

ΝΟ: 22544,

ΚΩ: 22413,

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ



ΝΙΚΟΛΑΟΣ Π. ΛΥΜΟΥΡΗΣ

Διδακτορική Διατριβή

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Μέλη Συμβουλευτικής Επιτροπής: Καθηγ. Κ. Στεφάνου (επιβλέπων)

Καθηγ. Στ. Περράκης

Αν. Καθηγ. Θ. Χίου Μανιαστοπούλου

Μέλη Επιτροπής:

Καθηγ. Γρ. Τσάλτας

Αν. Καθηγ. Δ. Χρυσόχοου

Επικ. Καθηγ. Χρ. Γκόρτσος

Επικ. Καθηγ. Π. Γρηγορίου



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

Αθήνα 2007

Η παρούσα διδακτορική διατριβή εκπονήθηκε στα πλαίσια του έργου:

Γ ' ΚΠΣ - ΕΠΕΑΕΚ II
«ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ: ΥΠΟΤΡΟΦΙΕΣ ΕΡΕΥΝΑΣ
ΜΕ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΒΑΣΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ »

ΜΕΤΡΟ 2.2 «Αναμόρφωση Προγραμμάτων Σπουδών –
Διεύρυνση Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης»

Ενέργεια 2.2.3 «Προγράμματα Μεταπτυχιακών Σπουδών -
Έρευνα - Υποτροφίες»

***Κατηγορία Πράξεων 2.2.3.β. «Υποτροφίες Έρευνας με προτεραιότητα
στη Βασική Έρευνα»***

Έργο συγχρηματοδοτούμενο 75% από το
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)
και 25% από εθνικούς πόρους

«Η μυστικότητα καταδεικνύει την αδυναμία
ενός κακού καθεστώτος, ενώ η διαφάνεια
καταδεικνύει την ισχύ ενός
καλού καθεστώτος».

De Heer Jan-Kees Wiebenga^{*}

^{*} Ολλανδός Ευρωβουλευτής, μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελευθέρων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών (1994-2001).

Περιεχόμενα	
Συντομογραφίες	9
Προοίμιο	11
Εισαγωγικό Μέρος	13
0.1 Οριοθετήσεις: Η διαδραστική σχέση της διαφάνειας, της πρόσβασης στα έγγραφα και της πρόσβασης στις πληροφορίες	13
0.2 Η κυρίαρχη έννοια της διαφάνειας	16
0.3 Η διαφάνεια ως συμπληρωματική μορφή νομιμοποίησης	20
0.4 Σύντομη ιστορική αναδρομή	21
0.5 Το δικαίωμα πρόσβασης στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης	26
0.6 Λόγοι καθυστέρησης της διαφάνειας	29

Μέρος Α΄

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Κεφάλαιο 1: Οι απαρχές της θεσμοποίησης του δικαιώματος	32
1.1 Θέτοντας της πρώτες βάσεις	32
1.2 Το πρώτο βήμα	33
1.3 Ο Κώδικας Συμπεριφοράς του '93	35
1.4 Απόφαση 93/731: Ο ακρογωνιαίος λίθος της διαφάνειας	37
1.5 Οι «Αποφάσεις Solana»	40
1.6 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Απόφαση 94/90	42
1.7 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Τι προηγήθηκε και τι ακολούθησε	43
Κεφάλαιο 2: Ο της Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ	49
2.1 Προλεγόμενα	49
2.2 Παρουσίαση των βασικών διατάξεων	52
2.2.1 Δικαιούχοι	52
2.2.2 Πεδίο Εφαρμογής I: Υπαγόμενα όργανα	52
2.2.3 Πεδίο Εφαρμογής II: Υπαγόμενες δράσεις και πολιτικές	53
2.2.4 Έννοια του «εγγράφου» και του «εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή της θεσμικού οργάνου»	54
2.2.5 Έγγραφα υπό μορφή ηχητικών ή οπτικοακουστικών εγγραφών	57
2.3 Εξαιρέσεις	58
2.3.1 Απόλυτες εξαιρέσεις	59

