

## ΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΘΕΟΔΩΡΟΥ Κ. ΠΑΝΑΓΟΥ Δικηγόρου

### 1. Εισαγωγικό σημείωμα

Η είσοδος των νέων τεχνολογιών ή άλλως η χρήση των υπηρεσιών της λεγομένης κοινωνίας της πληροφορίας στην δημόσια διοίκηση, φέρει, κατ' ανάγκην, στο προσκήνιο το ζήτημα του επαναπροσδιορισμού του τρόπου της οργάνωσης και της συμπεριφοράς της, εσωτερικά και εξωτερικά, προκειμένου να ανταπεξέλθει στην πρόκληση αυτή, που δεν είναι πλέον τόσο νέα στην Ευρώπη, αλλά δυστυχώς είναι πρωτόγνωρη για την κρατική μηχανή της χώρας μας. Στην έννοια της δημόσιας διοίκησης δεν περιλαμβάνεται, ασφαλώς, μόνο η κεντρική διοίκηση αλλά και η τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και το σύνολο των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Για να επιτευχθεί η δημιουργία μιας τέτοιας νέας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, εκτός του χρόνου και των οικονομικών πόρων που θα απαιτηθούν για να προσαρμοσθεί το ανθρώπινο δυναμικό και να εξοπλισθούν οι δημόσιες υπηρεσίες, προαπαιτείται η ύπαρξη της θεσμικής υποδομής, διαφορετικά η προσφορά των νέων τεχνολογιών θα παραμείνει μια υπόθεση δίχως εφαρμογή ή μια κατάσταση με διαρκείς ατέλειες και προβλήματα.

Ουσιαστικά, δεν συζητούμε ούτε για κατάργηση των υφισταμένων διοικητικών δομών ούτε για διάλυση του υφισταμένου κράτους και επανασυγκρότησή του, αλλά για λήψη τέτοιων θεσμικών μέτρων που θα επιτρέπουν στην δημόσια διοίκηση να χρησιμοποιεί τις νέες τεχνολογίες, εξαντλώντας τις δυνατότητές τους, μέσα στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας. Το σύνολο αυτών

των λειτουργιών του κράτους με την θεσμική και υλική βοήθεια των νέων τεχνολογιών και ιδιαίτερα της πληροφορικής και τηλεματικής, είναι γνωστό στην σύγχρονη νομική και όχι μόνον, επιστήμη σαν Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government). Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση αποτελεί κύριο στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εντάσσεται κυριαρχικά στο τρίτο κοινοτικό πλαίσιο στήριξης και προβλέπεται ότι θα επιλύσει σωρεία προβλημάτων που είτε ταλαιπωρούν τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, είτε μεταβάλλουν τον κρατικό λειτουργό σε υποζύγιο περιττής γραφειοκρατίας.

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η εν γένει δραστηριότητά της, διενεργείται κατά βάση με τις διοικητικές πράξεις. Έτσι, είναι πρωταρχικά αναγκαίο και απαραίτητο να θεθούν κανόνες που να εξασφαλίζουν ότι θα είναι νόμιμη η έκδοση των διοικητικών πράξεων με βάση τα μέσα και τους κανόνες των νέων τεχνολογιών. Για να καταστεί δυνατή και νόμιμη η έκδοση μιας διοικητικής πράξης με ηλεκτρονικά μέσα, ήτοι προκειμένου η πράξη αυτή να έχει τα αυτά έννομα αποτελέσματα με την διοικητική πράξη που εκδίδεται με τον παραδοσιακό τρόπο, είναι απαραίτητη η αναγνώριση και η παρουσία, νομική και φυσική, του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, του «οχήματος» της διοικητικής πράξης, κατά την αναλογία ότι για την έγκυρη κατάρτιση μιας ηλεκτρονικής σύμβασης προϋποτίθεται η αναγνώριση του ιδιωτικού ηλεκτρονικού εγγράφου. Η αυτόνομη νομική υπόσταση του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου σημαίνει ότι ένα τέτοιο έγγραφο που εκδίδεται με τον

τρόπο αυτό (ηλεκτρονικό) έχει την ίδια ισχύ με αυτό που εκδίδεται κατά την διαδικασία του παραδοσιακού τρόπου.

## 2. Έννοιες-Ορισμοί

### 2.1. Δημόσιο έγγραφο

Η διοικητική πράξη περιβάλλεται κατά γενικό κανόνα τον τύπο του εγγράφου<sup>1</sup>. Πρόκειται για το δημόσιο έγγραφο. Ο έγγραφος τύπος επιβάλλεται και από το Σύνταγμα. Τα δημόσια έγγραφα συντάσσονται είτε κατά τον γενικό είτε κατά τον ειδικό τύπο. Σύμφωνα με το άρθρο 169 ΚΔΔ δημόσια είναι τα έγγραφα τα οποία έχουν συνταχθεί από δημόσιο όργανο και περαιτέρω θεωρούνται επίσης έγγραφα, κατά τις διακρίσεις των προηγούμενων παραγράφων (α) τα βιβλία των οποίων την τήρηση επιβάλλουν οι κείμενες διατάξεις και (β) οι φωτογραφικές ή κινηματογραφικές αναπαραστάσεις και κάθε άλλη απεικόνιση, καθώς και οι φωνοληψίες.

Στην συνέχεια, η έννοια του δημοσίου εγγράφου εμπεριέχεται έμμεσα στο άρθρο 438 ΚΠολΔ σύμφωνα με το οποίο έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συνέταξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιο να κάνει αυτή τη βεβαίωση. Ανταπόδειξη επιτρέπεται μόνο με την προσβολή του εγγράφου ως πλαστού. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα στοιχεία ή άλλως οι προϋποθέσεις ενός δημοσίου εγγράφου είναι (α) η σύνταξή του με τον νόμιμο τύπο, (β) η σύνταξή του (με έγγραφο τύπο) να έγινε από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία, (γ) ο συντάκτης να είναι καθ' ύλην και κατά

τόπον αρμόδιος για την σύνταξη του εγγράφου και (δ) το περιεχόμενο να συνάδει προς τον νόμο. Αυτή η τελευταία προϋπόθεση δεν προέρχεται άμεσα από την ανωτέρω διατύπωση, πλην προκύπτει από τις γενικές αρχές που διέπουν την δημόσια διοίκηση ή λειτουργία.

