

Η διαχρονική εξέλιξη του δικαιώματος της αναφοράς μέσα από τα ελληνικά Συντάγματα

Ελισάβετ Μπέσιλα, Ομότιμη Καθηγήτρια τμ. Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

Σάββας Μακρίδης, Μέλος ΣΕΠ Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγή

Το δικαίωμα της αναφοράς ως θεσμική εγγύηση της σχέσης κράτους και πολίτη
Το δικαίωμα της αναφοράς συγκαταλέγεται στα παλαιότερα θεμελιώδη δικαιώματα του συνταγματικού κράτους. Η ιστορική του καταγωγή συνδέεται άρρηκτα με την ανάγκη των διοικουμένων να απευθύνονται προς τη δημόσια εξουσία για την προβολή αιτημάτων, παραπόνων ή διαμαρτυριών, επιδιώκοντας τον περιορισμό της κρατικής αυθαιρεσίας και την ενίσχυση της λογοδοσίας των φορέων δημόσιας εξουσίας. Η δυνατότητα αυτή δεν αποτελεί απλώς έκφραση πολιτικής ελευθερίας, αλλά θεμελιώδη προϋπόθεση συγκρότησης και λειτουργίας του κράτους δικαίου¹.

Στο σύγχρονο διοικητικό κράτος, το δικαίωμα της αναφοράς υπερβαίνει τη στενή αντίληψη της απλής επικοινωνίας του πολίτη με τη διοίκηση². Αναδεικνύεται σε θεσμική εγγύηση της ανοικτής δημόσιας εξουσίας και σε μηχανισμό ενεργοποίησης της διοικητικής δράσης. Ο πολίτης δεν απευθύνεται πλέον στη διοίκηση απλώς για να εκφράσει ένα παράπονο, αλλά για να αξιώσει την εξέταση της υπόθεσής του και την παροχή έγγραφης και αιτιολογημένης απάντησης. Υπό την έννοια αυτή, το δικαίωμα της αναφοράς εντάσσεται στα δικαιώματα συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία και συνδέεται λειτουργικά με την αρχή της χρηστής διοίκησης³.

Δογματικά, το δικαίωμα της αναφοράς παρουσιάζει ιδιαιτερότητες που το διαφοροποιούν από τα κλασικά αμυντικά δικαιώματα. Δεν προστατεύει απλώς μια σφαίρα ατομικής ελευθερίας έναντι επεμβάσεων της δημόσιας εξουσίας, αλλά θεμελιώνει αξίωση θετικής ενέργειας της διοίκησης. Η υποβολή αναφοράς δεν εξαντλείται στην κατάθεση ενός εγγράφου, αλλά ενεργοποιεί συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση της διοίκησης να εξετάσει το περιεχόμενο της αναφοράς και να απαντήσει αιτιολογημένα. Η διάσταση αυτή προσδίδει στο δικαίωμα της αναφοράς έντονο διαδικαστικό χαρακτήρα και το καθιστά κρίσιμο εργαλείο ελέγχου της διοικητικής δράσης⁴.

¹ Διάφορες απόψεις έχουν υποστηριχθεί στη θεωρία σχετικά με τη νομική φύση του δικαιώματος της αναφοράς. Κατά μία άποψη πρόκειται για αμυντικό, αλλά και κοινωνικό δικαίωμα (Βλ. Π. Λαζαράτο, «Ερμηνευτικά προβλήματα του άρθρου 10 Σ.» σε Γ. Κασιμάτης/ Κ. Μαυριάς, Ερμηνεία του Συντάγματος 2003· Κατά μία δεύτερη άποψη, πρόκειται για κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα, Βλ. Φ. Βεγλερής «Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας», 1934, σ. 133· Κατά άλλη άποψη πρόκειται μόνο για κοινωνικό δικαίωμα. Βλ. Σ. Βλαχόπουλος, Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το ελληνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, οι προϋποθέσεις ασκήσεως, 1998, σ. 79.

² Το άρθρο 10 του Συντ. δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά ως ατομικό δικαίωμα επικοινωνίας του πολίτη με τη διοίκηση. Αντιθέτως συνιστά θεμελιώδη κανόνα διαδικαστικής οργάνωσης της διοικητικής δράσης, ο οποίος επιβάλλει στη διοίκηση συγκεκριμένο πρότυπο συμπεριφοράς. Η υποχρέωση απάντησης επί αναφοράς δεν αποτελεί παρεπόμενο στοιχείο του δικαιώματος αλλά τον κανονικό του πυρήνα βλ. Β. Τζέμος, Γενική Θεωρία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Αθήνα 2018, σ. 195 επ., ιδίως 203-210.

³ Βλ. Α. Μάνεσης, «Συνταγματικά Δικαιώματα», τ. Α', Θεσσαλονίκη, 1982, σ. 241 επ.

⁴ Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 4^η εκδ., Αθήνα 2017, σ. 310 επ.

Η διττή φύση του δικαιώματος της αναφοράς –ως υποκειμενικού δικαιώματος και ως αντικειμενικού συνταγματικού κανόνα– εξηγεί και τη σημασία που έχει αποδώσει σε αυτό τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία. Από τη μία πλευρά, παρέχει στον πολίτη αξίωση έναντι της διοίκησης· από την άλλη, οργανώνει τη διοικητική λειτουργία, επιβάλλοντας πρότυπα συμπεριφοράς στα διοικητικά όργανα. Το δικαίωμα της αναφοράς δεν αποτελεί απλή κατευθυντήρια αρχή, αλλά δεσμευτικό κανόνα δικαίου. Η διαχρονική εξέλιξη του δικαιώματος της αναφοράς μέσα από τα ελληνικά συνταγματικά κείμενα, από την επαναστατική περίοδο έως το ισχύον Σύνταγμα είναι αλληλένδετη.