2.3.1.1	Προστασία της δημόσιας ασφάλειας	59
2.3.1.2	Προστασία της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων	59
2.3.1.3	Προστασία των διεθνών σχέσεων	60
2.3.1.4	Προστασία της δημοσιονομικής, νομισματικής ή οικονομικής πολιτικής	61
2.3.1.5	Προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου	61
2.3.2	Εξαίρεσεις που υπόκεινται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος	61
2.3.2.1	Προστασία εμπορικών συμφερόντων	61
2.3.2.2	Προστασία δικαστικών διαδικασιών	63
2.3.2.3	Προστασία των δραστηριοτήτων έρευνας και οικονομικού ελέγχου	66
2.3.2.4	Προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων	70
2.4	Λοιπές προβλέψεις του Κανονισμού	71
2.4.1.	Πρόσβαση σε έγγραφα τρίτων	71
2.4.2.	Έγγραφα στα κράτη μέλη	74
2.4.3	Υποβολή και Επεξεργασία Αρχικών Αιτήσεων	75
2.4.4	Επεξεργασία Επιβεβαιωτικών Αιτήσεων	77
2.4.5	Επεξεργασία Ευαίσθητων Εγγράφων	77
2.4.6	Πρόσβαση κατόπιν Αιτήσεως	78
2.4.7	Μητρώα	79
2.4.8	Διοικητικές πρακτικές εντός των θεσμικών οργάνων	79
2.4.9	Εκθέσεις	80
2.4.10	Μέτρα εφαρμογής	80
2.5	Η εκπόνηση του Κανονισμού: Η Συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	81
2.6	Η άποψη του Συμβουλίου και της Επιτροπής	85
2.7	Οι καινοτομίες του Κανονισμού 1049/2001	87
2.8	Μια πρώτη αξιολόγηση	89
Κεφάλαιο 3: Ζητήματα σχετιζόμενα με τον Κανονισμό		92
3.1	Εισαγωγή	92
3.2	Η περίπτωση των ιστορικών αρχείων	93
3.2.1	Καλυπτόμενα θεσμικά όργανα	95
3.2.2	Διατήρηση ορισμένων εξαιρέσεων πέρα του ορίου των 30 ετών	95
3.2.3	Κατάργηση των εξαιρέσεων ανά κατηγορία	96
3.3	Η πρακτική εφαρμογή του δικαιώματος πρόσβασης	98
3.3.1	Το αποδεκτό των αιτήσεων	98
3.3.2	Προθεσμίες απάντησης	99
3.3.3	Σύνθετες, ογκώδεις ή καταχρηστικές αιτήσεις – αναλογικότητα	99
3.3.4	Πρακτικές λεπτομέρειες της πρόσβασης – τιμολόγηση	101
3.3.5	Διαβούλευση με τρίτους	102

3.3.6 Εσωτερική διοικητική προσφυγή	103
3.3.7 Τα εξωτερικά ένδικα μέσα	104
3.3.8 Διοικητικός φόρτος εργασίας για τα αρμόδια θεσμικά όργανα	105
Κεφάλαιο 4: Η Συμβολή του Δ.Ε.Κ. και του Π.Ε.Κ.	107
4.1 Εισαγωγή	107
4.2 Η Νομική Βάση της Απόφασης 93/731	108
4.3 Οι Εξαιρέσεις του 4§1 και τα θέματα Νομικής Υπηρεσίας	110
4.4 Το Απόρρητο των συνεδριάσεων του Συμβουλίου	112
4.5 Η περίπτωση των εγγράφων της ΚΕΠΠΑ	114
4.6 Περί διευκρίνησης της άρνησης πρόσβασης	115
4.7 Τα έγγραφα της Επιτροπής και η Απόφαση 94/90	118
4.8 Η περίπτωση της συγγνωστής πλάνης	126
Συμπερασματικές παρατηρήσεις Α΄ Μέρους:	
Η εννοιολογική και θεωρητική προσέγγιση του δικαιώματος της πρόσβασης	129
i. Η διαφάνεια ως στοιχείο δημοκρατικής νομιμοποίησης	132
ii. Η πρόσβαση ως θεμελιώδες δικαίωμα	132
iii. Η δικαιοπολιτική θεμελίωση των εξαιρέσεων	135
iv. Η αρχή της αναλογικότητας	138
v. Η θεωρία της «προσβάσιμης αξίας» (accessible value) ή της αξίας της αποσπώμενης πληροφορίας (extractable value)	139