Στο άρθρο 170 του ΚΔΔ προβλέπεται ότι τα δημόσια και τα ιδιωτικά έγγραφα, τα οποία προσάγονται στο δικαστήριο, πρέπει να έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις, ή, αν ο νόμος που διέπει τη σχέση απαιτεί ειδικό τύπο, κατά τον τύπο αυτό.

### 2.2. Διοικητικό έγγραφο

Ο ορισμός του διοικητικού εγγράφου βρίσκεται στο άρθρο 5 του ν. 2690/1999 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας». Έτσι, διοικητικά έγγραφα είναι αυτά που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Πρόκειται για ορισμό που μοιάζει με τον ορισμό του δημοσίου εγγράφου του άρθρου 169 ΚΔΔ, με την διαφορά ότι διοικητικό θεωρείται το έγγραφο που συντάσσεται από δημόσια υπηρεσία (δημόσια διοίκηση), ενώ το δημόσιο έγγραφο συντάσσεται από δημόσιο όργανο. Πρόκειται προφανώς για ευρύτερη έννοια, που περιλαμβάνει και συντάκτες που δεν ανήκουν στον στενό κύκλο της δημόσιας διοίκησης.

### 2.3. Ηλεκτρονικό έγγραφο

Με το άρθρο 32 §1 του ν. 2172/1993, τροποποιήθηκε το άρθρο 444 του ΚΠολΔ και έτσι ιδιωτικά έγγραφα θεωρούνται και 1) τα βιβλία που οι έμποροι και επαγγελματίες τηρούν κατά τον εμπορικό νόμο ή άλλες διατάξεις, 2) ..., 3) ... και κάθε άλλη μηχανική απεικόνιση. Η ανωτέρω ρύθμιση εισάγει και την αναγνώριση του ηλεκτρονικού εγγράφου ως ισοδύναμου του ιδιωτικού εγ-

1. Οράτε και Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σ. 605 επ.

γράφου. Ειδικότερα, ηλεκτρονικό έγγραφο είναι η αποτύπωση από τις εγγραφές δεδομένων στον μαγνητικό δίσκο ενός ηλεκτρονικού υπολογιστού, αφού γίνει αντικείμενο επεξεργασίας, με βάση τις εντολές του προγράμματος, κατά τρόπο αναγνώσιμο από τον άνθρωπο είτε στην οθόνη του μηχανήματος είτε στον προσηρμοσμένο εκτυπωτή<sup>2</sup>. Ο ορισμός αυτός που ικανοποιεί την έννοια της μηχανικής απεικόνισης του άρθρου 444 §3 του ΚΠολΔ και εξομοιώνει το ηλεκτρονικό έγγραφο με το ιδιωτικό σε παραδοσιακή μορφή με τις εντεύθεν έννομες συνέπειες, εντάσσοντάς το στην έννοια της αρχής της εγγράφου αποδείξεως, έγινε δεκτός και από την νομολογία. Απλούστερος ορισμός είναι ότι ηλεκτρονικό έγγραφο είναι το αποτέλεσμα εργασίας καταχώρισης δεδομένων με σκοπό την δημιουργία ηλεκτρονικού εγγράφου<sup>3</sup>. Ο ορισμός αυτός δίδει περισσότερη έμφαση στην βούληση του υποκειμένου για την δημιουργία του σχετικού εγγράφου, αλλά και πληροί την προϋπόθεση της γνώσης λειτουργίας του τρόπου κατάρτισης και απεύθυνσης, της με τον τρόπο αυτό παρισταμένης δήλωσης βουλήσεως<sup>4</sup>.

Με το άρθρο 13, γ του ΠΚ ορίζεται ότι έγγραφο είναι και κάθε μέσο στο οποίο χρησιμοποιείται από υπολογιστή ή περιφερειακή μνήμη υπολογιστή, με ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο τρόπο, για εγγραφή, αποθήκευση, παραγωγή ή αναπαραγωγή στοιχείων, που δεν μπορούν να διαβιβασθούν άμεσα, όπως επίσης και κάθε μαγνητικό, ηλεκτρονικό ή άλλο υλικό στο οποίο εγγράφεται οποιαδήποτε πληροφορία, εικόνα, σύμβολο ή ήχος, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό, εφόσον τα μέσα και τα υλικά αυτά προορίζονται ή είναι πρόσφορα να αποδείξουν γεγονότα που έχουν έννομη σημασία.

2. Βασ. Βαθρακοκοίλη, ΚΠολΔ, τόμος Β', σ. 921 επ.

3. Donato Antonio Limone, Elementi di Diritto dell'Informatica, Editrice Salentina, Lecce 1999, σ. 49.

4. Θεοδ. Πανάγου, Η κατάρτιση σύμβασης ηλεκτρονικού εμπορίου, Lecce 2002.

Από όσα μέχρι στιγμής εκτίθενται, διαφαίνεται ότι στην Ελληνική νομοθεσία δεν απαντάται, τουλάχιστον ακόμα, τόσο ορισμός όσο και νομική αναγνώριση της αυτόνομης ισχύος του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου. Η υιοθέτηση του πλάσματος νόμου στην διάταξη του 169, 3 του ΚΔΔ και 444 ΚΠολΔ (θεωρούνται ... κάθε άλλη απεικόνιση, ... κάθε μηχανική απεικόνιση) δεν μας παρέχουν την απαιτούμενη ασφάλεια του δικαίου στο συγκεκριμένο ζήτημα. Περαιτέρω, στην διάταξη του άρθρου 13, γ ΠΚ, γίνεται λόγος γενικά για έγγραφο, χωρίς να διακρίνεται το είδος του εγγράφου (αν είναι ιδιωτικό ή δημόσιο), αφού τον Νομοθέτη στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν φαίνεται να τον ενδιαφέρει η διάκριση αλλά ο βαθμός αποδεικτικής ισχύος. Η αναζήτηση ενός ειδικού ορισμού για το ηλεκτρονικό διοικητικό (αλλά και δημόσιο) έγγραφο ανταποκρίνεται και στην ανάγκη στενής εφαρμογής των κανόνων του διοικητικού δικαίου. Έτσι, λείπει η «ειδική» αναγνώριση του συγκεκριμένου τύπου εγγράφου, με δεδομένο το γεγονός ότι αν οι κανόνες διοικητικού δικαίου δεν είχαν ανάγκη να δίδουν τους δικούς τους ορισμούς, θα παρέπεμπαν στον αντίστοιχο ορισμό άλλου δικαίου, πράγμα που δεν κάνουν.

