην προσφεύγουσα η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα, αναφέρεται (σκέψη 76):¹⁵² «[...] η έννοια του εγγράφου διακρίνεται από την έννοια της πληροφορίας. Το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού σε ένα έγγραφο των οργάνων αφορά μόνον έγγραφα και όχι πληροφορίες υπό ευρεία έννοια και δεν συνεπάγεται για τα όργανα υποχρέωση να απαντούν σε κάθε αίτημα παροχής πληροφοριών εκ μέρους ιδιώτη [...] η απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20^{ης} Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου [...], που προηγήθηκε του κανονισμού 1049/2001, δεν αφορούσε μόνον τα έγγραφα που έχουν στη διάθεσή τους καθαυτά τα όργανα, αλλά και τα πληροφοριακά στοιχεία που περιέχουν τα έγγραφα [...]. Ωστόσο, η πρόσβαση στα πληροφοριακά στοιχεία, υπό την έννοια της αποφάσεως αυτής, εξασφαλίζεται μόνον αν τα εν λόγω στοιχεία περιλαμβάνονται σε έγγραφα, οπότε προϋπόθεση είναι η ύπαρξη των εν λόγω εγγράφων».

¹⁴⁹ Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα σε Τζέμος Βασίλης Γ. (2015), Ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 479 παρ. 6, Νομική Βιβλιοθήκη.

¹⁵⁰ Βλ. περισσότερα Λέντζης Δημοσθένης (2008), Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 178-179.

¹⁵¹ Υπόθεση T-190/10, ECLI:EU:T:2012:165

¹⁵² Υπόθεση T-264/04, Συλλογή νομολογίας 2007 II-00911, ECLI:EU:T:2007:114

5.3. Οι εξαιρέσεις που θεσπίζει ο Κανονισμός 1049/2001

Ο Κανονισμός 1049/2001 στο άρθρο 4 απαριθμεί μια σειρά εξαιρέσεων από την πρόσβαση στα έγγραφα, που αφορούν είτε σε λόγους δημόσιου συμφέροντος που προβλέπονται στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 (δημόσια ασφάλεια, άμυνα και στρατιωτικές υποθέσεις, διεθνείς σχέσεις, δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους) είτε σε λόγους που αφορούν την ιδιωτική ζωή και την ακεραιότητα του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 4 παρ. 1, περίπτωση β'). Σε περίπτωση που μόνο μέρη του ζητούμενου εγγράφου καλύπτονται από οιαδήποτε εξαίρεση, τα υπόλοιπα μέρη του εγγράφου δίδονται στη δημοσιότητα.¹⁵³

Οι εξαιρέσεις που περιέχονται στις παραγράφους 1 έως 3 του άρθρου 4,¹⁵⁴ εφαρμόζονται μόνον ενόσω η προστασία δικαιολογείται εκ του περιεχομένου του εγγράφου και μπορούν να εφαρμοστούν για μέγιστη περίοδο 30 ετών. Στην περίπτωση εγγράφων που καλύπτονται από τις εξαιρέσεις οι οποίες σχετίζονται με το σεβασμό της ιδιωτικής ζωής ή τα εμπορικά συμφέροντα, και στην περίπτωση ευαίσθητων εγγράφων, οι εξαιρέσεις μπορούν εν ανάγκη να εξακολουθήσουν και μετά την περίοδο αυτή.¹⁵⁵

Ιδιαίτερη σημασία προσδίδεται από τον Κανονισμό σχετικά με το πεδίο εκτίμησης των εξαιρέσεων με απόλυτο (υποχρεωτικό) και σχετικό (δυνητικό) χαρακτήρα. Οι απόλυτες εξαιρέσεις προσδιορίζονται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού, όπου ρητά αναφέρει ότι τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία του δημόσιου συμφέροντος (άρθρο 4 παρ. 1α) καθώς και της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του

¹⁵³ Άρθρο 4 παρ. 6 του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁵⁴ Άρθρο 4 (Εξαιρέσεις): 1. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: α) του δημόσιου συμφέροντος, όσον αφορά: τη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις, τις διεθνείς σχέσεις, τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους, β) της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων. 2. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας, των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών, του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. 3. Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

¹⁵⁵ Άρθρο 4 παρ. 7 του Κανονισμού 1049/2001.

ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 4 παρ. 1β).

Σε υπόθεση αναίρεσης επί της υποθέσεως Sison κατά Συμβουλίου το Δικαστήριο αναφέρει (σκέψη 34):¹⁵⁶ «[...] σχετικά με την έκταση του ελέγχου νομιμότητας αποφάσεως με την οποία το Συμβούλιο αρνείται την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα δυνάμει των εξαιρέσεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1049/2001, ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει, αν η γνωστοποίηση εγγράφων σχετικών με τομείς καλυπτόμενους από τις εξαιρέσεις αυτές ενδέχεται να θίξει το δημόσιο συμφέρον. [...] ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο κοινοτικός δικαστής επί τέτοιας αποφάσεως πρέπει να περιορίζεται στη διαπίστωση του αν τηρήθηκαν οι κανόνες περί της διαδικασίας και της αιτιολογίας της οικείας αποφάσεως, της ουσιαστικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, καθώς και της απουσίας προφανούς πλάνης κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της καταχρήσεως εξουσίας». Στην ίδια υπόθεση C-266/05 κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου (σκέψη 63): «Δεδομένου ότι συνιστούν απόκλιση από τη γενική αρχή της κατά το δυνατόν ευρύτερης πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει, όπως ορθώς υπενθυμίζει ο ανααιρεσείων, να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται συσταλτικά». (Αρχή της συσταλτικής ερμηνείας των εξαιρέσεων)».

Η διαπίστωση της συνδρομής κάποιου λόγου εξαίρεσης που αφορά το δημόσιο συμφέρον θα πρέπει να γίνεται κατά περίπτωση, για κάθε έγγραφο ξεχωριστά και με παροχή αιτιολογίας από πλευράς θεσμικού οργάνου. Με την Απόφαση του Δικαστηρίου Βασίλειο της Σουηδίας και Turco κατά Συμβουλίου (σκέψη 45):¹⁵⁷ «[...] το Συμβούλιο οφείλει να σταθμίζει το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί από τη μη γνωστοποίηση του οικείου εγγράφου και, ειδικότερα, το γενικό συμφέρον να καταστεί το οικείο έγγραφο προσβάσιμο, λαμβανομένων υπόψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν, [...] από μια αυξημένη διαφάνεια, δηλαδή την καλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και μια μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα».

¹⁵⁶ Υπόθεση C-266/05 P, απόφαση του δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 1^{ης} Φεβρουαρίου 2007, ECLI:EU:C:2007:75, Συλλογή της Νομολογίας 2007 I-01233.

¹⁵⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, Συλλογή της Νομολογίας 2008 I-04723.

Από το λόγο εξαίρεσης που αφορά την ιδιωτική ζωή και την ακεραιότητα του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων,¹⁵⁸ προκύπτει η κρίσιμη σχέση μεταξύ του Κανονισμού του 2001 και της παράγωγης Κοινοτικής νομοθεσίας για τα προσωπικά δεδομένα (που απαιτεί παροχή συναίνεσης και επίκληση συγκεκριμένων λόγων για την πρόσβαση). Σε σχετική απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Bavarian Lager, (στη σκέψη 59) αναφέρεται:¹⁵⁹ «[...] είναι αδιαίρετη διάταξη και επιτάσσει τυχόν προσβολή της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου να εξετάζεται και να εκτιμάται πάντοτε κατά τη σχετική με την προστασία των προσωπικών δεδομένων νομοθεσία της Ένωσης, και ιδίως κατά τον κανονισμό 45/2001».¹⁶⁰

Όσον αφορά την δεύτερη κατηγορία εξαιρέσεων, αυτή προβλέπεται στο άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 που ορίζει: «Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας,¹⁶¹ των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών, του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον».

Σχετικά με την προστασία των δικαστικών διαδικασιών σε Απόφαση του Πρωτοδικείου Interporc κατά Επιτροπής, στις (σκέψεις 40-41) αναφέρεται:¹⁶² «40. [...] λαμβανομένης υπόψη της υποχρέωσης συσταλτικής ερμηνείας της εξαίρεσεως, ο όρος «δικαστικές διαδικασίες» πρέπει να νοείται υπό την έννοια ότι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος απαγορεύει την κοινοποίηση του περιεχομένου των εγγράφων που έχει συντάξει η Επιτροπή μόνον για μια συγκεκριμένη δικαστική διαδικασία. 41. - Με τους όρους «έγγραφα που έχουν συνταχθεί αποκλειστικά για μια συγκεκριμένη δικαστική διαδικασία» πρέπει να νοούνται όχι μόνον τα κατατεθέντα υπομνήματα ή δικόγραφα, τα εσωτερικά έγγραφα που αφορούν την έρευνα της εκκρεμούς υποθέσεως, αλλά και η συναφής με την υπόθεση αλληλογραφία μεταξύ της ενδιαφερομένης γενικής διεύθυνσεως και της νομικής υπηρεσίας ή δικηγορικού γραφείου. Αυτή η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της

¹⁵⁸ Άρθρο 4 παρ. 1 β' του Κανονισμού 1049/2001.

¹⁵⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 29ης Ιουνίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά The Bavarian Lager Co. Ltd., Υπόθεση C-28/08 P, ECLI:EU:C:2010:378, Συλλογή της Νομολογίας 2010 I-06055.

¹⁶⁰ Το νομοθετικό πλαίσιο που αναφέρεται σε αυτή την υπόθεση είναι πριν την έκδοση του Γενικού Κανονισμού προστασίας δεδομένων, Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679.

¹⁶¹ Βλ και άρθρο 16 Κανονισμού 1049/2001 (Αναπαραγωγή των εγγράφων) που προβλέπει: «Ο παρών κανονισμός δεν θίγει τυχόν υπάρχοντες κανόνες περί δικαιώματος δημιουργού οι οποίοι ενδεχομένως περιορίζουν το δικαίωμα τρίτου να αναπαραγάγει ή να χρησιμοποιήσει τα γνωστοποιηθέντα έγγραφα».

¹⁶² Απόφαση του Πρωτοδικείου (πρώτο πενταμελές τμήμα) της 7^{ης} Δεκεμβρίου 1999, Interporc Im- und Export GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση T-92/98, ECLI:EU:T:1999:308, Συλλογή της Νομολογίας 1999 II-03521.

εξαιρέσεως έχει σκοπό να διασφαλίζει, αφενός, την προστασία της εσωτερικής εργασίας στην Επιτροπή και, αφετέρου, την εχεμύθεια και την προστασία της αρχής του επαγγελματικού απορρήτου των δικηγόρων».

Σχετικά με την προστασία παροχής νομικών συμβουλών σε Απόφαση του Δικαστηρίου Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, στις σκέψεις 37-44 αναφέρεται:¹⁶³ «37 - Όσον αφορά τη σχετική με τις νομικές γνωμοδοτήσεις εξαίρεση [...] η εξέταση που πραγματοποιεί το Συμβούλιο οσάκις του ζητείται κοινολόγηση ενός εγγράφου πρέπει απαραίτητως να διεξάγεται σε τρία στάδια, τα οποία αντιστοιχούν στα τρία κριτήρια που απαριθμούνται στη διάταξη αυτή. 38 - Πρώτον, το Συμβούλιο πρέπει να εξετάσει αν το έγγραφο του οποίου ζητείται η κοινολόγηση αποτελεί όντως νομική γνωμοδότηση και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να καθορίσει τα τμήματα της γνωμοδότησης αυτής τα οποία αφορά πραγματικά η κοινολόγηση και τα οποία, επομένως, μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω εξαίρεσης. 39 - Συγκεκριμένα, ένα έγγραφο δεν πρέπει αυτομάτως να τυγχάνει της προστασίας της εμπιστευτικότητας των νομικών γνωμοδοτήσεων [...] για τον λόγο και μόνον ότι τιτλοφορείται «νομική γνωμοδότηση». Πέραν της ονομασίας του, το θεσμικό όργανο οφείλει να εξακριβώνει ότι το έγγραφο όντως αφορά τέτοιας φύσεως γνωμοδότηση. 40 - Δεύτερον, το Συμβούλιο πρέπει να εξετάσει αν η κοινολόγηση των τμημάτων του εν λόγω εγγράφου, για τα οποία διαπιστώθηκε ότι αφορούν νομικές γνωμοδοτήσεις, «θίγει την προστασία» των γνωμοδοτήσεων αυτών. 41 - Συναφώς, επισημαίνεται ότι ούτε ο κανονισμός 1049/2001 ούτε οι προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού αυτού συμβάλλουν στο να αποσαφηνιστεί το εύρος της έννοιας της «προστασίας» των νομικών γνωμοδοτήσεων. Συνεπώς, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με τη γενική οικονομία και τον σκοπό της ρύθμισης στην οποία εντάσσεται. 42 - Ως εκ τούτου, η σχετική με τις νομικές γνωμοδοτήσεις εξαίρεση [...] πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά την προστασία του συμφέροντος που έχει ένα θεσμικό όργανο να ζητεί νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις. 43 - Ο κίνδυνος διακυβεύσεως του συμφέροντος αυτού πρέπει, προκειμένου να μπορεί να γίνει επίκλησή του, να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός. 44 - Τρίτον και τέλος, αν το Συμβούλιο θεωρήσει ότι η κοινολόγηση ενός εγγράφου θίγει την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων, όπως αυτή προσδιορίστηκε ανωτέρω, οφείλει να εξετάσει μήπως υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση αυτή, μολοντί αυτό συνεπάγεται τη διακύβευση της ικανότητας του θεσμικού αυτού

¹⁶³ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, Συλλογή της Νομολογίας 2008 I-04723.

οργάνου να ζητεί νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις.

Σε σχέση με την προστασία του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου σε Απόφαση του Πρωτοδικείου API κατά Επιτροπής, στη σκέψη 119 αναφέρεται:¹⁶⁴ «Υπενθυμίζεται ότι η αφορώσα την προστασία των στόχων των δραστηριοτήτων έρευνας εξαίρεση είχε ήδη προβλεφθεί με τον κώδικα συμπεριφοράς του 1993. [...] όπως ο κώδικας συμπεριφοράς του 1993, έτσι και ο κανονισμός 1049/2001 δεν εμπεριέχει ορισμό των δραστηριοτήτων έρευνας».

Σε άλλη Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου Toland κατά Κοινοβουλίου, στις σκέψεις 44 – 47 αναφέρεται:¹⁶⁵ «44 - Βεβαίως, εφόσον οι έρευνες και οι επιθεωρήσεις συνεχίζονται, οι διάφορες ενέργειες στο πλαίσιο έρευνας ή επιθεωρήσεως ενδέχεται να εξακολουθήσουν να καλύπτονται από την εξαίρεση για την προστασία των διαδικασιών επιθεωρήσεως, έρευνας και οικονομικού ελέγχου, έστω και αν μια συγκεκριμένη έρευνα ή επιθεώρηση έχει περατωθεί με την κατάρτιση εκθέσεως στην οποία ζητείται [...] 45 - Ωστόσο, αν γινόταν δεκτό ότι τα έγγραφα που αφορούν επιθεώρηση, έρευνα ή οικονομικό έλεγχο καλύπτονται από την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, ενώ δεν έχει αποφασιστεί ακόμη η συνέχεια που θα δοθεί στις διαδικασίες αυτές, η πρόσβαση στα έγγραφα θα εξηρτάτο από αβέβαιο γεγονός, που ενδεχομένως θα συμβεί στο απώτερο μέλλον και του οποίου η επέλευση εξαρτάται από την ταχύτητα και την επιμέλεια με την οποία θα ενεργήσουν διάφορες εθνικές αρχές. Μια τέτοια ερμηνεία θα ήταν αντίθετη στον σκοπό που συνίσταται στο να διασφαλίζεται η πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα σχετικά με τυχόν παρατυπίες στην οικονομική διαχείριση, ώστε οι πολίτες να έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν με πιο αποτελεσματικό τρόπο τη νομιμότητα της ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας [...]. 46 - Έπρεπε, επομένως, να εξεταστεί αν, κατά τον χρόνο εκδόσεως των επιδίκων στο πλαίσιο της εν λόγω υποθέσεως αποφάσεων, υπήρχαν ακόμη σε εξέλιξη διαδικασίες επιθεωρήσεως ή έρευνας, για τις οποίες η γνωστοποίηση των ζητηθέντων εγγράφων θα μπορούσε να είναι επιζήμια, και αν οι διαδικασίες αυτές ολοκληρώθηκαν εντός ευλόγου χρόνου [...]. 47 - Από τις αναφορές αυτές προκύπτει ότι η εξαίρεση από το δικαίωμα προσβάσεως, που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, μπορεί να κηρυχθεί εφαρμοστέα σε έκθεση οικονομικού ελέγχου της οποίας η δημοσιοποίηση θα έθετε σε κίνδυνο

¹⁶⁴ Απόφαση του Πρωτοδικείου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 2007, Association de la presse internationale ASBL (API) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ECLI:EU:T:2007:258, Συλλογή της Νομολογίας 2007 II-03201.

¹⁶⁵ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 7^{ης} Ιουνίου 2011, Ciarán Toland κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Υπόθεση T-471/08, ECLI:EU:T:2011:252, Συλλογή της Νομολογίας 2011 II-02717.

διαδικασίες επιθεωρήσεως ή έρευνας που θα συνεχιστούν, εντός εύλογης προθεσμίας, βάσει του περιεχομένου της».

Σε σχέση με τα εμπορικά συμφέροντα κρίθηκε (Terezakis κατά Επιτροπής)¹⁶⁶ ότι δεν επαρκεί η διαπίστωση ότι το έγγραφο για το οποίο ζητείται πρόσβαση ανήκει στην κατηγορία των λεγόμενων εμπορικών συμβάσεων (διότι τέτοια παραδοχή θα απέκλειε το δικαίωμα πρόσβασης στο σύνολο των εμπορικών συμβάσεων), αλλά απαιτείται ειδική αιτιολόγηση από πλευράς θεσμικών οργάνων ανά περίπτωση και στάθμιση των εν λόγω εμπορικών συμφερόντων και του δικαιώματος πρόσβασης.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 του Κανονισμού 1049/2001 όταν πρόκειται για έγγραφο που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει ή σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, το θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. Στην υπόθεση Σουηδία κατά MyTravel Group plc. και Επιτροπής¹⁶⁷ σχετικά με την εξαίρεση που αποσκοπεί στην προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων έκρινε ότι το εν λόγω άρθρο (4, παράγραφος 3), προβαίνει σε σαφή διάκριση με κριτήριο, ειδικότερα, αν μία διαδικασία έχει περατωθεί ή όχι.

Ειδικότερα ανέφερε το Δικαστήριο ότι επιτρέπεται να απορρίπτεται η πρόσβαση σε μέρος μόνον των εσωτερικών εγγράφων, δηλαδή εγγράφων που περιέχουν απόψεις που προορίζονται για εσωτερική χρήση στο πλαίσιο προκαταρκτικών συσκέψεων και διαβουλεύσεων εντός του οικείου θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφότου έχει ληφθεί η απόφαση, σε περίπτωση κατά την οποία η δημοσιοποίησή τους θα έθιγε σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Συνάγεται το συμπέρασμα (κατά το Δικαστήριο) ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι μετά την έκδοση της αποφάσεως δεν είναι τόσο έντονη η ανάγκη προστασίας της διαδικασίας

¹⁶⁶ Απόφαση του Πρωτοδικείου (τρίτο τμήμα) της 30^{ης} Ιανουαρίου 2008 – Ioannis Terezakis κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση T-380/04, (σκέψη 93), ECLI:EU:T:2008:19, Συλλογή της Νομολογίας 2008 II-00011.

¹⁶⁷ Βλ. σκέψεις 77-82, Υπόθεση C-506/08 P, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 21^{ης} Ιουλίου 2011, Συλλογή της Νομολογίας 2011 I-06237, ECLI:EU:C:2011:496. Η υπόθεση αφορούσε άρνηση χορήγησης πρόσβασης σε έγγραφο εσωτερικής χρήσης της Επιτροπής σχετικά με συζητήσεις της Γενικής Διευθύνσεως (ΓΔ) Ανταγωνισμού και της νομικής υπηρεσίας, αναφορικά με τη νομιμότητα της συγκεντρώσεως (της Airtours/First Choice) και τη συμβατότητα με την κοινή αγορά και τη Συμφωνία ΕΟΧ. Η εν λόγω απόφαση αφορούσε την πράξη συγκεντρώσεως της βρετανικής εταιρίας οργανώσεως ταξιδιών Airtours plc, μετονομασθείσα στη συνέχεια σε MyTravel, και της ανταγωνίστριας της First Choice plc.

λήψεως αποφάσεων, με αποτέλεσμα η δημοσιοποίηση κάθε εγγράφου,¹⁶⁸ να μην μπορεί σε καμία περίπτωση να θίξει σοβαρά την εν λόγω διαδικασία και να μην επιτρέπεται η άρνηση δημοσιοποίησης τέτοιου είδους εγγράφου, ενώ η δημοσιοποίησή του θα έθιγε σοβαρά την εν λόγω διαδικασία αν λάμβανε χώρα πριν την έκδοση της επίμαχης απόφασης.

Συνεπώς, όταν το οικείο θεσμικό όργανο αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο, το οποίο του ζητήθηκε να γνωστοποιήσει, οφείλει να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με τα ζητήματα που αφορούν το κατά ποιον τρόπο η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύει η εξαίρεση του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001 το οποίο επικαλείται το θεσμικό αυτό όργανο. Επιπλέον, ο κίνδυνος προσβολής του δημόσιου συμφέροντος πρέπει να είναι συνεπώς ευλόγως προβλέψιμος και όχι απλώς υποθετικός.¹⁶⁹

Σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 14 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 όταν μια χώρα μέλος της Ε.Ε. έχει στην κατοχή της έγγραφο που προέρχεται από θεσμικό όργανο της Ένωσης και για το οποίο έχει παραλάβει αίτηση πρόσβασης, μπορεί να διαβουλευτεί με το αρμόδιο όργανο προς λήψη της κατάλληλης απόφασης είτε να παραπέμψει το αίτημα σε αυτό, στο πλαίσιο της μεταξύ τους συνεργασίας για την παροχή πληροφοριών στους ενδιαφερόμενους.¹⁷⁰

Τέλος εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης εισάγει το άρθρο 4 στις παραγράφους 4 (έγγραφα προερχόμενα από ιδιώτες)¹⁷¹ και 5 (έγγραφα προερχόμενα από τα κράτη – μέλη).¹⁷² Το ΓεΔΕΕ στην απόφαση Messina κατά Επιτροπής (σκέψη 40) για τη διακριτή νομική μεταχείριση των εγγράφων που προέρχονται από τα κράτη μέλη. αναφέρει:¹⁷³ «40. - Πάντως, όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού 1049/2001, μεταξύ των τρίτων, τα κράτη μέλη αποτελούν αντικείμενο ειδικής μεταχείρισης. Πράγματι, η οικεία διάταξη παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια να ζητεί από θεσμικό όργανο να μην κοινολογεί τα προερχόμενα από το πρώτο έγγραφο χωρίς προηγούμενη συμφωνία του».

¹⁶⁸ πλιν των προβλεπόμενων από το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 «Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.»

¹⁶⁹ ο.π. σκέψη 76, Υπόθεση C-506/08 Ρ, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, ECLI:EU:C:2011:496

¹⁷⁰ Πραβίτα Μαρία-Ηλιάννα σε Τζέμος Βασίλης Γ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 480 παρ. 7, Νομική Βιβλιοθήκη 2015.

¹⁷¹ Κανονισμός 1049/2001 άρθρο 4 παρ. 4: «Στην περίπτωση εγγράφων τρίτων, το θεσμικό όργανο διαβουλεύεται με τον τρίτο προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 ή 2, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι».

¹⁷² Κανονισμός 1049/2001 άρθρο 4 παρ. 5: «Ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μην δημοσιοποιήσει ένα έγγραφο προερχόμενο από αυτό χωρίς προηγούμενη συμφωνία του».

¹⁷³ Απόφαση του Πρωτοδικείου (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 17ης Σεπτεμβρίου 2003, Mara Messina κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση T-76/02, ECLI:EU:T:2003:235, Συλλογή της Νομολογίας 2003 II-03203.

Πάντως δεν παρέχεται στα κράτη γενικό δικαίωμα αρνησικυρίας, αλλά θα πρέπει να στηρίζεται η άρνηση πρόσβασης σε κάποια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4 παρ. 1-3 του Κανονισμού 1049/2001.¹⁷⁴ Ταυτόχρονα επιβάλλεται να τεκμηριώνεται κατά τρόπο συγκεκριμένο πως η πρόσβαση σε ένα έγγραφο θα έθιγε την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Ο κίνδυνος πρέπει να είναι πραγματικός και όχι υποθετικός. Πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και σε περίπτωση που ένα έγγραφο δεν υπόκειται εξολοκλήρου στις εξαιρέσεις, να επιτρέπεται η πρόσβαση σε τμήματα του εγγράφου που δεν εμπίπτει στις εξαιρέσεις (μερική πρόσβαση).

¹⁷⁴ Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 21^{ης} Ιουνίου 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Υπόθεση C-135/11 P, σκέψεις 32-33, ECLI:EU:C:2012:376.

Κεφάλαιο 6

Η περαιτέρω πρόσβαση στις πληροφορίες του δημοσίου τομέα

6.1. Το δημόσιο ως δημιουργός πληροφοριών

Με βάση την ποικιλόμορφη φύση των δραστηριοτήτων του δημοσίου, οι φορείς του δημοσίου τομέα αποτελούν τη μεγαλύτερη πηγή πληροφοριών και καθιστούν το δημόσιο τον μεγαλύτερο ιδιοκτήτη, δημιουργό και χρήστη πληροφοριών, δεδομένου ότι οι νομικές και οι υλικές πράξεις του δημοσίου ή έστω η καταγραφή τους αποτελούν μήτρα πληροφοριών. Παλαιότερα η σώρευση δεδομένων από το κράτος δεν αποτελούσε αυτοσκοπό, αλλά αναγκαία συνθήκη για άλλα έννομα αγαθά. Η ορθή διοικητική συμπεριφορά ως γενική αρχή, η αρχή της διαφανούς δράσης των κρατικών οργάνων, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτών υλοποιούνται πρακτικά μέσω της επανεξέτασης των πληροφοριών που συγκεντρώνει το δημόσιο και οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα εξυπηρετούν πλέον και τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες. Ως διαφάνεια νοείται ένα σύνολο αρχών που συμπεριλαμβάνουν τη σαφήνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων, ώστε να είναι κατανοητές, την αιτιολόγηση των αποφάσεων και την ευχέρεια πρόσβασης του κοινού σε πληροφορίες που βασίζονται οι αποφάσεις. Η διαφάνεια στην ΕΕ εισήχθη, όταν αποφασίστηκε σε επίπεδο Ένωσης να προσπεραστεί η μυστικότητα της κρατικής δράσης υπέρ της ευχέρειας πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και πληροφορίες.¹⁷⁵

Οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα είναι σημαντικές για τον ίδιο το δημόσιο τομέα (ιδιαίτερα στην υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων), για τους πολίτες, για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα (πχ. για την οργάνωση και τη λειτουργία τους, για τη χάραξη στρατηγικών στόχων και σκοπών) και για τη βιομηχανία πληροφοριών, η οποία βασίζεται στις δημόσιες πληροφορίες και τις χρησιμοποιεί ως πρώτη ύλη για τη δημιουργία προϊόντων και υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας. Η μετατροπή της δημόσιας πληροφορίας σε ψηφιακή μορφή (ψηφιοποίηση της πληροφορίας), η οργάνωσή της σε υποστηριζόμενες βάσεις δεδομένων και η εξασφάλιση της (ισότιμης) πρόσβασης πολιτών και επιχειρήσεων σε αυτές τις βάσεις με ηλεκτρονικό τρόπο ήταν εξαρχής οι πρώτοι στόχοι για τη Δημόσια διοίκηση.¹⁷⁶ Οι κατάλληλες υποδομές και το θεσμικό πλαίσιο συμβάλλουν όχι μόνο στην παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, αλλά και στην παροχή σύνθετων υπηρεσιών που βασίζονται στην αξιοποίηση και επεξεργασία της δημόσιας πληροφορίας.

¹⁷⁵ Τρόβα Ελένη (2005), Εξουσίες και διαφάνεια, Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στον έλεγχο της αιτιολογίας των ρυθμίσεων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 34-36.

¹⁷⁶ Κάτι που αναγνωρίζονταν ήδη στη Λευκή Βίβλο (2002), «Η Ελλάδα στην κοινωνία της πληροφορίας στρατηγική και δράσεις, 2002», βλ. σελ. 21-25.

Η διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου διάθεσης των πληροφοριών (εύρος, περιορισμοί, εξαιρέσεις δικαιώματος πρόσβασης στις δημόσιες πληροφορίες, κανόνες διάθεσης πληροφοριών στο εμπόριο πχ. πολιτικές τιμολόγησης, πνευματικά δικαιώματα, πρακτικές θεμιτού ανταγωνισμού) είναι κομβικής σημασίας. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται περαιτέρω και τα ηλεκτρονικά σημεία επικοινωνίας με τη Δημόσια Διοίκηση σε διάφορους δημόσιους χώρους (πχ. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών). Η δημόσια διοίκηση φροντίζει όχι μόνο για τη διαθεσιμότητα της πληροφορίας, αλλά και για την προσβασιμότητα της από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις για ασφάλεια και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων πχ. για προστασία της ιδιωτικής ζωής.