Μέρος Β΄

ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Κεφάλαιο 5 - Η Διαφάνεια στα Θεσμικά Όργανα και τους Οργανισμούς της Ε.Ε.	143
5.1 Το Συμβούλιο	143
5.1.1 Το γενικό καθεστώς πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου	143
5.1.2 Πρόσφατες εξελίξεις στο ζήτημα της διαφάνειας των εργασιών του Συμβουλίου	151
5.2 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	153
5.3 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή	155
5.3.1 Η εναρμόνιση με τις προταγές του Κανονισμού	163
5.3.2 Η περίπτωση των εγγράφων της Επιτροπολογίας	169
5.3.2.1 Διαβίβαση εγγράφων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	174
5.3.2.2 Διαβαθμισμένα και εμπιστευτικά έγγραφα	175
5.3.2.3 Η νέα Απόφαση 2006/512/ΕΚ	176
5.3.3 Η Πράσινη Βίβλος για τη Διαφάνεια	177
5.4 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	179
5.5 Το πλαίσιο της διοργανικής συνεργασίας	185

5.5.1	Η Διοργανική Συμφωνία Κοινοβουλίου – Συμβουλίου του 2002	185
5.5.2	Η Δημιουργία της Διοργανικής Επιτροπής	188
5.5.3	Έκδοση διοργανικού φυλλαδίου	193
5.6	Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής	194
5.7	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα – Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	199
5.7.1	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	199
5.7.2	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	207
5.8	Λοιπά όργανα, οργανισμοί και αρχές	215
5.9	Αρχές Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας	228
5.10	Αρχές Δικαστικής και Αστυνομικής Συνεργασίας	229
5.10.1	Europol	230
5.10.1.1	Πρόσβαση στα αποθηκευμένα δεδομένα της Europol	231
5.10.1.2	Πρόσβαση στα έγγραφα της Europol	232
5.10.2	Eurojust	234
5.10.2.1	Πρόσβαση στα αποθηκευμένα δεδομένα της Eurojust	234
5.10.2.2	Πρόσβαση στα έγγραφα της Eurojust	235
5.10.3	Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία	236
Κεφάλαιο 6:	Τα όρια της διαφάνειας στο β' και γ' πυλώνα	237
6.1	Εισαγωγή	237
6.2	Οι απαρχές της επέκτασης της πρόσβασης στον β' και γ' πυλώνα	237
6.3	Η καταγγελία του Statewatch στον Διαμεσολαβητή	242
6.4	Η συμβολή της υπόθεσης Sison	243
6.5	Η γέννηση ενός ερωτήματος	246
Κεφάλαιο 7:	Η ταυτόχρονη υπαγωγή της Ένωσης και των κρατών μελών: Η πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες	248
7.1	Εισαγωγή	248
7.2	Η Σύμβαση Århus	250
7.3	Στόχοι και αρχές της Σύμβασης	250
7.4	Περιεχόμενο της Σύμβασης	252
7.5	Η Οδηγία 2003/4/EK και η κύρωση της Σύμβασης Århus	254
7.6	Η εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης	257
7.7	Η εφαρμογή της Σύμβασης Århus στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και οργανισμούς	258
Κεφάλαιο 8:	Τα όρια της πρόσβασης και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	264
8.1	Εισαγωγή	264
8.2	Το αντικείμενο της εξαίρεσης	265
8.3	Η σχέση της κοινοτικής νομοθεσίας για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	266
8.4	Η έρευνα του Ombudsman και η υπόθεση Bavarian Lager	267