#### 2.4. Ηλεκτρονικό Διοικητικό Έγγραφο

Ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο<sup>5</sup> είναι κάθε ηλεκτρονική αποτύπωση πράξεων, γεγονότων και δεδομένων, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν κατά την άσκηση δραστηριότητας των θεσμικών οργάνων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης<sup>6</sup>. Ο ανωτέρω ο-

5. Περισσότερα στην θεωρία για την έννοια του δημοσίου και διοικητικού ηλεκτρονικού εγγράφου Donato Antonio Limone, op.cit., σ. 56 και Fulvio Sarzana di S' Ippolito, E-Government, Casa Editrice La Tribuna, Piacenza 2003, σ. 25 επ.

6. Περίπου όμοιος είναι ο ορισμός του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου στην απόφαση υπ'

ρισμός προσθέτει στα στοιχεία ή προϋποθέσεις ενός παραδοσιακού διοικητικού εγγράφου, το στοιχείο της αποτύπωσης (και φυσικά παρουσίασης) με ηλεκτρονικά μέσα, αφού όλα τα υπόλοιπα στοιχεία (αρμοδιότητα, συντάκτης κ.λπ.) καλύπτονται από τον σκοπό της ηλεκτρονικής αποτύπωσης, που είναι η χρήση της κατά την άσκηση δραστηριότητας των θεσμικών οργάνων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, οι πράξεις, τα δεδομένα και τα έγγραφα της δημόσιας διοίκησης, που δημιουργούνται με ηλεκτρονικά μέσα, συνιστούν *πρωτογενή και πρωτότυπη πληροφορία*, από την οποία είναι δυνατή, με διάφορα μέσα, η αναπαραγωγή και η δημιουργία αντιγράφων για κάθε νόμιμη χρήση<sup>7</sup>. Αυτό το τελευταίο μπορεί να γίνεται με κάθε τρόπο, όπως γραφικό, φωτοκινηματογραφικό, ηλεκτρομαγνητικό το ίδιο και η αναπαραγωγή και η δημιουργία αντιγράφων. Μόνον αυτό το πρωτογενές και πρωτότυπο της πληροφορίας που αποτελούν οι πράξεις, τα δεδομένα και τα έγγραφα της δημόσιας διοίκησης, που αποτυπώνονται με ηλεκτρονικά μέσα, συνιστά τον νέο τύπο ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, που εκ του λόγου αυτού και με την αναγνώριση που του χορηγεί ο νόμος αποκτά δική του νομική ισχύ και αυτόνομη ύπαρξη.

Η ισχύουσα νομοθεσία μας δίδει τα χαρακτηριστικά ή άλλως τα προαπαιτούμενα που πρέπει να έχει ένα ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο, προκειμένου να έχει αποδεικτική δύναμη και επί πλέον επιτρέπει την διακίνηση δημοσίων και διοικητικών εγγράφων<sup>8</sup> με ηλεκτρονικά μέσα, πράγμα που

είναι διάφορο από την κατάρτιση (δημιουργία) και στη συνέχεια διαχείριση του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου. Το τελευταίο αυτό, δηλαδή η πρόβλεψη διακίνησης και αποδεικτικής ισχύος, δεν δημιουργεί προϋποθέσεις για την αυτοδύναμη ύπαρξη ενός ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου με τις εντεύθεν έννομες συνέπειες. Πρόκειται κατ' ουσίαν περί νομιμοποίησης της διαδικασίας διακίνησης και όχι της διαδικασίας της νομικής του παραγωγής. Στην πράξη, η θέσπιση ειδικής νομοθετικής ρύθμισης για την ευθεία αναγνώριση και αυτόνομη νομική υπόσταση του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, ικανοποιεί στην σημαντική απαίτηση του διοικητικού μας δικαίου για την ύπαρξη *νομίμου τύπου*<sup>9</sup>. Έτσι, η απαιτούμενη ρύθμιση θα αναγνωρίζει ένα επί πλέον έγγραφο τύπο, υπό τον οποίο θα μπορεί νόμιμα να εκφράζεται η βούληση της δημόσιας διοίκησης. Όπως και ανωτέρω αναφέρθηκε, ο έγγραφος τύπος της διοικητικής πράξης είναι ο κανόνας, σύμφωνα και με τον ΚΔΔ.

Το γεγονός μάλιστα ότι ο Έλληνας Νομοθέτης δεν θέλησε ακόμη να αναγνωρίσει τον ηλεκτρονικό τύπο σύνταξης του δημοσίου εγγράφου, ενισχύεται από την διατύπωση της §2 του άρθρου 10 του ν. 2690/1999, όπου για την υποβολή σχετικής αιτήσεως προς την δημόσια διοίκηση, ο ενδιαφερόμενος μπορεί, μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία, να υποβάλει την αίτησή του ή άλλο έγγραφο με μηχανικό μέσο εφόσον το μέσο αυτό αφήνει αποτύπωμα που καθιστά αναμφίβολη την αναγνώριση του μηχανήματος αποστολής και παραλαβής, καθώς και της ημερομηνίας και ώρας αποστολής και παραλαβής. Στην συνέχεια, όμως, οφείλει, να υποβάλει, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον νόμο, το αργότερο μέσα σε πέντε ημέρες από την λήξη της προθεσμίας, έγγρα-

αριθ. 51/2000 της Ιταλικής Αρχής Πληροφορικής για την Δημόσια Διοίκηση.

7. Οράτε και άρθρο 9, §1 του Ιταλικού p.d. 445/2000 [κωδικοποίηση νομοθετικών διατάξεων και κανόνων των διοικητικών εγγράφων και του άρθρου 22 του Ιταλικού Νόμου 241/1990 (διοικητική διαδικασία και δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα)].

8. Που όμως έχουν εκδοθεί με τον παραδοσιακό τρόπο.

9. Για την υποχρέωση τήρησης εγγράφου τύπου του διοικητικού εγγράφου και πράξης, Α. Τάχου, *op.cit.*, σ. 605 επ. και Δ.η.μ. Κόρσου, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα*, 1995, σ. 370 επ.