Η εφαρμογή της τεχνολογίας σε επίπεδο διαχείρισης από τη δημόσια διοίκηση (ηλεκτρονική διακυβέρνηση)¹⁷⁷ απαιτεί την εφαρμογή ενός πλαισίου κανόνων με βάση αρχές και αξίες που θέτουν οι αρχές καλής νομοθέτησης.¹⁷⁸ Το έννομο αγαθό της δημόσιας πληροφορίας και το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία ρυθμίζει σ' ένα πρώτο επίπεδο κατά βάση τις κλασικές περιπτώσεις πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα από μεμονωμένους πολίτες για προσωπικές χρήσεις (πχ. γνώση του περιεχομένου των εγγράφων). Σε ένα επόμενο επίπεδο η αξία του αναδεικνύεται από τη δυνατότητα φυσικών ή νομικών προσώπων να χρησιμοποιήσουν το συσσωρευμένο δημόσιο πληροφοριακό κεφάλαιο (πχ. μετεωρολογικές στατιστικές, γεωγραφικά δεδομένα, οικονομοτεχνικές πληροφορίες, νομοθεσία, δημόσια αρχεία) για διάφορους σκοπούς όπως πχ. επιστημονικούς, ερευνητικούς, επιχειρηματικούς, καλλιτεχνικούς κτλ. Κάθε είδους δεδομένα και πληροφορίες θα μπορούσαν να είναι πρώτη ύλη για την άσκηση εμπορικών ή μη δραστηριοτήτων με πολυεπίπεδη σημασία για τον πολιτισμό, την κοινωνία των πολιτών, τις επιχειρήσεις έως και το σύνολο της οικονομίας της χώρας ή της Ε.Ε. μέσα σε συνθήκες ισότιμης πρόσβασης και θεμιτού ανταγωνισμού.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Στην Ελλάδα όπως έχει προαναφερθεί έχει κυρωθεί ο νόμος ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λυτές διατάξεις». Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση (σελ. 1) το σχέδιο αυτού του νόμου-πλαίσιο (δηλαδή του 3979/2011) αποτελεί εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από μία πραγματικά πρωτοποριακή ρύθμιση που είχε συμπεριληφθεί στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, δηλ. τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 5Α που όχι μόνο κατοχυρώνει το δικαίωμα της πληροφόρησης αλλά και την υποχρέωση του Κράτους να διευκολύνει την πρόσβαση στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και την παραγωγή, ανταλλαγή και διάδοσή τους.

¹⁷⁸ Βλ. και ν. 4048/2012. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση (σελ. 1) του ν. 4048/2012, Η «Καλή Νομοθέτηση» είναι η δημόσια πολιτική για την βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, των θεσμών και των διαδικασιών παραγωγής τους.

¹⁷⁹ Σωτηρόπουλος Βασίλης (2007), Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, σελ. 4-5, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

6.2. Πρωτοβουλίες σε επίπεδο Ε.Ε. από το 1998 έως το 2005

6.2.1. Η πράσινη βίβλος του 1998

Το 1998 η έκδοση της Πράσινης Βίβλου της Επιτροπής με τίτλο «Πληροφορία δημοσίου τομέα: ένας βασικός πόρος για την Ευρώπη – Για την πληροφορία του δημοσίου τομέα στην Κοινωνία της Πληροφορίας»,¹⁸⁰ έθεσε σειρά σκέψεων και βασικά ερωτήματα για διαβούλευση, θέτοντας τον προβληματισμό για το επίπεδο ανταγωνιστικότητας της ΕΕ σε σχέση με τις ΗΠΑ, αναφορικά με την πρόσβαση και την εμπορική αξιοποίηση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα. Στη διαβούλευση συμμετείχε και η ομάδα του άρθρου 29.¹⁸¹ Το πρώτο ερώτημα αφορούσε τον ορισμό του «δημοσίου τομέα» και το ποιος είναι ο πλέον ενδεδειγμένος ορισμός της έννοιας «πληροφορία δημοσίου τομέα». Όπως διαπιστώθηκε το 1998 με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής, ο «ορισμός του δημόσιου τομέα» διαφοροποιούνταν ανάμεσα στα κράτη-μέλη, ενώ έγινε και μια προσπάθεια ορισμού του παραθέτοντας τρεις πιθανές προσεγγίσεις: 1) Τη λειτουργική προσέγγιση, στην οποία ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει εκείνα τα όργανα με κρατική εξουσία ή καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας. 2) Τη νομική/θεσμική προσέγγιση που περιλαμβάνει μόνο στοιχεία που απαριθμούνται ρητά στο σχετικό νόμο και 3) τη χρηματοοικονομική προσέγγιση, όπου ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει όλους τους φορείς που χρηματοδοτούνται κυρίως από δημόσιους πόρους (δηλ. δεν λειτουργούν σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες της αγοράς).

Οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα είχαν ταξινομηθεί στην Πράσινη Βίβλο του 1998 από την Επιτροπή σε διάφορες κατηγορίες αναλόγως του υιοθετούμενου κριτηρίου.¹⁸² Ειδικότερα διακρίνονταν σε διοικητικές (πχ. δεδομένα που παράγονται από το κοινοβούλιο) και σε μη διοικητικές πληροφορίες που συλλέγονται στο πλαίσιο των καθηκόντων των δημοσίων αρχών από τον εξωτερικό κόσμο (πχ. στοιχεία επιχειρήσεων, μετεωρολογικά δεδομένα κτλ.). Περαιτέρω οι διοικητικές πληροφορίες διακρίνονταν σε όσες έχουν θεμελιώδη σημασία για τη λειτουργία της δημοκρατίας (πχ. νομοθεσία) και όσες δεν έχουν τέτοια σημασία (πχ. εσωτερικές ανακοινώσεις). Ορισμένες από τις πληροφορίες (διοικητικές ή μη) χαρακτηρίζονταν ως πληροφορίες με μεγάλη (δυναμική) οικονομική αγοραία αξία. Άλλη κατηγορία ήταν οι πληροφορίες που έχουν σημασία για το ευρύ κοινό (πχ. κοινοβουλευτικά ζητήματα) και όσες αφορούν μόνο ένα περιορισμένο αριθμό ατόμων ή ομάδων που έχουν άμεσο ενδιαφέρον (πχ. αποφάσεις της πολεοδομίας).

¹⁸⁰ Η πράσινη βίβλος δεν είναι η πρώτη πρωτοβουλία σε επίπεδο Ε.Ε., αλλά σίγουρα αποτελεί βασικό σταθμό στην εξέλιξη της χρήσης της δημόσιας πληροφορίας στην Κοινωνία της Πληροφορίας.

¹⁸¹ Η ομάδα εργασίας του άρθρου 29 ήταν η ανεξάρτητη ευρωπαϊκή ομάδα εργασίας που χειριζόταν θέματα σχετικά με την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα έως τις 25-5-2018 [έναρξη ισχύος του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία Δεδομένων / GDPR / Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679].

¹⁸² Public sector information - A key resource for Europe: Green Paper on public sector information in the information society, Brussels, 20.01.1999 COM (1998) 585 final, σελ. 11.

Το επόμενο θέμα που κρίθηκε ότι έχει άμεση σχέση με τα παραπάνω ήταν να εξεταστεί η ισορροπία όσον αφορά το είδος των πληροφοριών που οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές είναι πράγματι σε θέση να παράσχουν. Χρειάζεται δηλαδή να υπάρχει ισορροπία μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στις πληροφορίες, του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής των πολιτών, της ανάγκης τήρησης του απορρήτου των πληροφοριών για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος καθώς και της αναλογικότητας των δαπανών για την διάθεση των πληροφοριών σε σχέση με την ανάγκη. Η ισορροπία μεταξύ αυτών των κριτηρίων διέφερε από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και, για το λόγο αυτό, αναγνωρίζονταν ότι θα υπάρξουν ορισμένες δυσκολίες στην προσπάθεια εξέτασης του θέματος αυτού σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό που χρειαζόνταν αρχικά ήταν να προσδιοριστεί ποιες είναι οι πληροφορίες που χρειάζεται το κοινό για την καθημερινή του ζωή.

Λίγο αργότερα σε Ανακοίνωση της Επιτροπής το 2001¹⁸³ επισημάνθηκε ότι οι πληροφορίες του δημόσιου τομέα αποτελούν πρωτεύοντα πόρο περιεχομένου με εκτεταμένο οικονομικό δυναμικό, με δυνατότητες για συνδυασμό δεδομένων από διάφορες πηγές μετατρέποντας τα σε προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας που αποτελούν σημαντική πρώτη ύλη για σχετικές εφαρμογές. Ειδικότερα η Ανακοίνωση ανέφερε ότι από σχετικές έρευνες προέκυψε ότι ποσοστό μεταξύ 15% - 25% της συνολικής ζήτησης δεδομένων στο ηλεκτρονικό εμπόριο βασίζεται σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα και ότι οι βιομηχανίες περιεχομένου διέθεταν ήδη αξιόλογο μέγεθος, που η αξία τους προσδιορίζονταν σε 433 δισ. ευρώ, ή ποσοστό 5% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, μεγαλύτερο δηλαδή από τους τομείς των τηλεπικοινωνιών και του υλισμικού/λογισμικού.

Σχήμα 2 – Μέγεθος ευρωπαϊκής αγοράς (βιομηχανίες περιεχομένου, τηλεπικοινωνίες, λογισμικό) - 2001



Πηγή: Ανακοίνωση Επιτροπής 23.10.2001

¹⁸³ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 23.10.2001, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - eEurope 2002: Δημιουργία κοινοτικού πλαισίου για την εκμετάλλευση πληροφοριών του δημοσίου τομέα COM/2001/0607 τελικό, 52001DC0607

Ειδικότερα στην ίδια Ανακοίνωση αναφέρονταν ότι στις Ηνωμένες Πολιτείες η πρόσβαση και η περαιτέρω χρήση πληροφοριών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης ενισχύεται λόγω του σαφούς και απλού νομοθετικού πλαισίου, δεν υφίσταται δικαίωμα πνευματικής ιδιοκτησίας σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα και δεν υπάρχουν περιορισμοί για την περαιτέρω χρησιμοποίησή τους. Οι εκτεταμένες δυνατότητες επαναχρησιμοποίησης των δημόσιων πληροφοριών που προσφέρονται στις ΗΠΑ οδήγησαν την αγορά που βασίζεται σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα, πενταπλάσιας, κατ' εκτίμηση, της αντίστοιχης αγοράς της ΕΕ και ότι «οι σχετικές βιομηχανίες των ΗΠΑ παρουσίασαν ρυθμούς ανάπτυξης 10 έως 30% κατά την τελευταία εξαετία».

Επιπλέον διαπιστώνονταν στην Ανακοίνωση του 2001, ότι οι δυνατότητες εκμετάλλευσης ήταν περιορισμένες στην Ευρώπη, ενώ οι κανόνες που διέπουν το πεδίο αυτό παρέμεναν ασαφείς και χωρίς συνοχή σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με την έλευση του Internet ορισμένες κυβερνήσεις ευρωπαϊκών χωρών άρχισαν να διερευνούν τους τρόπους μεγιστοποίησης της αξίας των πληροφοριακών τους πόρων. Διάφορα κράτη μέλη (μεταξύ άλλων το ΗΒ, η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες και η Δανία), αντιλαμβανόμενα την οικονομική και κοινωνική σημασία του θέματος, προσάρμοσαν ή είχαν αρχίσει τη διαδικασία επικαιροποίησης του νομικού τους πλαισίου, ώστε να υπάρξει δυνατότητα εκτεταμένης χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα. Συνεπώς υπήρχε επίγνωση στις χώρες αυτές, ότι το οικονομικό κέρδος από ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα εκμετάλλευσης αντισταθμίζει κατά πολύ τις άμεσες εισπράξεις που θα μπορούσαν να έχουν από την πώληση των πληροφοριών.

Παρ' όλα αυτά όπως διαπιστώνονταν στην άνω Ανακοίνωση δεν υπήρχε ακόμα συνεκτική δράση στο πεδίο αυτό, σε ευρωπαϊκή κλίμακα και ρητά αναφέρονταν ότι «Μια ελάχιστη δέσμη κοινών κανόνων θα μπορούσε να άρει το μεγαλύτερο μέρος της ανασφάλειας αυτής, προωθώντας την καθιέρωση ευρωπαϊκών προϊόντων. [...] Κατέστη σαφές ότι οι αμερικανικές εταιρίες διαθέτουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των ευρωπαϊών ανταγωνιστών τους. Μπορούν εύκολα να χρησιμοποιούν πληροφορίες του δημόσιου τομέα ως βάση προϊόντων προστιθέμενης αξίας για την εσωτερική τους αγορά, δημιουργώντας έτσι τη βάση για περαιτέρω επέκταση. Τα κέρδη από τα προϊόντα αυτά μπορούν να επενδυθούν σε νέα εγχειρήματα, αυξάνοντας περαιτέρω το πλεονέκτημά τους. Το φαινόμενο αυτό αναπαράγεται, σε μικρότερη κλίμακα, στην ευρωπαϊκή αγορά πληροφοριών».

Στην πράξη αναγνωρίζονταν στην ανωτέρω Ανακοίνωση ότι υφίστανται διάφοροι τύποι εμποδίων που αποτρέπουν την εκμετάλλευση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, όπως οι διαφορετικές

προθεσμίες απόκρισης, η άρνηση μετάδοσης πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή (ή σε συγκεκριμένη προϋφιστάμενη ψηφιακή μορφή), οι αποκλειστικές συμφωνίες που υφίστανται ήδη μεταξύ εταιριών του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, ή ακόμα και η απαίτηση για επί τόπου εξέταση των πληροφοριών. Άλλος τύπου εμποδίου που αναγνωρίζονταν, είχε σχέση με την τιμολόγηση. Οι περισσότερες εταιρείες δεν αντιμετώπιζαν ως μείζον πρόβλημα το γεγονός ότι έπρεπε να καταβάλουν αντίτιμο για την απόκτηση πληροφοριών, αλλά την αβεβαιότητα ως προς τους όρους επανάχρησης που αποτρέπει τις εταιρείες από την ανάληψη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με βάση τις πληροφορίες του δημόσιου τομέα. Με αποτέλεσμα όπως αναγνωρίζονταν ότι αν δεν υπάρξει ένα ελάχιστο μέτρο βεβαιότητας και διαφάνειας, θα παρεμποδισθεί σημαντικά η καθιέρωση διασυνοριακών προϊόντων και υπηρεσιών που (εν μέρει) θα βασίζονται σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα. Σε πρακτικό επίπεδο, εμπόδια κατά την Ανακοίνωση συνιστούσαν το ποιες πληροφορίες και βάσεις δεδομένων είναι διαθέσιμες, η ύπαρξη διαφορετικών τεχνικών προτύπων (μεταξύ χωρών, καθώς και μεταξύ περιφερειών) για την αποθήκευση των πληροφοριών και η γλωσσική ποικιλομορφία.¹⁸⁴

Η Κοινωνία της Πληροφορίας, η αξία των νέων τεχνολογιών για την κοινωνία και την οικονομία και το σύστημα αξιοποίησης και διαχείρισης τους αναδείχθηκε σταδιακά ως προτεραιότητα πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. με σημαντικές πρωτοβουλίες που αναγνώριζαν την αξία των δημόσιων πληροφοριών ως κλειδί για την ανάπτυξη στην Ε.Ε. Η διαβούλευση μετά την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής (1998) ακολουθήθηκε και πλαισιώθηκε και με το πρόγραμμα «eEurope 2002».

6.2.2. Οι πρωτοβουλίες eEurope

Η πρωτοβουλία «eEurope» (ηλεκτρονική Ευρώπη) δρομολογήθηκε από την ΕΕ στο τέλος του 1999 με στόχο να δημιουργήσει μια ψηφιακά εγγράμματη Ευρώπη που θα υποστηρίζεται από επιχειρηματική παιδεία, ενώ ταυτόχρονα θα αποκλείει τον κοινωνικό αποκλεισμό. Αποτελείτο ουσιαστικά από ένα «κείμενο - πλαίσιο» και γενικός στόχος του eEurope ήταν να δημιουργηθεί το ταχύτερο δυνατό η ηλεκτρονική Ευρώπη. Για την επίτευξη του το Σχέδιο Δράσης στόχευε σε τρία πεδία, όπου εντάσσονταν άμεσα στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας και διακήρυττε ότι οι δράσεις διαρθρώνονται με άξονες τρεις καίριους στόχους:

1. Φθηνότερο, ταχύτερο και ασφαλές διαδίκτυο.
2. Επένδυση σε δεξιότητες και ανθρώπινο δυναμικό.
3. Προώθηση/εξάπλωση της χρήσης του διαδικτύου.

¹⁸⁴ ο.π., Ανακοίνωση της Επιτροπής 2001, eEurope 2002: Δημιουργία κοινωνικού πλαισίου για την εκμετάλλευση πληροφοριών του δημοσίου τομέα COM/2001/0607 τελικό, σελ. 7-8.

Η στρατηγική της Λισαβόνας υπογράμμισε την ανάγκη για οικονομία της γνώσης χωρίς αποκλεισμούς, ενώ στόχος του eEurope ήταν η υλοποίηση «Κοινωνίας της πληροφορίας για όλους».¹⁸⁵ Έπειτα από τη θετική υποδοχή της πρωτοβουλίας eEurope η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση προόδου προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας. Το Έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000) υπό τον τίτλο «προς την Ευρώπη της καινοτομίας και της γνώσης», έθεσε για την ΕΕ ως στόχο, να καταστεί η δυναμικότερη οικονομία γνώσης παγκοσμίως έως το 2010. Σε αυτή τη στρατηγική μετασχηματισμού της ευρωπαϊκής οικονομίας κεντρική θέση έχει το Σχέδιο Δράσης «eEurope 2002»,¹⁸⁶ που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira, τον Ιούνιο του 2000.¹⁸⁷ Επίσης σε Ανακοίνωση της η Επιτροπή το 2001¹⁸⁸ είχε ήδη επισημάνει ότι η ψηφιακή οικονομία μπορεί να είναι ισχυρός κινητήρας ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας, δημιουργίας θέσεων εργασίας και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Το σχέδιο δράσης «eEurope 2002» (Κοινωνία της πληροφορίας για όλους), καθόρισε συγκεκριμένους στόχους, ώστε να οδηγήσει την Ευρώπη πλήρως στην ψηφιακή εποχή και οι πληροφορίες του δημόσιου τομέα προβάλλονταν ως ένα από τα βασικά θέματα προς αντιμετώπιση. Έδωσε μάλιστα και ορισμένα παραδείγματα πληροφοριών του δημόσιου τομέα όπως τα υπουργεία και οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα που συλλέγουν χρηματοοικονομικές και επιχειρηματικές πληροφορίες, τα μητρώα επιχειρήσεων, οι υπηρεσίες διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας που τηρεί ο δημόσιος τομέας, οι νομικές πληροφορίες (πχ. νομοθεσία και νομολογία), οι πληροφορίες διοικητικού χαρακτήρα, οι πληροφορίες επιστημονικού, τεχνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα, οι γεωγραφικές πληροφορίες, οι τουριστικές πληροφορίες κ.α.

Τα δεδομένα και οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα κυρίως λόγω του τεράστιου όγκου τους, της ποικιλίας τους και συχνά της σημασίας τους έχουν τεράστια αξία σε οικονομικό, επιχειρηματικό και κοινωνικοπολιτικό επίπεδο. Η δυνατότητα όμως αξιοποίησης τους εξαρτάται από το (γενικά) ισχύον κάθε φορά θεσμικό πλαίσιο (πχ. για την πρόσβαση στα έγγραφα) και από τους ειδικούς όρους που μπορεί να περιορίζουν ή να αποκλείουν την πρόσβαση στα διάφορα δημόσια στοιχεία (δεδομένα,

¹⁸⁵ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - Έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης του σχεδίου δράσης eEurope - eEurope2002, COM/2002/0062 τελικό.

¹⁸⁶ Επιτροπή των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, Βρυξέλλες, 24.5.2000 COM (2000) 330 τελικό, eEurope 2002, Κοινωνία πληροφοριών για όλους, Προσχέδιο δράσης που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira 19-20 Ιουνίου 2000.

¹⁸⁷ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, Βρυξέλλες, 14.6.2000, eEurope 2002 Κοινωνία πληροφοριών για όλους, Σχέδιο δράσης που κατάρτισαν το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira, 19-20 Ιουνίου 2000.

¹⁸⁸ προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «eEUROPE 2002» για τη δημιουργία κοινοτικού πλαισίου για την εκμετάλλευση πληροφοριών του δημοσίου τομέα», COM/2001/0607 τελικό.

πληροφορίες, έγγραφα), όπως για παράδειγμα τα προσωπικά δεδομένα, η πνευματική ιδιοκτησία, η νομοθεσία σημάτων, τα απόρρητα κάθε είδους (φορολογικό, κυβερνητικό, στατιστικό κτλ.).

Κατόπιν ακολούθησε το επόμενο σχέδιο δράσης «eEurope 2005» που ήταν κυρίως εστιασμένο στην επέκταση των δυνατοτήτων σύνδεσης στο Διαδίκτυο στην Ευρώπη. Το νέο σχέδιο δράσης, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002, αποσκοπούσε στην πρακτική έκφραση των ανωτέρω δυνατοτήτων με αύξηση της παραγωγικότητας των οικονομικών δραστηριοτήτων, καθώς και με βελτίωση της ποιότητας και της προσβασιμότητας των υπηρεσιών προς όφελος όλων των ευρωπαϊών πολιτών, με βάση μια ασφαλή υποδομή ευρυζωνικών επικοινωνιών, η οποία θα είναι διαθέσιμη στο μεγαλύτερο δυνατό αριθμό πολιτών. Οι βασικοί στόχοι, τους οποίους επιδίωκε να επιτύχει η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του «eEurope 2005», ήταν: σύγχρονες δικτυακές δημόσιες υπηρεσίες, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ηλεκτρονικές υπηρεσίες μάθησης, ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας, δυναμικό περιβάλλον για το ηλεκτρονικό επιχειρείν (e-business), ασφαλής υποδομή πληροφοριών, μαζική διάθεση ευρυζωνικής πρόσβασης σε ανταγωνιστικές τιμές, συγκριτική αξιολόγηση της προόδου και διάδοση ορθών πρακτικών.

6.3. Η πορεία προς την Οδηγία 2003/98/ΕΚ

Η Επιτροπή όπως προαναφέρθηκε είχε αναγνωρίζει ότι η ψηφιακή οικονομία της γνώσης μπορεί να είναι κινητήρια δύναμη ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας, δημιουργίας θέσεων εργασίας και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών, που αποτελεί το κεντρικό μήνυμα του σχεδίου δράσης eEurope 2002, «Κοινωνία των πληροφοριών για όλους». Η καθιέρωση αξιόπιστων διασυνοριακών υπηρεσιών πληροφοριών (που καλύπτουν π.χ. διοικητικές διαδικασίες, επενδυτικούς όρους και προϋποθέσεις, ή την κατάσταση του περιβάλλοντος σε διάφορα κράτη μέλη) επηρεάζουν τους παραγωγούς και στους χρήστες και συνιστούν πολύτιμο εργαλείο για τις εταιρείες που λειτουργούν εντός της εσωτερικής αγοράς, αλλά και για τους πολίτες. Συνεπώς ενδεχόμενα εμπόδια στην εκμετάλλευση πληροφοριών του δημόσιου τομέα έχουν δυνητικά αρνητικό αποτέλεσμα στην εσωτερική αγορά ως σύνολο.¹⁸⁹

Η πιο ενδεδειγμένη δράση για την υλοποίηση σε νομοθετικό επίπεδο της εκμετάλλευσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα κρίθηκε η έκδοση Οδηγίας που κινήθηκε με πρωτοβουλία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο¹⁹⁰ να ισχύσουν οι ίδιοι βασικοί όροι για όλους τους συντελεστές της ευρωπαϊκής αγοράς πληροφοριών, να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός διαφάνειας στους όρους

¹⁸⁹ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 207 τελικό, 2002/0123 (COD), Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την περαιτέρω χρήση και εμπορική εκμετάλλευση εγγράφων του δημόσιου τομέα, αιτιολογική έκθεση, σελ. 2-3.

¹⁹⁰ επαναλαμβάνοντας επιγραμματικά του στόχους του «eEurope».

και τις προϋποθέσεις της περαιτέρω χρήσης και να αρθούν οι αναιτιολόγητες στρεβλώσεις της αγοράς. Με τον τρόπο αυτό θα επιτυγχάνονταν ασφάλεια δικαίου για τους συντελεστές της αγοράς, αφήνοντας στα κράτη μέλη την ευχέρεια επιλογής του επακριβούς τρόπου εφαρμογής των διατάξεων. Η Οδηγία θα αποτελούσε σαφή απάντηση στη διεθνοποίηση των πληροφοριακών αναγκών και στον πανευρωπαϊκό χαρακτήρα πολλών προϊόντων και υπηρεσιών πληροφοριών, ώστε να αποφευχθεί η αποσπασματική προσέγγιση καθώς τα κράτη μέλη θα προχωρούν στο πεδίο αυτό σε διαφορετικές χρονικές στιγμές. Αναγνωρίζονταν επίσης ότι η απουσία δράσης ή η υπερβολικά περιορισμένη δραστηριότητα στο πεδίο της εκμετάλλευσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα ενδέχεται να οδηγήσει, σε διεύρυνση του χάσματος με τις ΗΠΑ.

Αναφέρονταν επίσης ότι η Οδηγία δεν θα επιδράσει αρνητικά στη δυνατότητα των πολιτών να έχουν πρόσβαση στα έγγραφα στην πηγή τους, δεν θα μεταβάλει τους υφιστάμενους κανόνες πρόσβασης στα έγγραφα (που ίσχυαν στα κράτη μέλη), ενώ θα διατηρούσε το επίπεδο προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα βάσει των τότε υφισταμένων κανόνων για την προστασία των δεδομένων. Όπως τονίζονταν απουσίαζε ένας ελάχιστος βαθμός ασφάλειας και διαφάνειας όσον αφορά τους όρους και προϋποθέσεις περαιτέρω χρήσης πληροφοριών του δημόσιου τομέα στην Ευρώπη, γεγονός που έθετε σημαντικά εμπόδια για την καθιέρωση διασυνοριακών προϊόντων και υπηρεσιών που θα βασίζονται σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα και, κατά συνέπεια, την ανάπτυξη μιας γνήσιας ευρωπαϊκής αγοράς πληροφοριών. Τελικά εκδόθηκε η Οδηγία 2003/98/ΕΚ «για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα» (Public Sector Information / PSI - Directive), η οποία δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της Ε.Ε.¹⁹¹

6.4. Οι αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ και του νόμου 3448/2006

Στο προοίμιο της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ αναγνωρίζεται ότι η Κοινωνία της Πληροφορίας και της γνώσης δίδει στους πολίτες τη δυνατότητα για νέους τρόπους πρόσβασης και αξιοποίησης της γνώσης και αναφέρονταν ρητά, ότι η εξέλιξη προς την κατεύθυνση αυτή επηρεάζει τη ζωή κάθε πολίτη. Ο δημόσιος τομέας όπως τονίζονταν, συλλέγει, παράγει, αναπαράγει και διαδίδει ευρύ φάσμα πληροφοριών σε πολλά πεδία δραστηριότητας, που είναι σημαντική πρώτη ύλη για προϊόντα και υπηρεσίες ψηφιακού περιεχομένου ιδίως ενόψει της εξέλιξης των ασύρματων υπηρεσιών περιεχομένου. Οι ευρύτερες δυνατότητες περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να επιτρέψουν στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να

¹⁹¹ Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17^{ης} Νοεμβρίου 2003, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, ΕΕ L 345 της 31.12.2003.

εκμεταλλευτούν το δυναμικό του και να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.¹⁹²

Οι κανόνες και οι πρακτικές των κρατών μελών όσον αφορά την εκμετάλλευση πληροφοριακών πόρων του δημόσιου τομέα, παρουσίαζαν την εποχή εκείνη σημαντικές διαφορές, οι οποίες έθεταν φραγμούς για την πλήρη εκμετάλλευση του οικονομικού δυναμικού του καίριου αυτού πληροφοριακού πόρου. Ρητά αναφερόμενος στόχος ήταν να επιτευχθεί ένας ελάχιστος βαθμός εναρμόνισης των επιμέρους εθνικών κανόνων και πρακτικών, όσον αφορά την περαιτέρω χρήση εγγράφων του δημόσιου τομέα. Οι στόχοι της προτεινόμενης δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν, η διευκόλυνση της δημιουργίας πληροφοριακών προϊόντων ή υπηρεσιών που βασίζονται σε έγγραφα του δημόσιου τομέα, η ενίσχυση της αποτελεσματικής διασυνοριακής χρήσης εγγράφων του δημόσιου τομέα από ιδιωτικές εταιρείες για πληροφοριακά προϊόντα ή υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας και ο περιορισμός των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην κοινοτική αγορά. Θεωρήθηκε ότι τα παραπάνω δεν μπορούσαν να επιτευχθούν επαρκώς αποκλειστικά και αυτόνομα από τα κράτη μέλη. Συνεπώς, λόγω του εγγενώς διακρατικού χαρακτήρα του πεδίου εφαρμογής και των επιπτώσεων της εν λόγω δράσης, κρίθηκε ότι μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο υπερεθνικό, δηλαδή κοινοτικό.

