



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«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»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από τέσσερα (4) Κεφάλαια και τριάντα επτά (37) άρθρα.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1 έως 14) ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 «για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/98/ΕΚ σχετικά με την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα» [(ΕΕL 175 της 27.6.2013, σελ. 1-8), στο εξής Οδηγία] και τροποποιούνται, αντιστοίχως, διατάξεις του ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (ΦΕΚ Α΄ 57).

Εξ αυτών, ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στις προτεινόμενες διατάξεις που εισάγουν νέα ρύθμιση (προς συμμόρφωση σε διατάξεις της Οδηγίας) και αφορούν ιδίως:

- τη θέσπιση ρητής υποχρέωσης των φορέων του δημόσιου τομέα (όπως αυτός οριοθετείται με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 3448/2006) να θέτουν τα έγγραφα, τις πληροφορίες και τα δεδομένα τους «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) (άρθρο 2 του νομοσχεδίου),

- την εισαγωγή ρητής εξαίρεσης από το πεδίο εφαρμογής του ν. 3448/2006 των εγ-

γράφων στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται βάσει κανόνων δικαίου σχετικών με την ασφάλεια πληροφοριακών συστημάτων, το φορολογικό απόρρητο, την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και των εγγράφων στα οποία η πρόσβαση επιτρέπεται, βάσει ειδικών διατάξεων, μόνον εφόσον αποδεικνύεται ειδικό έννομο συμφέρον (άρθρο 3 παρ. 1 έως 3 του νομοσχεδίου),

- την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του ν. 3448/2006 και στα έγγραφα που ευρίσκονται στην κατοχή βιβλιοθηκών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, βιβλιοθηκών δημοσίων πολιτιστικών φορέων, μουσείων και αρχείων (άρθρο 3 παρ. 4 του νομοσχεδίου),

- τη σύμπτυξη της προδικαστικής διαδικασίας για την άσκηση διοικητικής προσφυγής σε ένα στάδιο και, συγκεκριμένως, στη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 5 παρ. 1 του νομοσχεδίου),

- τη ρητή ένταξη της ακυρωτικής διαφοράς που προκύπτει από την προσβολή της κατά τα ως άνω απόφασης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του κατά τόπον αρμόδιου Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου (άρθρο 5 παρ. 1 και 2 του νομοσχεδίου),

- την καθιέρωση εξαιρέσης από την αρχή, συμφώνως προς την οποία, τα τέλη που χρεώνονται για την περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων περιορίζονται στο οριακό κόστος αναπαραγωγής, παροχής και διάδοσής τους, στις περιπτώσεις φορέων του δημόσιου τομέα που παράγουν, με τον τρόπο αυτό, έσοδα για την εκπλήρωση της αποστολής τους, καθώς και στις βιβλιοθήκες Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, τα μουσεία και τα αρχεία (άρθρο 8 του νομοσχεδίου).

- την παροχή της δυνατότητας στους φορείς του δημόσιου τομέα να προβαίνουν σε αποκλειστικές συμφωνίες με ιδιώτες για περαιτέρω χρήση δημόσιων πληροφοριών, από τον όρο ότι οι συμφωνίες αυτές έχουν καθορισμένη ανώτατη χρονική διάρκεια και υπόκεινται σε διατυπώσεις δημοσιότητας (άρθρο 11 του νομοσχεδίου).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 15 και 16) θεσπίζονται ρυθμίσεις για την περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας στον δημόσιο τομέα διά των ακόλουθων μέσων: αφ' ενός, με την καθιέρωση υποχρέωσης των φορέων του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ., των Ο.Τ.Α. και των ν.π.δ.δ. αυτών, να δημοσιεύουν στην ιστοσελίδα τους και στην ιστοσελίδα του Προγράμματος «Διαύγεια» στοιχεία για την εκτέλεση των προϋπολογισμών τους (άρθρο 15), αφ' ετέρου, με την υποχρέωση όλων των μη κερδοσκοπικών φορέων που επιχορηγούνται από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης με ποσά άνω των 3.000 ευρώ συνολικώς, ετησίως, να δημοσιεύουν απολογιστικά στοιχεία στην ιστοσελίδα του Προγράμματος «Διαύγεια» (άρθρο 16).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 17 έως 19) ρυθμίζονται επιμέρους ζητήματα που αφορούν τον διαγωνισμό για την εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 20 έως 37) εισάγονται ρυθμίσεις διάφορων ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και, ιδίως, η καθιέρωση υποχρεωτικής προθεσμίας για τη σύναψη συμβάσεων έκτακτου προσωπικού (άρθρο 20), η άρση του καθεστώτος διαθεσιμότητας (άρθρο 21) και η ρύθμιση λοιπών ζητημάτων που αφορούν το καθεστώς αυτό (άρ-