φο, που φέρει την ιδιόχειρη υπογραφή του και έχει όμοιο περιεχόμενο με αυτό το οποίο παρέλαβε, με το μηχανικό μέσο η υπηρεσία. Κατά συνέπεια, δεν πρόκειται για αναγνώριση ηλεκτρονικού εγγράφου, αλλά για διευκόλυνση που παρέχεται από την διοίκηση.

### 3. Απαιτούμενα στοιχεία του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου

Η δημιουργία (κατάρτιση) και η διατήρηση των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης, απαιτεί την ύπαρξη ορισμένων στοιχείων, η έλλειψη των οποίων δημιουργεί πρόβλημα νομιμότητας του εγγράφου αυτού. Τα στοιχεία αυτά είναι τα ακόλουθα:

(α) *Ταυτοποίηση* του υποκειμένου που δημιούργησε το ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο, αλλά και της διοίκησης στην οποία αναφέρεται. Πρέπει δηλαδή να αναφέρεται ποιος είναι ο συντάκτης και εκδότης του εγγράφου αυτού και ποια η δημόσια υπηρεσία, στην οποία οργανικά ανήκει. Ασφαλώς, στο σημείο αυτό θα πρέπει να προστεθεί και το υποχρεωτικό στοιχείο της αρμοδιότητας του υποκειμένου και της υπηρεσίας του να εκδώσει το έγγραφο αυτό, κάτι που δεν είναι διαφορετικό από αυτό που ισχύει σ' ένα παραδοσιακό δημόσιο έγγραφο και που έχει να κάνει κι αυτό με την νομιμότητα της πράξης. Η §15 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998, καθορίζει ότι τα μηνύματα του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και των ενδιαφερομένων φυσικών προσώπων, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων προσώπων με τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, πρέπει να περιέχουν τουλάχιστον την διεύθυνση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποστολέα και λήπτη, τον πλήρη τίτλο της αποστέλλουσας υπηρεσίας, τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του αποστέλλομένου μηνύματος, το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα και τον αριθμό τη-

λεφώνου του χειριστή. Πλέον τούτου, αν στο μήνυμα προσαρτώνται αρχεία προσωπικών δεδομένων, αναγράφεται ο χαρακτήρας και τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας των δεδομένων αυτών.

(β) *Υπογραφή* του εγγράφου με ψηφιακή υπογραφή. Η υπογραφή του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου με ψηφιακή υπογραφή αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την νομική του ισχύ. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. 150/2001<sup>10</sup> ορίζεται ότι η προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) που βασίζεται σε ανεγνωρισμένο πιστοποιητικό και δημιουργείται από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής, επέχει θέση ιδιόχειρης υπογραφής, τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δικονομικό δίκαιο. Πάντως, η ισχύς της ηλεκτρονικής υπογραφής ή το παραδεκτό της ως αποδεικτικού στοιχείου δεν αποκλείεται από μόνο τον λόγο ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που αναφέρονται πιο πάνω. Έτσι, κάθε έγγραφο που είναι ηλεκτρονικό και συνοδεύεται από ηλεκτρονική ή ψηφιακή υπογραφή έχει πλήρη ισχύ. Συνεπώς και το δημόσιο έγγραφο που πληροί τους ανωτέρω κανόνες έχει πλήρη ισχύ. Όμως, η θέση επί διοικητικού εγγράφου της ψηφιακής υπογραφής δεν καθιστά αυτό ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο. Τούτο διότι η ψηφιακή υπογραφή αποτελεί μια από τις προϋποθέσεις ισχύος του διοικητικού εγγράφου αλλά δεν αποδίδει σ' αυτό τον απαιτούμενο τύπο, που μόνο η νομοθετική αναγνώριση μπορεί να του προσδώσει.

(γ) *Δυνατότητα* ή καλύτερα καταλληλότητα των εγγράφων να αποτελούν αντικείμενο διαχείρισης μέσω ηλεκτρονικών μέσων και τηλεματικής διακίνησης και να καταχωρίζονται με την μέθοδο του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου. Πρόκειται για τεχνικό απαιτούμενο, που έχει να κάνει με το χρησιμοποιούμενο λογισμικό, που πρέπει να είναι

10. Αλλά και §22 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998, σε εκτέλεση του οποίου εκδόθηκε το π.δ. 150/2000, που εναρμόνισε την εθνική νομοθεσία στην Οδηγία 99/93/ΕΚ και Συμβουλίου.

συμβατό με τα υπόλοιπα χρησιμοποιούμενα από την δημόσια διοίκηση.

(δ) *Πρόσβασιμότητα* στα ηλεκτρονικά έγγραφα μέσω αυτοματοποιημένων πληροφορικών συστημάτων. Η δυνατότητα πρόσβασης στο ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο έχει διπλό χαρακτήρα. Πρώτα, πρέπει να εξασφαλίζεται στον ενδιαφερόμενο ο τρόπος της πρόσβασης του στο διοικητικό έγγραφο που τον αφορά και στην συνέχεια πρέπει να εξασφαλίζεται η διαρκής και ακώλυτη επαναφορά του εγγράφου αυτού σε κάθε νόμιμη αναζήτηση.

(ε) *Αναγνωσιμότητα* του εγγράφου. Το περιεχόμενο του εγγράφου πρέπει να είναι σε διάρκεια χρόνου, αναγνώσιμο τόσο από τον δημόσιο υπάλληλο όσο και από τον ενδιαφερόμενο.

(στ) *Δυνατότητα διακίνησης*. Το ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο πρέπει να σχηματίζεται κατά τέτοιο τρόπο, που να είναι δυνατή η διακίνησή του με τηλεματικά μέσα, η εκτύπωσή του σε εκτυπωτή αλλά και η αναπαραγωγή του και η αντιγραφή (μεταφορά) του σε πρόσφορα παραδοσιακά ή/και μαγνητικά μέσα. Αυτή η τελευταία ενέργεια δεν αναιρεί τον χαρακτήρα του διοικητικού εγγράφου από το να είναι ηλεκτρονικό, διότι το πρωτότυπο παραμένει αποθηκευμένο με τον τύπο που καταρτίστηκε (δημιουργήθηκε) πρωτότυπα, δηλαδή σε ηλεκτρονική μορφή.