2. Το δικαίωμα της αναφοράς στα επαναστατικά συντάγματα (1822–1827)- Η πολιτειακή λειτουργία της αναφοράς και οι προϋποθέσεις της μετέπειτα συνταγματικής κατοχύρωσης.

Η συνταγματική ιστορία του δικαιώματος της αναφοράς στον ελληνικό χώρο εκκινεί ήδη από τα επαναστατικά συνταγματικά κείμενα της περιόδου 1822–1827. Τα κείμενα αυτά, μολονότι δεν περιλαμβάνουν ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς ως αυτοτελούς ατομικού δικαιώματος, ενσωματώνουν βασικές πολιτειακές αρχές που προϋποθέτουν τη δυνατότητα των πολιτών να απευθύνονται προς τα όργανα της εξουσίας. Η δυνατότητα αυτή συνδέεται άμεσα με την αντίληψη ότι η άσκηση της δημόσιας εξουσίας δεν είναι αυθαίρετη, αλλά οφείλει να παραμένει ανοικτή στον έλεγχο και στη συμμετοχή των πολιτών⁵.

Το Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος του 1822, το Πολίτευμα του Άστρους του 1823 και το Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος της Τροιζήνας του 1827 συγκροτούν ένα συνταγματικό πλαίσιο έντονα πολιτειακού χαρακτήρα. Στο πλαίσιο αυτό, η αναφορά δεν λειτουργεί ακόμη ως μέσο διοικητικής προστασίας, αλλά ως πολιτικό δικαίωμα συμμετοχής και επικοινωνίας των πολιτών με την επαναστατική εξουσία. Η απουσία ανεπτυγμένης διοικητικής δομής και σταθερών διοικητικών μηχανισμών δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση ενός δικαιώματος αναφοράς με διοικητικο-δικαιϊκό περιεχόμενο⁶.

Η λειτουργία της αναφοράς κατά την επαναστατική περίοδο συνδέεται στενά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Οι πολίτες δεν αντιμετωπίζονται ως παθητικοί αποδέκτες της εξουσίας, αλλά ως ενεργοί φορείς πολιτικού λόγου και βούλησης. Η δυνατότητα υποβολής αναφορών προς τα όργανα της εξουσίας εντάσσεται σε αυτήν ακριβώς τη

⁵ Ν. Αλιβιζάτος, «Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση», Αθήνα, 1983, σ. 198 επ.

⁶ Το Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822 αναγνώρισε το δικαίωμα της αναφοράς, μόνο όμως ως προς το βουλευτικό προβλέποντας στην § λε´ ότι : «Το Βουλευτικό Σώμα δέχεται περί παντείων υποθέσεων αγωγάς και σκέπτεται περί αυτών». –Το Σύνταγμα του Άστρους του 1823 (Νόμος της Επιδαύρου) κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς που απευθύνεται στο Βουλευτικό ως ατομικό δικαίωμα με δυνατότητα να περιλαμβάνει προσωπικό αίτημα ή υπόθεση γενικότερου ενδιαφέροντος, ορίζοντας στην § ια´ ότι «Καθένας δύναται να αναφαίρεται προς το Βουλευτικόν εγγράφως προβάλλων την γνώμη του περί παντός πράγματος». Το ίδιο Σύνταγμα θεσπίζει την υποβολή της αναφοράς στο Βουλευτικό σώμα το οποίο αφού τις εξετάζει, τις μεταβιβάζει στην αρμόδια για το θέμα Αρχή προβλέποντας στην § λγ´ ότι :«Το Βουλευτικόν Σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, σκέπτεται περί αυτών, και διευθύνει όπου εκάστη ανήκει».

Το Σύνταγμα της Τροιζήνας του 1827 κατοχύρωσε το δικαίωμα της αναφοράς με δύο διατάξεις του. Το άρθρο 25 όριζε ότι :«καθείς δύναται να αναφέρεται προς την Βουλὴν εγγράφως, προβάλλων την γνώμην του περί παντός δημοσίου πράγματος». Έτσι το δικαίωμα της αναφοράς κατοχυρώνεται ως ατομικό δικαίωμα με στενότερο όμως περιεχόμενο από αυτό του Συντάγματος του Άστρους, αφού ασκείται μόνο για ατομικές υποθέσεις και όχι για υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος. Ενώ το άρθρο 96 όριζε ότι «η Βουλή δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς» και όσας κρίνη δεκτάς τας διευθύνει, όπου ανήκει, χωρίς να δώση γνώμονες». Η διάταξη αυτή δε διέφερε ουσιαστικά από την αντίστοιχη διάταξη (§ λγ´) του Συντ. του Άστρους.

λογική και λειτουργεί ως θεσμικός διάυλος μέσω του οποίου η λαϊκή βούληση δύναται να εκφρασθεί και να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων⁷.

Η θεωρία έχει επισημάνει ότι η αναφορά στην επαναστατική περίοδο έχει πρωτίστως συμβολική και πολιτειακή λειτουργία. Δεν αποσκοπεί στην παροχή έννομης προστασίας με τη στενή έννοια, αλλά στη νομιμοποίηση της νέας εξουσίας και στη συγκρότηση μιας σχέσης επικοινωνίας μεταξύ πολιτών και κρατικών οργάνων. Η αναφορά λειτουργεί ως στοιχείο πολιτικής συμμετοχής και ως μέσο συγκρότησης της συνταγματικής τάξης⁸.