θρο 22), η καθιέρωση ρυθμίσεων για τη δημιουργία «Δικτύου Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων/Διευθύνσεων Ανθρώπινου Δυναμικού» (άρθρο 23), η αναγνώριση προϋπηρεσίας στους υπαλλήλους των ΚΕΠ (άρθρο 24), η κατάργηση των θέσεων των Βοηθών του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 25), η ρύθμιση θεμάτων νοσηλείας και ανατροφής ανήλικων τέκνων (άρθρο 26), η καθιέρωση διευκολύνσεων για τους υπαλλήλους που εμπίπτουν στην κατηγορία των Ατόμων με Αναπηρία (άρθρο 27), ο υποχρεωτικός αυτεπάγγελτος έλεγχος γνησιότητας των δικαιολογητικών διορισμού, πρόσληψης, μετάταξης και μεταφοράς (άρθρο 28), η θέσπιση ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος σε περίπτωση κατάθεσης, χρήσης και διατήρησης πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού σε υπηρεσιακό φάκελο (άρθρο 29), η ρύθμιση θεμάτων που αφορούν τα καθήκοντα και τους κλάδους των προϊσταμένων οργανικών μονάδων σε επίπεδο Τμήματος (άρθρο 30) και η τροποποίηση επιμέρους ζητημάτων στους Οργανισμούς των Υπουργείων (άρθρο 31), η προσαρμογή του ν. 3624/2007 στις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων και Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (άρθρο 32), η κατάργηση των προσωποπαγών θέσεων (άρθρο 33), η αναδιάρθρωση υπηρεσιών του Υπουργείου Τουρισμού (άρθρο 34) και η ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου αυτού (άρθρο 35), η καθιέρωση εξαίρεσης από την Π.Υ.Σ. 33/2006 των συμβάσεων μίσθωσης έργου σχολικών καθαριστριών για το σχολικό έτος 2014-2015 (άρθρο 36) και ο ορισμός της έναρξης ισχύος του παρόντος (άρθρο 37).

B. Η ανάγκη θέσπισης των διατάξεων της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ εκκίνησε από τη διαπίστωση, ότι οι κανόνες που θεσπίστηκαν το 2003 (με την Οδηγία 2003/98/ΕΚ) «δεν συμβαδίζουν με τις γοργές (...) αλλαγές [στον τομέα των τεχνολογιών για την ανάπτυξη, την εκμετάλλευση και την επεξεργασία των δεδομένων], με αποτέλεσμα να κινδυνεύουν να χαθούν οι οικονομικές και κοινωνικές ευκαιρίες που προσφέρονται από την περαιτέρω χρήση δεδομένων του δημόσιου τομέα» (βλ. Προοίμιο Οδηγίας σημείο 5). Επίσης, με τη νέα Οδηγία, καθιερώνεται σαφής υποχρέωση για τα κράτη μέλη να προσφέρουν κάθε έγγραφο σε περαιτέρω χρήση, εκτός αν η πρόσβαση περιορίζεται ή απαγορεύεται βάσει των εθνικών κανόνων σχετικώς με την πρόσβαση σε έγγραφα, και υπό την επιφύλαξη των λοιπών εξαιρέσεων που αυτή εισάγει (βλ. σημείο 8 του Προοιμίου της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ), ενώ το πεδίο εφαρμογής της καλύπτει και πανεπιστημιακές βιβλιοθήκες, μουσεία και αρχεία.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2

α. Το πρώτο εδάφιο της υπό ψήφιση διάταξης θα έπρεπε να αντικατασταθεί ως εξής: «Το άρθρο 2 του ν. 3448/2006 (...)»

β. Με τις διατάξεις της παραγράφου 2 εδάφ. τελευταίο του άρθρου 2 του ν. 3448/2006, όπως αυτό προτείνεται να τροποποιηθεί, ορίζεται ότι «Η ανοικτή διάθεση (...) επιτρέπεται αποκλείεται μόνο στις περιπτώσεις του άρθρου 3 του παρόντος (...)». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, το εν λόγω εδάφιο πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Η ανοικτή διάθεση (...) επιτρέπεται να αποκλείεται μόνο στις περιπτώσεις του άρθρου 3 του παρόντος (...)».

2. Επί του άρθρου 3 παρ. 1

Με τις εν λόγω διατάξεις προτείνεται να τροποποιηθεί, μεταξύ άλλων, η περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του ν. 3448/2006, κατά τρόπον, ώστε το περιεχόμενο της να εναρμονισθεί προς το άρθρο 1 παρ. 1 περίπτ. α.ι. της Οδηγίας. Συγκεκριμένως, η Οδηγία επαναπροσδιορίζει την εξαίρεση (που είχε εισαγάγει η Οδηγία 2003/98/ΕΚ), συμφώνως προς την οποία εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας τα έγγραφα «η παροχή των οποίων είναι δραστηριότητα που δεν εμπίπτει στη δημόσια αποστολή των οικείων φορέων του δημόσιου τομέα». Η εν λόγω εξαίρεση συμπληρώθηκε δια της εισαγωγής ειδικής προϋπόθεσης για την ενεργοποίησή της: «το πεδίο της δημόσιας αποστολής» πρέπει να «είναι σαφές και [να] υπόκειται σε επανεξέταση» (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 περίπτ. α.ι. και Προοίμιο σημείο 10 της Οδηγίας).