8.5 Η ταυτόχρονη εφαρμογή των δύο κανονισμών	275
8.6 Η προστασία των προσωπικών δεδομένων και η αρχή του δικαιώματος πληροφόρησης	278
8.7 Η αρχή της αναλογικότητας	279
8.8 Μια κριτική προσέγγιση του στη σχέση των δύο κανονισμών και η θεωρία «γεννοί»	280
8.9 Συμπέρασμα	283
Συμπερασματικές παρατηρήσεις Β' Μέρους:	
Τα όρια της πρόσβασης στα έγγραφα	285
Γενικά Συμπεράσματα:	288
i) Η δυναμική της κατοχύρωσης του δικαιώματος της πρόσβασης: Από την εθνική στην υπερεθνική έννομη τάξη	289
ii) Η διαφάνεια στη νέα εποχή της Ε.Ε.	290
Βιβλιογραφία	296
Παραρτήματα	
Παράρτημα 1: Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ	325
Παράρτημα 2: Απόφαση 93/731 [κωδικοποιημένη απόδοση]	339
Παράρτημα 3: Απόφαση 94/90 [κωδικοποιημένη απόδοση]	344
Παράρτημα 4: Κατάλογος Δημοσίου Μητρώου Εγγράφων του Συμβουλίου	350
Παράρτημα 5: Κατάλογος Δημοσίου Μητρώου Εγγράφων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	359

Συντομογραφίες

CMLRev	Common Market Law Review
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
Δ.Δ.	Διακυβερνητική Διάσκεψη
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ECR	Συλλογή Νομολογίας Δ.Ε.Κ. (European Court Reports)
έγγρ.	έγγραφο
edit.	έκδοση (edition)
eds.	εκδότες (editors)
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (μέχρι το 2004) Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (από το 2004)
EIPA	European Institute of Public Administration
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενεργείας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβα
εκδ.	εκδότης / εκδόσεις
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
ΕΜΑ	Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων
επιμ.	επιμέλεια
Ε.Σ.Σ.Δ.	Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
Κ.Ε.Π.Α.Α.	Κοινή Εξωτερική Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
Κ.Ε.Π.Π.Α.	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
MLR	Modern Law Review
Ν.	Νόμος
No.	Αριθμός (Number)

ν.π.δ.δ.	νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ν.π.ι.δ.	νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου
ΟJ	Official Journal
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
πρβλ.	πράβαλε
σημ.	σημείο
σκ.	σκέψη
σ.σ.	στις σελίδες
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
Vol.	Τόμος (Volume)
υποσημ.	υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Προοίμιο

Η ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών αποτελεί ένα ζήτημα το οποίο τις τελευταίες δεκαετίες εμφανίζεται ως ένα από τα βασικότερα αιτήματα, που στόχο έχει την κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος (democratic deficit), ενός εν των κυριοτέρων προβλημάτων που κυριαρχούν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η στενά συνδεδεμένη και αδιαμφισβήτητη σχέση που υπάρχει μεταξύ του δημοκρατικού ελλείμματος και της αδιαφάνειας, γίνεται ευκόλως αντιληπτή, αναλογιζόμενοι ότι η έλλειψη διαφάνειας δεν επιτρέπει την άσκηση ενός αποτελεσματικού δημοκρατικού ελέγχου¹.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο προσπαθεί να κινηθεί μια ολοκληρωμένη πολιτική από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό ιδίως την βελτίωση της πρόσβασης των ευρωπαίων πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα, γεγονός που αποδεικνύεται τόσο από την έκδοση του πρώτου Κανονισμού περί πρόσβασης στα έγγραφα (1049/2001/ΕΚ), όσο και από την έκδοση των δύο Πράσινων Βίβλων για τη διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα, αλλά και την ένταξη της πολιτικής αυτής ως βασικής σταθεράς στην Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και εν γένει στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο (European Administrative Law)².