Μόνο τα διοικητικά ηλεκτρονικά έγγραφα που έχουν τα ανωτέρω στοιχεία, που πρέπει να καθορίζονται ρητά από την νομοθεσία, έχουν νομική ισχύ και φέρουν τις συνέπειες του νόμου. Ο καθορισμός των στοιχείων αυτών από τον νόμο έχει να κάνει με την πρόβλεψη του νέου εγγράφου τύπου.

#### 4. Προϋποθέσεις για τον σχηματισμό ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων

Η δημιουργία ενός ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες και ενεργούν ως ειδικές αρχές για τον σχηματισμό του. Οι

προϋποθέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες:

(α) Η τεχνική διαδικασία που σκοπεύει στον σχηματισμό του εγγράφου, πρέπει να εξασφαλίζει την *αρχαιοθήτηση, το ευανάγνωστο, την διαλειτουργικότητα και την διακίνησή του* σε διάφορους τομείς εφαρμογής και για διαφορετικούς τύπους επεξεργασίας,

(β) Η εξασφάλιση της *μη αλλοίωσης* του περιεχομένου του εγγράφου κατά την διάρκεια των φάσεων της πρόσβασης και διατήρησης, αποτελεί όχι μόνο βασική προϋπόθεση για την άσκηση της χρηστής διοίκησης αλλά πρώτιστα, θα λέγαμε, συμβάλλει στην ασφάλεια των διοικητικών δραστηριοτήτων.

(γ) Η δυνατότητα *πραγματοποίησης έρευνας* μέσω ευρετηρίων ή αρχείων, ακόμη και στο περιεχόμενο των εγγράφων.

(δ) Το, *χρονικά και ποιοτικά, αμετάβλητο και αναλλοίωτο* του περιεχομένου και της δομής του εγγράφου. Για τον λόγο αυτό, τα ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα δεν πρέπει να περιέχουν ούτε μικροεντολές ούτε κώδικες που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προβλήματα και να μεταβάλουν την δομή και το περιεχόμενό τους, με την πάροδο του χρόνου.

(ε) Η δυνατότητα να *επισυνάπτονται* στο ηλεκτρονικό διοικητικό έγγραφο σχέδια, ήχοι, εικόνες κλπ, κατά τρόπο που να μην είναι αλλοιώσιμα και μεταβαλλόμενα.

#### 5. Η υπογραφή των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων

Η υπογραφή του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, στην περίπτωση που ο νόμος προβλέπει την θέση της επ' αυτών, συνιστά στοιχείο της εγκυρότητας του εγγράφου. Η υπογραφή πρέπει να ανήκει στο όργανο που έχει την αρμοδιότητα (καθ' ύλην και κατά τόπο) να υπογράψει το συγκεκριμένο έγγραφο.

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. 150/2001 («*Ηλεκτρονικές Υπογραφές*»), η προηγμένη ηλεκτρονική (ψηφιακή) που βασίζεται σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό και δημιουργείται από ασφα-

λή διάταξη δημιουργίας υπογραφής επέχει θέση ιδιόχειρης υπογραφής τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δικονομικό δίκαιο.

Στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να διακρίνομε δύο περιπτώσεις ψηφιακής υπογραφής επί των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων:

(α) *Ψηφιακή υπογραφή σε ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα για εξωτερική χρήση.* Στην περίπτωση αυτή η δημόσια διοίκηση μπορεί είτε να ασκήσει άμεση δραστηριότητα πιστοποίησης, η οποία εκτείνεται μόνον στις ανάγκες των οργάνων και υπηρεσιών της, είτε να εκδίδει πιστοποιητικά ψηφιακής υπογραφής μόνο για τα όργανα και υπηρεσίες της, χρησιμοποιώντας υπηρεσίες παρόχων υπηρεσιών πιστοποίησης που είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Στην πιο πάνω περίπτωση άσκησης ίδιας δραστηριότητας, η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να εγγραφεί αυτοτελώς στο ανωτέρω μητρώο και να τηρεί τον κάθε φορά ισχύοντα κανονισμό παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης ηλεκτρονικής υπογραφής, αφού από την ισχύουσα μέχρι σήμερα νομοθεσία δεν μπορεί να εξαιρεθεί από την υποχρέωση αυτή. Στην περίπτωση που η δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες τρίτων, καταρτίζει μ' αυτούς διοικητική σύμβαση παροχής υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας.

(β) *Ψηφιακή υπογραφή σε ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα για εσωτερική χρήση.* Στην περίπτωση αυτή, η δημόσια διοίκηση μπορεί να εκδίδει πιστοποιητικά ψηφιακής υπογραφής σύμφωνα με κανονισμό που μπορεί να περιέχει διατάξεις διάφορες του ισχύοντος γενικού, αρκεί να είναι εγκεκριμένος από τον αρμόδιο δημόσιο φορέα για ενιαία χρήση σ' όλο το εύρος της εσωτερικής λειτουργίας των υπηρεσιών της.

Στις περιπτώσεις που για την δημιουργία και διαχείριση ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, δεν απαιτείται η θέση ψηφιακής υπογραφής, η δημόσια διοίκηση μπορεί να χρησιμοποιεί διάφορα ηλεκτρονικά συστή-

ματα ταυτοποίησης και επικύρωσης, τηρώντας τις προϋποθέσεις της οργανικής της αυτονομίας και τις αρχές της γραφειοκρατίας και τεχνοκρατίας.

Απαραίτητο στοιχείο για την χρήση της ψηφιακής υπογραφής αποτελεί το αναγνωρισμένο πιστοποιητικό. Πρόκειται για την ηλεκτρονική βεβαίωση, που συνδέει δεδομένα επαλήθευσης υπογραφής μ' ένα άτομο και επαβεβαιώνει την ταυτότητά του. Το πιστοποιητικό αυτό εκδίδεται από τον πάροχο υπηρεσιών πιστοποίησης. Με την υπ' αριθμόν 248/71/15-3-2002 απόφασή της, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) εξέδωσε τον κανονισμό, δυνάμει του οποίου καθορίστηκαν τα θέματα που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών πιστοποίησης της ηλεκτρονικής υπογραφής, των ανεγνωρισμένων πιστοποιητικών και την εποπτεία και τον έλεγχο των εγκατεστημένων στην Ελλάδα παρόχων υπηρεσιών πιστοποίησης ηλεκτρονικής υπογραφής.