Παρόλα αυτά, η σημασία των επαναστατικών συνταγμάτων για τη μετέπειτα εξέλιξη του δικαιώματος της αναφοράς δεν πρέπει να υποτιμάται. Η αποδοχή της δυνατότητας των πολιτών να απευθύνονται προς την εξουσία δημιουργεί τις αναγκαίες ιδεολογικές και θεσμικές προϋποθέσεις για τη μεταγενέστερη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος. Η πολιτειακή λειτουργία της αναφοράς στην επαναστατική περίοδο θα μετασχηματισθεί σταδιακά, με την ανάπτυξη του οργανωμένου κράτους, σε ατομικό δικαίωμα και, τελικώς, σε θεσμική εγγύηση της σχέσης πολίτη και διοίκησης⁹.

3. Το δικαίωμα της αναφοράς στον συνταγματισμό του 19ου αιώνα-Από πολιτειακή δυνατότητα σε συνταγματικά κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα

Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς με το Σύνταγμα του 1844 συνιστά καίριο σταθμό στην εξέλιξη του ελληνικού συνταγματισμού. Για πρώτη φορά, η δυνατότητα του πολίτη να απευθύνεται προς τις δημόσιες αρχές αποσπάται από τη σφαίρα της πολιτικής ανοχής και εντάσσεται στον κανονιστικό κορμό του Συντάγματος ως ατομικό δικαίωμα¹⁰. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη μετάβαση από την απόλυτη στη συνταγματική μοναρχία και με την ανάγκη θεσμικού περιορισμού της κρατικής εξουσίας¹¹.

Παρά τη ρητή κατοχύρωση, το δικαίωμα της αναφοράς στο Σύνταγμα του 1844 εμφανίζει εμφανή δογματικά όρια¹². Η διάταξη δεν συνοδεύεται από υποχρέωση απάντησης της διοίκησης ούτε από πρόβλεψη έννομων συνεπειών σε περίπτωση αδράνειας των αρχών. Η αναφορά λειτουργεί κυρίως ως μέσο πολιτικής διαμαρτυρίας και πίεσης, χωρίς να συγκροτεί ακόμη αξίωση ουσιαστικής διοικητικής ανταπόκρισης. Η κατάσταση αυτή αντανακλά το πρώιμο στάδιο ανάπτυξης της διοικητικής ευθύνης και της έννοιας της χρηστής διοίκησης στο ελληνικό κράτος του 19ου αιώνα¹³.

Ωστόσο, η αναγνώριση της αναφοράς ως ατομικού δικαιώματος δεν είναι αμελητέα. Καθιερώνει ένα ελάχιστο συνταγματικό πλαίσιο επικοινωνίας μεταξύ πολίτη και εξουσίας και θέτει φραγμούς στην αυθαιρεσία της κρατικής δράσης. Ο πολίτης αποκτά

⁷ Γ. Κασιμάτης, «Συνταγματικό Δίκαιο», τ. II, Αθήνα, 2005, σ. 395 επ.

⁸ Ν. Αλιβιζάτος, οπ π., σ. 205 επ.

⁹ Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, οπ π., σ. 260 επ.

¹⁰ Το «Ηγεμονικό Σύνταγμα» του 1832, ρύθμιζε το δικαίωμα της αναφοράς ως ατομικό δικαίωμα που ασκείται για ατομικές και γενικότερου ενδιαφέροντος υποθέσεις στη Βουλή. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 49: «Καθείς δύναται να προβάλλη δι' αναφοράς του εις την Βουλήν την περί παντός δημοσίου πράγματος πάσαν κατάχρησιν ή αδικίαν γινομένην εις αυτόν υπό των υπαλλήλων της κυβερνήσεως. Είναι δε υπεύθυνος να δίδη λόγον, αν απλώς και ως έτυχε δυσφημή ή συκοφαντή τον υπάλληλον, και καταδικάζεται, αν φωραθή και τοιούτος, εις την αυτήν ποινήν εις την οποίαν ήθελε καταδικασθή ο εγκαλούμενος αν απεδεικνύετο ένοχος».

¹¹ Βλ. Α. Μάνεσης, ο.π. π., σ. 241 επ.

¹² Στο άρθρο 7 του Συντάγματος του 1844 προβλεπόταν ότι: «έκαστος ή πολλοί ομού έχουσι το δικαίωμα να αναφέρονται εγγράφως εις τας αρχάς, τηρούντες τους νόμους του Κράτους». Ενώ στο άρθρο 50 του ίδιου Συντάγματος προβλέπεται η αναφορά στη Βουλή ή την Γερουσία.

¹³ Γ. Κασιμάτης, οπ. π., σ. 318.

τη δυνατότητα θεσμικής προσφυγής προς τα κρατικά όργανα, ακόμη και αν η αποτελεσματικότητα της αναφοράς παραμένει περιορισμένη στην πράξη.

Το Σύνταγμα του 1864 ενισχύει περαιτέρω τη θέση του δικαιώματος της αναφοράς στο συνταγματικό σύστημα¹⁴. Η καθιέρωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και η εδραίωση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας δημιουργούν ευνοϊκότερο θεσμικό περιβάλλον για την άσκησή του. Η δυνατότητα συλλογικής άσκησης της αναφοράς αναδεικνύει τον χαρακτήρα της ως μηχανισμού πολιτικής συμμετοχής και έκφρασης της λαϊκής βούλησης¹⁵.

Σε δογματικό επίπεδο, κατά τα τέλη του 19ο αιώνα παρατηρείται η σταδιακή αποδέσμευση του δικαιώματος της αναφοράς από τη στενή πολιτική του λειτουργία. Η αναφορά αρχίζει να χρησιμοποιείται και για ζητήματα ατομικού ενδιαφέροντος που συνδέονται με τη διοικητική δράση, γεγονός που προαναγγέλλει τη μετέπειτα διοικητικοποίησή της. Το δικαίωμα εξακολουθεί να κινείται στα όρια μεταξύ πολιτικού και διοικητικού δικαίου, χωρίς σαφή κανονιστική ένταξη στο δεύτερο¹⁶.