Αυτήν ακριβώς την προσπάθεια της Ένωσης προτίθεται να παρουσιάσει η εν λόγω εργασία, η οποία και θα προσεγγίσει το ζήτημα της διαφάνειας ως θεμελιώδες δικαίωμα. Κεντρικοί άξονες της ανάλυσης θα τεθούν όχι μόνο τα κοινοτικά νομοθετικά κείμενα, αλλά και ένα σύνολο βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, παρά το γεγονός ότι ιδίως οι βιβλιογραφικές αναφορές στον τομέα της διαφάνειας είναι αρκετά περιορισμένες.

Μεθοδολογικά απαραίτητη κρίνεται και η αναφορά στη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων (ΔΕΚ - ΠΕΚ), η οποία θα βοηθήσει καταλυτικά στην καλύτερη προσέγγιση και εμβάθυνση του όλου θέματος.

¹ Στεφάνου, Κωνσταντίνος (1999), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, τόμ. Γ', σελ. 203. και του ιδίου (1996), *Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 138-139.

² Βλ. Tomkins, Adam (2000), "Transparency and the Emergence of a European Administrative Law", σ.σ. 217-256.



Παράλληλα, θα εξεταστεί το ζήτημα της εφαρμογής των κανόνων της διαφάνειας στον β' και γ' πυλώνα της Ένωσης, καθώς και σε επιμέρους κοινοτικές πολιτικές, όπως π.χ. στο περιβάλλον, όπου η πολιτική πρόσβασης στα έγγραφα εδράζεται σε διαφορετική νομική βάση, αλλά συνδέεται άμεσα με την ευρύτερη πολιτική διαφάνειας της ΕΕ.

Στο εισαγωγικό μέρος του έργου τίθενται οι αφετηριακές βάσεις της ανάλυσης που θα ακολουθήσει, προσδιορίζονται οι κύριες έννοιες και παρουσιάζεται η ιστορική αναδρομή της θεμελίωσης του δικαιώματος της πρόσβασης.

Στο πρώτο μέρος, η ανάλυση θα επικεντρωθεί στο ζήτημα της συνταγματοποίησης του δικαιώματος της πρόσβασης, όπως προκύπτει μέσα από το πρωτογενές και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, παρουσιάζεται διεξοδικά τόσο η εκπόνηση όσο και το περιεχόμενο του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, καθώς επίσης και τα πρακτικά ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή του. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στον καθοριστικό ρόλο που έχει διαδραματίσει η νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, ενώ το μέρος κλείνει με μια εννοιολογική και θεωρητική προσέγγιση του δικαιώματος της πρόσβασης, όπου και παρουσιάζονται οι αρχές της «προσβάσιμης αξίας» και της έννοιας της «αποσπώμενης πληροφορίας».

Στο δεύτερο μέρος, θίγονται τα όρια εφαρμογής του δικαιώματος της πρόσβασης, όπως προκύπτουν μέσα από την εναρμόνιση των εσωτερικών κανονισμών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών προς τον προαναφερθέντα Κανονισμό, καθώς επίσης και από την πρόσβαση στη περιβαλλοντική πληροφόρηση, στην πρόσβαση στα έγγραφα του β' και γ' πυλώνα, όπως επίσης και από τη σχέση μεταξύ της άσκησης του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα και της προστασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων.