## **6. Διαχείριση ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων**

Η διαχείριση των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων είναι σχετική με το λεγόμενο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο. *Ηλεκτρονικό Πρωτόκολλο* καλείται η διαχείριση της αλληλογραφίας της δημόσιας διοίκησης με ηλεκτρονικά μέσα.

Το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο διέπεται από τις ακόλουθες ειδικές αρχές λειτουργίας:

(α) Υιοθέτηση του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου ως μέσου για την καταχώριση δεδομένων και εγγράφων της δημόσιας διοίκησης,

(β) Επεξεργασία του συνόλου των διοικητικών διαδικασιών που υπόκεινται σε διαχείριση πρωτοκόλλου, κατά τρόπο απόλυτα ηλεκτρονικό,

(γ) Δημιουργία και τήρηση των διοικητικών εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα,

(δ) Χρήση της ψηφιακής υπογραφής στα διοικητικά ηλεκτρονικά έγγραφα,

(ε) Εισαγωγή της ηλεκτρονικής διαχείρισης του συστήματος αλληλόγραφιας και διακίνησης των εγγράφων,

(στ) Δυνατότητα τηλεματικής πρόσβασης σε δεδομένα, έγγραφα, συστήματα και τράπεζες δεδομένων,

(ζ) Ασφάλεια δεδομένων, εγγράφων, συστημάτων και τεχνολογιών.

Κατ' ουσίαν οι ανωτέρω αρχές λειτουργίας συνιστούν ένα πλαίσιο στο οποίο το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο μπορεί να λειτουργήσει σύμφωνα με δύο κύριες αρχές<sup>11</sup>:

(α) Το πρωτόκολλο, η αυτοματοποίηση της διαχείρισης και διαδικασίας των δραστηριοτήτων, η δημιουργία και τήρηση των ηλεκτρονικών εγγράφων, συνιστούν ένα ενιαίο σύστημα που ονομάζεται «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση» και

(β) Το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο συμπεριφέρεται σαν ένα σημείο προαγωγής ενός ηλεκτρονικού διοικητικού συστήματος, στο οποίο η χρησιμοποιούμενη πληροφορία είναι μόνο ηλεκτρονικού τύπου και ισχύει σαν τέτοια, και η πληροφορία που δίδεται με τον παραδοσιακό τύπο, «μεταμορφώνεται» σε ψηφιακό.

Μια σύγχρονη και ολοκληρωμένη νομοθεσία για την εφαρμογή του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου στην δημόσια διοίκηση πρέπει να προβλέπει τις ακόλουθες βασικές γραμμές:

(α) Σχεδιασμό των αναγκαίων επεμβάσεων για τον καθορισμό των βασικών τεχνικών προϋποθέσεων,

(β) Προσδιορισμό των συστημάτων, εγγράφων και διαδικασιών, που συνιστούν πραγματική και προγραμματική υποχρέωση

προς διατήρηση,

(γ) Τηλεματική πρόσβαση σε δεδομένα, έγγραφα, συστήματα, τράπεζες δεδομένων,

(δ) Εξασφάλιση της ελαχίστης δυνατής ασφάλειας για την λειτουργία του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου,

(ε) Υποχρεώσεις που πρέπει να εκπληρώσει η δημόσια διοίκηση,

(στ) Μνημόνιο διαχείρισης (έκδοση και υιοθέτηση), που είναι βασικό μέσο, αναγκαίο και πρωταρχικό για την προαγωγή και διατήρηση του συνόλου του συστήματος πρωτοκόλλου, καθόσον αφορά τόσο τα έγγραφα όσο και τις διαδικασίες.

Με την εγκύκλιο ΔΙΑΔΠ/Α1/3753/19-2-2001 του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης «περί ηλεκτρονικής διοίκησης», καθορίστηκε ότι μέχρι τον Αύγουστο 2001 όλα τα Υπουργεία και οι Γενικές Γραμματείες, όλες οι Περιφέρειες και όλες οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι Δήμοι της χώρας πρέπει να αντικαταστήσουν το χειρόγραφο σύστημα πρωτοκόλλου με ηλεκτρονικό πρωτόκολλο. Δεν ακολούθησε καμιά άλλη νομοθεσία που να προβλέπει την συγκρότηση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου καθώς και τα ανωτέρω ελάχιστα (§10.2) και ασφαλώς μέχρι σήμερα δεν έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση αυτή, ενώ θεωρούμε ελέγξιμη την νομιμότητα της έκδοσης μιας τέτοιας εγκυκλίου.

## 7. Η διατήρηση των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων

Η διατήρηση των ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων έχει να κάμει με το ηλεκτρονικό αρχείο. *Ηλεκτρονικό Αρχείο είναι το σύνολο που αποτελείται από ένα ή περισσότερους υποστηρικτές μνήμης, που ταυτοποιούνται μονοσήμαντα και περιέχουν σύνολο καταχωρισμένων εγγράφων.*

Για την συγκρότηση του ηλεκτρονικού αρχείου πρέπει να προσδιορίζονται τα τεχνικά ζητήματα, όπως οι τύποι των υποστηρικτών μνήμης που θα χρησιμοποιούνται, τα

11. Καθ. Donato Antonio Limone, *Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi*, Πανεπιστήμιο Lecce, 29.4.2003, Επιστημονική Ημερίδα για την ενημέρωση επί της εφαρμογής στην Ιταλική δημόσια διοίκηση από 1.1.2004, της οδηγίας του υπουργικού συμβουλίου για την καθιέρωση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, οράτε και [www.studigiuridici.unile.it](http://www.studigiuridici.unile.it)

εφαρμοστέα πρότυπα και οι υποχρεώσεις του πιστοποιητή συμβατότητας του συστήματος. Περαιτέρω, πρέπει να προσδιορίζονται οι τύποι των εγγράφων προς αρχειοθέτηση, τα υποχρεωτικά απαιτούμενα του υποστηρικτή μνήμης και ο υπεύθυνος αρχειοθέτησης με περιγραφή των καθηκόντων του. Στην συνέχεια, πρέπει να ορίζεται ο τρόπος ελέγχου και διαχείρισης των λαθών, το κλείσιμο του υποστηρικτή μνήμης, ο τρόπος επικύρωσης, αναπαραγωγής και καταστροφής των εγγράφων που έχουν παραχθεί με ηλεκτρονικά μέσα, καθώς και ο τρόπος και προϋποθέσεις επίδειξής τους.