Η σημασία του 19ου αιώνα έγκειται, συνεπώς, στο ότι λειτουργεί ως μεταβατικό στάδιο. Η αναφορά μετασχηματίζεται από πολιτειακή δυνατότητα σε ατομικό συνταγματικό δικαίωμα, χωρίς όμως να έχει ακόμη αποκτήσει τον χαρακτήρα θεσμικής εγγύησης της διοικητικής δράσης. Το έδαφος, ωστόσο, έχει πλέον προετοιμασθεί για τη μετέπειτα εξέλιξή της στον 20ό αιώνα.

4. Το δικαίωμα της αναφοράς στα συντάγματα του 20ού αιώνα-Η διοικητικοποίηση του δικαιώματος και τα όρια της συνταγματικής κατοχύρωσης

Τα ελληνικά συντάγματα του 20ού αιώνα (1911, 1927 και 1952) διατηρούν σταθερά τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς, εντάσσοντάς το στον κατάλογο των ατομικών δικαιωμάτων. Η διατήρηση αυτή δεν αποτελεί απλή τυπική συνέχεια, αλλά αντανακλά τη συνειδητοποίηση της σημασίας του δικαιώματος ως βασικού μηχανισμού επικοινωνίας μεταξύ πολίτη και κρατικής εξουσίας. Εντούτοις, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από ουσιαστική μεταβολή του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου εντός του οποίου ασκείται το δικαίωμα της αναφοράς¹⁷.

Κατά τον 20ό αιώνα, το ελληνικό κράτος μεταβαίνει σταδιακά στο πρότυπο του διοικητικού κράτους, με αυξανόμενη ρυθμιστική δραστηριότητα και εντεινόμενη παρέμβαση στην κοινωνική και οικονομική ζωή. Η διοικητική δράση καθίσταται πολυπλοκότερη και συστηματικότερη, ενώ παράλληλα αναπτύσσεται η διοικητική οργάνωση και εδραιώνεται η διοικητική δικαιοσύνη, ιδίως με τη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι εξελίξεις αυτές μεταβάλλουν ριζικά τις ανάγκες προστασίας του πολίτη και επηρεάζουν τη λειτουργική σημασία του δικαιώματος της αναφοράς.

Στο νέο αυτό πλαίσιο, το δικαίωμα της αναφοράς αρχίζει να διοικητικοποιείται. Η αναφορά δεν αφορά πλέον αποκλειστικά γενικά πολιτικά αιτήματα ή συλλογικές διαμαρτυρίες, αλλά χρησιμοποιείται ολοένα και περισσότερο για ζητήματα ατομικού ενδιαφέροντος που συνδέονται με πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης. Ο πολίτης

¹⁴ Το Σύνταγμα του 1864 στο άρθρο 9 επανέλαβε χωρίς φραστικές αλλαγές τη διάταξη του άρθρου 7 του προηγούμενου Συντάγματος. Η διάταξη του άρθρου 9 δεν προέβλεπε την υποχρέωση των Αρχών να εξετάσουν την αναφορά και να απαντήσουν στον αναφερόμενο. Το άρθρο 58 του ίδιου Συντάγματος επανέλαβε το άρθρο 50 του προηγούμενου Συντάγματος με τη διαφορά ότι πλέον η διάταξη προσαρμόστηκε με την κατάργηση της Γερουσίας και την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας από μία Βουλή.

¹⁵ Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος οπ. π., σ. 318 επ.

¹⁶ Ν. Αλιβιζάτος, οπ.π., σ. 215 επ.

¹⁷ Α. Μάνεσης, ο.π π., σ. 241 επ.

απευθύνεται στη διοίκηση όχι μόνο για να εκφράσει πολιτική άποψη, αλλά για να επισημάνει συγκεκριμένες διοικητικές δυσλειτουργίες και να αξιώσει την εξέταση της υπόθεσής του.

Παρά τη λειτουργική αυτή μετατόπιση, η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της αναφοράς στα συντάγματα του 1911, του 1927 και του 1952 παραμένει δογματικά ελλιπής¹⁸. Και στα τρία συνταγματικά κείμενα απουσιάζει ρητή πρόβλεψη υποχρέωσης της διοίκησης να απαντά στις αναφορές των πολιτών. Η έλλειψη αυτή περιορίζει σημαντικά την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαιώματος και αφήνει ευρύ περιθώριο διοικητικής αδράνειας, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η αναφορά δεν συνοδεύεται από ένδικο βοήθημα¹⁹.

Η θεωρία έχει επισημάνει ότι η περίοδος αυτή συνιστά μεταβατικό στάδιο στην εξέλιξη του δικαιώματος της αναφοράς. Το δικαίωμα έχει πλέον σαφή ατομικό χαρακτήρα και ασκείται σε διοικητικά συμφραζόμενα, αλλά δεν έχει ακόμη μετασηματισθεί σε αντικειμενικό συνταγματικό κανόνα που να οργανώνει τη διοικητική δράση. Η αναφορά λειτουργεί ως άτυπο εργαλείο διοικητικού ελέγχου, χωρίς όμως να συνοδεύεται από επαρκείς εγγυήσεις αποτελεσματικότητας²⁰.

Η εμπειρία των συνταγμάτων του 20ού αιώνα αναδεικνύει, έτσι, τα όρια της συνταγματικής κατοχύρωσης χωρίς ρητή υποχρέωση απάντησης. Η αναφορά, παρά τη συχνή πρακτική της χρήση, δεν μπορεί να λειτουργήσει ως πλήρης μηχανισμός προστασίας του πολίτη, εφόσον η διοίκηση δεν δεσμεύεται να ανταποκριθεί. Τα όρια αυτά θα υπερβεί τελικώς το Σύνταγμα του 1975, το οποίο θα μετατρέψει το δικαίωμα της αναφοράς σε θεσμική εγγύηση της χρηστής διοίκησης.