Είναι γεγονός ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα προκειμένου να εκπληρώσουν τη δημόσια αποστολή τους συλλέγουν, παράγουν, αναπαράγουν και διαδίδουν τεράστιο όγκο εγγράφων. Η χρήση των εγγράφων αυτών για άλλους λόγους αποτελεί «περαιτέρω χρήση»,¹⁹³ που περιλαμβάνει τη μεταγενέστερη χρήση των εγγράφων στα πλαίσια του αυτού φορέα για δραστηριότητες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της δημόσιας αποστολής. Οι φορείς του δημόσιου τομέα με την Οδηγία ενθαρρύνονταν, ώστε να διαθέτουν προς περαιτέρω χρήση οιοδήποτε έγγραφο βρίσκεται στην κατοχή τους. Επίσης να προωθούν και να ενθαρρύνουν την περαιτέρω χρήση εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων των επίσημων εγγράφων νομοθετικής και διοικητικής φύσεως, σε εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες ο φορέας του δημόσιου τομέα έχει το δικαίωμα να επιτρέπει την περαιτέρω χρήση τους.

Διευκρινίζονταν επίσης στην Οδηγία του 2003, ότι ο ορισμός του «εγγράφου» δεν καλύπτει τα προγράμματα υπολογιστών, όμως η γενική έννοια του όρου «έγγραφο» (καθορίστηκε σύμφωνα με τις τότε εξελίξεις της κοινωνίας της πληροφορίας και) καλύπτει κάθε συλλογή ή αποτύπωση

¹⁹² Αιτιολογικές σκέψεις οδηγίας 4 και 5 της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ.

¹⁹³ Αιτιολογική σκέψη 8 της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ.

πράξεων, γεγονότων ή πληροφοριών σε οποιοδήποτε μέσο (χαρτί, ηλεκτρονική μορφή, ηχητική ή οπτικοακουστική εγγραφή), που έχουν στην κατοχή τους¹⁹⁴ οι φορείς του δημόσιου τομέα.

Επίσης στην Οδηγία γίνονταν μνεία ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα θα πρέπει να σέβονται τους κανόνες του ανταγωνισμού, όταν καθορίζουν τις αρχές για την περαιτέρω χρήση εγγράφων, αποφεύγοντας κατά το δυνατόν τις αποκλειστικές συμφωνίες με ιδιώτες εταίρους. Ωστόσο αναγνωρίζονταν ότι, για λόγους παροχής υπηρεσίας προς το γενικό οικονομικό συμφέρον, ενδέχεται ενίοτε να απαιτηθεί αποκλειστικό δικαίωμα για περαιτέρω χρήση εγγράφων του δημόσιου τομέα, ιδίως σε περίπτωση που κανένας εμπορικός εκδότης δεν θα δημοσίευε τις πληροφορίες χωρίς ανάλογο αποκλειστικό δικαίωμα. Η δημοσιοποίηση όλων των εγγράφων τα οποία είναι κατά κανόνα διαθέσιμα και τα οποία έχει στην κατοχή του ο δημόσιος τομέας αποτελεί θεμελιώδες μέσο διεύρυνσης του δικαιώματος στη γνώση, που συνιστά θεμελιώδη αρχή της δημοκρατίας. Ο στόχος αυτός ισχύει για όλα τα θεσμικά όργανα κάθε επιπέδου, τοπικού, εθνικού ή διεθνούς.¹⁹⁵

Η Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου έθεσε ως «γενική αρχή» (άρθρο 3), ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, όταν επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση εγγράφων τα οποία ευρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα, τα έγγραφα αυτά πρέπει να είναι επαναχρησιμοποιήσιμα για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς και όπου αυτό είναι δυνατόν, τα έγγραφα να διατίθενται με ηλεκτρονικά μέσα.

Με το νόμο 3448/2006 ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη η Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (Public Sector Information/PSI). Στο πρώτο κεφάλαιο του νόμου του 2006 βρίσκονται οι σχετικές διατάξεις (άρθρα 1-14). Τα άρθρα 1 έως 13 όπως αυτά έχουν τροποποιηθεί, συμπεριλαμβανομένων των άρθρων 12Α, 12Β και 12Γ¹⁹⁶ περιελήφθησαν στην «κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» του ΠΔ 28/2015.¹⁹⁷

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 3448/2006 (όπως και στην Οδηγία) τονίζονταν ότι η εξέλιξη προς την κατεύθυνση της πληροφορίας και της γνώσης επηρεάζει τη ζωή κάθε πολίτη. Αναγνωρίζονταν η αξία του τεράστιου όγκου πληροφοριών του δημοσίου τομέα και παράλληλα

¹⁹⁴ Ως έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή ενός φορέα του δημόσιου τομέα νοούνται τα έγγραφα, την περαιτέρω χρήση των οποίων έχει δικαίωμα να επιτρέψει ο φορέας του δημοσίου τομέα.

¹⁹⁵ Αιτιολογική σκέψη 16 της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ.

¹⁹⁶ που προστέθηκαν με το άρθρο 12 Ν.4305/2014 (ΦΕΚ Α 237/31.10.2014)

¹⁹⁷ ΦΕΚ 34 Α'/23-3-2015. Στο άρθρο 14 του ν. 3448/2006 ήδη προβλέπονταν η κωδικοποίηση των διατάξεων που ορίζουν την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα και προβλέπονταν η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος.

τονίζονταν η ανάγκη για εξασφάλιση δίκαιων, αναλογικών και ισότιμων όρων περαιτέρω χρήσης των εγγράφων από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Κατά το αιτιολογικό του νομοθέτη η εκμετάλλευση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα δεν αποτελεί πλέον μονοπώλιο του δημοσίου τομέα, αλλά παρέχεται και στους ιδιώτες η δυνατότητα αξιοποίησης τους με προβλέψεις για προστασία δικαιωμάτων τρίτων και δημοσίας τάξης.¹⁹⁸

Ειδικότερα ρητά αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του άνω νόμου, ότι η περαιτέρω χρήση της δημόσιας πληροφορίας θα προσφέρει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να διευρύνουν το αντικείμενο των δραστηριοτήτων τους δημιουργώντας νέες θέσεις εργασίας. Μάλιστα όπως αναφέρεται σύμφωνα με μελέτη του 2002 που διενεργήθηκε για λογαριασμό της Ε.Ε., η αξία των πληροφοριών του δημοσίου τομέα ανέρχονταν στα 68 δις. ευρώ αντιπροσωπεύοντας το 1% του ΑΕΠ της Ε.Ε.

Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του νόμου 3448/2006 θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο μαζί με τις τροποποιήσεις που επέφερε ο νόμος 4305/2014 για τα ανοικτά δεδομένα (open data). Σε γενικές γραμμές οι επιμέρους διατάξεις του ν. 3448/2006 αφορούν την υποχρέωση μέριμνας για την περαιτέρω χρήση από τους φορείς του δημόσιου τομέα, ώστε τα έγγραφα τα οποία βρίσκονται στην κατοχή τους, να μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν για εμπορικούς ή μη σκοπούς. Άλλες διατάξεις αναφέρονται στο πεδίο εφαρμογής, σε βασικούς ορισμούς (όπως «Φορείς του δημόσιου τομέα», «Οργανισμός δημόσιου δικαίου», «έγγραφο προς περαιτέρω χρήση», «περαιτέρω χρήση»), στις μορφές διάθεσης των εγγράφων, στις αρχές που διέπουν την επιβολή τελών για περαιτέρω χρήση εγγράφων, στην αποφυγή διακρίσεων, στην απαγόρευση αποκλειστικών ρυθμίσεων και σε επιμέρους διαδικαστικές διατάξεις.¹⁹⁹

6.5. Σχέση δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και «περαιτέρω χρήσης» ν. 3448/2006

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια (2 και 3) σταδιακά μαζί με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα διευρύνθηκε και η υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώνει τον πολίτη και συνεπώς και το δικαίωμα πληροφόρησης, που αρχικά βασίζονταν στο άρθρο 14 παρ. 1 (ελευθερία έκφρασης

¹⁹⁸ Σε επίπεδο Βουλής κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα διατυπώθηκαν ορισμένες επιφυλάξεις ως προς τους ενδεχόμενους κινδύνους ιδιωτικοποίησης της συλλογής, διαχείρισης και εκμετάλλευσης της δημόσιας πληροφορίας, διακινδύνευσης των θεσμοθετημένων απορρήτων, κινδύνους ανισοτήτων πρόσβασης (πχ. προτιμησιακών μεταβιβάσεων δημοσίων πληροφοριών, διαφοροποίησης των τελών) κ.α.

¹⁹⁹ Σωτηρόπουλος Βασίλης (2007), Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, ερμηνεία ν. 3448/2006 (κεφάλαιο πρώτο), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 6, υποσημείωση 13, όπου αναφέρει ότι η διάκριση ανάμεσα σε «βασικές» (οι οποίες θα διατίθενται δωρεάν) και «μη βασικές» πληροφορίες που προσπάθησε να εισαγάγει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην Οδηγία 2003/98/ΕΚ δεν έγινε τελικά δεκτή.

και διάδοσης στοχασμών) και στο άρθρο 5 παρ.1 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας) του Συντάγματος.²⁰⁰

Σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης ήδη με βάση το άρθρο 16 του νόμου 1599/1986 προβλέπονταν το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Σύμφωνα όμως με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών. Παράλληλα με βάση τον ανωτέρω νόμο του 1986 και ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 17 άρχισαν να οργανώνονται μονάδες με σκοπό την πληροφόρηση των πολιτών που επιθυμούν να εξυπηρετηθούν από δημόσιες υπηρεσίες. Λίγο αργότερα προβλέφθηκε τμήμα πληροφόρησης και εξυπηρέτησης πολιτών και η λειτουργία τηλεφωνικών κέντρων στις υπηρεσίες υποστήριξης των νομαρχιών.²⁰¹ Η μεταστροφή του νομοθέτη προς μια κατεύθυνση αμεσότερης και ουσιαστικότερης πληροφόρησης των πολιτών είχε ήδη αρχίσει να κάνει τα πρώτα της βήματα.

Με το άρθρο 6 παρ.3 του ν. 1943/1991 επιβεβαιώθηκε η δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα ως συγκεκριμένη μορφή πληροφόρησης (αν και ιδιαίτερα περιορισμένη, αφού εξυπηρετεί ήδη υφιστάμενες έννομες σχέσεις συγκεκριμένων πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση), που αναπτύσσεται παράλληλα με τη δημοσιοποίηση (δημόσια ανακοίνωση) των προβλεπομένων ενδεικτικά στο νόμο στοιχείων των ενεργειών των περίπτωση αρμοδίων φορέων του δημόσιου τομέα (άρθρο 6 παρ. 2 του νόμου 1943/1991).²⁰² Ο νομοθέτης μερικά χρόνια αργότερα με τη θέσπιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) απέφυγε να υποχρεώσει τη Διοίκηση σε παροχή γενικώς «πληροφοριών» στους αιτούντες εκτός του προβλεπόμενου τρόπου, μη επιθυμώντας να εμπλέξει τη Διοίκηση σε ερμηνείες και συμπεράσματα επί εγγράφων ή να υποχρεώσει αυτή σε σύνθετες ενέργειες προκειμένου να παράσχει πληροφορία με κίνδυνο η πληροφόρηση να είναι ατελής ή μη προσήκουσα.²⁰³

Ωστόσο η δυνατότητα περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα είναι ένας στόχος που αυτονομείται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Η πρόσβαση και η περαιτέρω χρήση τελούν σε σχέση μέσου-σκοπού και οι διατάξεις τους αλληλοεπηρεάζονται. Στην

²⁰⁰ βλ. και ΣτΕ 3880/2002 που αφορούσε ζήτημα περί ελευθεροτυπίας που αναφέρει: «το δικαίωμα της ελευθεροτυπίας περιλαμβάνει αφ' ενός μεν το δικαίωμα του τύπου να πληροφορεί το κοινό, προϋπόθεση για την άσκηση του οποίου αποτελεί η, ωσαύτως κατοχυρούμενη με τις ανωτέρω διατάξεις, ελεύθερη αναζήτηση και συλλογή πληροφοριών, αφ' ετέρου δε, εν όψει και του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος, το δικαίωμα κάθε πολίτη να πληροφορείται και να ενημερώνεται τακτικά και ελεύθερα για κάθε πολιτικό και κοινωνικό εν γένει θέμα που τον ενδιαφέρει».

²⁰¹ Βλ. ΠΔ 41/1989 (ΦΕΚ Α 19/1989).

²⁰² Βλ. κεφάλαιο 3.

²⁰³ Ολομέλεια ΝΣΚ, Γνωμοδότηση 727/2001.

αιτιολογική έκθεση του νόμου 3448/2006 τονίζεται ότι το δικαίωμα για περαιτέρω χρήση προϋποθέτει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία που θεμελιώνεται στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος και ρυθμίζεται ειδικά στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999). Η περαιτέρω χρήση αποτελεί επόμενο στάδιο σε σχέση με την πρόσβαση, αφού πρώτα αποκτάται μια πληροφορία και μετά χρησιμοποιείται. Η εισαγωγή του θεσμικού πλαισίου για την περαιτέρω χρήση συνιστά στην ουσία διεύρυνση του ισχύοντος πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης (με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις), το οποίο όμως δεν θίγει. Επίσης στη σχετική έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής του νόμου 3448/2006 το δικαίωμα περαιτέρω χρήσης (χρήσης για σκοπούς εμπορικούς ή μη) πέραν του αρχικού σκοπού της εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής για τον οποίο εξεδόθησαν τα έγγραφα, αποτελεί στην ουσία απόρροια και επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος και στο άρθρο 5 του ΚΔΔ/σίας (ν. 2690/1999). Αντίστοιχες ρυθμίσεις περιέχονταν στο άρθρο 16 του νόμου 1599/1986 και αντίστοιχα σε Κοινοτικό επίπεδο σχετικές ρυθμίσεις του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής περιέχονται στον Κανονισμό 1049/2001.²⁰⁴

Επιπρόσθετα στο άρθρο 1 του ν. 3448/2006 ορίζεται ότι: «Οι κείμενες διατάξεις για την πρόσβαση στα παραπάνω έγγραφα εξακολουθούν να ισχύουν, με την επιφύλαξη των ρυθμίσεων αυτού του νόμου». Συνεπώς τα δικαιώματα πρόσβασης που ήδη κατοχυρώνονταν, δεν θίγονται ούτε συρρικνώνονται. Το ίδιο ρητά αναφέρεται και στο άρθρο 1 παρ. 3 της Οδηγίας 2003/98/ΕΚ «Η παρούσα οδηγία βασίζεται στα υφιστάμενα στα κράτη μέλη καθεστώτα πρόσβασης και δεν θίγει τα καθεστώτα αυτά. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες πολίτες ή επιχειρήσεις πρέπει να αποδεικνύουν ότι έχουν συγκεκριμένο συμφέρον δυνάμει του καθεστώτος πρόσβασης προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση στα έγγραφα».

Αν και με βάση το αυτοτελές συνταγματικό αγαθό και δικαίωμα (άρθρο 5Α) και το ν. 3448/2006²⁰⁵ δεν προαπαιτείται δικαιολόγηση του λόγου (αναφορά του σκοπού) για τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι πληροφορίες από τον αιτούντα περαιτέρω χρήσης πληροφοριών, εντούτοις από τις συνταγματικές διατάξεις ή και νόμους προκύπτει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις θα πρέπει να γνωστοποιείται ο σκοπός. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο ν. 2472/1997 (για την προστασία των προσωπικών δεδομένων), που απαιτεί γνωστοποίηση του σκοπού, όταν υπάρχουν σχετικά

²⁰⁴ Βλ. επίσης σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης και την ελευθερία έκφρασης σε επίπεδο ΕΣΔΑ/ΕΔΔΑ σε Λέντζης Δημοσθένης (2008), Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, σελ. 141επ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη,

²⁰⁵ με τίτλο: «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»

ζητήματα.²⁰⁶ Σε τέτοιες περιπτώσεις η αρχή της σταθμίσεως έρχεται να παίξει τον απαραίτητο εξισορροπητικό ρόλο.

Το ζήτημα αναφορικά με τη σχέση των δύο νομοθεσιών, δηλαδή του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) για την «πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα» και του νόμου 3448/2006 για την πρόσβαση και περαιτέρω χρήση των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα επαναλαμβάνεται και αργότερα στην εγκύκλιο της 8^{ης} Ιανουαρίου 2015 με θέμα την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 4305/2014 (δηλαδή του νομού για τα ανοικτά δεδομένα που τροποποίησε το νόμο 3448/2006), όπου αναφέρεται:²⁰⁷ «Σχετικά με την πρόσβαση και περαιτέρω χρήση των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων αυτών απαιτείται η υποβολή αίτησης. Εν προκειμένω εφιστάται η προσοχή των φορέων του δημόσιου τομέα που εμπíπτουν στην εφαρμογή του νόμου, κάθε φορά που υποβάλλεται αίτηση για τη χορήγηση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων κατ' επίκληση των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για την «πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα» ή /και των διατάξεων του ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν.4305/2014 να λαμβάνουν υπόψη τους το γεγονός ότι η σχέση των δύο νομοθεσιών (για την πρόσβαση και την περαιτέρω χρήση) δεν μπορεί να είναι σχέση αλληλοαποκλεισμού αλλά σχέση συστοιχίας, καθόσον η πρόσβαση και περαιτέρω χρήση τελούν σε σχέση μέσου – σκοπού, έτσι ώστε ως «ενδιαφερόμενος» πολίτης (άρθρο 5 Ν.2690/1999) για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3448/2006 δεν μπορεί παρά να νοείται πλέον και ο αιτών την εμπορική, ή άλλη χρήση του εγγράφου».

Η νομοθετική πρωτοβουλία για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα αρχικά με την Οδηγία 2003/98/ΕΚ (ν. 3448/2006) και αργότερα η καθιέρωση της αρχής της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα (open by default) με την Οδηγία 2013/37 Ε.Ε για τα ανοικτά δεδομένα (open data),²⁰⁸ οι βασικοί πυλώνες της ανοικτής διακυβέρνησης,²⁰⁹ η θέσπιση το 2001 του νέου άρθρου 5Α στο Σύνταγμα κτλ. έχουν ως στόχο, την ανεμπόδιστη πρόσβαση στην πληροφορία (υπό τους προβλεπόμενους περιορισμούς και όρια), τη μέγιστη δυνατή διευκόλυνση πρόσβασης σε κυβερνητικά, επιστημονικά, οικονομικά, νομικά κτλ. δεδομένα που αναμφίβολα συμβάλλουν στην επιστημονική πρόοδο, στην καινοτομία, στην επιχειρηματικότητα, με προεκτάσεις ακόμα και στην ίδια την κοινωνία ως σύνολο.

²⁰⁶ Βλ. Λαζαράκος Γρηγόρης, Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ανοικτή διοίκηση & κοινωνία της πληροφορίας, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ. 126-129.

²⁰⁷ Εγκύκλιος με αριθμό πρωτοκόλλου.: ΔΗΔ/Φ.40/407, ΑΔΑ: ΩΩΡΜΧ-ΜΒΛ, Αθήνα, 8 Ιανουαρίου 2015, με θέμα: «Εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 4305/2014 (ΦΕΚ 237/Α')».

²⁰⁸ Ο νόμος 4305/2014 που ενσωμάτωσε στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο την αρχή της ανοικτής διάθεσης και τα ανοικτά δεδομένα θα αναπτυχθεί αναλυτικότερα αμέσως παρακάτω στο κεφάλαιο 8.

²⁰⁹ Βλ. κεφάλαιο 1.5.

Κεφάλαιο 7

Open data (Ανοικτά δεδομένα)

7.1. Οι λόγοι που οδήγησαν στην Οδηγία 2013/37/ΕΚ και το νόμο 4305/2014

Η Οδηγία 2003/98/ΕΚ²¹⁰ σχετικά με την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2013/37/ΕΕ²¹¹ και η ενσωμάτωση και προσαρμογή της τελευταίας σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας έγινε με το νόμο 4305/2014,²¹² που τροποποίησε αντίστοιχα το νόμο 3448/2006.²¹³ Αντικείμενο ρύθμισης των διατάξεων του Νόμου 4305/2014 είναι η ανοικτή διάθεση και η περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα καθώς και ο καθορισμός των όρων, των προϋποθέσεων και τρόπων διευκόλυνσης που υλοποιούν την αρχή της ανοικτής διάθεσης (open by default). Επομένως θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο νόμος έχει ως αντικείμενο τα ανοικτά δεδομένα.²¹⁴

Με την οδηγία του 2013 διαφαίνεται η κατανόηση σε επίπεδο θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. της πολυεπίπεδης σημασίας των δεδομένων και των πληροφοριών του δημόσιου τομέα για πολίτες, επιχειρήσεις και κράτη, λαμβανομένων υπόψη και των τεχνολογικών εξελίξεων στο μεσοδιάστημα 2003-2013. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4305/2014 η ανοικτή διάθεση των δημοσίων δεδομένων ενισχύει σημαντικά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο δημόσιο, στο πλαίσιο της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης.

Σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας του 2013 τα έγγραφα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα των κρατών μελών αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων με δυνατότητες να ωφελήσει την οικονομία της γνώσης.²¹⁵ Η προηγούμενη οδηγία του 2003 θέσπισε μια ελάχιστη δυνατή δέσμη κανόνων που διέπουν την περαιτέρω χρήση και τους

²¹⁰ Οδηγία 2003/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17^{ης} Νοεμβρίου 2003, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, ΟJ L 345 της 31.12.2003, p. 90-96.

²¹¹ Οδηγία 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/98/ΕΚ σχετικά με την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ, ΟJ L 175, 27.6.2013, p. 1–8.

²¹² Κεφάλαιο Α', ΦΕΚ Α' 237, «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου».

²¹³ «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», (ΦΕΚ Α' 57). Αργότερα ακολούθησε το Προεδρικό Διάταγμα 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία». Βλ. κεφάλαιο 7.4.

²¹⁴ Ιγγλεζάκης Ιωάννης (2014), Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα (Ν. 4305/2014), Συνήγορος τεύχος 106/2014, σελ. 71.

²¹⁵ Βλ. Αιτιολογική σκέψη 1 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ και αιτιολογική έκθεση νόμου 4305/2014 όπου αναφέρει ρητά: «Πράγματι, τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων που μπορεί να ωφελήσει σημαντικά την οικονομία της γνώσης. Διαφορετικά σύνολα δεδομένων ενεργοποιούν διαφορετικούς τομείς της οικονομίας».

πρακτικούς τρόπους για τη διευκόλυνση της περαιτέρω χρήσης υφιστάμενων εγγράφων στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα των κρατών μελών. Από το 2003 έως τη θέσπιση της νέας οδηγίας το 2013, η ποσότητα των δεδομένων (συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων δεδομένων) στον κόσμο, έχει αυξηθεί εκθετικά, ενώ παράγονται και συλλέγονται νέοι τύποι δεδομένων. Παράλληλα, η συνεχής εξέλιξη στον τομέα των τεχνολογιών για την ανάλυση, την εκμετάλλευση και την επεξεργασία των δεδομένων καθιστά δυνατή τη δημιουργία νέων υπηρεσιών και εφαρμογών, που βασίζονται στη χρήση, τη συσσώρευση ή τον συνδυασμό δεδομένων. Κατά τον ευρωπαϊκό νομοθέτη οι κανόνες που θεσπίστηκαν το 2003 δεν συμβαδίζουν με τις γοργές αυτές αλλαγές, με αποτέλεσμα να κινδυνεύουν να χαθούν οι οικονομικές και κοινωνικές ευκαιρίες που προσφέρονται από την περαιτέρω χρήση δεδομένων του δημόσιου τομέα.

Τα κράτη μέλη είχαν ήδη καθιερώσει πολιτικές περαιτέρω χρήσης βάσει της οδηγίας του 2003, ενώ ορισμένα έχουν υιοθετήσει φιλόδοξες προσεγγίσεις στα ανοικτά δεδομένα για τη διευκόλυνση της περαιτέρω χρήσης προσβάσιμων δημόσιων δεδομένων για τους πολίτες και τις εταιρείες, πάνω από το ελάχιστο επίπεδο που ορίζει η οδηγία του 2003. Για την αποφυγή ταυτόχρονης ύπαρξης διαφορετικών κανόνων στα διάφορα κράτη μέλη που θα λειτουργούσαν ως εμπόδιο για τη διασυνοριακή προσφορά προϊόντων και υπηρεσιών, απαιτείται επίσης μια ελάχιστη εναρμόνιση προκειμένου να καθορισθεί ποια δεδομένα του δημόσιου τομέα είναι διαθέσιμα για περαιτέρω χρήση στην εσωτερική αγορά πληροφοριών, σύμφωνα με το σχετικό καθεστώς πρόσβασης.²¹⁶ Οι στόχοι²¹⁷ της Οδηγίας του 2013 κρίθηκε ότι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη. Συνεπώς, λόγω του εγγενώς ενωσιακού χαρακτήρα του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας κρίθηκε, ότι οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο, τηρουμένων των αρχών της επικουρικότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ) και της αναλογικότητας που θεσπίζεται στο ίδιο άρθρο.²¹⁸

Η οδηγία 2003/98/ΕΚ δεν περιείχε υποχρέωση για παροχή πρόσβασης σε έγγραφα ή υποχρέωση παροχής άδειας για την περαιτέρω χρήση τους. Η απόφαση για έγκριση ή μη της περαιτέρω χρήσης ήταν ζήτημα, που ο καθορισμός του αφήνονταν στο οικείο κράτος μέλος ή στο φορέα του δημόσιου τομέα. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν συσχετίσει ρητά το δικαίωμα της περαιτέρω χρήσης με το εν λόγω δικαίωμα πρόσβασης, έτσι ώστε όλα τα έγγραφα γενικής πρόσβασης να διατίθενται για

²¹⁶ Αιτιολογικές σκέψεις 2,5,6 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

²¹⁷ Δηλαδή η διευκόλυνση της δημιουργίας, σε ενωσιακή κλίμακα, πληροφοριακών προϊόντων και υπηρεσιών που βασίζονται σε έγγραφα του δημόσιου τομέα και η διασφάλιση αποτελεσματικής διασυνοριακής χρήσης εγγράφων του δημόσιου τομέα αφενός από ιδιωτικές εταιρείες, ιδίως από μικρομεσαίες επιχειρήσεις, για πληροφοριακά προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, και αφετέρου από τους πολίτες προκειμένου να διευκολύνονται η ελεύθερη κυκλοφορία των πληροφοριών και η επικοινωνία.

²¹⁸ Αιτιολογική σκέψη 33 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

περαιτέρω χρήση. Σε άλλα κράτη μέλη, η σύνδεση μεταξύ των δύο συνόλων κανόνων είναι λιγότερο σαφής και τούτο συνιστά πηγή νομικής αβεβαιότητας. Η οδηγία 2003/98/ΕΚ τροποποιήθηκε προκειμένου να θεσπισθεί σαφής υποχρέωση για τα κράτη μέλη να προσφέρουν κάθε έγγραφο για περαιτέρω χρήση, εκτός εάν η πρόσβαση περιορίζεται ή απαγορεύεται βάσει των εθνικών κανόνων σχετικά με την πρόσβαση σε έγγραφα και με την επιφύλαξη των λοιπών εξαιρέσεων που καθορίζονται στην οδηγία του 2013. Ρητά επίσης επαναλαμβάνεται ότι οι τροποποιήσεις της νεότερης οδηγίας (2013) δεν επιδιώκουν να καθορίσουν ή να μεταβάλουν τα καθεστώτα πρόσβασης στα κράτη μέλη, τα οποία παραμένουν υπό την ευθύνη τους.²¹⁹ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4305/2014 αντικαταστάθηκε η ρύθμιση που ίσχυε πριν το Νόμο 4305/2014, σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία προϋποθέτει αίτημα του ενδιαφερόμενου. Η ανωτέρω θεσμική μεταβολή πάντως τελεί υπό την επιφύλαξη της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικότητας των πολιτών.