Η §24 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998 προβλέπει ότι τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αρχειοθετούνται ηλεκτρονικά και διατηρούνται για όσο χρόνο προβλέπουν οι ισχύουσες διατάξεις για την διατήρηση αρχείων. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερες τεχνικές λεπτομέρειες για την αρχειοθέτηση των μηνυμάτων του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Με την εγκύκλιο ΔΙΑΔΠ/Α1/8249/10.4.2001, το Υπουργείο συνιστά στις υπηρεσίες την ηλεκτρονική αρχειοθέτηση των εγγράφων, προφανώς των παραδοσιακά δημιουργούμενων. Συνεπώς δεν έχουμε να κάμουμε με αυθεντικό ηλεκτρονικό αρχείο, αλλά για παραδοσιακό αρχείο αποθηκευμένο σε ηλεκτρονική μορφή. Το εισαγόμενο με την εγκύκλιο «ηλεκτρονικό» αρχείο δεν αποτελεί αυτό που έπρεπε να καθιερωθεί διότι, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, πρώτον δεν υπάρχουν ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα προς καταχώριση αλλά και δεν πληροί τις νομικές και τεχνικές προϋποθέσεις, που απαιτεί η ίδρυση και διατήρηση ενός τέτοιου αρχείου.

## 8. Η διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα

8.1. Με την §19 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998 καθορίζεται ότι με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υ-

πουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Μεταφορών και Επικοινωνιών, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσης, διακίνησης, διαχείρισης και διασφάλισης της ψηφιακής υπογραφής, οι προϋποθέσεις παροχής και το περιεχόμενο των υπηρεσιών πιστοποίησης<sup>12</sup>, οι τεχνικοί κανόνες για την κατάρτιση, την αποστολή, την διατήρηση, την αντιγραφή και την αναπαραγωγή μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, την εγγύηση ακεραιότητας, διάθεσης και διατήρησης πληροφοριών που περιέχονται στο μήνυμα, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Περαιτέρω, καθορίζεται ότι με το ίδιο προεδρικό διάταγμα μπορεί να καθορίζονται και οι κατηγορίες μηνυμάτων, που έχουν ισχύ και χωρίς να φέρουν ψηφιακή υπογραφή.

Στην επόμενη §20 του ίδιου άρθρου, προβλέπεται ότι με το αυτό ή μεταγενέστερο προεδρικό διάταγμα μπορεί να επεκτείνεται η διακίνηση μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου<sup>13</sup> μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και των φυσικών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου σ' όλες ή ορισμένες κατηγορίες διοικητικών εγγράφων. Η επέκταση αυτή επιτρέπεται μόνο σε μηνύματα που φέρουν ψηφιακή υπογραφή, η οποία είναι σύμφωνη με τους όρους και προδιαγραφές που προβλέπονται από το σχετικό προεδρικό διάταγμα.

Επί των ανωτέρω νομοθετημάτων, καθώς και όσων έχουν εκδοθεί μέχρι στιγμής κατ' εξουσιοδότησή τους, έχουμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

(α) Από την επαναλαμβανόμενη διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι δεν πρόκειται για διακίνηση ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, αλλά για διακί-

12. Ήδη σε εκτέλεση τούτου εκδόθηκε το π.δ. 150/2001 και ο Κανονισμός της ΕΕΤΤ υπ' αριθμόν 248/71/15-3-2002.

13. Ήδη π.δ. 342/2002.

νηση παραδοσιακού διοικητικού εγγράφου μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, πράγμα που είναι διαφορετικό. Τούτο σημαίνει ότι η ισχύουσα νομοθετική πρόβλεψη ρυθμίζει τον τρόπο και την νομιμότητα διακίνησης μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, στα οποία βρίσκονται συννημμένα (attached) τα διοικητικά έγγραφα, που έχουν καταρτισθεί με παραδοσιακό τρόπο αλλά έχουν αποθηκευθεί (ή όχι) σε ηλεκτρονική μνήμη<sup>14</sup>.

(β) Σε κανένα από τα ανωτέρω αναφερθέντα νομοθετήματα δεν υπάρχει πρόβλεψη για την δημιουργία (κατάρτιση) και περαιτέρω διαχείριση ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, υπό την έννοια και τις προϋποθέσεις που παρατίθενται στο παρόν.

8.2. Το π.δ. 342/2002 εκδόθηκε σε εκτέλεση μέρους μόνο της εξουσιοδότησης της ανωτέρω §19 (του άρθρου 14, ν. 2672/1998) και καθ' ολοκληρίαν της εξουσιοδότησης που παρασχέθηκε από την παράγραφο 20 του ίδιου άρθρου και νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτού του π.δ. αποφάσεις, πιστοποιητικά, βεβαιώσεις διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, ε-

14. Τούτο ενισχύεται και από την διατύπωση της §4 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998, σύμφωνα με την οποία «Μεταξύ των υπηρεσιών της §1, διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, μηνύματα που έχουν ως περιεχόμενο γνωμοδοτήσεις, ερωτήματα, αιτήσεις, απαντήσεις, εγκυκλίους, οδηγίες, εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, υπηρεσιακά σημειώματα και έγγραφα εισηγήσεις». Είναι σαφής η voluntas legis, αλλά και από την γραμματική διατύπωση προκύπτει ότι ο Νόμος ομιλεί «για μηνύματα που έχουν ως περιεχόμενο ...» και όχι για τα ίδια αυτά τα διακινούμενα διοικητικά έγγραφα. Σε κανένα σημείο δεν αναφέρεται σε διακίνηση διοικητικών εγγράφων. Άλλωστε και από την πρακτική της διακίνησης μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, το πράγμα είναι σαφές.

φόσον φέρουν ψηφιακή υπογραφή. Περαιτέρω, γνωμοδοτήσεις, αντίγραφα πρακτικών, εισηγήσεις και εκθέσεις διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο από υπηρεσίες του δημοσίου, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, εφόσον φέρουν ψηφιακή υπογραφή. Η διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο χωρίς ψηφιακή υπογραφή, επιτρέπεται και έχει ισχύ μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου, των νομικών προσώπων δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και φυσικών ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αν δεν συνδέεται με την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων ή με την άσκηση δικαιώματος, ιδίως όταν έχουν ως περιεχόμενο ερωτήματα, εγκυκλίους, οδηγίες, μελέτες, στατιστικά στοιχεία, αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις.