Στο παράρτημα ο ενδιαφερόμενος μπορεί να εντοπίσει σε κωδικοποιημένη μορφή τα βασικά κοινοτικά νομοθετικά κείμενα που διέπουν ή δείπνουν το καθεστώς της πρόσβασης, καθώς επίσης και ενδεικτική καταγραφή του μητρώου των εγγράφων που τηρεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Εισαγωγικό μέρος

0.1. Οριοθετήσεις: Η διαδραστική σχέση της διαφάνειας, της πρόσβασης στα έγγραφα και της πρόσβασης στις πληροφορίες

Σε μια δημοκρατική κοινωνία, βασισμένη στην υπεροχή του δικαίου, η διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεως, η δημοσιότητα των συζητήσεων και ο σεβασμός του δικαιώματος στην πληροφόρηση έχουν θεμελιώδη σημασία. Η έννοια της διαφάνειας³ προϋποθέτει βέβαια αλλά δεν περιορίζεται στο δικαίωμα της πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα. Προϋποθέτει την ευκρίνεια κάθε διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Από την άποψη του πολίτη, η διαφάνεια σημαίνει το δικαίωμα γνωστοποιήσεως των κανόνων και των ισχυόντων όρων καθώς και των διαδικασιών. Αυτό συνεπάγεται τη διαφάνεια αυτών των τελευταίων. Ο πολίτης έχει επίσης το δικαίωμα να γνωρίζει τους υπευθύνους των ενεργειών και της ασκούμενης πολιτικής.

³ Ο όρος της διαφάνειας, καθώς και το ισχύον καθεστώς πρόσβασης στα έγγραφα, ρυθμίζεται από την πρόβλεψη του άρθρου 255 ΣυνθΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και έχει ως ακολούθως:

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.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πως η Κοινότητα οδηγήθηκε στη διαμόρφωση της εν λόγω διάταξης, βλ. υποκεφ. 1.7.

Με άλλα λόγια, η έννοια της διαφάνειας ταυτίζεται άμεσα με την αρχή της χρηστής διακυβέρνησης⁴. Προκειμένου, όμως, να επιτευχθεί η διαφάνεια, θα πρέπει να προϋπάρξει η εκπλήρωση δύο προϋποθέσεων:

- α. της **πρόσβασης στα εσωτερικά έγγραφα**, που ουσιαστικά αποτελεί ατομικό δικαίωμα και άπτεται της ύπαρξης Κράτους Δικαίου. Αφορά άμεσα στη σχέση του διοικούμενου με τη διοίκηση, και ιδίως στην άσκηση ελέγχου του πρώτου προς τη δεύτερη⁵. Η έννοια της πρόσβασης στα έγγραφα θα μπορούσε να λεχθεί ότι «περιορίζεται» στις πράξεις της κοινοτικής διοίκησης.
- β. της **πρόσβασης στη πληροφόρηση**. Το εν λόγω δικαίωμα έρχεται να «συμπληρώσει» αυτό της πρόσβασης στα έγγραφα. Πρόκειται για πολιτικό δικαίωμα που σχετίζεται με την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, όπως αυτή αρθρώνεται μέσα από τα άρθρα 17 επ. ΣυνθΕΚ, και ιδίως στο 21 εδ. γ' ΣυνθΕΚ⁶.

Η εν λόγω διάκριση δεν είναι συχνά ορατή από τη στιγμή που τα κοινοτικά νομοθετικά κείμενα εκλαμβάνουν από κοινού τις δύο αυτές έννοιες.

Τη μη ύπαρξη μιας επακριβούς διατύπωσης για τη σχέση ανάμεσα στα έγγραφα και τις πληροφορίες, προσπάθησε να εκμεταλλευθεί και το Συμβούλιο ενώπιον του ΔΕΚ, κατά την εξέταση της αίτησης ακυρώσεώς του στην υπόθεση Hautala II. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι η απόφαση του Πρωτοδικείου, η οποία δικαίωνε την Hautala, έπρεπε να ακυρωθεί, διότι στηρίχθηκε στην Απόφαση 93/731/ΕΚ, που προβλέπει την πρόσβαση στα «έγγραφα» του Συμβουλίου και όχι στις «πληροφορίες», δηλαδή η απόφαση αφορά μόνον αυτά καθ' αυτά τα έγγραφα του Συμβουλίου

⁴ Στο πνεύμα αυτό κινείται και η πρόβλεψη της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης (Συνθήκη της Λισσαβώνας), σύμφωνα με την οποία το άρθρο 15 αντικαθίσταται από το κείμενο του άρθρου 255 ΣυνθΕΚ και τροποποιείται ως εξής: «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 ανοιχτά», βλ. Έγγραφο CIG 1/1/07 REV 1, σελ. 49.