Σύμφωνα λοιπόν με το σκεπτικό του ευρωπαϊκού νομοθέτη οι πολιτικές ανοιχτών δεδομένων ενθαρρύνουν την ευρεία διαθεσιμότητα και την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα για προσωπικούς ή εμπορικούς σκοπούς, με ελάχιστους ή καθόλου νομικούς, τεχνικούς ή οικονομικούς περιορισμούς. Επίσης προωθούν την κυκλοφορία των πληροφοριών όχι μόνο για τους οικονομικούς φορείς, αλλά και για το κοινό και μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ταχεία ανάπτυξη νέων υπηρεσιών που βασίζονται σε νέους τρόπους συνδυασμού και χρησιμοποίησης αυτών των πληροφοριών, με αποτέλεσμα την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο, αυτό προϋποθέτει δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού σε ενωσιακό επίπεδο ως προς την αδειοδότηση ή όχι της περαιτέρω χρήσης των εγγράφων. Όροι που έχει κριθεί ότι αντιμετωπίζονται καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο.²²⁰

Η άδεια για την περαιτέρω χρήση των εγγράφων που κατέχονται ή παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα προσθέτει αξία για τους περαιτέρω χρήστες, για τους τελικούς χρήστες και για την κοινωνία εν γένει, καθώς και (συχνά) για τον ίδιο τον δημόσιο φορέα. Με τον τρόπο αυτό προωθείται η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ανατροφοδότηση από περαιτέρω χρήστες όσο και από τελικούς χρήστες, γεγονός που επιτρέπει στον οικείο φορέα του δημόσιου τομέα να βελτιώσει την ποιότητα των συλλεγόμενων πληροφοριών. Προκρίνεται πάντως, ότι από τη στιγμή που ένα έγγραφο καθίσταται διαθέσιμο προς περαιτέρω χρήση, ο εμπλεκόμενος φορέας του δημόσιου τομέα θα πρέπει να διατηρεί το δικαίωμα αξιοποίησης του εγγράφου.²²¹

²¹⁹ Αιτιολογικές σκέψεις 7, 8 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

²²⁰ Αιτιολογική σκέψη 3 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

²²¹ Αιτιολογικές σκέψεις 4, 13 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

Βασική τροποποίηση της Οδηγίας του 2013 σε σχέση με την προηγούμενη Οδηγία του 2003 είναι, (προς διευκόλυνση της περαιτέρω χρήσης), ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα θα πρέπει (οσάκις τούτο είναι δυνατόν και σκόπιμο), να διαθέτουν τα έγγραφα, σε ανοικτή και μηχαναγνώσιμη μορφή, μαζί με τα μεταδεδομένα τους, στον υψηλότερο βαθμό ακρίβειας και ανάλυσης, σε μορφή που εξασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα.²²² Ένα έγγραφο θεωρείται σε μηχαναγνώσιμο μορφότυπο, εάν είναι σε μορφή αρχείου διαρθρωμένου κατά τέτοιον τρόπο, ώστε οι εφαρμογές λογισμικού να μπορούν να εντοπίσουν, να αναγνωρίσουν και να εξαγάγουν από αυτό συγκεκριμένα δεδομένα. Τα δεδομένα που έχουν κωδικοποιηθεί σε αρχεία που είναι διαρθρωμένα σε μηχαναγνώσιμο μορφότυπο είναι μηχαναγνώσιμα δεδομένα. Οι μηχαναγνώσιμοι μορφότυποι μπορούν να είναι ανοικτοί ή ιδιόκτητοι· μπορούν να υπάρχουν επίσημα πρότυπα ή όχι. Τα έγγραφα που έχουν κωδικοποιηθεί σε μορφή αρχείου που περιορίζει μια τέτοια αυτόματη επεξεργασία, διότι τα δεδομένα δεν μπορούν ή δεν μπορούν εύκολα να εξαχθούν από αυτά τα έγγραφα, δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως έγγραφα σε μηχαναγνώσιμο μορφότυπο.²²³

Σε σχέση με κάθε περαιτέρω χρήση του εγγράφου, οι φορείς του δημόσιου τομέα μπορούν να επιβάλλουν όρους στον περαιτέρω χρήστη μέσω άδειας, όπως είναι η αναφορά της πηγής και η δήλωση περί της καθ' οιονδήποτε τρόπο τροποποίησης του εγγράφου από τον περαιτέρω χρήστη. Τυχόν άδειες για περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα θα πρέπει να θέτουν τους λιγότερους δυνατούς περιορισμούς στην περαιτέρω χρήση. Οι ανοιχτές άδειες που διατίθενται διαδικτυακά, παρέχουν ευρύτερα δικαιώματα περαιτέρω χρήσης χωρίς τεχνολογικούς, οικονομικούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς, στηρίζονται σε μορφότυπους ανοικτών δεδομένων και για το λόγο αυτό ρητά αναφέρεται ότι θα πρέπει να έχουν σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, επομένως, να ενθαρρύνουν τη χρήση ανοικτών αδειών, οι οποίες, ενδεχομένως, θα πρέπει να καταστούν κοινή πρακτική σε ολόκληρη την Ένωση.²²⁴

Οι κανόνες του ανταγωνισμού θα πρέπει επίσης να τηρούνται, όταν καθορίζονται οι αρχές για την περαιτέρω χρήση εγγράφων και να αποφεύγονται κατά το δυνατόν οι αποκλειστικές συμφωνίες των φορέων του δημόσιου τομέα με ιδιώτες εταίρους. Εν τούτοις (επαναλαμβάνοντας την προηγούμενη Οδηγία), για λόγους παροχής υπηρεσίας προς το δημόσιο συμφέρον, ενδέχεται ενίοτε να χρειασθεί αποκλειστικό δικαίωμα για περαιτέρω χρήση συγκεκριμένων εγγράφων του

²²² Η διαλειτουργικότητα δίνει τη δυνατότητα μεταφοράς και χρήσης της πληροφορίας με ενιαίο και αποτελεσματικό τρόπο από διαφορετικούς οργανισμούς και πληροφοριακά συστήματα. Χαρακτηρίζεται από την ικανότητα ενός πληροφοριακού συστήματος να επικοινωνεί με το εξωτερικό περιβάλλον του, προκειμένου αρχικά να ανταλλάξει και στη συνέχεια να επεξεργαστεί πληροφορίες που γίνονται με τον ίδιο τρόπο κατανοητές από όλα τα μέρη, τόσο από το πληροφοριακό σύστημα, όσο και από τα εξωτερικά πληροφοριακά συστήματα.

²²³ Αιτιολογικές σκέψεις 20, 21 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

²²⁴ Αιτιολογική σκέψη 26 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

δημόσιου τομέα. Αυτό είναι δυνατόν να συμβεί, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση που κανένας εμπορικός εκδότης δεν θα δημοσίευε τις πληροφορίες χωρίς ανάλογο αποκλειστικό δικαίωμα. Εν προκειμένω ήδη η Οδηγία 2003/98/ΕΚ επέτρεπε, υπό τον όρο τακτικής επανεξέτασης, τις αποκλειστικές συμφωνίες στις περιπτώσεις που είναι αναγκαίο ένα αποκλειστικό δικαίωμα για την παροχή υπηρεσίας προς το δημόσιο συμφέρον.²²⁵

7.2. Οικονομικά οφέλη: Οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα, τα ανοικτά δεδομένα και η ευρωπαϊκή αγορά δεδομένων

Η ανοικτή διάθεση των δημοσίων δεδομένων σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4305/2014 μπορεί να οδηγήσει σε οικονομικά οφέλη, τόσο ευθέως από υπηρεσίες που αναπτύσσονται με τα ανοικτά δεδομένα όσο και από το εισόδημα που δημιουργούν οι νέες θέσεις απασχόλησης που δημιουργούνται. Όπως έχει διατυπωθεί η πληροφορία είναι για τον ψηφιακό κόσμο, ότι το πετρέλαιο για τον αναλογικό ή όπως αναφέρει και ο πετυχημένος τίτλος του Economist: «The world's most valuable resource is no longer oil, but data».²²⁶ Το πληροφοριακό κεφάλαιο (έγγραφα, δεδομένα, πληροφορίες) των φορέων του δημοσίου μπορεί να δημιουργήσει αξία σε επιμέρους τομείς της οικονομίας. Για παράδειγμα, η διάθεση στοιχείων προσβασιμότητας μειώνει τα εμπόδια για εργασία, ταξίδια και τουρισμό για ανθρώπους με κινητικά προβλήματα. Η διάθεση δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες μεταφορές, ιδίως δεδομένων πραγματικού χρόνου, αυξάνει τόσο τον αριθμό των επιβατών όσο και το διαθέσιμο χρόνο τους. Σημαντική είναι και η μείωση κόστους από την αποδοτικότερη λειτουργία του συνόλου του δημοσίων υπηρεσιών.²²⁷ Για παράδειγμα η πρόσβαση σε γεωχωρικά δεδομένα²²⁸ του κτηματολογίου θα μπορούσε να διευκολύνει τη λειτουργία των υποθηκοφυλακείων ή των πολεοδομιών, οδηγώντας σε σημαντικές μειώσεις τόσο στο κόστος λειτουργίας τους όσο και στο κόστος διεκπεραίωσης των συναλλαγών για τον πολίτη.

Όπως αναφέρεται ρητά στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4305/2014 η ελεύθερη διάθεση δημοσίων δεδομένων μειώνει το κόστος συναλλαγής των πολιτών, με το κράτος καθώς περισσότερο και καλύτερης ποιότητας δεδομένα έχουν ως αποτέλεσμα καλύτερα πληροφορημένους πολίτες, και επομένως οδηγούν σε μείωση του αριθμού των άκαρπων επισκέψεων στις δημόσιες υπηρεσίες. Σημαντική είναι επίσης η ενίσχυση του ανταγωνισμού και η

²²⁵ Αιτιολογική σκέψη 29 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ.

²²⁶ <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

²²⁷ Αιτιολογική έκθεση νόμου 4305/2014, σελ. 1.

²²⁸ Ο νόμος 3882/2010 για τα γεωχωρικά δεδομένα περιέχει επιφύλαξη υπέρ του ν. 3448/2006 (άρθρο 2 του ν. 3882/2010), και επομένως εξακολουθεί να εφαρμόζεται καθ' ο μέτρο εισάγει ειδικότερες διατάξεις για τα γεωχωρικά δεδομένα, που δεν έρχονται σε σύγκρουση με εκείνες του νόμου 3448/2006.

μείωση του κόστους των υπηρεσιών που προσέφεραν ιδιωτικές επιχειρήσεις, που προηγουμένως έπρεπε να προβούν σε χρονοβόρες διαδικασίες ή/και να καταβάλουν αντίτιμο για να αποκτήσουν δημόσια δεδομένα.

Η κατανόηση της οικονομικής αξίας των open data απαιτεί μια αρχική κατανόηση των βασικών εννοιών που χρησιμοποιούνται για αναφορά σε πόρους δημόσιων δεδομένων. Οι πιο συχνά χρησιμοποιούμενοι όροι είναι τα «Ανοικτά Δεδομένα» (open data), οι «πληροφορίες του δημόσιου τομέα» (public sector information/PSI) και τα «Ανοικτά Κυβερνητικά Δεδομένα» (open government data). Τα βασικά χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν την έννοια των «ανοικτών δεδομένων» είναι: 1) Διαθεσιμότητα και Προσβασιμότητα: διαθέσιμα αυτούσια, υπό ανοικτή άδεια, χωρίς ή με οριακό κόστος και κατά προτίμηση να είναι διαθέσιμα για λήψη από το διαδίκτυο, σε κατάλληλη και τροποποιήσιμη μορφή, ανοικτά από προεπιλογή. 2) Επαναχρησιμοποίηση και Αναδιανομή: διαθέσιμα χωρίς ή υπό ελάχιστους όρους που επιτρέπουν την επαναχρησιμοποίηση και την αναδιανομή τους, για οποιοδήποτε σκοπό, συμπεριλαμβανομένης και της ανάμειξης με άλλα σύνολα δεδομένων, υποκείμενα τις περισσότερες φορές μόνο στις αρχές της συσχέτισης και της επαναδιανομής με την άδεια του πρωτοτύπου. 3) Καθολική συμμετοχή: ελεύθερη χρήση, επαναχρησιμοποίηση και αναδιανομή χωρίς διακρίσεις. 4) Μηχαναγνώσιμη μορφή: αυτόματη επεξεργασία. Επιπλέον βασικό είναι να διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα, η δυνατότητα δηλαδή διαφορετικών συστημάτων να λειτουργούν μαζί ή να αναμειγνύουν διαφορετικά σύνολα δεδομένων.²²⁹

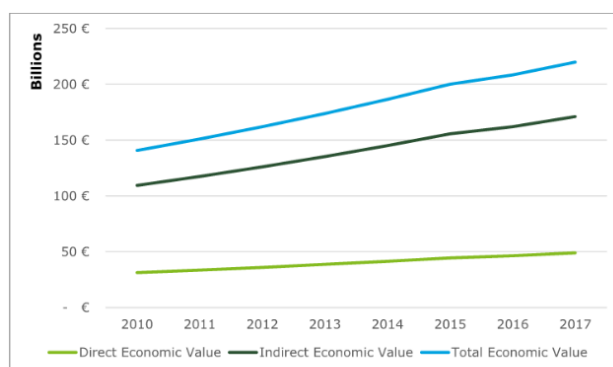
Οι «πληροφορίες του δημόσιου τομέα» (PSI) είναι πληροφορίες που συλλέγονται από το δημόσιο τομέα, δηλαδή δημιουργούνται, συλλέγονται, επεξεργάζονται, διατηρούνται ή χρηματοδοτούνται από ή για την κυβέρνηση ή δημόσιο θεσμικό όργανο ως εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής τους. Επίσης είναι δυναμικές, παράγονται συνεχώς και μπορούν εύκολα να χρησιμοποιηθούν σε εμπορικές εφαρμογές. Τα «Ανοικτά Κυβερνητικά Δεδομένα» είναι ένα υποσύνολο των πληροφοριών του δημόσιου τομέα καθώς και των ανοικτών δεδομένων, τα οποία μπορούν επίσης να αποτελούν ένα υποσύνολο των big data (μεγάλες ποσότητες δεδομένων που παράγονται πολύ γρήγορα από μεγάλο αριθμό ανθρώπων ή μηχανών). Τα «Ανοικτά Κυβερνητικά Δεδομένα» αναφέρονται σε δεδομένα και πληροφορίες που παράγονται ή συλλέγονται από κυβερνητικές ή

²²⁹ Βλ. Open Knowledge Foundation, The Open Data Handbook: <http://opendatahandbook.org/guide/el/what-is-open-data/>

κυβερνητικά ελεγχόμενους φορείς και μπορούν να χρησιμοποιηθούν, επαναχρησιμοποιηθούν και να αναδιανεμηθούν ελεύθερα από τον καθένα.²³⁰

Υπάρχουν διάφορες έρευνες με διαφορετικές οικονομικές εκτιμήσεις για την αξία της αγοράς των πληροφοριών του δημοσίου τομέα (Public Sector Information/PSI) και των ανοικτών δεδομένων (open data). Ενδεικτικά παραθέτουμε την παρακάτω μελέτη που δείχνει μια αύξηση της συνολικής αξίας της αγοράς (PSI) σε επίπεδο Ε.Ε., μεταξύ 2010 (140 δισ.) και 2017 (220 δισ.), της τάξης των 80 δισεκατομμυρίων ευρώ.²³¹

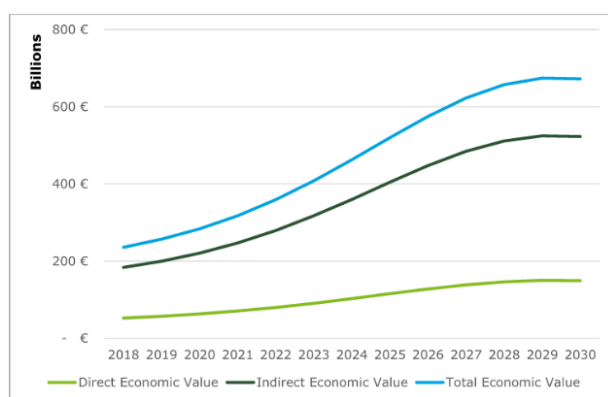
Σχήμα 3 – Συνολική αξία πληροφοριών δημοσίου τομέα στις 28 χώρες της Ε.Ε. (2010-2017)



Source: Estimate by Deloitte based on Eurostat, Capgemini, MEPSIR, Vickery, and Shakespeare.

Στην ίδια μελέτη της Deloitte σχετικά με την συνολική αξία των πληροφοριών του δημοσίου τομέα (PSI) για τις 28 χώρες της Ε.Ε. για την περίοδο 2018 (236 δισ. ευρώ) 2030 (672 δισ. ευρώ) και πάλι οι εκτιμήσεις έχουν διαρκώς αυξανόμενο θετικό πρόσημο (+185%).²³²

Σχήμα 4 – Εκτίμηση συνολικής αξίας πληροφοριών δημοσίου τομέα στις 28 χώρες της Ε.Ε. (2018-2030)



Source: Estimate by Deloitte based on Eurostat, Capgemini, MEPSIR, Vickery, and Shakespeare.

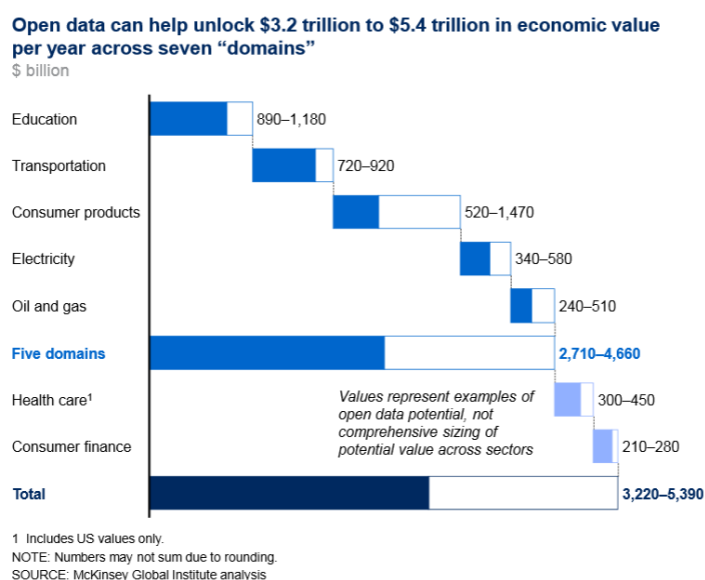
²³⁰ Βλ, περισσότερα σε Γιαννούκου Αικατερίνη (2014), Δικαίωμα στην πληροφορία και ανοικτά κυβερνητικά δεδομένα, Ιστορία της Πληροφορίας, από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, σελ. 450-452 και 461-462, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

²³¹ Deloitte (2018), Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, final report 2018, A study prepared for the European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, p. 105, 226

²³² ο.π., Deloitte, (2018), p. 385.

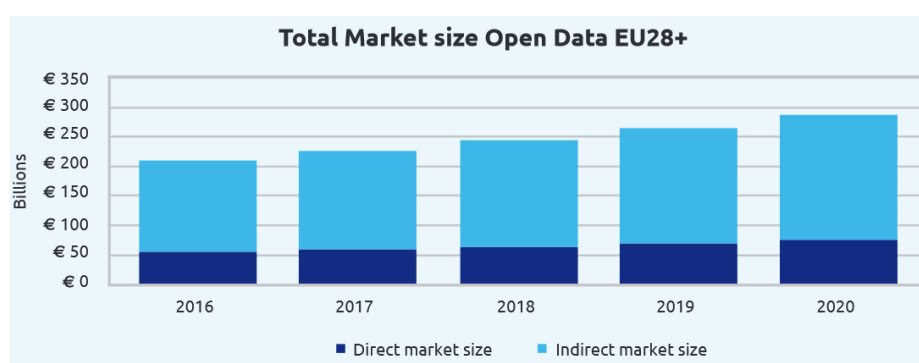
Σύμφωνα με άλλη μελέτη της McKinsey η οικονομική δραστηριότητα με βάση τα ανοικτά δεδομένα εκτιμάται στα \$3-5 τρις σε παγκόσμιο επίπεδο, για επτά διαφορετικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας (εκπαίδευση, μεταφορές, καταναλωτικά προϊόντα, ηλεκτρική ενέργεια, πετρέλαιο και φυσικό αέριο, υγεία και καταναλωτική πίστη), με μία κατανομή που κυμαίνεται μεταξύ Η.Π.Α. (\$ 1.1 τρις), Ευρώπης (\$ 900 δις) και του υπόλοιπου κόσμου (\$ 1.7 τρις).²³³

Σχήμα 5 – Αξία ανοικτών δεδομένων σε παγκόσμιο επίπεδο σε επτά τομείς της οικονομίας



Σε άλλη μελέτη το συνολικό μέγεθος της αγοράς ανοικτών δεδομένων στις 28 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτιμάται επίσης αυξανόμενο για την περίοδο 2016-2020.²³⁴

Σχήμα 6 – Συνολικό μέγεθος αγοράς ανοικτών δεδομένων στην Ε.Ε. (2016-2020)

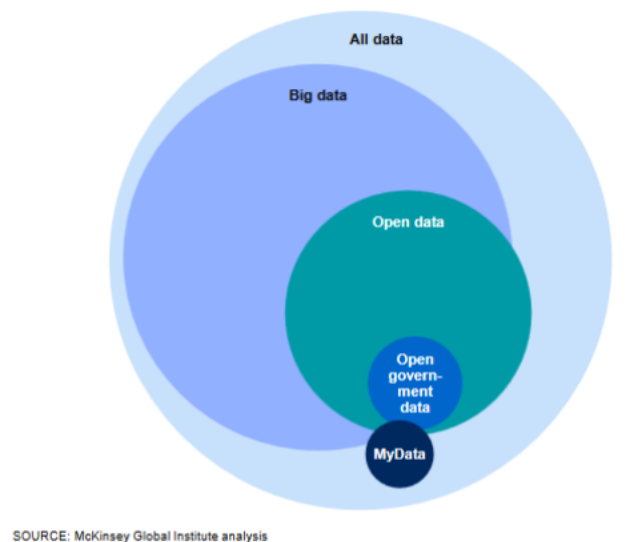


²³³ Source: McKinsey Global Institute (2013), Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. October 2013 Report, p.6,9.

²³⁴ Capgemini Consulting (2015), as part of the European Data Portal, Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources, p.10: Direct benefits are monetised benefits that are realised in market transactions in the form of revenues and Gross Value Added (GVA), the number of jobs involved in producing a service or product, and cost savings. Indirect economic benefits are i.e. new goods and services, time savings for users of applications using Open Data, knowledge economy growth, increased efficiency in public services and growth of related markets. Capgemini ο.π., p.8: Οι έννοιες direct και indirect market size διαφοροποιούνται ανάλογα της μελέτης με βάση τους τομείς (domains/sectors) που περιλαμβάνουν.

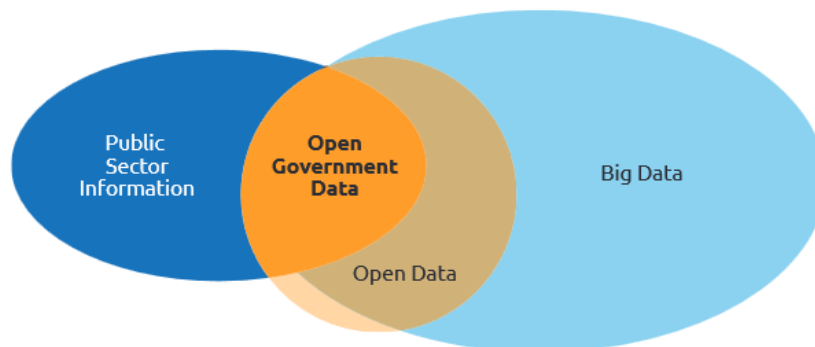
Παραπάνω παρατέθηκαν ενδεικτικά τρεις διαφορετικές μελέτες για την οικονομική αξία των πληροφοριών του δημοσίου τομέα και των ανοικτών δεδομένων σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Άλλες μελέτες εκτιμούν διαφορετικά την αξία των πληροφοριών του δημοσίου τομέα ή/και των ανοικτών δεδομένων και καταλήγουν σε ελαφρώς διαφοροποιημένα αποτελέσματα, όμως με συχνότερο κοινό παρονομαστή την συνεχώς αυξανόμενη αξία τους. Αντίστοιχα με τις οικονομικές εκτιμήσεις έτσι και για τη σχέση ή την επικάλυψη των διάφορων τύπων δεδομένων υπάρχει διαφορετική εκτίμηση στις επιμέρους μελέτες (που έχουν όμως και μερικώς διαφοροποιημένο προσανατολισμό). Η σχέση μεταξύ ανοικτών δεδομένων και άλλων μορφών δεδομένων αποτυπώνεται από την McKinsey στο παρακάτω σχήμα:²³⁵

Σχήμα 7 – Σχέση ανοικτών δεδομένων και άλλων τύπων δεδομένων



Από μια άλλη οπτική η επικάλυψη μεταξύ των διάφορων τύπων δεδομένων αποτυπώνεται ως εξής:²³⁶

Σχήμα 8 – Επικάλυψη διαφορετικών τύπων δεδομένων

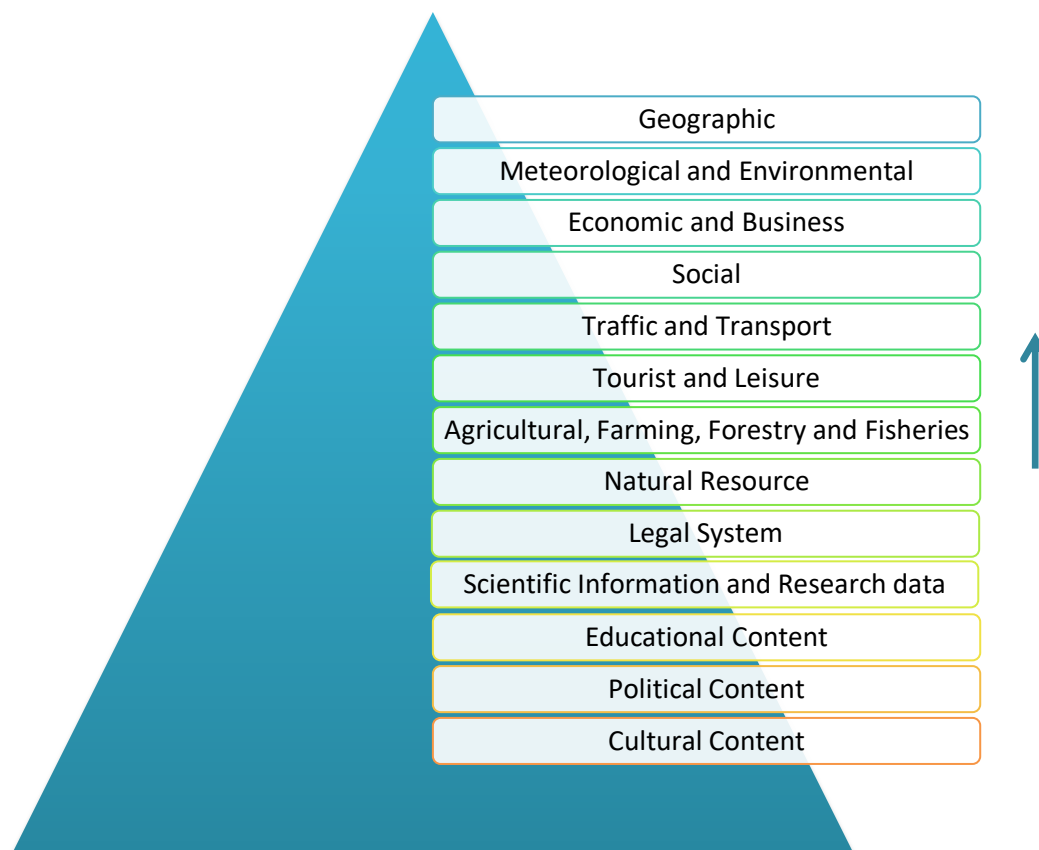


²³⁵ McKinsey Global Institute (2013), Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. October 2013 Report, p.4

²³⁶ ο.π. Capgemini (2015), Creating Value through Open Data, p. 22.

Η εμπορική επανάχρηση (re-use) των ανοικτών δεδομένων έχει εφαρμογή σε επιμέρους τομείς του δημοσίου τομέα με διαφορετική όμως δυνητική οικονομική αξία. Άλλες κατηγορίες πληροφοριών έχουν χαμηλότερη (βάση πυραμίδας) και άλλες υψηλότερη (κορυφή πυραμίδας) δυνατότητα εμπορευματοποίησης και συνεπώς εμπορική αξία, όπως φαίνεται και στο παρακάτω σχήμα.²³⁷

Σχήμα 9 – Εμπορική επαναχρησιμοποίηση των ανοικτών δεδομένων σε διάφορους τομείς (PSI-Public content)



Παράλληλα το σχετικό κεφάλαιο Α' του νόμου 4305/2014 που καθιέρωσε τα ανοικτά δεδομένα, εναρμονίζεται και με τις λοιπές πολιτικές που δρομολογεί η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να είναι σε θέση να αξιοποιήσει τις σχετικές ευκαιρίες και να είναι παγκοσμίως ανταγωνιστική στην οικονομία των δεδομένων. Συγκεκριμένα, η Ε.Ε. εγκαινίασε την εκπόνηση ενός σχεδίου δράσης για την εδραίωση της μελλοντικής οικονομίας που βασίζεται στα δεδομένα (European data economy strategy). Σύμφωνα με το πρότυπο ISO/IEC 2382-1, τα «δεδομένα» (data) αποτελούν επανερμηνεύσιμη παρουσίαση πληροφορίας κατά τυποποιημένο τρόπο κατάλληλο για επικοινωνία, διερμηνεία ή επεξεργασία. Τα δεδομένα μπορούν να δημιουργούνται από ανθρώπους

²³⁷ Οι τομείς στην κορυφή της πυραμίδας (Geographic, Meteorological and Environmental, Economic and Business, Social, Traffic and Transport, Tourist and Leisure, Agricultural, Farming, Forestry and Fisheries, Natural Resource, Legal System, Scientific Information and Research data) αναφέρονται σε πληροφορίες, ενώ οι τρεις στη βάση της πυραμίδας (educational, political, cultural) σε περιεχόμενο (πχ. ακαδημαϊκές μελέτες, ανακοινώσεις τύπου, ιστοσελίδες με αρχαιολογικό περιεχόμενο αντίστοιχα). Βλ. ο.π. Cargemini (2015), *Creating Value through Open Data*, p. 33.

ή να παράγονται από μηχανήματα/αισθητήρες, συχνά ως «υποπροϊόντα»²³⁸ και αφού καταγραφούν, μπορούν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω πολλές φορές, χωρίς απώλεια της αξιοπιστίας τους. Η δημιουργία της συγκεντρωτικής αξίας συνιστά τον πυρήνα της έννοιας της αξιακής αλυσίδας των δεδομένων. Για παράδειγμα, οι συγκεντρωτικές πληροφορίες θέσης από κινητά τηλέφωνα στα αυτοκίνητα μπορούν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω για την παροχή πληροφοριών σχετικά με την οδική κυκλοφορία σε πραγματικό χρόνο. Ταυτόχρονα η Ε.Ε. ήδη έχει ξεκινήσει αλλαγές, ώστε το συναφές νομικό πλαίσιο και οι σχετικές πολιτικές, οι οποίες αφορούν, για παράδειγμα, τη διαλειτουργικότητα, την προστασία των δεδομένων, την ασφάλεια και τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας (ΔΔΙ), να ευνοούν τον τομέα των δεδομένων και προκρίνει τη χρήση των δημόσιων συμβάσεων, με σκοπό τη μεταφορά των αποτελεσμάτων των τεχνολογιών δεδομένων στην αγορά.