5. Το άρθρο 10 του Συντάγματος του 1975 και οι αναθεωρήσεις του- Η συνταγματική αναβάθμιση του δικαιώματος της αναφοράς και η σύνδεσή του με τη χρηστή διοίκηση.

Η ουσιώδης καμπή στην εξέλιξη του δικαιώματος της αναφοράς επέρχεται με το Σύνταγμα του 1975 σε δύο διατάξεις²¹. Το άρθρο 10 Συντ. δεν περιορίζεται στην

¹⁸ Το Σύνταγμα του 1911 προέβλεπε στο άρθρο 9: «Εκαστος ή και πολλοί ομού έχουν το δικαίωμα, τηρούντες τους νόμους του κράτους, ν' αναφέρονται εγγράφως προς τας αρχάς, υποχρεούμενας εις ταχείαν ενέργειαν και έγγραφον απάντησιν προς τον αναφερόμενον κατά τας διατάξεις του νόμου. Μόνον μετά την τελικήν απόφασιν της προς ην η αναφορά αρχής και τη αδεία ταύτης επιτρέπεται η ζήτηση ευθυνών παρά του υποβαλλόντος την αναφορά δια παραβάσεως εν αυτή υπάρχουσας». – Τα Συντάγματα του 1925 (άρθρο 27) και 1927 και 1952 (άρθρο 9) επανέλαβαν αυτούσια την διάταξη του Συντάγματος του 1911. Προστέθηκε στο Σύνταγμα του 1952 ερμηνευτική διάταξη, η οποία ορίζοντας την έννοια της αναφοράς προέβλεπε ότι: «Αναφορά νοείται η προσφυγή προς αρμοδίαν αρχήν ουχί δ' αίτησης πληροφοριών, δια την παροχήν των οποίων πάντως είναι ηθικώς υπεύθυνος εκάστη αρχή».

¹⁹ Γ. Κασιμάτης, «Συνταγματικό Δίκαιο», ΙΙ, Αθήνα 2005, σ. 420 επ.

²⁰ Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος οπ.π., σ. 322 επ.

²¹ Η άσκηση του δικαιώματος στις διοικητικές αρχές κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντ., ενώ η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς στη Βουλή προβλέπεται από το άρθρο 69 αυτού. Πρέπει να επισημάνουμε ότι η άσκηση αναφοράς στη Βουλή αποτελεί μία ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος της αναφοράς. Το άρθρο 10 του Συντάγματος του 1975 προβλέπει ότι: «1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.

2. Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή.

3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της

αναγνώριση της δυνατότητας του πολίτη να απευθύνεται προς τις αρχές, αλλά καθιερώνει ρητώς την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά εγγράφως και αιτιολογημένα στις αναφορές των πολιτών. Με την πρόβλεψη αυτή, το δικαίωμα της αναφοράς μετατρέπεται από ατομικό δικαίωμα περιορισμένης πρακτικής εμβέλειας σε θεσμική εγγύηση της σχέσης κράτους και πολίτη²².

Η επιλογή του συντακτικού νομοθέτη του 1975 εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο ενίσχυσης των εγγυήσεων προστασίας του διοικουμένου μετά την εμπειρία της δικτατορίας. Το άρθρο 10 Συντ. εκφράζει τη βούληση εγκαθίδρυσης ενός προτύπου διοικητικής δράσης βασισμένου στη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τον σεβασμό του πολίτη. Η αναφορά παύει να είναι απλώς μέσο επικοινωνίας και καθίσταται μηχανισμός ενεργοποίησης δεσμευτικών υποχρεώσεων της διοίκησης.

Δογματικά, το άρθρο 10 Συντ. παρουσιάζει διττή φύση. Από τη μία πλευρά, κατοχυρώνει υποκειμενικό συνταγματικό δικαίωμα του πολίτη, παρέχοντάς του αξίωση για εξέταση της αναφοράς και παροχή αιτιολογημένης απάντησης. Από την άλλη πλευρά, θεσπίζει αντικειμενικό συνταγματικό κανόνα, ο οποίος οργανώνει τη διοικητική λειτουργία και δεσμεύει όλα τα διοικητικά όργανα, ανεξαρτήτως της βασιμότητας του αιτήματος²³.

Η σύνδεση του άρθρου 10 Συντ. με την αρχή της χρηστής διοίκησης είναι προφανής. Η χρηστή διοίκηση έχει εξελιχθεί, τόσο στο ενωσιακό όσο και στο εθνικό δίκαιο, από γενική αξιολογική αρχή σε δεσμευτικό κανόνα διοικητικής δράσης με σαφές διαδικαστικό περιεχόμενο. Κεντρικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης είναι η υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί με διαφάνεια, επιμέλεια και λογοδοσία, παρέχοντας αιτιολογημένες απαντήσεις στα αιτήματα των διοικουμένων που της υποβάλλονται, ώστε να καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος και η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων τους. Στο πλαίσιο αυτό, το δικαίωμα της αναφοράς αναδεικνύεται σε κατεξοχήν μηχανισμό πραγμάτωσης της αρχής της χρηστής διοίκησης. Η χρηστή διοίκηση και τα δικαιώματα της αναφοράς θεωρούνται λειτουργικά αλληλένδετοι θεσμοί. Η υποχρέωση απάντησης δεν αποτελεί τυπική διαδικαστική απαίτηση, αλλά ουσιώδες στοιχείο της συνταγματικής επιταγής για ορθολογική και υπεύθυνη διοικητική δράση. Η αναφορά λειτουργεί ως προληπτικός μηχανισμός ελέγχου της διοίκησης, επιτρέποντας την έγκαιρη επισήμανση σφαλμάτων και παραλείψεων και συμβάλλοντας στην αποσυμφόρηση της δικαστικής προστασίας²⁴.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η αναθεώρηση του 2001, με την οποία ενισχύεται περαιτέρω το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 10 Συντ. μέσω της πρόβλεψης τήρησης προθεσμιών απάντησης. Η εισαγωγή χρονικού πλαισίου συνδέει το δικαίωμα της αναφοράς με την αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και περιορίζει τα περιθώρια διοικητικής αδράνειας. Οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του 2008 και του 2019, μολονότι δεν τροποποιούν το γράμμα της διάταξης, επιβεβαιώνουν

προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

²² Α. Μάνεσης, *οπ. π.*, σ. 280

²³ Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, *οπ. π.*, σ. 330

²⁴ Στο ενωσιακό δίκαιο, η αρχή της χρηστής διοίκησης διαμορφώθηκε πρωτίστως νομολογιακά ως γενική αρχή, πριν ακόμη από τη ρητή κατοχύρωσή της στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδιαίτερη σημασία έχει η απόφαση C-285/01, *Burbaud* του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την οποία κρίθηκε ότι η διοίκηση οφείλει να εξετάζει κάθε αίτημα με τρόπο εξαιριστικό και να παρέχει επαρκή αιτιολογία της απόφασής της. Η αιτιολογία αναγνωρίζεται ως αναγκαίο στοιχείο της χρηστής διοίκησης, διότι καθιστά κατανοητή τη διοικητική κρίση και επιτρέπει την άσκηση αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και την ανάγκη της λειτουργικής αυτονομίας της διοίκησης.

τη σημασία της και τη λειτουργική της σύνδεση με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Η θεωρία έχει αναδείξει τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του άρθρου 10 Συντ. δηλαδή ότι το δικαίωμα της αναφοράς λειτουργεί ως θεσμικός μηχανισμός ενεργοποίησης διοικητικού ελέγχου και διαμεσολάβησης, με κατεξοχήν έκφανση τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη. Η προσέγγιση αυτή αναδεικνύει τη λειτουργική διάσταση του δικαιώματος πέραν της στενής ατομικοδικαϊκής θεώρησης και επιβεβαιώνει τον συμπληρωματικό του ρόλο έναντι της δικαστικής προστασίας²⁵.

Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 επαναλήφθηκαν οι δύο πρώτες παράγραφοι του άρθρου 10 του Συντάγματος, ενώ προστέθηκε τρίτη παράγραφος²⁶ στα πλαίσια της ενδυνάμωσης των δικαιωμάτων που αφορούν τη σχέση του πολίτη με το διοικητικό μηχανισμό του κράτους, θεσμοθετήθηκαν διάφορες υποχρεώσεις της διοίκησης για την καλύτερη λειτουργία της. Η δημόσια διοίκηση έχει πλέον την υποχρέωση να απαντά σε ενεργό χρόνο σε κάθε αίτημα για παροχή πληροφοριών ή για τη χορήγηση αντιγράφων, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων. Το νέο στοιχείο είναι η συνταγματική θεμελίωση της υποχρέωσης για «χρηματική ικανοποίηση». Ως προς το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το κείμενο του Συντάγματος δεν διακρίνει ανάμεσα στα δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα²⁷.

6. Η νομολογιακή επεξεργασία του άρθρου 10 Συντ. -Η υποχρέωση απάντησης της διοίκησης και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου

Η νομολογία του Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διαμορφώσει με συνέπεια το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 10 Συντ., ιδίως ως προς την έννοια της αναφοράς και τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από την υποβολή της προς τη διοίκηση²⁸. Ήδη από πρώιμες αποφάσεις κρίθηκε ότι κάθε έγγραφο το οποίο απευθύνεται σε δημόσια αρχή και αφορά δημόσια υπόθεση υπάγεται στο προστατευτικό πεδίο της διάταξης, ανεξαρτήτως του αν ο αναφερόμενος προβάλλει συγκεκριμένο υποκειμενικό δικαίωμα ή έννομο συμφέρον²⁹.

Η υπαγωγή αυτή δεν εξαρτάται από τη βασιμότητα των προβαλλόμενων ισχυρισμών ούτε από την τελική αποδοχή του αιτήματος. Όπως έχει κριθεί, το άρθρο 10 Συντ. κατοχυρώνει αυτοτελές δικαίωμα του διοικουμένου να απευθύνεται στη διοίκηση, το οποίο ενεργοποιείται με μόνη την υποβολή της αναφοράς και δεν εξαντλείται στη

²⁵ Ελ. Μπέσιλα – Μακρίδη, «Δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010, σ. 80 επ.

²⁶ Άρθρο 10 παρ. 3. «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Βλ. και Π. Μουζουράκη «Άρθρο 10», σε Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), «Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία», 2017.

²⁷ Βλ. Χ. Καύκα, Σύνταγμα Ερμηνεία των άρθρων, Άρθρο 10, Ηλεκτρονική έκδοση, Επιμέλεια Θ Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Μάιος 2025, Σύνταγμα watch, σ. 29 και 49.

²⁸ Σ.τ.Ε 230/1977

²⁹ Σ.τ.Ε 230/1977-Η απόφαση Σ.τ.Ε. 2671/1993 αναφέρεται στην περίπτωση όπου μπορεί να ασκηθεί ποινική δίωξη παρά την απαγόρευση της παρ. 2 του άρθρου 10 διευκρινίζοντας ότι όταν το ποινικό αδίκημα στρέφεται κατά τρίτου ιδιώτη, η ποινική δίωξη μπορεί να ασκηθεί και χωρίς την άδεια της αρχής στην οποία υποβλήθηκε η αναφορά. Η προστατευτική διάταξη εκτείνεται έως το πρόσωπο του αναφερόμενου, προκειμένου η πιθανότητα δίωξης να μη λειτουργεί ανατρεπτικά για την άσκηση της αναφοράς, βλ. Χ. Καύκα, Σύνταγμα Ερμηνεία των άρθρων, ο.π.π., Δ. Λοβέρδος «Τίνα περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι εις τας αρχάς προς δίωξιν του υποβάλλοντος την αναφοράς, δια τυχόν εν αυτή υπαρχούσης παραβάσεως», Ελλ. Δικ. 24, 1983.