⁵ Χαρακτηριστική είναι η σχετική προβληματική που αναπτύσσεται στο άρθρο των Otenyo, Eric & Lind, Nancy (2004), "Faces and phases of transparency reform in Local Government", σ.σ. 287-307.

⁶ Harden, Ian (2001), "Citizenship and Information", σελ. 174-175.

και όχι τα πληροφοριακά στοιχεία που περιέχουν τα έγγραφα αυτά. Το εν λόγω επιχείρημα δεν έγινε δεκτό από το ΔΕΚ.

Πάντως, μια πρώτη εξήγηση αυτής της εννοιολογικής ταύτισης μπορεί να δοθεί στο γεγονός της γενίκευσης που λαμβάνει ο όρος «έγγραφο» στην κοινοτική έννομη τάξη. Από την στιγμή που η οροθέτηση του «εγγράφου» περιλαμβάνει – σύμφωνα με το άρθρο 3 (α) του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ – «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», η ταύτιση θα μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα μπορούσε να αιτιολογηθεί στο γεγονός ότι το δικαίωμα της πρόσβαση έχει πλέον απεμπλακεί από την επίκληση ιδίου οφέλους ή εννόμου συμφέροντος, όπως π.χ. συμβαίνει στην πρόσβαση σε φάκελο στην πολιτική του ανταγωνισμού ή – και εκτός κοινοτικού πεδίου – όταν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επικαλούμενος κανείς το άρθρο 6§1 περί δίκαιης δίκης αιτείται πρόσβαση στο φάκελο της υπόθεσής του. Μπορεί, δηλαδή, να γίνει λόγος για τη γένεση ενός νέου δικαιώματος τρίτης γενεάς, το οποίο ξεφεύγει από τις παραδοσιακές προσεγγίσεις περί πρόσβασης σε έγγραφα ή/και πληροφορίες.

Εκείνο που θα πρέπει να γίνει αντιληπτό είναι ότι η έννοια της διαφάνειας έχει εστιαστεί στο ζήτημα της πρόσβασης του κοινού στην ευρωπαϊκή τεκμηρίωση και τις εσωτερικές γραφειοκρατικές διαδικασίες. Αναλογιζόμενος κανείς, όμως, τις νέες προσεγγίσεις θα πρέπει να αντιληφθεί την άμεση και ρητή σύνδεση της διαφάνειας με την αποδοτικότητα και τη δημοκρατία⁷.

Επιγραμματικά, λοιπόν, είναι δυνατόν να επισημανθεί ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα μπορεί κατ'αρχήν να προσεγγισθεί ως δικαίωμα του διοικούμενου να λαμβάνει γνώση των εγγράφων που τον αφορούν προσωπικά (ατομικό φάκελο)⁸. Το δικαίωμα αυτό αποτελεί συστατικό στοιχείο του Κράτους Δικαίου. Από την άλλη πλευρά το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί

⁷ Lodge, Juliet (1994), "Transparency and Democratic Legitimacy", σελ. 366.

⁸ Barden, Ian (2001), ό.π., σελ. 185.

να προσεγγιστεί ως δικαίωμα του πολίτη, μαζί με το συγγενές δικαίωμα πληροφόρησης. Τα δικαιώματα αυτά εντάσσονται στην γενικότερη επιδίωξη της διαφάνειας στην λήψη αποφάσεων, η οποία, με τη σειρά της, αποτελεί μια βασική αρχή της χρηστής διακυβέρνησης και της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, καθώς και προαπαιτούμενο για την λογοδοσία των κυβερνήσεων⁹.