Οι διατάξεις του νόμου 4305/2014 απηχούν το αναθεωρημένο ευρωπαϊκό πλαίσιο για την πολιτική της διάθεσης των ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση των δεδομένων του δημόσιου τομέα και την παγκόσμια τάση ανοίγματος των δημόσιων δεδομένων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον «Χάρτη των ανοικτών δεδομένων» που εξέδωσε η ομάδα G8 το 2013 (G8's Open Data Charter)²³⁹ που ενσωματώνει την αρχή των κατ' αρχήν ανοικτών δεδομένων (open by default) και τονίζει την ανάγκη καθιέρωσης της δυνατότητας για ελεύθερη και απρόσκοπτη περαιτέρω χρήση των δεδομένων τόσο από τους ανθρώπους όσο και από μηχανήματα, αντικαθιστώντας την ισχύουσα ρύθμιση σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία προϋποθέτει αίτημα του ενδιαφερόμενου (υπό την επιφύλαξη της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικότητας των πολιτών).²⁴⁰

²³⁸ Παραδείγματα: γεωχωρικές πληροφορίες, στατιστικά στοιχεία, μετεωρολογικά δεδομένα, ερευνητικά δεδομένα κ.λπ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Προς μια ακμάζουσα οικονομία βασιζόμενη στα δεδομένα», Βρυξέλλες 2.7.2014, COM(2014) 442 final, σελ. 5-6.

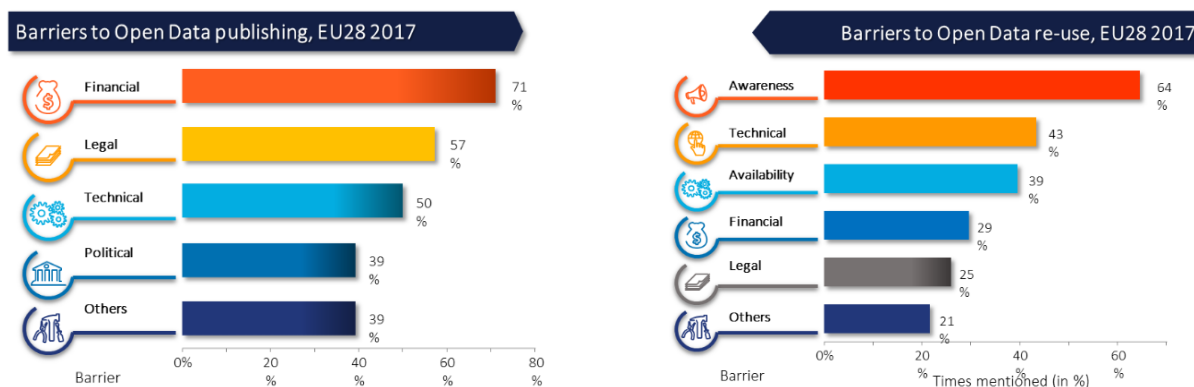
²³⁹ Principle 1: Open Data by Default, Principle 2: Quality and Quantity, Principle 3: Usable by All, Principle 4: Releasing Data for Improved Governance, Principle 5: Releasing Data for Innovation

<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

²⁴⁰ Η Οδηγία 95/46/ΕΚ για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και ο ν. 2472/1997, καθιερώνουν τη βασική αρχή του προκαθορισμένου και ειδικού σκοπού. Τούτο σημαίνει ότι κάθε επεξεργασία, όπως η διάθεση και περαιτέρω επεξεργασία, πρέπει να πραγματοποιείται για συγκεκριμένο σκοπό και επίσης ο σκοπός της πρώτης συλλογής και επεξεργασίας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του δημόσιου φορέα, δεν πρέπει να είναι ασυμβίβαστος με κάθε περαιτέρω σκοπό. Κατ' αρχήν λοιπόν, αν η περαιτέρω χρήση προσωπικών δεδομένων αποφασισθεί για κάθε σκοπό, για να είναι συμβατή με τη νομοθεσία για την προστασία των προσωπικών δεδομένων πρέπει να πραγματοποιείται με ανωνυμοποιημένα δεδομένα, και αφού ελεγχθεί ότι η ανωνυμοποίηση είναι αποτελεσματική, ότι δηλαδή δεν επιτρέπει σε συνδυασμό με άλλα δεδομένα που τυχόν ευρίσκονται ελεύθερα στο διαδίκτυο ή αλλού την ταυτοποίηση των ατόμων. Η Οδηγία 95/46/ΕΚ και ο ν. 2472/1997 επιτρέπουν την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων μόνο για συμβατούς με τον αρχικό σκοπούς. Συνεπώς για την περαιτέρω χρήση πρέπει να συγκεκριμενοποιείται ο σκοπός και να είναι συμβατός με τον αρχικό σκοπό συλλογής και επεξεργασίας. Βλ. Αιτιολογική έκθεση νόμου 4305/2014, σελ. 1 και 3.

Ρυθμιστικά επιμέρους θέματα σαφώς προκύπτουν και σχετίζονται με ζητήματα που αφορούν στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και στην προστασία των καταναλωτών, στα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, στην ασφάλεια αποθήκευσης των δεδομένων κ.α. Ορισμένα από τα πιο συχνά εμπόδια που σχετίζονται με τα ανοικτά δεδομένα, όπως αυτά αναφέρονται από τις διοικήσεις των κρατών μελών, αποτυπώνονται στα παρακάτω σχήματα.²⁴¹

Σχήμα 10 - Συχνά εμπόδια που σχετίζονται με τα ανοικτά δεδομένα στην Ε.Ε. (2017)



Μέχρι σήμερα σχεδόν όλες οι χώρες της Ε.Ε. έχουν προχωρήσει σε δημιουργία εθνικών πυλών ανοικτών δεδομένων, όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 1 – Θέσπιση εθνικών πυλών ανοικτών δεδομένων στις χώρες της Ε.Ε. (2009-2016)²⁴²

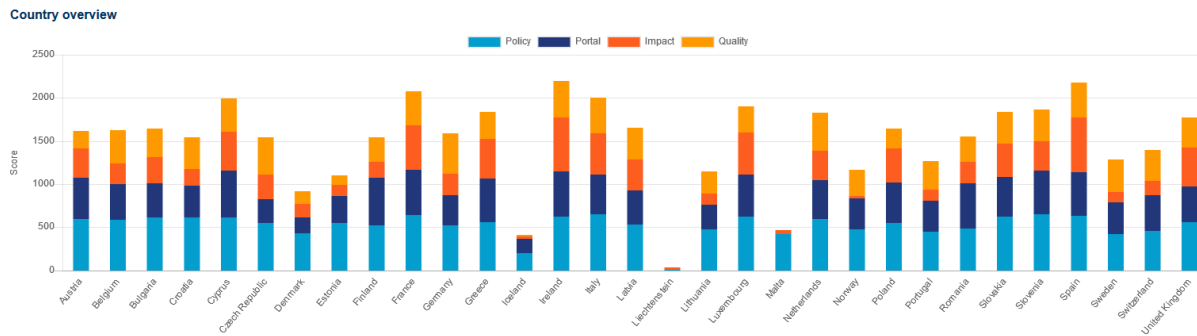
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	≥2016
Spain	Slovenia	Belgium		Austria	Bulgaria	Croatia	Iceland
	UK	Estonia		Denmark	Cyprus	Czech Republic	Latvia
		France		Germany	Finland	Hungary	Liechtenstein
		Italy		Greece	Ireland	Lithuania	Luxembourg
		Netherlands		Romania	Poland		Malta
		Norway		Slovakia			
		Portugal		Sweden			
				Switzerland			

²⁴¹ European data portal, Open data maturity in Europe 2017, open data for a European data economy, p. 89.

²⁴² ο.π. Capgemini (2015), Creating Value through Open Data. p. 43.

Παρόλα αυτά δεν βρίσκονται όλες οι χώρες στο ίδιο επίπεδο όσον αφορά τα ανοικτά δεδομένα, με βάση τους 4 δείκτες (policy, portal, impact, quality), που αποτυπώνεται για το 2018 στο παρακάτω σχήμα.

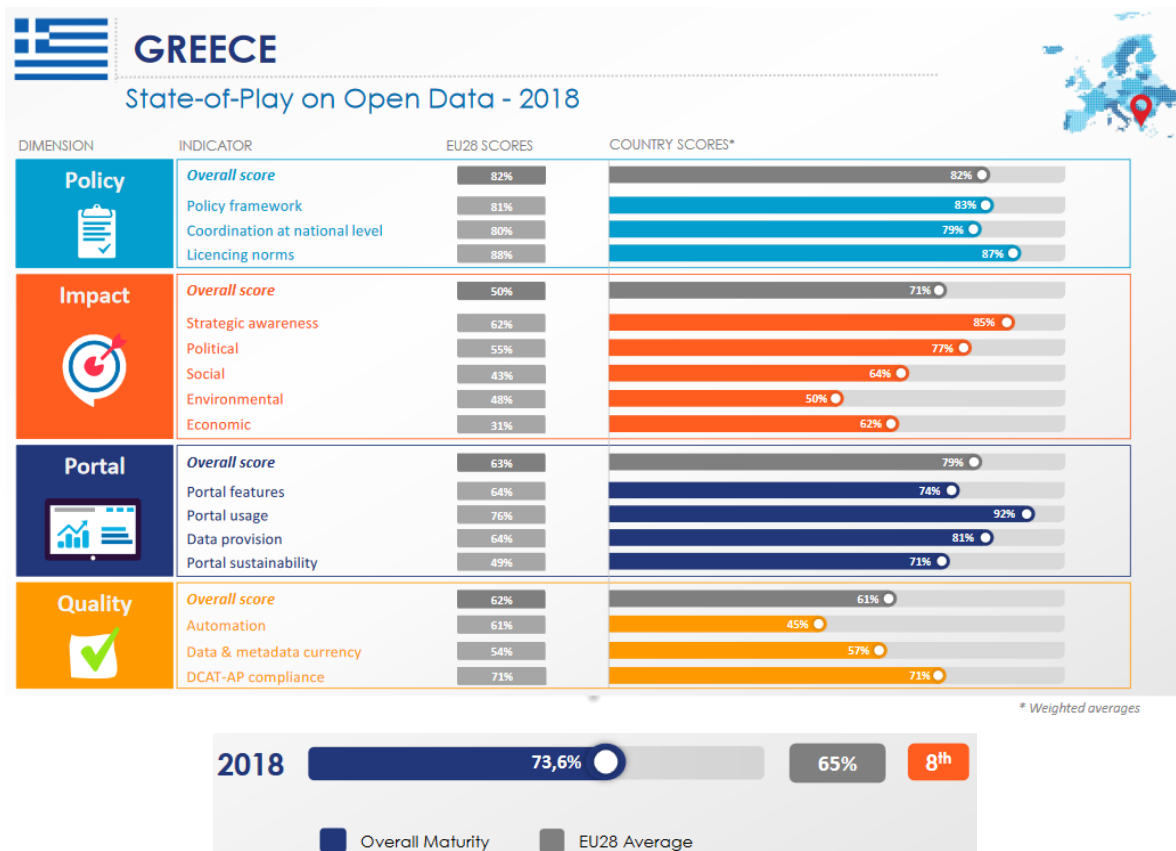
Σχήμα 11 - EU28 Open Data Maturity Scores (2018)



Πηγή: European data portal

Ειδικότερα η Ελλάδα βρίσκεται στην 8^η θέση για το 2018.

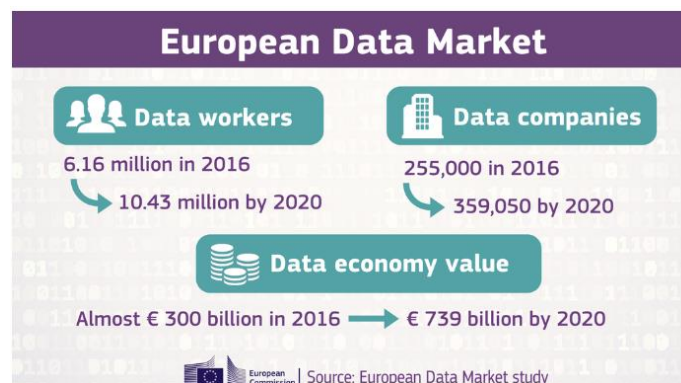
Σχήμα 12 – Η κατάσταση της Ελλάδας σε επίπεδο ωριμότητας ανοικτών δεδομένων (2018)



Πηγή: European data portal

Η Οδηγία 2013/37/ΕΕ που εισήγαγε τα ανοικτά δεδομένα επιδιώκει να απελευθερώσει το δυναμικό των δεδομένων κρατικής ιδιοκτησίας. Αποτελεί τμήμα του ψηφιακού θεματολογίου για την Ευρώπη και της οικονομικής αναπτυξιακής στρατηγικής «Ευρώπη 2020», που μεταξύ άλλων επιδιώκει να απελευθερώσει αυτό το δυναμικό. Η αγορά των δεδομένων (data market) περιλαμβάνει τα ψηφιακά δεδομένα που ανταλλάσσονται («προϊόντα» ή «υπηρεσίες») ως αποτέλεσμα της επεξεργασίας των ακατέργαστων δεδομένων. Η οικονομία δεδομένων (data economy) μετρά τις συνολικές επιπτώσεις της αγοράς δεδομένων στην οικονομία στο σύνολό της. Περιλαμβάνει την παραγωγή, τη συλλογή, την αποθήκευση, την επεξεργασία, τη διανομή, την ανάλυση, την παράδοση και την εκμετάλλευση των δεδομένων που επιτρέπουν οι ψηφιακές τεχνολογίες. Η οικονομία περιλαμβάνει επίσης τις άμεσες, έμμεσες και επαγόμενες επιδράσεις της αγοράς δεδομένων στην οικονομία.²⁴³ Στο παρακάτω σχήμα φαίνεται σε στρογγυλοποιημένα νούμερα για τα έτη 2016 και 2020, η συνολική ευρωπαϊκή αγορά δεδομένων σε επίπεδο εργαζομένων, εταιριών και συνολικής οικονομικής αξίας.

Σχήμα 13 - Ευρωπαϊκή αγορά δεδομένων (εργαζόμενοι, εταιρίες συνολική οικονομική αξία) / 2016-2020



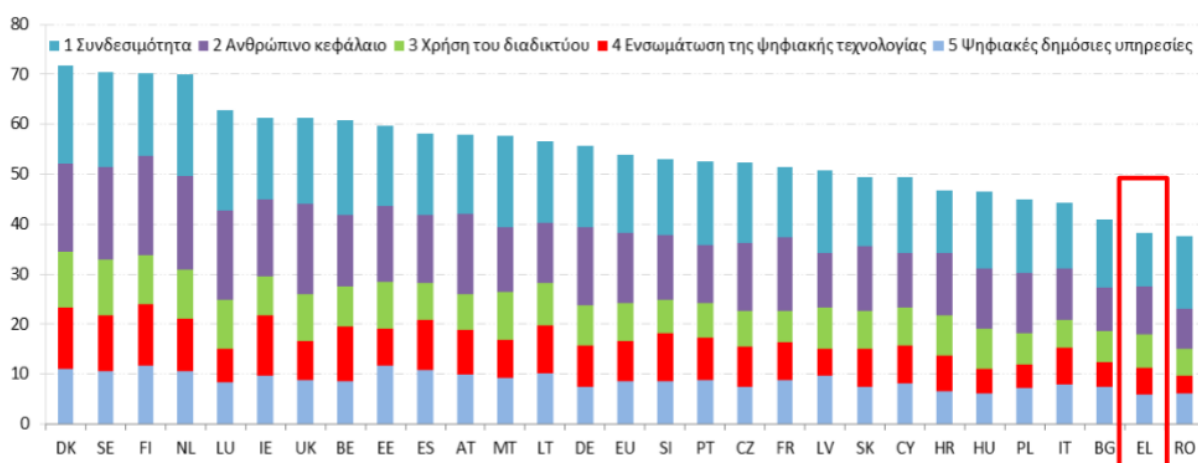
Αξίζει τέλος να αναφέρουμε ότι ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής και επίτροπος Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς Άντρους Άνσιπ (Andrus Ansip) τον Ιανουάριο του 2019 δήλωσε τα εξής: «Τα δεδομένα αποτελούν ολοένα και περισσότερο το οξυγόνο της σημερινής οικονομίας και η αξιοποίηση του δυναμικού των δημόσιων ανοικτών δεδομένων μπορεί να αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη. Η συνολική άμεση οικονομική αξία των πληροφοριών του δημόσιου τομέα και των δεδομένων που προέρχονται από δημόσιες επιχειρήσεις αναμένεται να αυξηθεί από 52 δισ. € το 2018 σε 194 δισ. € έως το 2030. Με τη θέσπιση αυτών των νέων κανόνων, θα μπορέσουμε να αποκομίσουμε τα μέγιστα από αυτή την ανάπτυξη».²⁴⁴

²⁴³ European Data Market, SMART 2013/0063, Final Report, February 1st 2017, p. 110, 123. The study was prepared for the European Commission (Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology) by IDC and Open Evidence.

²⁴⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου, Ψηφιακή Ενιαία Αγορά: συμφωνία των διαπραγματευτών της ΕΕ σχετικά με νέους κανόνες στον τομέα της κοινοχρησίας δεδομένων του δημόσιου τομέα Βρυξέλλες, 22 Ιανουαρίου 2019.

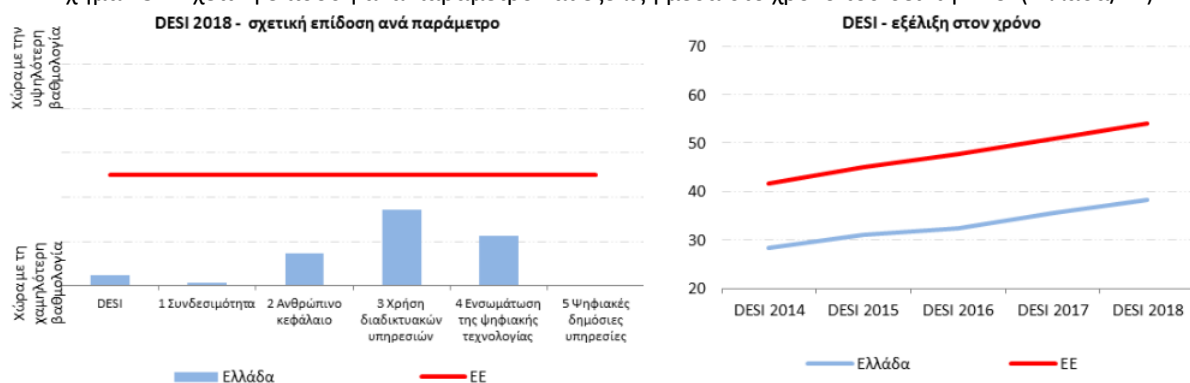
Στους δείκτες ψηφιακής ανάπτυξης και ειδικότερα στην έκθεση για το 2018²⁴⁵ σχετικά με τον σύνθετο δείκτη (Digital Economy and Society Index/DESI), που καταγράφει την πρόοδο που σημειώνουν τα κράτη μέλη ως προς την ψηφιοποίηση, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 27^η θέση για το 2018 (όπως και το 2017) στο σύνολο των 28 κρατών μελών της Ε.Ε. (όπως φαίνεται και στα παρακάτω σχήματα 14 και 15) και ανήκει στην ομάδα των χωρών με χαμηλές επιδόσεις. Υπάρχει πρόοδος σε σχέση με το παρελθόν, αλλά ακόμα χρειάζεται προσπάθεια για να φθάσουμε τουλάχιστον το μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. Ο δείκτης DESI είναι ένα εργαλείο που παρουσιάζει τις επιδόσεις των 28 κρατών μελών σε ένα μεγάλο φάσμα τομέων, από τη συνδεσιμότητα και τις ψηφιακές δεξιότητες μέχρι την ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων και των δημόσιων υπηρεσιών.

Σχήμα 14 – Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. με βάση το δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) - 2018



Πηγή: Digital Single Market, Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας 2018, Έκθεση χώρας για την Ελλάδα

Σχήμα 15 – Σχετική επίδοση ανά παράμετρο και εξέλιξη μέσα στο χρόνο του δείκτη DESI (Ελλάδα/ΕΕ)



Πηγή: Digital Single Market, Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας 2018, Έκθεση χώρας για την Ελλάδα

²⁴⁵ Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2018, Έκθεση χώρας για την Ελλάδα. Η έκθεση διαμορφώνεται από 5 κεφάλαια: 1) Συνδεσιμότητα (Σταθερά ευρυζωνικά δίκτυα, κινητά ευρυζωνικά δίκτυα και τιμές ευρυζωνικών συνδέσεων), 2) Ανθρώπινο κεφάλαιο (Χρήση του διαδικτύου, βασικές και προηγμένες ψηφιακές δεξιότητες) 3) Χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών (Χρήση από τους πολίτες του περιεχομένου, των επικοινωνιών και των επιχειρηματικών συναλλαγών) 4) Ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας (Ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων και ηλεκτρονικό εμπόριο), 5) Ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες (Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας).

Συνοψίζοντας ο έλληνας νομοθέτης για τη θέσπιση του νόμου 4305/2014 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2013/37/ΕΕ έλαβε υπόψη τα οικονομικά οφέλη από την αξιοποίηση των ανοικτών δεδομένων, τη μείωση κόστους από την αποδοτικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών (μέσω της πρόσβασης σε δεδομένα που δεν είχαν πριν), τη μείωση του κόστους συναλλαγής των πολιτών με το κράτος (καλύτερη ενημέρωση των πολιτών με αποτέλεσμα λιγότερες επισκέψεις στις δημόσιες υπηρεσίες), την αξία των ανοικτών δεδομένων εντασσόμενη στην συνολική ευρωπαϊκή οικονομία δεδομένων και την παγκόσμια τάση για άνοιγμα των δημόσιων δεδομένων (πχ. G8 Open Data Chapter).

7.3. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα και των ανοικτών δεδομένων

7.3.1. Το (προηγούμενο) θεσμικό πλαίσιο του ν. 3448/2006

Ο δημόσιος τομέας στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας αποστολής και των δραστηριοτήτων του, όπως ήδη αναφέρθηκε, συγκεντρώνει, παράγει, επεξεργάζεται και διαδίδει τεράστιο πλήθος πληροφοριών σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων (πχ. πληροφορίες νομικού και διοικητικού χαρακτήρα, οικονομικής, επιχειρηματικής, εκπαιδευτικής και κοινωνικής φύσεως, πληροφορίες σχετικά με τον τουρισμό κ.α.) που αποτελούν αγαθό τεράστιας οικονομικής αξίας και σημασίας. Η ύπαρξη διαφορετικών ρυθμίσεων και πρακτικών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την εκμετάλλευση των πληροφοριακών πόρων του δημόσιου τομέα, αναγνωρίστηκε ως φραγμός στην πλήρη αξιοποίηση του μεγάλου αυτού οικονομικού αγαθού, ενώ αναγκαίος κρίθηκε ο περιορισμός των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην κοινοτική αγορά.²⁴⁶ Προς άρση των παραπάνω περιορισμών και προς αντιμετώπιση συναφών προβλημάτων, εκδόθηκε αρχικά η Οδηγία 2003/98/ΕΚ για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (ν. 3448/2006, άρθρα 1-14), που βασικό στόχο είχε την ελάχιστη εναρμόνιση του σχετικού θεσμικού πλαισίου. Με τις διατάξεις του νόμου 3448 του 2006 διαμορφώθηκε για πρώτη φορά το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν τη δίκαιη, αναλογική και ισότιμη περαιτέρω χρήση των εγγράφων του δημόσιου τομέα, από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με στόχο τον αποκλεισμό ρυθμίσεων μονοπωλιακού χαρακτήρα, με παράλληλη πρόβλεψη των απαιτούμενων εγγυήσεων για την προστασία της δημόσιας τάξης, των προσωπικών δεδομένων και των δικαιωμάτων τρίτων.

²⁴⁶ Βουλή των Ελλήνων, Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων, «Έκθεση στο Νομοσχέδιο: Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», Αθήνα, 21.02.2006

Με αυτόν τον τρόπο άνοιξε το πεδίο για τη διαμόρφωση μιας νέας αγοράς πληροφοριών, με την παροχή «υπηρεσιών περιεχομένου» βασιζόμενων στην πρώτη ύλη των εγγράφων των δημόσιων αρχείων, η οποία, λόγω του όγκου των πληροφοριών που διαθέτει ο δημόσιος τομέας, προσέλαβε σημαντική οικονομική αξία. Παράλληλα, ενδυνάμωσε το ατομικό δικαίωμα της πληροφόρησης, καθώς και άλλα ατομικά δικαιώματα, δεδομένου ότι η χρήση των εγγράφων μπορεί να συνδέεται όχι μόνο με επιχειρηματικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς, αλλά και με την έρευνα, την επιστήμη, την τέχνη και την εκπαίδευση. Τα βασικά χαρακτηριστικά του νόμου (3448/2006) καταγράφονται ως ακολούθως.

Καθιερώθηκε ένα πλαίσιο κανόνων για την περαιτέρω χρήση εγγράφων, που εκδίδονται και βρίσκονται στην κατοχή των φορέων του δημόσιου τομέα καθώς και εγγράφων που εκδίδονται από άλλο φορέα του δημόσιου τομέα, βρίσκονται, όμως και τηρούνται στην υπηρεσία τους. Καθορίστηκε ως γενική αρχή η διευκόλυνση της περαιτέρω χρήσης των εγγράφων που εκδίδουν ή κατέχουν οι φορείς του δημόσιου τομέα, οι οποίοι υποχρεούνται να μεριμνούν και να εξασφαλίζουν την τήρηση των όρων και των προϋποθέσεων για την ορθή επαναχρησιμοποίηση τους από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (άρθρο 2). Η έννοια της «περαιτέρω χρήσης εγγράφων» αναφέρεται στο δικαίωμα για άντληση εγγράφων από τους δημόσιους φορείς και η αξιοποίησή τους για εμπορικούς ή μη σκοπούς. Ειδικότερα με βάση το άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 3448/2006 ως «περαιτέρω χρήση» νοείται η χρήση, από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα, για εμπορικούς ή μη σκοπούς, πέραν του αρχικού σκοπού της εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής, για τον οποίο εκδόθηκαν τα έγγραφα αυτά. Η ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ του φορέων του δημόσιου τομέα κατά την άσκηση της δημόσιας αποστολής τους δεν συνιστά περαιτέρω χρήση τα τις διατάξεις του νόμου.

Επίσης με τον ανωτέρω νόμο του 2006 θεσπίστηκαν ισότιμοι όροι και προϋποθέσεις για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών, προς αποφυγή αφενός άνισης μεταχείρισης και αφετέρου στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Διευκρινίστηκε ότι οι κείμενες διατάξεις για την πρόσβαση στα παραπάνω έγγραφα εξακολουθούν να ισχύουν, με την επιφύλαξη των ρυθμίσεων του νόμου 3448/2006. Προσδιορίστηκαν, για τους σκοπούς του νόμου, βασικές έννοιες όπως «Φορείς του Δημόσιου Τομέα», «Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου», «Έγγραφο προς περαιτέρω χρήση» και «Περαιτέρω χρήση» (άρθρο 4) και προβλέφθηκαν εξαιρέσεις (άρθρο 3) από την εφαρμογή της περαιτέρω χρήσης για τα έγγραφα.²⁴⁷

²⁴⁷ οι οποίες θα αναπτυχθούν παρακάτω με τις τροποποιήσεις που επέφερε ο ν. 4305/2014.

Περιελήφθησαν επιπλέον διαδικαστικά ζητήματα σχετικά με την προθεσμία των αιτήσεων για περαιτέρω χρήση εγγράφων, με την υποχρέωση έγγραφης γνωστοποίησης σε περίπτωση απόρριψης. Επιπλέον προβλέφθηκε ότι σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης του φορέα επιτρέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής (αίτηση θεραπείας), για επανεξέταση της αίτησης. Κατά της απόφασης απόρριψης της διοικητικής προσφυγής από τον οικείο φορέα ο αιτών δικαιούται να προσφύγει ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, για κρίση σε δεύτερο βαθμό κατά νόμο και κατ' ουσία (άρθρο 5).²⁴⁸

Προσδιορίστηκαν οι μορφές διάθεσης εγγράφων (άρθρο 6), με την πρόβλεψη ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα διαθέτουν τα έγγραφα για περαιτέρω χρήση, στη μορφή, στην οποία τα διατηρούν και αν είναι εφικτό, σε ηλεκτρονική μορφή, χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να διαμορφώνουν ή να προσαρμόζουν τα έγγραφα. Επίσης προβλέφθηκε ότι δεν επιτρέπεται αλλοίωση ή παραποίηση του περιεχομένου των εγγράφων με οποιονδήποτε τρόπο και ότι πρέπει να γίνεται αναφορά στην πηγή προέλευσης και στην ημερομηνία τελευταίας επικαιροποίησης τους. Οι περιορισμοί αυτοί γνωστοποιούνται εγγράφως στον αιτούντα κατά τη χορήγηση του εγγράφου (κάτι που εξακολουθεί να ισχύει και με το νέο θεσμικό πλαίσιο).²⁴⁹

Καθορίστηκε η δυνατότητα των φορέων του δημοσίου να επιτρέπουν την άνευ όρων περαιτέρω χρήση εγγράφων ή να επιβάλλουν όρους μέσω αδειοδότησης ή με άλλους τρόπους, συμπεριλαμβανομένης και της επιβολής τελών (άρθρο 7). Παράλληλα προσδιορίστηκαν οι Αρχές που διέπουν την επιβολή τελών για περαιτέρω χρήση εγγράφων (άρθρο 8). Προσδιορίστηκαν μέτρα σχετικά με τη διαφάνεια ως προς τους όρους χορήγησης των εγγράφων (άρθρο 9), τη διευκόλυνση της αναζήτησης εγγράφων προς περαιτέρω χρήση με ειδική μέριμνα για τη διευκόλυνση των ατόμων με αναπηρία (άρθρο 10), την αποφυγή διακρίσεων με εφαρμογή ισότιμων όρων (άρθρο 11) και ζητήματα σχετικά με την απαγόρευση αποκλειστικών ρυθμίσεων (άρθρο 12). Τέλος το άρθρο 14 που δεν αποτελεί μέρος της ενσωματωμένης Οδηγίας 2003/98/ΕΚ, προέβλεπε την έκδοση Κώδικα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα με Προεδρικό Διάταγμα για την κωδικοποίηση των διατάξεων που αφορούν σχετικά ζητήματα πρόσβασης σε στοιχεία της διοίκησης.