δυνατότητα απλής διατύπωσης αιτημάτων³⁰. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η υποβολή αναφοράς θεμελιώνει ειδική συνταγματική υποχρέωση της διοίκησης να επιληφθεί αυτής και να εκδηλώσει στάση επί του περιεχομένου της. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η υποβολή αναφοράς θεμελιώνει ειδική συνταγματική υποχρέωση της διοίκησης να επιληφθεί αυτής και να εκδηλώσει στάση επί του περιεχομένου της³¹.

6.1. Η απάντηση επί αναφοράς ως συνταγματικά επιβαλλόμενη διοικητική ενέργεια ³² -Με πάγια νομολογία, έχει γίνει δεκτό ότι η απάντηση επί αναφοράς δεν αποτελεί ζήτημα απλής διοικητικής πρακτικής ή ευπρέπειας, αλλά συνιστά συνταγματικά επιβαλλόμενη ενέργεια της διοίκησης⁵. Η υποχρέωση αυτή ενεργοποιείται αυτοδικαίως με την υποβολή της αναφοράς και δεσμεύει όλα τα διοικητικά όργανα. Η παράλειψη απάντησης σε αναφορά διοικούμενου σύμφωνα με τη νομολογία, δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας παρά την συνταγματική διάταξη που επιτάσσει απάντηση και μάλιστα αιτιολογημένη εκ μέρους της αρχής στην οποία υποβλήθηκε η αναφορά³³.

Η υποχρέωση απάντησης δεν εξαρτάται από τη βασιμότητα του αιτήματος ούτε από το αν η διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς την τελική κρίση της. Όπως έχει κριθεί, η διοίκηση δύναται να απορρίψει το αίτημα, δεν δύναται όμως να παραμείνει αδρανής απέναντι στην αναφορά³⁴.

Η παράλειψη απάντησης συνιστά μη συμμόρφωση προς επιταγή του άρθρου 10 Συντ., ανεξαρτήτως της ύπαρξης άλλων διοικητικών ή δικαστικών οδών προστασίας³⁵.

6.2. Το περιεχόμενο της απάντησης κατά τη νομολογία-Η νομολογία έχει δεχθεί ότι η συνταγματική υποχρέωση απάντησης δεν ικανοποιείται με απλή επιβεβαίωση παραλαβής της αναφοράς. Η απάντηση πρέπει να είναι τέτοιας μορφής ώστε να καθίσταται αντιληπτό ότι η διοίκηση έλαβε γνώση και εξέτασε το περιεχόμενο της αναφοράς³⁶.

Η απαίτηση αυτή δεν ταυτίζεται με τις προϋποθέσεις αιτιολογίας των εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Ωστόσο, η απάντηση οφείλει να περιλαμβάνει σαφή αναφορά στη στάση της διοίκησης επί των προβαλλόμενων ζητημάτων, κατά τρόπο που να αποκλείει την προσχηματική συμμόρφωση προς το άρθρο 10 Συντ. ³⁷ Με την έννοια της αναφοράς και ειδικότερα για αν πρέπει να περιέχει αιτιάσεις η νομολογία του ΣτΕ καταλήγει ότι προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα έγγραφο ως αναφορά, πρέπει εκτός από την αιτίαση να περιέχει και αιτήματα επανόρθωσης ή αποτροπής υλικής ή ηθικής βλάβης³⁸.

³⁰ Σ.τ.Ε 2327/1995 «Εξάλλου ως «αναφορά» κατά την έννοια της άνω διατάξεως, θεωρείται εκείνη η οποία περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων αρχής από τις οποίες ο ενδιαφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, και η οποία απευθύνεται στην αρμόδια αρχή που είναι υποχρεωμένη, βάσει του νόμου σε ανόρθωση της βλάβης που υπέστη ο «αναφερόμενος». (Σ.τ.Ε. 2671/1993, 186/1989, 3201/1986 κ.α)

³¹ Σ.τ.Ε. 4628/83 «Η υποχρέωση, επομένως, γραπτής αιτιολογημένης απαντήσεως προϋποθέτει βλαπτική συμπεριφορά της διοικήσεως και υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που η συμπεριφορά αυτή προκαλέσει».

³² 4628/1983

³³ Σ.τ.Ε. 382/ 1988, 1778/ 1988

³⁴ 2327/ 1995

³⁵ Σ.τ.Ε. 4628/1983

³⁶ Σ.τ.Ε. 4628/1983

³⁷ Σ.τ.Ε. 4628/1983

³⁸ Σ.τ.Ε. 230/1977, 4626/1983, 2376/1996.

6.3. Η διοικητική σιωπή επί αναφοράς και δικαστική προστασία-Ιδιαίτερη σημασία έχει η νομολογιακή αντιμετώπιση της διοικητικής σιωπής επί αναφοράς. Έχει κριθεί ότι η παράλειψη απάντησης αντίκειται στο άρθρο 10 Συντ., πλην όμως δεν συνιστά, κατ' αρχήν, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας κατά την έννοια της ακυρωτικής δίκης³⁹.

Η κρίση αυτή επαναλήφθηκε με μεταγενέστερες αποφάσεις, με τις οποίες έγινε δεκτό ότι η συνταγματική υποχρέωση απάντησης δεν ταυτίζεται με υποχρέωση έκδοσης εκτελεστής διοικητικής πράξης⁴⁰. Κατά συνέπεια, η διοικητική σιωπή επί αναφοράς δεν παράγει αυτοτελώς ακυρωτικό αντικείμενο.