Εν προκειμένω, πρέπει να επισημανθεί ότι η ανωτέρω προϋπόθεση ισχύος της εξαίρεσης του άρθρου 1 παρ. 1 περίπτ. α.ι. της Οδηγίας δεν έχει ενσωματωθεί στην προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του νομοσχεδίου.

3. Επί του άρθρου 5 παρ. 1

Με τις διατάξεις της παραγράφου 4 εδάφ. α' του άρθρου 5 του ν. 3448/2006, όπως αυτό προτείνεται να τροποποιηθεί, ορίζεται ότι «Κατά της απορριπτικής απόφασης του οικείου φορέα επιτρέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (...)». Δεδομένου ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 4) του νομοσχεδίου, η εν λόγω ρύθμιση αφορά ενδικοφανή προσφυγή, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να αναδιατυπωθεί το ως άνω εδάφιο ως εξής: «Κατά της απορριπτικής απόφασης του οικείου φορέα επιτρέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (...)».

4. Επί του άρθρου 22 παρ. 2

Με την παρ. 2 του άρθρου 22 του νομοσχεδίου εισάγεται ερμηνευτική διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 90 του ν. 4172/2013 (Α' 167).

Αναγκαία κρίνεται εν προκειμένω η διευκρίνιση του αν η ως άνω διάταξη είναι πράγματι ερμηνευτική κατά την έννοια του άρθρου 77 παρ. 2 του Συντάγματος.

Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 11) του νομοσχεδίου, «Το ζήτημα της αναπλήρωσης εδράζεται ήδη νομικά στη διάταξη του άρθρου 90 του ν. 4172/2013 σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η κατάργηση συγκεκριμένου αριθμού θέσεων "ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε Υπουργεία, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες (...) σε υλοποίηση των σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης μετά από τεκμηρίωση που στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης". Ο νομοθέτης, στη συνέχεια, ορίζει τις συνέπειες της θέσης σε καθεστώς διαθεσιμότητας, καθώς και της εξαίρεσης από αυτό (ένταξη στο πρόγραμμα κινητικότητας, επαναφορά εξαιρούμενου υπαλλήλου), ενώ, σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των καταργούμενων θέσεων, όπως έχει αποτυπωθεί στις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης, παραμένει αμετάβλητος. Η διατήρηση επιπρόσθετων θέσεων, λόγω της μη αναπλήρωσης των εξαιρούμενων για οποιονδήποτε λόγο υπαλλήλων, μεταβάλλει τον αριθμό του πλεονάζοντος προσωπικού σε συγκεκριμένους κλάδους/ειδικότητες. Ση-

μειώνεται ότι ο τελευταίος έχει αποτυπωθεί στις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης και έχει επικυρωθεί στις συνεδριάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης στο πλαίσιο της αναδιαρθρωτικής δράσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, με γνώμονα το συμφέρον της υπηρεσίας, όπως αυτό διαπιστώθηκε και κρίθηκε από τα ίδια τα όργανα της Διοίκησης. Επιπροσθέτως, επισημαίνεται ότι, η αναγκαιότητα της ως άνω ρύθμισης εξυπηρετεί βασικές αρχές Διοικητικού Δικαίου, όπως αυτές της χρηστής διοίκησης και της ισότητας, καθώς η μη επίλυση του θέματος ενέχει τον κίνδυνο να πράττουν οι Υπηρεσίες κατά βούληση».

Η υπό κρίση διάταξη εισάγεται με τη φράση «κατά την αληθή έννοια». Εν τούτοις, μόνη αυτή δεν αρκεί. Για να είναι η προτεινόμενη διάταξη γνήσια ερμηνευτική, πρέπει η ερμηνευόμενη να έχει ασαφή ή αμφίβολη έννοια (η προϋπόθεση της ασάφειας ελέγχεται δικαστικώς, βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 5123/1996, Αρμ 1996, σελ. 1531, ΣτΕ [Τμ. Β΄] 2700/2003, ΔΦΝ2004, σελ. 1247), όπως και να περιέχει κενό ή αντινομία. Στοιχεία τα οποία δημιουργούν αβεβαιότητα και, ως εκ τούτου, καθιστούν αναγκαία την ερμηνεία της κατά τρόπο που να της προσδίδει συγκεκριμένη πλέον έννοια (βλ. Π. Παραρά, Σύγγραμμα 1975-Corpus, II, Κοινοβουλευτικό Δίκαιο, άρθρο 77, 1985, αρ. 3, σελ. 471 π., Φ. Σπυρόπουλο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 100). Τα στοιχεία αυτά δεν προκύπτουν από την Αιτιολογική Έκθεση.

Περαιτέρω, η λέξη «ορθή» στο πρώτο εδάφιο της ως άνω διάταξης που προτείνεται να προστεθεί («Κατά την αληθή και ορθή έννοια των διατάξεων ...»), παρέλκει από νομοτεχνικής απόψεως.

Αθήνα, 21.10.2014

Η εισηγήτρια
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Γλιάνος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