²⁴⁸ διαδικασία η οποία άλλαξε, αφού οι παράγραφοι 3, 4 και 5 του ν. 3448/2006 που αφορούν τα σχετικά με τη διαδικασία σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 5 παρ.1 του ν.4305/2014, (ΦΕΚ Α 237/31.10.2014) με βάση το άρθρο 1 παρ.4 της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ. Βλ. παρακάτω κεφάλαιο 7.3.3.

²⁴⁹ Βλ. και άρθρο 10 του ΠΔ 28/2015, όπου προβλέπεται ότι οι φορείς του δημόσιου τομέα δεν φέρουν ευθύνη για τις περιπτώσεις μη ορθής περαιτέρω χρήσης των εγγράφων (βλ. άρθρο 10 παρ. 4 εδάφιο α' του ΠΔ/28/2015).

7.3.2. Τα βασικά σημεία του νόμου 4305/2014 συγκριτικά με το νόμο 3448/2006

Στον πυρήνα του ν. 4305/2014 ως ουσιώδης καινοτομία συγκριτικά με το Ν. 3448/2006, εδράζεται η καθιέρωση της αρχής της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα,²⁵⁰ που σημαίνει ότι διατίθενται από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσής τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου ή πράξη της διοίκησης (αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας).²⁵¹ Επικράτησε συνεπώς η άποψη ότι τα οφέλη από την ελεύθερη διάθεση δεδομένων, πληροφοριών και εγγράφων θα υπερκεράσουν τα όποια κόστη. Ειδικότερα, η ανοικτή διάθεση των δημοσίων δεδομένων συνιστά μία αναγκαία διάσταση για μια σύγχρονη και εξωστρεφή δημόσια διοίκηση, καθώς, μεταξύ άλλων ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο δημόσιο (αρχή φανεράς δράσης της διοίκησης), καθιστά δυνατή τη μείωση κόστους από την αποδοτικότερη λειτουργία του συνόλου του δημοσίων υπηρεσιών, καθώς οι δημόσιοι φορείς θα αποκτήσουν πλέον άμεση πρόσβαση σε δεδομένα (δυνατότητα που δεν είχαν) και μπορεί να οδηγήσει σε οικονομικά οφέλη τόσο από υπηρεσίες που αναπτύσσονται με τα ανοικτά δεδομένα όσο και από το εισόδημα που δημιουργούν οι νέες θέσεις απασχόλησης που δημιουργούνται. Συνεπώς ενισχύεται η ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και συνακόλουθα ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα συγκεκριμένων κλάδων της οικονομίας. Οι πολιτικές ανοικτών δεδομένων ενθαρρύνουν την ευρεία διαθεσιμότητα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα για προσωπικούς ή εμπορικούς σκοπούς, με ελάχιστους ή καθόλου νομικούς, τεχνικούς ή οικονομικούς περιορισμούς και προωθούν την κυκλοφορία των πληροφοριών όχι μόνο για τους οικονομικούς φορείς αλλά και για το κοινό.²⁵²

Τα δεδομένα που κατέχουν βιβλιοθήκες, πανεπιστημιακές βιβλιοθήκες, μουσεία και αρχεία, που δεν καλύπτονταν από την οδηγία του 2003, εμπίπτουν τώρα στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας του 2013 (ν. 4305/2014). Τροποποιήθηκε επίσης η αρχή της χρέωσης για την περαιτέρω χρήση δεδομένων. Ενώ η Οδηγία του 2003 (ν. 3448/2006) απαιτούσε τα δεδομένα από τους δημόσιους φορείς να χρεώνονται σε τιμή που δεν υπερβαίνει το κόστος συλλογής και διάδοσης των δεδομένων, η Οδηγία του 2013 περιορίζει σαφώς αυτόν τον κανόνα στις βιβλιοθήκες και τους δημόσιους φορείς που χρειάζονται αυτό το εισόδημα για την εκτέλεση των εργασιών τους. Όλοι οι υπόλοιποι φορείς απαιτείται να παρέχουν τα δεδομένα δωρεάν ή με αντίτιμο όχι παραπάνω από το κόστος αναπαραγωγής, παροχής και διάθεσης των δεδομένων (οριακό κόστος) στους

²⁵⁰ Άρθρο 1 ν. 3448/2006, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 ν. 4305/2014 και αντίστοιχα άρθρο 5 ΠΔ 28/2015.

²⁵¹ Άρθρο 2 ν. 3448/2006 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν. 4305/2014 και αντίστοιχα άρθρο 6 ΠΔ 28/2015.

²⁵² βλ. και Αιτιολογική έκθεση Ν. 4305/2014.

ενδιαφερόμενους χρήστες και περαιτέρω χρήστες, όπου στην σημερινή εποχή των ηλεκτρονικών μεταφορτώσεων, μπορεί να είναι κοντά στο μηδέν.

Επίσης σημαντικό είναι ότι η Οδηγία του 2003 δεν υποχρέωνε τις χώρες της ΕΕ να επιτρέπουν την περαιτέρω χρήση των δεδομένων δημόσιων φορέων, ενώ η Οδηγία του 2013 προβλέπει δικαίωμα περαιτέρω χρήσης, καθιστώντας δυνατή την περαιτέρω χρήση όλου του περιεχομένου που είναι προσβάσιμο δυνάμει των εθνικών νόμων περί πρόσβασης στις πληροφορίες. Συνεπώς η Οδηγία του 2003 και αντίστοιχα και ο ν. 3448/2006 δεν επέτρεπαν την πλήρη αξιοποίηση των δεδομένων του δημοσίου τομέα, αφού δεν περιείχαν υποχρέωση για παροχή πρόσβασης σε έγγραφα ή υποχρέωση χορήγησης άδειας για περαιτέρω χρήση ή διάθεσης τους με ηλεκτρονικό τρόπο, ενώ οι κανόνες για τέλη ήταν ασαφείς.²⁵³

7.3.3. Οι ειδικότερες διατάξεις και οι τροποποιήσεις που επήλθαν με το νόμο 4305/2014

Με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 (ν. 4305/2014), θεσπίζεται σαφής υποχρέωση των φορέων του δημοσίου τομέα να προσφέρουν τα έγγραφα, τις πληροφορίες και τα δεδομένα τους ανοικτά για περαιτέρω χρήση, εφόσον η παροχή τους εμπίπτει στο πεδίο της δημόσιας αποστολής τους, δηλαδή όσα οι φορείς εκδίδουν ή διαχειρίζονται και κατέχουν, λόγω αρμοδιότητας καθώς και ο καθορισμός όρων, προϋποθέσεων και τρόπων διευκόλυνσης της περαιτέρω χρήσης των ανωτέρω εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων.

Εξαιρούνται οι περιπτώσεις όπου η πρόσβαση περιορίζεται ή απαγορεύεται βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπονταν ήδη στο ν. 3448/2006 ή όσες επήλθαν μετά τις τροποποιήσεις του ν. 4305/2014 και οι οποίες θα πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς (αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας). Ο όρος «ανοικτά δεδομένα» όπως προαναφέρθηκε αναφέρεται σε ένα υποσύνολο δεδομένων, δηλαδή σε δεδομένα τα οποία τίθενται δωρεάν στη διάθεση όλων για περαιτέρω χρήση τόσο για εμπορικούς όσο και για μη εμπορικούς σκοπούς.

Ο όρος «έγγραφα» αντικαταστάθηκε σε όλη την έκταση του νόμου από τα «έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα», ενώ η λογική της πρόβλεψης (που περιείχε και ο νόμος 3448/2006 για τα έγγραφα) παρέμεινε και συγκεκριμένα: «Οι κείμενες διατάξεις για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, καθώς και τις πληροφοριακές υποχρεώσεις των φορέων του δημοσίου τομέα, εξακολουθούν να ισχύουν, με την επιφύλαξη των ρυθμίσεων αυτού του νόμου». Ο όρος «Έγγραφο» κατά την έννοια του νόμου 4305/2014 περιλαμβάνει κάθε έγγραφο, τμήμα εγγράφου, πληροφορία ή δεδομένο που

²⁵³ Ιγγλεζάκης Ιωάννης (2014), Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα (Ν. 4305/2014), Συνήγορος τεύχος 106/2014, σελ. 70.

εκδίδεται ή έχει ανατεθεί προς διαχείριση στους φορείς του δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, και ιδίως μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις των 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 του νόμου λογίζονται και τα ιδιωτικά έγγραφα που βρίσκονται σε αρχεία (φακέλους) φορέων του δημόσιου τομέα και χρησιμοποιήθηκαν ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής τους δράσης.

Ο όρος «Περαιτέρω χρήση» όπως προαναφέρθηκε περιλαμβάνει τη χρήση εγγράφων για εμπορικούς ή μη σκοπούς, πέραν του αρχικού σκοπού της εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής, για τον οποίο εκδόθηκαν τα έγγραφα αυτά.²⁵⁴ Στην παράγραφο 2 του άρθρου 2 του Ν. 4305/2014, εξειδικεύεται και ορίζεται περαιτέρω, η αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας όπου τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα κάθε φορέα ταξινομούνται πλέον σε 4 κατηγορίες: α) όσα διατίθενται στο διαδίκτυο ως σύνολο δεδομένων ή μέσω προγραμματιστικών διεπαφών σε ανοικτό μηχαναγνώσιμο μορφότυπο, β) όσα διατίθενται ανοικτά για περαιτέρω χρήση, αλλά δεν είναι δυνατή η διαδικτυακή διάθεσή τους, όποτε απαιτείται η υποβολή αίτησης,²⁵⁵ γ) εκείνα για τα οποία οι δημόσιοι φορείς εξαιρετικώς επιβάλλουν όρους για την πρόσβαση και περαιτέρω χρήση τους μέσω αδειοδότησης ή μέσω της επιβολής τελών, και τέλος δ) εκείνα για τα οποία απαγορεύεται η πρόσβαση δυνάμει άλλων νομοθετικών προβλέψεων, ιδίως για λόγους προστασίας προσωπικών δεδομένων, ιδιωτικότητας των πολιτών, εθνικής ασφάλειας, άμυνας ή δημόσιας τάξης, πνευματικής ιδιοκτησίας, απορρήτου και λοιπών προβλεπόμενων στην οικεία νομοθεσία απορρήτων.

Το πεδίο εφαρμογής του νόμου 4305/2014 επεκτείνεται ρητώς και στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τόσο συνταγματικά, όσο και νομοθετικά κατοχυρωμένες, αφού στον ορισμό της έννοιας «Φορείς του δημόσιου τομέα» προστέθηκαν και οι ανεξάρτητες αρχές (με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 4305/2014). Έτσι πλέον ως «Φορείς δημοσίου τομέα»²⁵⁶ (που καταλαμβάνονται από το πεδίο εφαρμογής του νόμου) ορίζονται: «οι κρατικές αρχές, οι κεντρικές, περιφερειακές και ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ., οι οργανισμοί

²⁵⁴ Στο άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 4305/2014 ορίζεται: «Τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα του δημοσίου τομέα διατίθενται από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσης τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου ή πράξη της διοίκησης (αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας)».

²⁵⁵ Άρθρο 6 ΠΔ 28/2015.

²⁵⁶ Βλ. και άρθρο 8 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 4 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 ν. 4305/2014).

δημόσιου δικαίου και οι ενώσεις που σχηματίζονται από μία ή περισσότερες από τις αρχές αυτές ή από έναν ή περισσότερους από τους οργανισμούς δημόσιου δικαίου».²⁵⁷

Επίσης το πεδίο εφαρμογής επεκτάθηκε και σε βιβλιοθήκες, (συμπεριλαμβανομένων των βιβλιοθηκών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων), μουσεία και αρχεία, καθώς οι φορείς αυτοί κατέχουν σημαντικό αριθμό πολύτιμων πόρων και πληροφοριών του δημόσιου τομέα, υψηλής προστιθέμενης αξίας.²⁵⁸ Όσον αφορά ειδικά τα Αρχεία του Κράτους, εξακολουθούν να ισχύουν οι ειδικότερες διατάξεις που τα διέπουν, με την αυτονόητη επιφύλαξη της νομοθεσίας περί προσωπικών δεδομένων. Το αυτό ισχύει και για τις ειδικότερες διατάξεις της νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων. Άλλοι τύποι πολιτιστικών ιδρυμάτων (όπως ορχήστρες, λυρικές σκηνές, μπαλέτα και θέατρα), συμπεριλαμβανομένων των αρχείων που ανήκουν στα ιδρύματα αυτά, εξαιρούνται, λόγω της ιδιαιτερότητάς τους ως «τέχνες του θεάματος». Δεδομένου ότι σχεδόν όλο το υλικό τους καλύπτεται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας τρίτων και θα εξαιρείτο από το πεδίο εφαρμογής του νόμου, συνεπώς η υπαγωγή τους στο πεδίο εφαρμογής θα είχε περιορισμένα αποτελέσματα.²⁵⁹

Αποσαφηνίστηκαν επιπλέον θεμελιώδεις έννοιες με το άρθρο 4 του ν. 4305/2014,²⁶⁰ με τους εκεί παρατεθειμένους ορισμούς, οι οποίοι είναι πλέον περισσότεροι (με προσθήκη για τις έννοιες «Έγγραφο, πληροφορία ή δεδομένα σε μηχαναγνώσιμο μορφότυπο»,²⁶¹ «Ανοικτό μορφότυπο»,²⁶² «Ανοικτό επίσημο πρότυπο»²⁶³) και ρητή αναφορά στα «Δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα».²⁶⁴ Στην τελευταία περίπτωση η ανωνυμοποίηση εξακολουθεί να θεωρείται ως η ενδεδειγμένη λύση,

²⁵⁷ Στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 ως «Οργανισμός δημόσιου δικαίου» ορίζεται κάθε οργανισμός που: α) Έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα. β) Έχει νομική προσωπικότητα. γ) Χρηματοδοτείται για τη δραστηριότητά του κατά κύριο λόγο από το Κράτος, τους Ο.Τ.Α. ή άλλους οργανισμούς δημόσιου δικαίου, είτε η διαχείρισή του υπόκειται στην εποπτεία των ανωτέρω είτε διοικείται, διευθύνεται ή εποπτεύεται από όργανο, του οποίου ο μεγαλύτερος αριθμός των μελών διορίζεται από το Κράτος, τους Ο.Τ.Α. ή άλλους οργανισμούς δημόσιου δικαίου.

²⁵⁸ παρ. 4 του άρθρου 3 του Ν. 4305/2014.

²⁵⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση νόμου 4305/2014.

²⁶⁰ Άρθρο 8 ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 4 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 ν. 4305/2014).

²⁶¹ Θεωρείται «το ψηφιακό έγγραφο, η πληροφορία ή τα δεδομένα που είναι διαρθρωμένα κατά τρόπο ώστε οι εφαρμογές λογισμικού να μπορούν εύκολα να εντοπίζουν, να αναγνωρίζουν και να εξάγουν συγκεκριμένα δεδομένα, συμπεριλαμβανομένης της εσωτερικής τους δομής». Αντίστοιχα άρθρο 8 παρ. 5. του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 4 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 ν. 4305/2014).

²⁶² που ορίζεται ως «ένα μορφότυπο το οποίο δεν εξαρτάται από πλατφόρμα και διατίθεται στο κοινό χωρίς οποιονδήποτε περιορισμό που να παρεμποδίζει την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών, εγγράφων ή δεδομένων». Αντίστοιχα άρθρο 8 παρ. 6. του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 4 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 ν. 4305/2014).

²⁶³ δηλαδή «ένα πρότυπο που έχει καθορισθεί σε γραπτή μορφή και το οποίο περιγράφει λεπτομερώς τις προδιαγραφές για τις απαιτήσεις σχετικά με τον τρόπο διασφάλισης της διαλειτουργικότητας του λογισμικού».

²⁶⁴ «τα δεδομένα, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 περίπτωση α' του ν. 2472/ 1997», όπου το τελευταίο ορίζει ως δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα: «κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο υποκείμενο των δεδομένων. Δεν λογίζονται ως δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα τα στατιστικής φύσεως συγκεντρωτικά στοιχεία, από τα οποία δεν μπορούν πλέον να προσδιορισθούν τα υποκείμενα των δεδομένων». Βλ. και άρθρο 3 παράγραφοι 3 και 5 του ν. 4305/2014.

αρκεί να είναι αποτελεσματική, δηλαδή να μην μπορεί να γίνει ταυτοποίηση των ατόμων μετά από συνδυασμό με άλλα δεδομένα.

Το κέντρο βάρους στρέφεται πλέον από την έννοια του εγγράφου σε εκείνη του δεδομένου, και κατά λογική μετεξέλιξη σε εκείνη της πληροφορίας, δηλ. του δεδομένου που αποκτά ορισμένη σημασία. Όπως προαναφέρθηκε τα δεδομένα αποτελούν «επανερμηνεύσιμη παρουσίαση πληροφορίας κατά τυποποιημένο τρόπο κατάλληλο για επικοινωνία, διερμηνεία ή επεξεργασία» και μπορούν είτε να δημιουργούνται από ανθρώπους είτε να παράγονται από μηχανήματα. Το έγγραφο μπορεί να περιέχει μία ή περισσότερες πληροφορίες, ενώ πληροφορίες μπορεί να ανευρίσκονται και εκτός των εγγράφων.²⁶⁵

Παράλληλα με το νόμο 4305/2014 υιοθετείται και αποσαφηνίζεται η έννοια σημαντικών εργαλείων που εξασφαλίζουν την ανοικτή διάθεση συνόλων δεδομένων και πληροφοριών, όπως ότι οι φορείς του δημοσίου τομέα διαθέτουν τα έγγραφα, τις πληροφορίες και τα δεδομένα τους σε οποιαδήποτε προϋπάρχουσα μορφή ή γλώσσα και, εφόσον είναι δυνατόν, με ανοικτούς και μηχαναγνώσιμους μορφότυπους, μαζί με τα μεταδεδομένα τους τα οποία είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα του φορέα ή στο www.data.gov.gr. (άρθρο 6 παρ. 1, ν. 4305/2014) και πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να συμμορφώνονται με τα ανοικτά επίσημα πρότυπα.²⁶⁶

Κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, τίθεται εύλογος περιορισμός στην υποχρέωση ανοικτής διάθεσης των δεδομένων του δημοσίου τομέα στις περιπτώσεις που η έκδοση ή προσαρμογή των εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων προκειμένου να διατεθούν ανοικτά, απαιτεί δυσανάλογη προσπάθεια που υπερβαίνει έναν απλό χειρισμό. Τέτοια θεωρούνται, ενδεικτικά, η προσπάθεια που απαιτείται για την ψηφιοποίηση έγχαρτων αρχείων, δεδομένου ότι προϋποθέτει πρόσθετους πόρους και χρηματοδότηση, σε αντιδιαστολή με αρχεία που είναι ήδη ψηφιακά, και επομένως ευχερώς επεξεργάσιμα.

Όσο και αν η αξία για ανοικτά δεδομένα είναι πολύτιμη για πολίτες, επιχειρήσεις και κράτη έχουν προβλεφθεί διάφορες εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του νόμου,²⁶⁷ που αφορούν σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα, όπου πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς από τον φορέα που τα κατέχει

²⁶⁵ παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 4305/2014. Βλ και Αιτιολογική έκθεση νόμου 4305/2014.

²⁶⁶ Βλ. και Άρθρο 10 (Διαθέσιμα μορφότυπα) του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 6 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 ν. 4305/2014).

²⁶⁷ Βλ. και άρθρο 7 του ΠΔ 28/2015 με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής - Εξαιρέσεις» (Άρθρο 3 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 παρ. 1 ν. 3613/2007 και με το άρθρο 3 ν. 4305/2014).

σε περίπτωση που εμπίπτει το αντικείμενο της αίτησης σε κάποια από αυτές.²⁶⁸ Ειδικότερα διατηρήθηκαν ή τροποποιήθηκαν οι υπάρχουσες εξαιρέσεις που είχαν προβλεφθεί υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς και προστέθηκαν ρητά ορισμένες ακόμα. Συνεπώς οι διατάξεις των άρθρων 1 έως 13 του νόμου 4305/2014 δεν εφαρμόζονται σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα που αφορούν τα παρακάτω (και ισχύουν ως εξής):

- ✘ Η παροχή των οποίων είναι δραστηριότητα που δεν εμπίπτει στη δημόσια αποστολή των οικείων φορέων του δημόσιου τομέα, όπως ορίζεται από τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις».
- ✘ Για τα οποία τρίτοι διαθέτουν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας.
- ✘ Στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 5 του άρθρου 5 του ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας),²⁶⁹ καθώς και σύμφωνα με κάθε άλλη σχετική διάταξη και ιδίως για λόγους που αφορούν την εθνική ασφάλεια, την άμυνα, τη δημόσια τάξη, την εξωτερική πολιτική ή την ασφάλεια πληροφοριακών συστημάτων.
- ✘ Επίσης όσα εμπίπτουν σε διατάξεις περί απορρήτου (φορολογικό, στατιστικό, εμπορικό, βιομηχανικό, επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό) ή περί προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς (από κλοπή, λεηλασία, βανδαλισμό, λαθρανασκαφή, αρχαιοκαπηλία) ή γενικά προς αποφυγή έκθεσης σε κίνδυνο κινητών και ακινήτων μνημείων και χώρων που προστατεύονται βάσει του ν. 3028/2002.
- ✘ Σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα για την πρόσβαση στα οποία απαιτείται από ειδικές διατάξεις η απόδειξη ειδικού εννόμου συμφέροντος από τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις.
- ✘ Σε τμήματα εγγράφων, σε πληροφορίες και δεδομένα που περιέχουν μόνο λογότυπα, εμβλήματα και σήματα.
- ✘ Σε έγγραφα, τμήματα εγγράφων, πληροφορίες και δεδομένα στα οποία είτε η πρόσβαση απαγορεύεται ή περιορίζεται για λόγους προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα,²⁷⁰ είτε στα οποία επιτρέπεται η πρόσβαση, η περαιτέρω χρήση τους όμως είναι ασυμβίβαστη βάσει νόμου με τη νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα,²⁷¹ όπως αυτές κάθε φορά ισχύουν. Συνεπώς, ως βασική αρχή ισχύει, ότι η περαιτέρω χρήση αφορά προεχόντως δεδομένα που δεν σχετίζονται με ατομικές υποθέσεις και ατομικές διοικητικές πράξεις, (οι οποίες κατά κανόνα περιλαμβάνουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα).

²⁶⁸ Βλ. και άρθρο 6 παρ. 2 και άρθρο 7 του ΠΔ 28/2015.

²⁶⁹ Βλ. παραπάνω υποσημειώσεις 75, 76.

²⁷⁰ π.χ. με ειδικές προβλέψεις για ανωνυμοποίηση σε σχέση με την περαιτέρω χρήση, με όρους προς τον τελικό χρήστη για τη διασφάλιση της ανωνυμοποίησης κ.α.

²⁷¹ Νόμος 2472/1997 (ΦΕΚ Α' 50).

- ✘ Επίσης όσα βρίσκονται στην κατοχή δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών φορέων και των θυγατρικών τους εταιρειών ή άλλων οργανισμών και των θυγατρικών τους εταιρειών, με σκοπό την εκπλήρωση δημόσιας αποστολής με τη μορφή ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής (μπορεί όμως να χορηγούνται για περαιτέρω χρήση, εφόσον αυτό προβλέπεται από γενικές διατάξεις ή διατάξεις που διέπουν τον οικείο φορέα).
- ✘ Και τέλος όσα ευρίσκονται στην κατοχή εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων, στα οποία συμπεριλαμβάνονται καθιερωμένοι φορείς για τη μεταφορά των αποτελεσμάτων της έρευνας, σχολείων και Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, με την εξαίρεση βιβλιοθηκών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, και σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα που ευρίσκονται στην κατοχή πολιτιστικών ιδρυμάτων, εκτός βιβλιοθηκών, μουσείων και αρχείων (μπορεί όμως να χορηγούνται για περαιτέρω χρήση, εφόσον αυτό προβλέπεται από γενικές διατάξεις ή διατάξεις που διέπουν τον οικείο φορέα).

Άλλα σημαντικά σημεία του ν. 4305/2014 είναι ότι περιγράφεται το νέο θεσμικό πλαίσιο της άσκησης προσφυγών²⁷² σε περίπτωση απορριπτικών αποφάσεων²⁷³ για την πρόσβαση και περαιτέρω χρήση (εγγράφων δεομένων, πληροφοριών) και απλοποιείται η διαδικασία της διοικητικής και της δικαστικής προστασίας σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης.²⁷⁴ Συγκεκριμένα, προβλέπεται απευθείας άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης που ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης στον αιτούντα και εν συνεχεία αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Η αίτηση ακύρωσης μπορεί να ασκηθεί από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, επομένως όχι μόνο από τον αιτούντα διοικούμενο (σε περίπτωση απόρριψης της προσφυγής του), αλλά και από τον δημόσιο φορέα (σε περίπτωση αποδοχής της προσφυγής από τον Γενικό Επιθεωρητή). Οι φορείς του δημοσίου τομέα μεριμνούν,

²⁷² Βλ. και Άρθρο 9 (Προθεσμία αιτήσεων για περαιτέρω χρήση εγγράφων) του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 5 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 5 και 14 παρ. 1 ν. 4305/2014).

²⁷³ Αν εκδοθεί απορριπτική απόφαση, οι φορείς του δημοσίου τομέα ανακοινώνουν τους λόγους απόρριψης στον αιτούντα βάσει των σχετικών διατάξεων. Αν η απορριπτική απόφαση βασίζεται στο άρθρο 7 παρ. 1 στοιχείο β' (δηλαδή σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα, για τα οποία τρίτοι διαθέτουν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας), ο φορέας του δημοσίου τομέα συμπεριλαμβάνει αναφορά στο φυσικό ή νομικό πρόσωπο που είναι ο δικαιούχος, όταν είναι γνωστός, ή, εναλλακτικά, στον αδειοδότη από τον οποίο ο φορέας του δημοσίου τομέα έχει λάβει το σχετικό υλικό. Βιβλιοθήκες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και βιβλιοθήκες Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, μουσεία και αρχεία δεν απαιτείται να περιλαμβάνουν τέτοια αναφορά. Άρθρο 9 παρ. 3 του ΠΔ 28/2015.

²⁷⁴ Αν δεν προβλέπεται προθεσμία για την έγκαιρη χορήγηση των εγγράφων, οι παραπάνω φορείς χορηγούν το έγγραφο μέσα σε είκοσι εργάσιμες ημέρες από την παραλαβή της αίτησης. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται μέχρι είκοσι επιπλέον εργάσιμες ημέρες για τις περίπλοκες ή μεγάλης κλίμακας αιτήσεις. Στην περίπτωση αυτή γνωστοποιείται στον αιτούντα, μέσα σε τρεις εβδομάδες από την αρχική αίτηση, ότι απαιτείται περισσότερος χρόνος για την επεξεργασία της. Άρθρο 9 παρ. 2 του ΠΔ 28/2015.

ώστε οι πολίτες να ενημερώνονται σχετικά με τις διοικητικές προσφυγές και τα ένδικα μέσα που μπορούν να ασκήσουν.²⁷⁵

Προβλέπεται επίσης το καθεστώς αδειοδότησης για την περίπτωση επιβολής όρων στην περαιτέρω χρήση εγγράφων.²⁷⁶ Ειδικότερα σε σχέση με κάθε περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων, οι φορείς του δημόσιου τομέα μπορούν, οσάκις ενδείκνυται, να επιβάλουν όρους στην περαιτέρω χρήση μέσω άδειας, όπως είναι η αναφορά της πηγής και η δήλωση περί της καθ' οιονδήποτε τρόπο τροποποίησης του εγγράφου, των δεδομένων ή της πληροφορίας από τον περαιτέρω χρήστη.²⁷⁷ Τυχόν άδειες για περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να θέτουν τους λιγότερους δυνατούς περιορισμούς στην περαιτέρω χρήση, παραδείγματος χάριν περιορίζοντάς τους στην ένδειξη της πηγής. Οι ανοιχτές άδειες που διατίθενται διαδικτυακά, παρέχουν ευρύτερα δικαιώματα περαιτέρω χρήσης χωρίς τεχνολογικούς, οικονομικούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς, οι οποίες στηρίζονται σε μορφότυπους ανοικτών δεδομένων και επειδή έχουν σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό, ο νόμος προβλέπει την εξασφάλιση της διάθεσής ανοικτών αδειών από τους δημόσιους φορείς. Στην περίπτωση που παρέχονται προσωπικά δεδομένα προς περαιτέρω χρήση πρέπει να συμπεριλαμβάνεται ρήτρα προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Έτσι, όταν διατίθενται προσωπικά δεδομένα πρέπει να αναφέρεται ο αρχικός σκοπός της δημοσίευσης καθώς και οι σκοποί που θεωρούνται συμβατοί και τυχόν μέτρα που οφείλει να λαμβάνει ο χρήστης.