Επί των ανωτέρω έχομε να παρατηρήσομε τα ακόλουθα:

(α) Το π.δ. 342/2002, που εκδόθηκε σε εκτέλεση των §§19 και 20 του άρθρου 14 του ν. 2672/1998, ρυθμίζει την διακίνηση διοικητικών εγγράφων (που τα αναφέρει συγκεκριμένα και περιοριστικά), με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

(β) Θέτει προϋπόθεση για την νομιμότητα της διακίνησης των διοικητικών εγγράφων μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, την θέση ψηφιακής υπογραφής επ' αυτών (δηλαδή επί των διοικητικών εγγράφων). Όμως, η ρύθμιση αυτή μοιάζει νομικά παράδοξη (θα λέγαμε καθ' υπέρβαση της παρασχεθείσης εξουσιοδότησης και συνεπώς μη νόμιμη) διότι στις προαναφερθείσες διατάξεις της §20, άρθρου 14 του ν. 2672/1998 δεν παρέχεται τέτοια εξουσιοδότηση<sup>15</sup>. Η

15. Το προεδρικό αυτό διάταγμα είναι κανονιστικό, εκδόθηκε με ειδική εξουσιοδότηση νόμου, κατόπιν πρότασης των συναρμοδίων υπουργών και συνεπώς πρέπει να ρυθμίζει καταστάσεις εντός των ορίων της συγκεκριμένης εξουσιοδότησης.

παρασχεθείσα εξουσιοδότηση αφορούσε στην *διακίνηση μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και όχι διοικητικών εγγράφων*. Την έλλειψη αυτή δεν μπορεί να καλύψει ούτε η διάταξη του άρθρου 3 του π.δ. 150/2001, γιατί αυτή είναι κυρίως δικονομικού χαρακτήρα και γενική, αλλά και διότι δεν νοείται ψηφιακή υπογραφή επί εγγράφου που καταρτίζεται με παραδοσιακό τρόπο. Η ανωτέρω αδυναμία (ή κενό) της νομοθεσίας συμβαίνει διότι, όπως ανωτέρω πλειστάκις αναφέρθηκε, ο Νομοθέτης δεν έχει φροντίσει να θεσπίσει, προηγουμένως, ειδική ρύθμιση για την κατάρτιση (δημιουργία) και ίδια αναγνώριση νέου τύπου εγγράφου, αυτού του διοικητικού ηλεκτρονικού εγγράφου, σύμφωνα με την παράθεση των στοιχείων και προϋποθέσεων που αναλύθηκαν πιο πάνω.

(γ) Το π.δ. ρυθμίζει την διακίνηση των διοικητικών εγγράφων τόσο μεταξύ των υπηρεσιών (εσωτερική χρήση) όσο και προς τους ενδιαφερομένους τρίτους, πολίτες και επιχειρήσεις (εξωτερική χρήση). Έτσι, πρέπει να ληφθεί περαιτέρω μέριμνα για την λήψη μέτρων εφαρμογής, σχετικά με την χρήση ψηφιακής υπογραφής, όπως αναλύθηκε στην §5.

(δ) Καθιερώνεται η διακίνηση χωρίς την χρήση ψηφιακής υπογραφής, στις περιπτώσεις που αυτή (η διακίνηση) δεν συνδέεται με την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων ή άσκηση δικαιώματος.

## 9. Πρόσβαση στα ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα

Στο άρθρο 5 του ν. 2690/1999, καθορίζεται ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης στα παραδοσιακά διοικητικά έγγραφα. Έτσι, ο ενδιαφερόμενος, ύστερα από γραπτή του αίτηση, δικαιούται να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Στην συνέχεια, καθορίζεται ότι όποιος έχει ειδικό συμφέρον δικαιούται, ύστερα από αίτησή

του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων, που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του που εκκρεμεί σ' αυτές ή έχει ήδη διεκπεραιωθεί. Το ανωτέρω δικαίωμα δεν μπορεί να ασκηθεί στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβλάπτεται απόρρητο, που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Ο νόμος προβλέπει ότι η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης ασκείται είτε με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της δημόσιας υπηρεσίας που το τηρεί είτε με χορήγηση του αντιγράφου, δαπάναις του ενδιαφερομένου. Η απόρριψη του αιτήματος άσκησης του δικαιώματος εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη και πρέπει να επιδίδεται στον αιτούντα μέσα σ' ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.

Με την επιφύλαξη της αναγνώρισης του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου, η πρόσβαση σ' αυτό μπορεί να γίνει με την τήρηση των ανωτέρω βασικών αρχών και με την αναλογική εφαρμογή του νόμου, λαμβανομένης υπόψη της τεχνολογικής ιδιαιτερότητας του συγκεκριμένου εγγράφου.

## 10. Ασφάλεια ηλεκτρονικών διοικητικών εγγράφων

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να λαμβάνει τα απαιτούμενα μέτρα ηλεκτρονικής ασφάλειας, που έχουν σχέση με την δημιουργία και την διατήρηση του ηλεκτρονικού διοικητικού εγγράφου. Έτσι, πρέπει να θεσπίσει κανόνες διαχείρισης της ασφάλειας των εγγράφων αυτών. Το ζήτημα αυτό είναι εξαιρετικά σημαντικό, λόγω του γεγονότος ότι τα διάφορα ηλεκτρονικά συστήματα, ιδιαίτερα αυτά που ανήκουν στην δημόσια διοίκηση, δέχονται καθημερινά σωρεία «επιθέσεων» από ποικίλους «ηλεκτρονικούς εισβολείς», με διαφορετικά κίνητρα και αιτίες.

Για τον λόγο αυτό η ασφάλεια του συνό-

λου του ηλεκτρονικού αρχείου είναι παράγοντας εξαιρετικής προτεραιότητας και σπουδαιότητας. Το πρόγραμμα ασφάλειας πρέπει, εκτός των άλλων, να περιέχει ανάλυση των κινδύνων, την στρατηγική της α-

σφάλειας και τις αναγκαίες λειτουργικές επεμβάσεις. Πρωταρχικό μέτρο για τον σχεδιασμό του προγράμματος ασφάλειας πρέπει να είναι η μέριμνα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

---