6.4 Σύνδεση με την αρχή της χρηστής διοίκησης - Η νομολογία του Σ.τ.Ε. συνδέει σταθερά την υποχρέωση της απάντησης με την αρχή της χρηστής διοίκησης αναγνωρίζοντας ότι η απάντηση επί αναφοράς αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της ορθής και υπεύθυνης άσκησης της διοικητικής δράσης.

Η νομολογία του Σ.τ.Ε. έχει προσθέσει στη διάταξη αυτή ουσιαστικό κανονιστικό περιεχόμενο. Το δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση απάντησης της διοίκησης σε αναφορά πολίτη δεν εξαντλείται σε τυπική ή γενικόλογη ανταπόκριση, αλλά απαιτεί ειδική και αιτιολογημένη κρίση επί των προβαλλόμενων ισχυρισμών. Η παράλειψη τέτοιας απάντησης συνιστά παραβίαση όχι μόνο του άρθρου 10 του Συντ. αλλά και της αρχής της χρηστής διοίκησης καθιστώντας εφικτό τον ακυρωτικό έλεγχο της διοικητικής συμπεριφοράς⁴¹.

6.5. Ειδική νομολογία περί χορήγησης εγγράφων και πληροφοριών

Η νομολογία διαφοροποιείται σε ειδικά πεδία, ιδίως ως προς τη χορήγηση διοικητικών εγγράφων και πληροφοριών. Στις περιπτώσεις αυτές έχει κριθεί ότι η άρνηση ή η σιωπή της διοίκησης συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, λόγω της άμεσης επίπτωσής της στη νομική σφαίρα του αιτούντος⁴².

Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώθηκε και με μεταγενέστερες αποφάσεις, κατά τις οποίες η άρνηση χορήγησης εγγράφων αντιμετωπίζεται ως πράξη δεκτική ακυρωτικού ελέγχου⁴³.

7. Συμπεράσματα – Κριτική αποτίμηση και σκέψεις de lege ferenda

Η ιστορική και δογματική ανάλυση του δικαιώματος της αναφοράς καταδεικνύει ότι πρόκειται για θεσμό δυναμικό, ο οποίος εξελίσσεται παράλληλα με τη μεταβολή του συνταγματικού και διοικητικού περιβάλλοντος. Από πολιτειακή δυνατότητα επικοινωνίας στην επαναστατική περίοδο, το δικαίωμα της αναφοράς

³⁹ Σ.τ.Ε. 382/1985 «Με την κρινόμενη αίτηση, διότι σε περίπτωση σιωπής του Υπουργού επί προσφυγής στρεφόμενης κατά νομαρχιακής πράξης δεν συντρέχει παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας προσβλητής με αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αλλά στην περίπτωση αυτή μετά την πάροδο της κατ' άρθρο 8 παρ. 3 ν. 3200/1995 εξακονταήμερης προθεσμίας από την υποβολή της προσφυγής στον Υπουργό τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψή της, η οποία υπόκειται στο ένδικο αυτό μέσο».

⁴⁰ 4628/1983

⁴¹ Σ.τ.Ε. 2176/2004 «Εφ' όσον η Διοίκηση κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διατάξεως, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφάλειας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ' αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της Διοικήσεως και της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου».

⁴² Σ.τ.Ε. 1400/1992, Σ.τ.Ε. 841/1997

⁴³ 1807/2007

μετασχηματίστηκε σε ατομικό συνταγματικό δικαίωμα και, τελικώς, σε θεσμική εγγύηση της χρηστής διοίκησης με το άρθρο 10 Συντ.

Η νομολογιακή επεξεργασία του δικαιώματος από το Συμβούλιο της Επικρατείας συνέβαλε καθοριστικά στη κανονιστική του διαμόρφωση. Μέσω της συγκεκριμενοποίησης της υποχρέωσης απάντησης, του καθορισμού του ποιοτικού της περιεχομένου και της σύνδεσής της με τη χρηστή διοίκηση και τη δικαστική προστασία, το Δικαστήριο ενίσχυσε ουσιαστικά τη θέση του πολίτη έναντι της διοίκησης.

Παρά τη σημαντική αυτή εξέλιξη, το δικαίωμα της αναφοράς εξακολουθεί να αντιμετωπίζει προκλήσεις στην πράξη. Η τυποποιημένη διοικητική απάντηση και η καθυστέρηση ανταπόκρισης υπονομεύουν την ουσιαστική λειτουργία του δικαιώματος και ενέχουν τον κίνδυνο αποδυνάμωσης της κανονιστικής του εμβέλειας.

Υπό το πρίσμα αυτό, καθίσταται αναγκαία η περαιτέρω ενίσχυση του δικαιώματος *de lege ferenda*, μέσω της σαφέστερης νομοθετικής εξειδίκευσης των ποιοτικών απαιτήσεων της απάντησης και της πρόβλεψης αποτελεσματικότερων συνεπειών σε περίπτωση διοικητικής αδράνειας. Παράλληλα, η ενίσχυση του ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη, μπορεί να συμβάλει στην αποσυμφόρηση της δικαστικής προστασίας και στην προαγωγή της χρηστής διοίκησης⁴⁴.

Συνολικά, το δικαίωμα της αναφοράς αναδεικνύεται σε κεντρικό πυλώνα του σύγχρονου διοικητικού κράτους δικαίου, η ουσιαστική εφαρμογή του οποίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη δημόσια εξουσία και για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας της διοίκησης.

⁴⁴ Ελ. Μπέσιλα – Μακρίδη, ο.π.π, σ. 212