Περαιτέρω, προς το σκοπό λελογισμένου περιορισμού της αστικής ευθύνης των δημοσίων φορέων, δίδεται η δυνατότητα στον αδειοδότη να παρέχει τις πληροφορίες «ως έχουν», χωρίς να αναλαμβάνει ευθύνη για την ορθότητα ή την πληρότητά τους. Ομοίως, όταν ο φορέας του δημόσιου τομέα δεν είναι σε θέση να εγγυηθεί τη διαρκή παροχή των εν λόγω πληροφοριών και την πρόσβαση σε αυτές, τούτο μπορεί επίσης να δηλώνεται στην χορηγούμενη άδεια. Στο διαδίκτυο υπάρχουν διαθέσιμες διάφορες άδειες που συνάδουν με τις αρχές της «ανοικτής διάθεσης» όπως, ενδεικτικώς, περιγράφονται από το Ίδρυμα Ανοιχτής Γνώσης (Open Knowledge

²⁷⁵ βλ. αντίστοιχη εγκύκλιο, Αθήνα, 8 Ιανουαρίου 2015, αριθ. πρωτοκόλλου.: ΔΗΔ/Φ.40/407, ΑΔΑ: ΩΩΡΜΧ-ΜΒΛ, θέμα: «Εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 4305/2014 (ΦΕΚ 237/Α')».

²⁷⁶ Άρθρο 7 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 ν. 4305/2014 και συμπεριελήφθη στο άρθρο 11 του ΠΔ 28/2015.

²⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 11 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 7 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 ν. 4305/2014) υπό τον τίτλο «Άδειες και λοιποί όροι για την περαιτέρω χρήση εγγράφων»²⁷⁷ οι φορείς του δημόσιου τομέα επιτρέπουν την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων που εκδίδουν ή κατέχουν και διαχειρίζονται ή, κατ' εξαίρεση, επιβάλλουν αιτιολογημένα όρους μέσω αδειοδότησης, ή με άλλους τρόπους, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης αναφοράς της πηγής, της ρήτρας για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, της επιβολής τελών και της δήλωσης αποποίησης ευθύνης του φορέα. Οι όροι που επιβάλλονται δεν μπορεί να οδηγούν σε περιορισμό ή στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Foundation),²⁷⁸ για την προώθηση της άνευ περιορισμών περαιτέρω χρήσης διαδικτυακού περιεχομένου. Οι ανοικτές τυποποιημένες άδειες, για παράδειγμα, οι άδειες Creative Commons (CC 4.0), επιτρέπουν την περαιτέρω χρήση χωρίς να είναι αναγκαία η ανάπτυξη και επικαιροποίηση ειδικά προσαρμοσμένων αδειών σε εθνικό επίπεδο και οι φορείς του δημόσιου τομέα ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν ανοικτές τυποποιημένες άδειες.

Σχετικά με τις «Άδειες Creative Commons (CC)»,²⁷⁹ βασικό χαρακτηριστικό τους είναι ότι είναι προσαρμόσιμες στις ανάγκες του δημιουργού. Αυτό σημαίνει ότι δεν υπάρχει μια και μόνο άδεια που καλύπτει όλους του πιθανούς όρους αδειοδότησης, αλλά αντίθετα ο δημιουργός μπορεί να επιλέξει του όρους που θέλει να εφαρμόσει στο έργο του, εκ των οποίων προκύπτει και η τελική άδεια. Υπάρχουν τέσσερα προτυποποιημένα σύνολα συνθηκών (όρων) που μπορούν να εφαρμοστούν από τους δημιουργούς (ή τους κατόχους πνευματικών δικαιωμάτων) στα έργα τους, όταν τα αδειοδοτούν με άδειες CC με βάση 4 βασικούς όρους στην επιλεγμένη άδεια, που είναι: i) Αναφορά (BY): όπου το έργο καθίσταται διαθέσιμο στο κοινό με τα βασικά δικαιώματα (αντιγραφή, διανομή, προβολή και απόδοση), υπό την προϋπόθεση ότι διανέμεται μαζί με τις πληροφορίες αδειοδότησης και γίνεται αναφορά του δημιουργού ή του χορηγού της άδειας. ii) Μη εμπορική χρήση (NC): όπου το έργο μπορεί να αντιγραφεί και να διανεμηθεί, δε μπορεί όμως να χρησιμοποιηθεί για εμπορικούς σκοπούς. iii) Όχι παράγωγα έργα (ND): όπου η άδεια εκχωρεί τα βασικά δικαιώματα, αλλά δεν επιτρέπει τη δημιουργία παράγωγων έργων. Ως παράγωγο έργο θεωρείται αυτό που αποτελεί αναπαραγωγή ενός ουσιώδους μέρους του αρχικού έργου ή αποτελεί διασκευή του (για παράδειγμα μετάφραση του). Ουσιαστικά δεν επιτρέπεται το έργο να αλλοιωθεί, να τροποποιηθεί ή να δημιουργηθεί κάτι νέο βασισμένο στο έργο. iv) Παρόμοια διανομή (SA): Εάν το έργο αλλοιωθεί, τροποποιηθεί ή δημιουργηθεί κάτι νέο βασισμένο στο έργο, το έργο που κα προκύψει θα μπορεί να διανεμηθεί μόνο με την ίδια ή παρόμοια άδεια.

Οι συνδυασμοί των τεσσάρων βασικών όρων έχουν σαν αποτέλεσμα έξι διαφορετικές άδειες: 1) Αναφορά δημιουργού (Attribution). 2) Αναφορά δημιουργού + Παρόμοια διανομή (Attribution + Share-Alike). 3) Αναφορά δημιουργού + Όχι παράγωγα έργα (Attribution + No Derivatives): Επιπλέον της αναφοράς, ο αποδέκτης της άδειας μπορεί να χρησιμοποιήσει το έργο όπως θέλει, αρκεί να μη δημιουργήσει παράγωγα έργα. Επιτρέπεται η εμπορική χρήση. 4) Αναφορά δημιουργού + Μη εμπορική χρήση (Attribution + Non Commercial): Επιπλέον της αναφοράς, ο αποδέκτης της άδειας μπορεί να χρησιμοποιήσει το έργο όπως θέλει αρκεί να μην υπάρχει σκοπός

²⁷⁸ <https://okfn.org/>

²⁷⁹ Βλ. εγκύκλιο της 8^{ης} Ιανουαρίου 2015, αριθ. πρωτοκόλλου.: ΔΗΔ/Φ.40/407, ΑΔΑ: ΩΩΡΜΧ-ΜΒΛ, θέμα: «Εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του ν. 4305/2014 (ΦΕΚ 237/Α')».

εμπορικής χρήσης. Επιτρέπεται παράγωγο έργο και είναι αδιάφορος ο τρόπος διανομής του. 5) Αναφορά δημιουργού + Μη εμπορική χρήση + Παρόμοια Διανομή (Attribution + Non Commercial + Share-Alike): Επιπλέον της αναφοράς και της μη εμπορικής χρήσης, ο αποδέκτης της άδειας μπορεί να χρησιμοποιήσει το έργο όπως θέλει αρκεί να αδειοδοτήσει οποιοδήποτε παράγωγο έργο με την ίδια άδεια. 6) Αναφορά δημιουργού + Μη εμπορική χρήση + Όχι παράγωγα έργα (Attribution + Non Commercial + No Derivatives).

Σχετικά με τις αρχές που διέπουν τη χρέωση (άρθρο. 8 και 9 του ν. 4305/2014),²⁸⁰ σε περίπτωση επιβολής τέλους από φορείς του δημόσιου τομέα για την περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων, το εν λόγω τέλος περιορίζεται στο οριακό κόστος για την αναπαραγωγή, την παροχή και τη διάδοση τους. Ωστόσο, προκειμένου να μην παρεμποδίζεται η κανονική λειτουργία των φορέων του δημόσιου τομέα, οι οποίοι υποχρεούνται να παράγουν έσοδα για να καλύπτουν σημαντικό μέρος του κόστους τους όσον αφορά την εκτέλεση της δημόσιας αποστολής τους, ή του κόστους που συνδέεται με τη συλλογή, παραγωγή, αναπαραγωγή και διάδοση ορισμένων εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων που διατίθενται για περαιτέρω χρήση, οι φορείς του δημόσιου τομέα έχουν τη δυνατότητα να χρεώνουν περισσότερο από το οριακό κόστος στις περιπτώσεις αυτές.

Τα τέλη αυτά θα πρέπει να ορίζονται σύμφωνα με αντικειμενικά, διαφανή και επαληθεύσιμα κριτήρια και τα συνολικά έσοδα από την παροχή και την άδεια περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν το κόστος συλλογής, παραγωγής, αναπαραγωγής και διάδοσής τους, συμπεριλαμβανομένης μιας εύλογης απόδοσης της επένδυσης. Επίσης προβλέπεται ότι τα τέλη καθορίζονται εκ των προτέρων και δημοσιεύονται με ηλεκτρονικά μέσα στο δικτυακό τόπο του φορέα ή στο www.data.gov.gr. Οι βιβλιοθήκες, τα μουσεία και τα αρχεία επίσης έχουν τη δυνατότητα να χρεώνουν περισσότερο από το οριακό κόστος προκειμένου, και στην περίπτωση αυτή, να μην παρεμποδίζεται η κανονική λειτουργία τους.

Στις περιπτώσεις που τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα σε ανοικτό και μηχαναγνώσιμο μορφότυπο ή όταν ο φορέας διαθέτει τα δεδομένα με όρους ή άδειες γίνεται σχετική καταχώριση στο «Μητρώο Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου», που αναρτώνται τα σύνολα των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του Δημοσίου που είναι διαθέσιμα σε ανοικτό

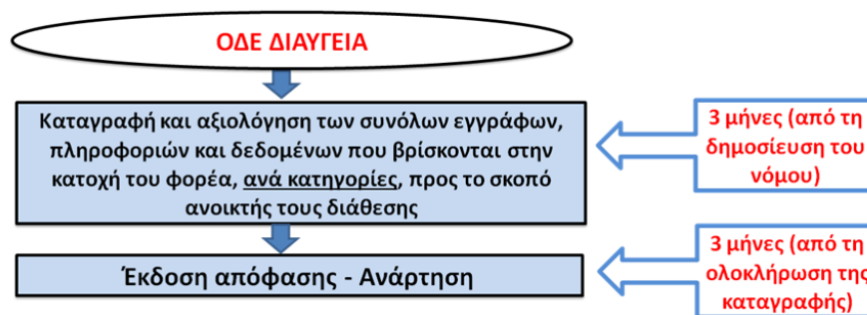
²⁸⁰ Άρθρο 12 (Αρχές που διέπουν τη χρέωση) του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 8 ν. 3448/2006, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 ν. 4305/2014). Άρθρο 13 (Διαφάνεια) του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 9 ν. 3448/2006, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 9 ν. 4305/2014).

και μηχαναγνώσιμο μορφότυπο, ταξινομημένα σε «Διαρθρωμένα Σύνολα Δεδομένων» ή συνδέσμους προς τους δικτυακούς τόπους των φορέων, όπου αυτά τηρούνται.²⁸¹

Κάθε φορέας του δημόσιου τομέα που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου 4305/2014, προβαίνει στην καταγραφή και αξιολόγηση των συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων που βρίσκονται στην κατοχή του, ανά κατηγορίες, προς τον σκοπό ανοικτής τους διάθεσης. Μετά την ολοκλήρωση της καταγραφής της κάθε φορέας εκδίδει απόφαση, η οποία επαναλαμβάνεται τουλάχιστον ετησίως.

Τα βασικά στάδια της διαδικασίας καταγραφής και αξιολόγησης των συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων, όπως προβλέπονται,²⁸² συνοψίζονται στο παρακάτω γράφημα:²⁸³

Σχήμα 16 – Βασική διαδικασία καταγραφής και αξιολόγησης συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων από τους δημόσιους φορείς



Πηγή σχήματος: Ετήσια έκθεση για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων, Αθήνα, Μάρτιος 2016

Ως ασφαλιστική δικλείδα για την ουσιαστική εφαρμογή της πολιτικής ανοικτής διάθεσης και την αντιμετώπιση πιθανής αδράνειας προβλέπεται ότι, εφόσον οι προθεσμίες οι οποίες ορίζονται για την καταγραφή και αξιολόγηση των συνόλων εγγράφων πληροφοριών και δεδομένων παρέλθουν άπρακτες, τότε τα σύνολα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Νόμου, διατίθενται ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση, με την επιφύλαξη των διατάξεων για την προστασία προσωπικών δεδομένων.²⁸⁴ Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

²⁸¹ Βλ. άρθρο 14 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 10 ν. 3448/2006, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 ν. 4305/2014 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 14 παρ. 2, 3, 4, 5 και 6 ν.4305/2014).

²⁸² στο άρθρο 10 του ν. 4305/2014

²⁸³ Σε περίπτωση α) βιβλιοθηκών, μουσείων και αρχείων και β) κάθε άλλης περίπτωσης που αφορά σε πολιτιστικούς πόρους του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού και εποπτευόμενων φορέων οι δύο αυτές προθεσμίες ορίζονται σε 6 και 12 μήνες αντίστοιχα (άρθρο 14 παρ. 4 νόμου 4305/2014)..

²⁸⁴ Άρθρο 14 παρ. 6 του νόμου 4305/2016 και Ετήσια έκθεση για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων, Αθήνα, Μάρτιος 2016, σελ. 16.

ελέγχει την τήρηση των παραπάνω υποχρεώσεων από τους δημόσιους φορείς που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά του.²⁸⁵

Σύμφωνα με το άρθρο 15 του ΠΔ 28/2015²⁸⁶ προς αποφυγή των διακρίσεων ορίζεται ότι οι όροι που επιβάλλονται για την περαιτέρω χρήση εγγράφων δεν επιτρέπεται να επιφέρουν διακρίσεις μεταξύ όμοιων κατηγοριών περαιτέρω χρήσης. Αν τα έγγραφα χρησιμοποιούνται περαιτέρω από φορέα του δημόσιου τομέα ως αρχικό υλικό για οικονομικές δραστηριότητές του, που δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της δημόσιας αποστολής του, τα έγγραφα αυτά παρέχονται με τα ίδια τέλη και τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους άλλους χρήστες.

Αναφορικά με τις «αποκλειστικές συμφωνίες»,²⁸⁷ λαμβάνεται πρόνοια ότι οι κανόνες του ανταγωνισμού θα πρέπει να τηρούνται και να αποφεύγονται κατά το δυνατόν οι αποκλειστικές συμφωνίες των φορέων του δημόσιου τομέα με ιδιώτες εταίρους. Εντούτοις, για λόγους παροχής υπηρεσίας προς το δημόσιο συμφέρον, ενδέχεται ενίοτε να χρειασθεί αποκλειστικό δικαίωμα για περαιτέρω χρήση συγκεκριμένων εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων του δημόσιου τομέα. Η βασιμότητα του λόγου για τη χορήγηση αποκλειστικότητας υποβάλλεται σε τακτική επανεξέταση και σε κάθε περίπτωση τουλάχιστον κάθε τριετία. Συνεπώς ο νόμος επιτρέπει τις αποκλειστικές συμφωνίες στις περιπτώσεις που είναι αναγκαίο ένα αποκλειστικό δικαίωμα για την παροχή υπηρεσίας προς το δημόσιο συμφέρον. Κατόπιν της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του νόμου 4305/2014 στις βιβλιοθήκες (συμπεριλαμβανομένων των βιβλιοθηκών των ΑΕΙ), στα μουσεία και στα αρχεία, προβλέπονται σχετικά ειδικές διατάξεις για τις αποκλειστικές συμφωνίες, καθώς υφίστανται πολυάριθμες συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ βιβλιοθηκών, μουσείων, αρχείων και ιδιωτών εταίρων, που αφορούν την ψηφιοποίηση των πολιτιστικών πόρων και τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ιδιώτες εταίρους.

Με το νόμο 4305/2014 προστέθηκαν επίσης τρία άρθρα (12Α, 12Β, 12Γ) που αφορούν σημαντικά εργαλεία που ενθαρρύνουν και ενισχύουν την εφαρμογή των προβλέψεων του, τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα καθώς επιτρέπουν τον έλεγχο της σχετικής δράσης των δημόσιων φορέων εκ μέρους του Κοινοβουλίου. Πιο συγκεκριμένα καθιερώνεται ετήσιος διαγωνισμός²⁸⁸ με σκοπό την ανάπτυξη εφαρμογών για την αποδοτική αξιοποίηση των ανοικτών δεδομένων που διαθέτουν οι δημόσιοι φορείς (άρθρο 12Α του νόμου 4305/2014). Σκοπός του

²⁸⁵ Άρθρο 14 παρ.5 ΠΔ 28/2015.

²⁸⁶ Άρθρο 11 ν. 3448/2006

²⁸⁷ Βλ. και άρθρο 16 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 12 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 παρ. 2 ν. 3613/2007 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 11 ν. 4305/2014.

²⁸⁸ Βλ. και άρθρο 17 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 12Α ν.3448/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 12 ν. 4305/2014).

διαγωνισμού είναι η ανάπτυξη εφαρμογών για την αποδοτική αξιοποίηση των ανοικτών δεδομένων, τη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου τομέα, καθώς και για την ενίσχυση της δημόσιας λογοδοσίας, της διαφάνειας και της επιχειρηματικότητας. Παρόμοιους σκοπούς εξυπηρετεί και η καθιέρωση Βραβείων Αριστείας για δημόσιους φορείς που προβλέπεται στο νέο άρθρο 12B,²⁸⁹ με επιπλέον στόχο την ενθάρρυνση και επιβράβευση των δημόσιων φορέων που έχουν εφαρμόσει αποτελεσματικές, καινοτόμες και πρωτοπόρες διαδικασίες ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας.

Τέλος με το άρθρο 12Γ καθιερώθηκε για πρώτη φορά η υποχρέωση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να υποβάλει στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσια έκθεση²⁹⁰ σχετικά με την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων από τους δημόσιους φορείς. Στόχος της έκθεσης είναι η ετήσια απεικόνιση της πορείας εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4305/2014 και η ανάδειξη τόσο των πλεονεκτημάτων της ανοικτής διάθεσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων, όσο και των φορέων ή συνόλων δεδομένων για τα οποία εμφανίζονται δυσκολίες ή προβλήματα. Στην έκθεση επίσης μεταξύ άλλων περιέχονται αριθμητικά στοιχεία σε σχέση με τους φορείς, τα σύνολα δεδομένων, την ποσοστιαία κατανομή τους, τα στοιχεία επισκεψιμότητας στην ιστοσελίδα www.data.gov.gr, ενέργειες που έχουν γίνει για την πλήρη εφαρμογή του ν. 4305/2014 (πχ. συναντήσεις, εκπαιδευτικές δράσεις κτλ.), συνεργασίες με διεθνείς φορείς καθώς και μια γενικότερη αποτίμηση της εφαρμογής πολιτικής ανοικτών δεδομένων.

7.4. Το Προεδρικό Διάταγμα 28/2015

Τέλος, ειδική αναφορά αξίζει στην έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 28/2015 περί της Κωδικοποίησης διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία.²⁹¹ Με το εν λόγω ΠΔ, το οποίο εκδόθηκε κατ' εφαρμογή της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 3448/2006, κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο οι ισχύουσες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που αφορούν στο δικαίωμα, τους όρους και τη διαδικασία πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του προαναφερθέντος ν. 3448/2006 για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, όπως ισχύουν τροποποιηθείσες από το ν. 4305/2014.

²⁸⁹ Βλ. και άρθρο 18 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 12B ν.3448/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 12 ν. 4305/2014).

²⁹⁰ Βλ. και άρθρο 19 του ΠΔ 28/2015 (Άρθρο 12Γ ν.3448/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 12 ν. 4305/2014). Η πιο πρόσφατη έκθεση είναι αυτή του 2018.

²⁹¹ ΦΕΚ Α' 34/23-03-2015.

Επίσης συμπεριελήφθη και κάθε άλλη συναφής διάταξη, η οποία εμμέσως τροποποιεί ή συμπληρώνει τις ανωτέρω διατάξεις, όπως για παράδειγμα βασικοί νόμοι σχετικά με τα Γενικά Αρχεία του Κράτους, την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, την Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, την πολιτική διάθεσης μετεωρολογικών δεδομένων, την πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον, ρυθμίσεις για το ηλεκτρονικό δημόσιο έγγραφο κ.α.

Η κωδικοποίηση αυτή παρέχει αξιόλογες πληροφορίες για τις ισχύουσες διατάξεις της νομοθεσίας μετά ιδίως τους νόμους 3979/2011 (ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και 4305/2014 (ανοικτά δεδομένα) και περιέχει και όλες τις ειδικές διατάξεις προσβάσεως σε αρχεία σε φυσική και ηλεκτρονική μορφή, δεν αίρει, όμως, ως διοικητική κωδικοποίηση, τις επικαλύψεις και τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, οι οποίες μπορεί να δημιουργηθούν από τις ανωτέρω διατάξεις. Πάντως, αποτελεί αξιοσημείωτο θετικό βήμα στην επισήμανση των ισχυουσών διατάξεων πρόσβασης στα επί μέρους αρχεία των δημόσιων υπηρεσιών.²⁹²

Η σύνταξη και έκδοση του ως άνω Προεδρικού Διατάγματος στοχεύει στην επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας και στη βελτίωση της αξιοπιστίας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης καθώς πλέον διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με τη διαδικασία πρόσβασης των πολιτών και των επιχειρήσεων σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να μειωθεί το διοικητικό κόστος που προκύπτει λόγω της διάσπαρτης νομοθεσίας και της πολυνομίας που μέχρι σήμερα διέπει την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία. Περαιτέρω η εν λόγω κωδικοποίηση διευκολύνει ενημέρωση των ενδιαφερομένων πολιτών και επιχειρήσεων σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την πρόσβασή τους σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία.

Το προεδρικό διάταγμα είναι εκτενές και περιέχει συνοπτικά διάφορες θεματικές ενότητες (κεφάλαια) που μέχρι τώρα βρίσκονταν διάσπαρτες στην ελληνική νομοθεσία. Πέραν των σχετικών νόμων 3448/2006 και 4305/2014 που ήδη αναλύθηκαν, κωδικοποιήθηκαν διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες για το περιβάλλον, τα μετεωρολογικά δεδομένα, το εθνικό κτηματολόγιο κ.α.

²⁹² ΑΠΔΠΧ, ετήσια έκθεση 205, σελ. 25, υποσημείωση 1.

Επίλογος - Συμπεράσματα

Η ελεύθερη πληροφόρηση αποτελεί μια κοινωνική συμφωνία για μετακίνηση εγγράφων και πληροφοριών από τη σφαίρα της εμπιστευτικότητας στη σφαίρα της δημοσιότητας, σύμφωνα και με την αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης, που βρίσκεται στον αντίποδα της μυστικής διπλωματίας. Η μυστικότητα ήταν χαρακτηριστικό της δράσης της δημόσιας διοίκησης σχεδόν όλων των κρατών της υφηλίου, με την εξαίρεση κυρίως της Σουηδίας που καθιέρωσε πρώτη το 1766 το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία. Μέχρι το τέλος του 20^{ου} αιώνα οι περισσότερες χώρες είχαν θεσπίσει διατάξεις για το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα είτε σε συνταγματικό επίπεδο είτε σε νομοθετικό εκφράζοντας την ανάγκη για περισσότερη διαφάνεια στη διαδικασία της λήψης αποφάσεων και της εμπιστοσύνης του κοινού προς την διοίκηση. Η διαφάνεια στην ΕΕ εισήχθη, όταν αποφασίστηκε να προσπεραστεί η μυστικότητα της δράσης των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων υπέρ της ευχέρειας πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και πληροφορίες.

Στην Ελλάδα σε επίπεδο διοικητικής νομοθεσίας το 1986 θεσπίστηκε ρητά και ειδικώς η δυνατότητα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα που όμως δεν περιελάμβανε για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών. Το 1999 με την κύρωση του πρώτου Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέφθηκε η πρόσβαση όχι μόνο στα διοικητικά έγγραφα, αλλά και στα ιδιωτικά τα οποία φυλάσσονται από τις διοικητικές αρχές (εφόσον υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον).

Λίγο αργότερα το 2001 η ιδιαίτερη αξία της πληροφορίας ως αυτοτελές αγαθό αναγνωρίστηκε με την προσθήκη του νέου άρθρου 5Α του Συντάγματος που κατοχυρώνει δύο δικαιώματα. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση το οποίο μπορεί να περιοριστεί εφόσον κρίνεται ως «απολύτως αναγκαίο» και το δικαίωμα συμμετοχής στην «Κοινωνία της Πληροφορίας». Εν προκειμένω ο όρος «πληροφορία» περιλαμβάνει όχι μόνο την είδηση, το γεγονός ή τη γνώμη (παραδοσιακό περιεχόμενο της ελευθερίας στην πληροφόρηση), αλλά το σύνολο του επικοινωνιακού υλικού (των δεδομένων) που διακινείται ή αποθηκεύεται εντός των δικτύων των τηλεπικοινωνιών (βάσεις δεδομένων, βίντεο, ιστοσελίδες κτλ.). Το κράτος έχει υποχρέωση να μεριμνά για την άρση του κινδύνου ενός νέου κοινωνικού αποκλεισμού των τεχνολογικά αναλφάβητων και να διασφαλίζει ισότιμη πρόσβαση όλων στις τεχνολογικές υποδομές, ενώ ο ιδιωτικός τομέας έχει καθοριστικό ρόλο στην επένδυση στις νέες τεχνολογίες, στην παραγωγή νέων προϊόντων, στην προσφορά νέων υπηρεσιών και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στην Κοινωνία της Πληροφορίας.

Από το τέλος της δεκαετίας του '80 σε επίπεδο Ε.Ε. άρχισε να συνειδητοποιείται πιο έντονα ότι το δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος ιδιοκτήτης, δημιουργός και χρήστης πληροφοριών και ότι οι φορείς του αποτελούν τη μεγαλύτερη πηγή πληροφοριών, που μπορούν να αξιοποιηθούν σε διάφορα επίπεδα, γεγονός που διαφαίνονταν σε διάφορα κείμενα πολιτικής ή soft law (πχ. Πράσινη Βίβλος του 1998, eEurope κ.α.). Ένα από τα βασικότερα κίνητρα που οδήγησαν στην σκέψη αυτή, ήταν το επίπεδο ανταγωνιστικότητας της τότε ευρωπαϊκής κοινής αγοράς σε σχέση με τις ΗΠΑ αναφορικά με την πρόσβαση αλλά και την εμπορική αξιοποίηση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα (όπου πχ. στις ΗΠΑ δεν θεσπίζονταν δικαίωμα πνευματικής ιδιοκτησίας σε πληροφορίες του δημοσίου τομέα και δεν υπήρχαν περιορισμοί για την περαιτέρω χρησιμοποίησή τους πολύ πριν θεσπιστούν σε επίπεδο Ε.Ε.).

Αυτό όμως που κατοχυρώθηκε πρώτα στο ανώτατο επίπεδο ευρωπαϊκών κανόνων, ήταν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 και ακολούθως με τον Κανονισμό 1049/2001 για την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου. Αν και σε επίπεδο νομοθετικού ορισμού στο πλαίσιο του Κανονισμού αναγνωρίστηκε μια ευρεία έννοια του εγγράφου, εντούτοις δεν ταυτίζεται με αυτήν της πληροφόρησης.

Το έννομο αγαθό της δημόσιας πληροφορίας και το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία ρυθμίζει σ' ένα πρώτο επίπεδο κατά βάση τις κλασικές περιπτώσεις πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα από μεμονωμένους πολίτες για προσωπικές χρήσεις (πχ. γνώση του περιεχομένου των εγγράφων). Σε ένα επόμενο επίπεδο η αξία του αναδεικνύεται από τη δυνατότητα φυσικών ή νομικών προσώπων να χρησιμοποιήσουν το συσσωρευμένο δημόσιο πληροφοριακό κεφάλαιο (πχ. στατιστικές, γεωγραφικά δεδομένα, οικονομοτεχνικές πληροφορίες, νομοθεσία) για διάφορους σκοπούς όπως πχ. επιστημονικούς, επιχειρηματικούς, καλλιτεχνικούς κτλ. Οι πληροφορίες του δημοσίου τομέα είναι σημαντικές για τον ίδιο το δημόσιο τομέα, για τους πολίτες, για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και για τη βιομηχανία πληροφοριών, η οποία χρησιμοποιεί τις πληροφορίες ως πρώτη ύλη για προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας.

Οι κατάλληλες υποδομές μπορούν να συμβάλλουν εκτός από την παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και στην παροχή σύνθετων και αναβαθμισμένων υπηρεσιών, δημιουργώντας ένα αξιοποιήσιμο σύστημα «επεξεργασίας» της δημόσιας πληροφορίας. Η διαμόρφωση ολοκληρωμένου πλαισίου διάθεσης πληροφοριών (εύρος, περιορισμοί, εξαιρέσεις δικαιώματος πρόσβασης στις δημόσιες πληροφορίες, κανόνες διάθεσης πληροφοριών στο εμπόριο

πχ. πολιτικές τιμολόγησης, πνευματικά δικαιώματα, πρακτικές θεμιτού ανταγωνισμού) είναι κομβικής σημασίας. Η δυνατότητα αξιοποίησης των δεδομένων, των εγγράφων και των πληροφοριών του δημόσιου τομέα εξαρτάται από το ισχύον κάθε φορά θεσμικό πλαίσιο (πχ. για την πρόσβαση στα έγγραφα) και από τους ειδικούς όρους που μπορεί να περιορίζουν ή να αποκλείουν την πρόσβαση στα διάφορα δεδομένα, πληροφορίες ή έγγραφα (πχ. προσωπικά δεδομένα, πνευματική ιδιοκτησία, νομοθεσία σημάτων, απόρρητα κάθε είδους).

Στη ψηφιακή εποχή, ο οικονομικός ανταγωνισμός είναι βασισμένος στην τεχνολογία και τη γνώση. Τα δεδομένα και η πληροφορία είναι η πρώτη ύλη πάνω στην οποία επενεργεί η τεχνολογία. Μάλιστα από σχετικές έρευνες που παρέθεσε η Επιτροπή, προέκυπτε ότι το 2001 ένα ποσοστό μεταξύ 15% - 25% της συνολικής ζήτησης δεδομένων στο ηλεκτρονικό εμπόριο βασιζονταν σε πληροφορίες του δημόσιου τομέα και ότι οι βιομηχανίες περιεχομένου διέθεταν ήδη αξιόλογο μέγεθος, που η αξία τους προσδιορίζονταν σε ποσοστό 5% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, μεγαλύτερο δηλαδή από τους τομείς των τηλεπικοινωνιών και του υλισμικού/λογισμικού. Με τον τρόπο αυτό η Κοινωνία της Πληροφορίας, η αξία των νέων τεχνολογιών για την κοινωνία και την οικονομία καθώς και το σύστημα αξιοποίησης και διαχείρισης τους, αναδείχθηκε σταδιακά προτεραιότητα πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. και αναγνωρίστηκε ότι η ψηφιακή οικονομία και το άνοιγμα των δεδομένων του δημοσίου τομέα μπορούν να είναι ισχυρός κινητήρας ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας, δημιουργίας θέσεων εργασίας και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Η επίγνωση ότι το οικονομικό κέρδος από ένα περισσότερο ανοικτό σύστημα εκμετάλλευσης αντισταθμίζει κατά πολύ τις άμεσες εισπράξεις που θα μπορούσαν να έχουν από την πώληση των πληροφοριών ήταν καθοριστικής σημασίας. Επικράτησε η άποψη ότι τα οφέλη από την ελεύθερη διάθεση δεδομένων, πληροφοριών και εγγράφων θα υπερκεράσουν τα όποια κόστη. Σε ευρωπαϊκή κλίμακα αποφασίστηκε τελικά ότι μια ελάχιστη δέσμη κοινών κανόνων θα μπορούσε αντιμετωπίσει τα εμπόδια και την ανασφάλεια. Αναγνωρίστηκε ότι ενδεχόμενα εμπόδια στην εκμετάλλευση πληροφοριών του δημόσιου τομέα έχουν δυνητικά αρνητικό αποτέλεσμα στην εσωτερική αγορά ως σύνολο. Η πιο ενδεδειγμένη δράση για την υλοποίηση σε νομοθετικό επίπεδο της εκμετάλλευσης πληροφοριών του δημοσίου τομέα κρίθηκε τελικά το 2003 η έκδοση Οδηγίας για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημοσίου τομέα (PSI), με στόχο να ισχύσουν οι ίδιοι βασικοί όροι για όλους τους συντελεστές της ευρωπαϊκής αγοράς πληροφοριών, να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός διαφάνειας στους όρους και τις προϋποθέσεις της περαιτέρω χρήσης και να αρθούν οι αναιτιολόγητες στρεβλώσεις της αγοράς. Η Οδηγία αποτελούσε σαφή απάντηση στη διεθνοποίηση των πληροφοριακών αναγκών και στον πανευρωπαϊκό χαρακτήρα πολλών προϊόντων και

υπηρεσιών πληροφοριών, ώστε να αποφευχθεί η αποσπασματική προσέγγιση από τα κράτη μέλη. Ρητά αναφερόμενος στόχος ήταν να επιτευχθεί ένας ελάχιστος βαθμός εναρμόνισης των επιμέρους εθνικών κανόνων και πρακτικών.

Η Οδηγία του 2003 ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 3448/2006, όπου εξ αρχής διευκρίνισε ότι η χρήση για άλλους λόγους (δηλαδή η μεταγενέστερη χρήση των εγγράφων στα πλαίσια του αυτού φορέα για δραστηριότητες που δεν εμπíπτουν στο πεδίο της δημόσιας αποστολής) αποτελεί «περαιτέρω χρήση». Η έννοια της «περαιτέρω χρήσης πληροφοριών» αναφέρεται στο δικαίωμα για άντληση δεδομένων από τους δημόσιους φορείς και αξιοποίησή τους για εμπορικούς ή μη σκοπούς με σημαντικά οφέλη για πολίτες, επιχειρήσεις και κράτη. Επίσης με τον ανωτέρω νόμο θεσπίστηκαν ισότιμοι όροι και προϋποθέσεις για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών, προς αποφυγή αφενός άνισης μεταχείρισης και αφετέρου στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.

Ωστόσο η δυνατότητα περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα είναι ένας στόχος που αυτονομείται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Η πρόσβαση και η περαιτέρω χρήση τελούν σε σχέση μέσου-σκοπού και οι διατάξεις τους αλληλοεπηρεάζονται. Το δικαίωμα για περαιτέρω χρήση (για σκοπούς εμπορικούς ή μη) προϋποθέτει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία και αποτελεί επέκταση του. Η περαιτέρω χρήση αποτελεί επόμενο στάδιο σε σχέση με την πρόσβαση, αφού πρώτα αποκτάται μια πληροφορία και μετά χρησιμοποιείται. Η εισαγωγή του θεσμικού πλαισίου για την περαιτέρω χρήση συνιστά στην ουσία διεύρυνση του θεσμικού πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Συνεπώς η σχέση των δύο νομοθεσιών είναι αλληλοεξαρτώμενη και σχέση συστοιχίας και όχι αμοιβαίου αποκλεισμού.

Δέκα χρόνια αργότερα η Οδηγία του 2003 (PSI) τροποποιήθηκε με την Οδηγία του 2013 για τα ανοικτά δεδομένα (open data) που ενσωματώθηκε στην Ελλάδα με το ν. 4305/2014, με αντικείμενο ρύθμισης (και βασικότερη καινοτομία του σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο) την καθιέρωση της αρχής της ανοικτής διάθεσης (την οποία και εξειδίκευσε) και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα, που κατά βάση σημαίνει ότι τα δημόσια δεδομένα διατίθενται από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσής τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για προσωπικούς ή εμπορικούς σκοπούς, με ελάχιστους ή καθόλου νομικούς, τεχνικούς ή οικονομικούς περιορισμού χωρίς να απαιτείται

οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου ή πράξη της διοίκησης (αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας).

Επομένως ο νόμος έχει ως αντικείμενο τα ανοικτά δημόσια δεδομένα, που αναφέρονται στις δημόσιες πληροφορίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ελεύθερα από τον καθένα, να επαναχρησιμοποιηθούν, να τροποποιηθούν και να μοιραστούν από οποιονδήποτε για οποιονδήποτε σκοπό, με δυνατότητα για ελεύθερη και απρόσκοπτη περαιτέρω χρήση τόσο από τους ανθρώπους όσο και από μηχανήματα, υποκείμενα τις περισσότερες φορές μόνο στις αρχές της συσχέτισης και της επαναδιανομής με την άδεια του πρωτοτύπου και βεβαίως στα λοιπά ρυθμιστικά ζητήματα που προκύπτουν από τις πολιτικές των ανοικτών δεδομένων (πχ. προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, προστασία καταναλωτών, δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, ασφάλειας στην αποθήκευση δεδομένων κ.α.). Πρέπει να είναι διαθέσιμα υπό ανοικτή άδεια και να παρέχονται σε μια κατάλληλη και τροποποιήσιμη μορφή που να είναι αναγνώσιμη από μηχάνημα (μηχαναγνώσιμη μορφή) στον υψηλότερο βαθμό ακρίβειας και ανάλυσης και σε μορφή που εξασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα. Η πρόβλεψη αυτή αποτελεί διευκόλυνση και δίνει αξιοπιστία και ταχύτητα στην αξιοποίηση των δεδομένων.

Το πληροφοριακό κεφάλαιο (έγγραφα, δεδομένα, πληροφορίες) των φορέων του δημοσίου και η ανοικτή διάθεση αυτών των δημοσίων δεδομένων έχουν ποικιλόμορφα οφέλη:

- ⇒ Ευθυγραμμίζονται με την παγκόσμια τάση ανοίγματος των δημόσιων δεδομένων (πχ. «Χάρτης των ανοικτών δεδομένων» που εξέδωσε η ομάδα G8 το 2013 που ενσωματώνει την αρχή των κατ' αρχήν ανοικτών δεδομένων «open by default»).
- ⇒ Ενισχύουν σημαντικά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο δημόσιο, στο πλαίσιο της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης,
- ⇒ αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων με δυνατότητες να ωφελήσουν την οικονομία της γνώσης,
- ⇒ μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ταχεία ανάπτυξη νέων υπηρεσιών που βασίζονται σε νέους τρόπους συνδυασμού και χρησιμοποίησης αυτών των πληροφοριών,
- ⇒ να τονώσουν την οικονομική ανάπτυξη και
- ⇒ να ενισχύσουν τη συνολική ευρωπαϊκή οικονομία δεδομένων.
- ⇒ Μπορούν να οδηγήσουν σε οικονομικά οφέλη τόσο ευθέως από υπηρεσίες που αναπτύσσονται με τα ανοικτά δεδομένα όσο και από το εισόδημα που δημιουργούν οι νέες θέσεις απασχόλησης που δημιουργούνται, υπό την προϋπόθεση ισότιμων όρων ανταγωνισμού.

- ⇒ Ενισχύουν τον ανταγωνισμό (με ιδιαίτερη σημασία και για την ΕΕ σε διεθνές επίπεδο) και συνεπώς ενδυναμώνουν την ανάπτυξη υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας και συνακόλουθα την ανταγωνιστικότητα συγκεκριμένων κλάδων της οικονομίας.
- ⇒ Μπορούν να δημιουργήσουν αξία σε επιμέρους τομείς της οικονομίας. Για παράδειγμα, η διάθεση στοιχείων προσβασιμότητας μειώνει τα εμπόδια για εργασία, ταξίδια και τουρισμό για ανθρώπους με κινητικά προβλήματα. Η διάθεση δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες μεταφορές, ιδίως δεδομένων πραγματικού χρόνου, αυξάνει τόσο τον αριθμό των επιβατών όσο και το διαθέσιμο χρόνο τους.
- ⇒ Μπορούν να επιφέρουν σημαντική μείωση κόστους και να καταστήσουν αποδοτικότερη τη λειτουργία του συνόλου του δημοσίων υπηρεσιών. Για παράδειγμα η πρόσβαση σε γεωχωρικά δεδομένα του κτηματολογίου θα μπορούσε να διευκολύνει τη λειτουργία των υποθηκοφυλακείων ή των πολεοδομιών, οδηγώντας σε σημαντικές μειώσεις τόσο στο κόστος λειτουργίας τους όσο και στο κόστος διεκπεραίωσης των συναλλαγών από την πλευρά του πολίτη.
- ⇒ Μειώνουν το κόστος συναλλαγής των πολιτών με το κράτος καθώς περισσότερα και καλύτερης ποιότητας δεδομένα έχουν ως αποτέλεσμα πιο πληροφορημένους πολίτες, και επομένως οδηγούν σε μείωση του αριθμού των άκαρπων επισκέψεων σε δημόσιες υπηρεσίες και
- ⇒ μειώνουν το κόστος των υπηρεσιών που προσέφεραν ιδιωτικές επιχειρήσεις, που προηγουμένως έπρεπε να προβούν σε χρονοβόρες διαδικασίες ή/και να καταβάλουν αντίτιμο για να αποκτήσουν δημόσια δεδομένα.

Για τα άμεσα και έμμεσα οικονομικά οφέλη από την αξιοποίηση των δημόσιων πληροφοριών και των πολιτικών ανοικτών δεδομένων υπάρχουν έρευνες με διαφορετικές οικονομικές εκτιμήσεις και προσεγγίσεις σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Η αξία της αγοράς διαφοροποιείται σε μέγεθος αναλόγως των υιοθετούμενων κριτηρίων και δεικτών, όμως κοινό στοιχείο των μελετών είναι ότι δείχνουν μια διαρκώς αυξανόμενη αξία της σχετικής αγοράς (πληροφοριών δημοσίου τομέα, ανοικτών δεδομένων, ψηφιακής οικονομίας και οικονομίας των δεδομένων) και μια τάση για δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Με αυτόν τον τρόπο έχει ανοίξει το πεδίο για τη διαμόρφωση μιας νέας αγοράς πληροφοριών, με την παροχή «υπηρεσιών περιεχομένου» βασιζόμενων στην πρώτη ύλη των εγγράφων των δημόσιων αρχείων, η οποία, λόγω του όγκου των πληροφοριών που διαθέτει ο δημόσιος τομέας, προσέλαβε σημαντική οικονομική αξία. Το κέντρο βάρους στρέφεται πλέον από την έννοια του εγγράφου σε εκείνη του δεδομένου, και κατά λογική μετεξέλιξη σε εκείνη της πληροφορίας, δηλ.

του δεδομένου που αποκτά ορισμένη σημασία. Το έγγραφο μπορεί να περιέχει μία ή περισσότερες πληροφορίες, ενώ πληροφορίες μπορεί να ανευρίσκονται και εκτός των εγγράφων. Παράλληλα ενδυναμώθηκε το ατομικό δικαίωμα της πληροφόρησης, καθώς και άλλα ατομικά δικαιώματα, δεδομένου ότι η χρήση των δημόσιων δεδομένων μπορεί να συνδέεται όχι μόνο με επιχειρηματικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς, αλλά και με την έρευνα, την επιστήμη, την τέχνη και την εκπαίδευση.

Ο ν. 4305/2014 επέφερε και άλλες σημαντικές αλλαγές. Επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής του στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (τόσο τις συνταγματικά όσο και τις νομοθετικά κατοχυρωμένες), στις βιβλιοθήκες, (συμπεριλαμβανομένων των βιβλιοθηκών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων), τα μουσεία και τα αρχεία. Θέσπισε νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση προσφυγών σε περίπτωση απορριπτικών αποφάσεων για την πρόσβαση και περαιτέρω χρήση (εγγράφων δεδομένων, πληροφοριών). Καθιέρωσε τον κανόνα χρέωσης στο οριακό κόστος και τις αρχές που διέπουν τη χρέωση για την αναπαραγωγή, την παροχή και τη διάδοση των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα, ορίζοντας ότι ενδεχόμενα τέλη θα πρέπει να είναι αντικειμενικά, διαφανή και να βασίζονται σε επαληθεύσιμα κριτήρια. Όσο βέβαια και αν η αξία για ανοικτά δεδομένα είναι πολύτιμη για πολίτες, επιχειρήσεις και κράτη προβλέφθηκαν εξαιρέσεις (πχ. για λόγους δημοσίου συμφέροντος, προσωπικών δεδομένων πνευματικής ιδιοκτησίας, απορρήτου κτλ.) από το πεδίο εφαρμογής του νόμου. Ειδικότερα διατηρήθηκαν ή τροποποιήθηκαν οι υπάρχουσες εξαιρέσεις που είχαν προβλεφθεί υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς και προστέθηκαν ορισμένες ακόμα.

Το 2015 ακολούθησε η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 28/2015, όπου κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο οι ισχύουσες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα, τους όρους και τη διαδικασία πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας, τη βελτίωση της αξιοπιστίας της δράσης της δημόσιας διοίκησης και τη μείωση του διοικητικού κόστους που προκύπτει λόγω της διάσπαρτης νομοθεσίας. Περαιτέρω η εν λόγω κωδικοποίηση διευκολύνει ουσιαστικά την ενημέρωση των ενδιαφερομένων πολιτών και επιχειρήσεων σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την πρόσβασή τους σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία.

Εν κατακλείδι οι διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο ωριμότητας των πολιτικών και των εφαρμογών που σχετίζονται με τις πληροφορίες του δημοσίου τομέα και τα ανοικτά δεδομένα, αλλά και του ευρύτερου πλαισίου που αυτά ανήκουν, δηλαδή της

ψηφιακής οικονομίας και της οικονομίας των δεδομένων. Ειδικότερα στην Ελλάδα το 25% των ανθρώπων δεν έκανε καθόλου χρήση του internet το 2018, γεγονός που την κατατάσσει στην 27^η θέση από τις 28 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 8^η θέση για το 2018 σε επίπεδο ωριμότητας ανοικτών δεδομένων, ενώ στο δείκτη ψηφιακής οικονομίας DESI, που καταγράφει την πρόοδο που σημειώνουν τα κράτη μέλη ως προς την ψηφιοποίηση, για το 2018 η Ελλάδα κατατάσσεται στην 27^η θέση στο σύνολο των 28 κρατών μελών της Ε.Ε.

Η νομοθετική πρωτοβουλία για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα αρχικά με την Οδηγία 2003/98/ΕΚ (ν. 3448/2006) και αργότερα η καθιέρωση της αρχής για την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα με την Οδηγία 2013/37/ΕΕ (ν. 4305/2014), η ανοικτή πρόσβαση στην δημόσια πληροφορία, οι βασικοί πυλώνες της ανοικτής διακυβέρνησης, η ανοικτή πρόσβαση στην επιστημονική πληροφορία, η θέσπιση το 2001 του νέου άρθρου 5Α στο Σύνταγμα κτλ. έχουν ως στόχο την ανεμπόδιστη πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία (υπό τους προβλεπόμενους περιορισμούς και όρια) και τη μέγιστη δυνατή διευκόλυνση πρόσβασης σε κυβερνητικά, επιστημονικά, οικονομικά, νομικά κτλ. δεδομένα, με δυνατότητα περαιτέρω αξιοποίησης τους (εμπορικά ή μη). Γεγονός που αναμφίβολα συμβάλλει στην επιστημονική πρόοδο, στην καινοτομία και στην επιχειρηματικότητα, με προεκτάσεις ακόμα και στην ίδια την κοινωνία ως σύνολο.

Μια βασική ικανότητα που διαθέτει ο άνθρωπος είναι να αξιοποιεί την προγενέστερη υπάρχουσα γνώση και βάση αυτής να δημιουργεί και να προσαρμόζει τα έργα του. Η διαδικασία όμως της πληροφόρησης εκ μέρους των πολιτών και της αξιοποίησης της διαθέσιμης πληροφορίας εκ μέρους των επιχειρήσεων είναι αμφίδρομη, προϋποθέτει από τη μια το ενδιαφέρον των υποκειμένων για την απόκτηση πληροφοριών και από την άλλη τη δυνατότητα πρόσβασης στις πληροφορίες που εξασφαλίζεται από τους θεσμούς και το κράτος.

Η Ελλάδα ως μια μικρή πληθυσμιακά και οικονομικά χώρα θα μπορούσε να επωφεληθεί βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, βάζοντας ως προτεραιότητα πολιτικής την υιοθέτηση δράσεων που προωθούν τα ανοικτά δημόσια δεδομένα και γενικότερα ενισχύουν την αξιοποίηση των δημόσιων πληροφοριών.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αρακά Ηλιάνα, Κούτρας Νίκος, Μακρίδου Ελίζα (2014), Η πρόσβαση στην πληροφορία: εξέλιξη και ψηφιακό χάσμα. Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Αντωναροπούλου Χ. (2006), Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της διοίκησης, ΕΔΔΔΔ 2/2006.

Βιδάλης Τάκης, Μήτρου Λίλιαν, Τάκης Ανδρέας (2006), Συνταγματική πρόσληψη των τεχνολογικών εξελίξεων και νέα «δικαιώματα», σε Κοντιάδη Ξ., Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική αναθεώρηση, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή.

Βλαχόπουλος Σπ. (2007), Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή.

Βλέσσας Μαρίνος, Μαλακού Μαρία (2014), Χαρτί και τυπογραφία στην Ασία και τη Δύση, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Γεράσιμος Ιωάννης (2018), Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, ΕΕΕυρΔ 2:2018.

Γέροντα Απόστολος (2000), Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 7/2000.

Γιαννούκου Αικατερίνη (2014), Δικαίωμα στην πληροφορία και ανοικτά κυβερνητικά δεδομένα, Ιστορία της Πληροφορίας, από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Γλαράκη Μαργαρίτα (2005), Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Δαγτόγλου Π.Δ. (2012), Συνταγματικό δίκαιο – Ατομικά δικαιώματα, 4^η ενημερωμένη έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Δημητριάδη Έρη, Κιαγιάς Άγγελος, Πετειναρέλης Αλέξανδρος (2014), Η σπαρτιάτικη σκυτάλη: Από το αρχαίο κείμενο στη σύγχρονη υλοποίηση, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Δετσαρίδη Χρήστος (2006), Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Δημητρόπουλος Ανδρέας (2004), Η επίδραση της σύγχρονης τεχνολογίας στα συνταγματικά δικαιώματα, ΕΔΔΔΔ 2/2004.

Δημόπουλος Α. (2009), Μια εισαγωγή στην έννοια της αναπηρίας και το άρθρο 5Α του Συντάγματος, ΤοΣ 2/2009.

ebusinessforum (2003), Ε΄ κύκλος εργασιών, Ομάδα Εργασίας ΟΕ Ε1 «Τα κοινωνικό-οικονομικά ερευνητικά δεδομένα στη μελέτη της ΚτΠ: Μηχανισμοί αλληλεπίδρασης και τεκμηρίωσης αποφάσεων», τελικό πόρισμα της Ομάδας Εργασίας.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες 23.10.2001, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - eEurope 2002: Δημιουργία κοινοτικού πλαισίου για την εκμετάλλευση πληροφοριών του δημοσίου τομέα COM/2001/0607 τελικό, 52001DC0607

Επιτροπή των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, Βρυξέλλες, 24.5.2000 COM (2000) 330 τελικό, eEurope 2002, Κοινωνία πληροφοριών για όλους, Προσχέδιο δράσης που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira, 19-20 Ιουνίου 2000.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου, Ψηφιακή Ενιαία Αγορά: συμφωνία των διαπραγματευτών της ΕΕ σχετικά με νέους κανόνες στον τομέα της κοινοχρησίας δεδομένων του δημοσίου τομέα Βρυξέλλες, 22 Ιανουαρίου 2019.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Προς μια ακμάζουσα οικονομία βασιζόμενη στα δεδομένα», Βρυξέλλες 2.7.2014, COM(2014) 442 final

Ιγγλεζάκης Ιωάννης (2014), Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα (Ν. 4305/2014), Συνήγορος τεύχος 106/2014.

Καλογήρου Γιάννης, Παναγιωτόπουλος Παναγιώτης, Τσακανίκας Άγγελος, Σιώκας Ευάγγελος (2016), Κοινωνία της Πληροφορίας & Οικονομία της Γνώσης.

Καψή Αρχοντούλα (2014), Η ιστορία του δικαίου της πνευματικής ιδιοκτησίας σε σχέση με την ιστορία της εξέλιξης του Παγκόσμιου Ιστού, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο.

Κοφίνης Στέργιος (2007), Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα (αρ.5Α παρ. 2 Σ.), ΔιΜΕΕ 4/2007.

Κυριακή-Μάνεση Δάφνη, Ιστορία της θεματικής οργάνωσης της πληροφορίας, σελ. 163-169, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Κυριακού Τάνια, Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα: στάθμιση συμφερόντων σε ένα νεφελώδες κανονιστικό τοπίο, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2011, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Λαζαράκος Γ. (2006), Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, Ανοιχτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας, 2006.

Λαζαράτος Πάνος (1998), «16 πα.1 ν. 1599/1986 - Εύλογο ενδιαφέρον προς χορήγηση διοικητικών εγγράφων κατά τη νομολογία του ΣτΕ, Δίκη 1998.

Λέντζης Δημοσθένης, Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.

Λευκή βίβλος (2002), Η Ελλάδα στην κοινωνία της πληροφορίας, στρατηγική και δράσεις.

Μήτρου Λίλιαν (2002), Το δίκαιο στην κοινωνία της πληροφορίας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σειρά Δίκαιο και Κοινωνία τον 21ο αιώνα (διευθ. σειράς Γ. Παπαδημητρίου).

Μοσχόπουλος Διονύσης (2014), Οι επιδράσεις που ασκεί το υπόστρωμα της πληροφορίας στους διοικητικούς θεσμούς, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Παπαδόπουλος Μαρίνος (2014), Από το CUDOS και το Semion στον οργανισμό Creative Commons και στο Open Foundation Knowledge, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Παπακωνσταντίνου Απόστολος (2006), Το συνταγματικό δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, ΕΔΔΔΔ 2/2006.

Παπακωνσταντίνου Καλλιόπη (2014), «Στήλαι ενθάδε τυπούνται και χαράσσονται»: Νομικές και κοινωνικές προεκτάσεις της διάδοσης της πληροφορίας μέσω της γραφής στο χθες, Ιστορία της πληροφορίας – Από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Ρουμελιώτης Τάσος (1986), Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, Νομικό Βήμα 1986.

Σεμερτζάκη Εύα (2006), Οι βιβλιοθήκες στην Ελλάδα από την Αρχαιότητα μέχρι σήμερα: σύντομη ιστορική Αναδρομή - Ημερίδα για τα 50 χρόνια από την ίδρυση του ιδρύματος Ευγενίδου 19 Μαΐου 2006.

Σκουρής Βασίλειος (2003), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Στασινόπουλος Μ.(1966), μετάφραση σε Rowat Donald, «Το πρόβλημα του απορρήτου ή της δημοσιότητας εις τας διοικητικές ενεργείας», ΕΔΔΔΔ 1966.

Στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2014-2020, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Συμεωνίδης Ιωάννης (2018), Η πρόσβαση στα έγγραφα και λοιπά στοιχεία της διοίκησης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Σύνταγμα – Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, συλλογικό, (επιστ. διευθ. Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ.).

Σωτηρόπουλος Βασίλης (2007), Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, ερμηνεία ν. 3448/2006 (κεφάλαιο πρώτο), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη.

Τάκης Α. (2002), Κοινωνία της Πληροφορίας και Σύνταγμα – μια πρώτη προσέγγιση, ΝοΒ 2002.

Τζέμος Βασίλης (2019), Ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη.

Τρόβα Ελένη (2005), Εξουσίες και διαφάνεια, Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στον έλεγχο της αιτιολογίας των ρυθμίσεων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

Τσακαλίδης Θανάσης (2014), Από την Κοινωνία του Μόχθου στην Κοινωνία της Σοφίας, ομιλία στην εκδήλωση της Μαθηματικής Εταιρείας, Μέγαρο Λόγου και Τέχνης στην Πάτρα.

Τσιγαρίδας Β., παρατ. ΣτΕ Ολ. 94/2013, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 10/2013.

Χατζόπουλος Βασίλης, Ιγγλεζάκης Ιωάννης (2011), Η Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό – το άρθρο 5Α (2) του νέου Συντάγματος, ΕφαρμΔΔ 2011.

Ξένη

Barry M. Leiner, Robert E. Kahn, Jon Postel, Vinton G. Cerf, Leonard Kleinrock, Larry G. Roberts, David D. Clark, Daniel C. Lynch, Stephen Wolff, A Brief History of the Internet, ACM SIGCOMM Computer Communication Review, Volume 39, Number 5, October 2009.

Capgemini Consulting (2015), as part of the European Data Portal, Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources.

Deloitte (2018), Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, final report 2018, A study prepared for the European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology.

Economist (2017), The world's most valuable resource is no longer oil, but data.

European Commission (1998), Public sector information - A key resource for Europe: Green Paper on public sector information in the information society, Brussels, 20.01.1999 COM (1998) 585 final.

European Data Market (2017), SMART 2013/0063, Final Report, February 1st 2017, p. 110, 123. The study was prepared for the European Commission (Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology) by IDC and Open Evidence

European data portal (2017), open data maturity in Europe, open data for a European data economy.

Gerapetritis George, Right of Access to administrative documents in Europe, ΔτΑ, 7/2000.

Harlan Cleveland, Government Is Information (But Not Vice Versa), *Public Administration Review* Vol. 46, No. 6, (Nov. - Dec., 1986).

Harnad, Stevan (1991), "Post-Gutenberg Galaxy: The Fourth Revolution in the Means of Production of Knowledge." *The Public-Access Computer Systems Review* 2, no. 1.

Kenneth Einar Himma and Maria Canellopoulou-Bottis (2014), Digital Technologies and the Obligation to Alleviate Poverty: The Digital Divide, Information Gap and Two Forms of Poverty, Ethics and Emerging Technologies, edited by Ronald Sandler, Palgrave macmillan.

McKinsey Global Institute (2013), Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. October 2013, report.

Nanjira Sambuli (2018), UN Chronicle, Vol. LV Nos. 3 & 4 2018, December 2018, New Technologies and the Global Goals.

OECD (2001), Understanding the digital divide.

Tsuen-Hsui Tsien (1973), Raw Materials for Old Papermaking in China, *Journal of the American Oriental Society*, Vol. 93, No. 4 (Oct. - Dec., 1973)

UNESCO (2006), EFA Global Monitoring Report, Education for All – Literacy for life