0.2. Η κυρίαρχη έννοια της διαφάνειας

Στην προσπάθεια εξεύρεσης ενός εννοιολογικού προσδιορισμού της διαφάνειας, θα πρέπει ακολουθηθεί ο ορισμός που έδωσε ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Jacob Söderman:

«Διαφάνεια σημαίνει ότι οι διαδικασίες, διαμέσου των οποίων οι δημόσιες αρχές λαμβάνουν αποφάσεις, πρέπει να είναι ανοιχτές και κατανοητές, ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται πρέπει να είναι αιτιολογημένες και όσο είναι δυνατό, οι πληροφορίες βάσει των οποίων λαμβάνονται αποφάσεις, να είναι διαθέσιμες στο κοινό»¹⁰.

Γίνεται, επομένως, αντιληπτό από τα παραπάνω, ότι ο Ombudsman στον ορισμό του, αντιλήφθηκε εγκαίρως την ύπαρξη περιορισμένης διαφάνειας¹¹ από την πλευρά της Κοινότητας ως εγγενές χαρακτηριστικό όχι

⁹ Βλ. Aziz, Miriam (2004), "Mainstreaming the Duty of Clarity and Transparency as part of Good Administrative Practice in the EU", σελ. 283 καθώς και Harden, Ian (2001), "Citizenship and Information", σελ. 165.

¹⁰ "The Citizen, the Administration and Community Law", General report prepared by the European Ombudsman Jacob Söderman for the 1998 FIDE Congress, σελ. 6, βλ. και Shaw, Jo (2000), *Law of the European Union*, σελ. 384.

¹¹ Η απόδοση του όρου της διαφάνεια στην αγγλική γλώσσα παρουσιάζει ορισμένες ιδιαιτερότητες. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια της πρόσβασης στα έγγραφα αποδίδεται στην αγγλική γλώσσα με τον όρο «openness», ο οποίος είναι πολύ πιο ευρύς από τον κλασσικό όρο «transparency», τον οποίο και φαίνεται ότι έχει πλέον αντικαταστήσει. Κατ'αντιστοιχία στα γαλλικά κείμενα εμφανίζεται τόσο ο όρος «ouverture» όσο και αυτός του «transparency». Στην πραγματικότητα η έννοια openness / ouverture αναφέρεται στο ζήτημα της πρόσβασης στα έγγραφα, ενώ του transparency / transparency ο οποίος πλέον περιλαμβάνει όχι μόνο την έννοια της πρόσβασης, αλλά και της διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, των οικονομικών στοιχείων κ.λπ.

μόνο της εκτελεστικής λειτουργίας, αλλά και της νομοθετικής¹². Με άλλα λόγια, ο Ευρωπαίος πολίτης αγνοεί σε μεγάλο βαθμό το αν και κατά πόσο οι αποφάσεις που τον ενδιαφέρουν και τον αφορούν λαμβάνονται σε κοινοτικό ή εθνικό επίπεδο («Iocus των αποφάσεων»), ή ακόμη περισσότερο δεν είναι σε θέση να γνωρίζει ποια είναι η στάση που τηρούν οι εθνικοί του εκπρόσωποι στις συνεδριάσεις των διακυβερνητικών οργάνων της Ένωσης¹³. Με άλλα λόγια η διαφάνεια και η πρόσβαση στα έγγραφα προσδιορίζουν ποιος έχει το δικαίωμα να γνωρίζει το ποιοι είναι αυτοί που διαμορφώνουν τις αποφάσεις που τον δεσμεύουν, ποιες είναι οι ακολουθούμενες διαδικασίες, ποιο είναι το πεδίο των ενδιαφερόντων τους και, τέλος, ποιες είναι οι συνέπειες από τις αποφάσεις τους¹⁴.

Οι δραστηριότητες της δημόσιας ζωής είναι θέμα που ενδιαφέρει όλους τους πολίτες¹⁵. Αυτό ισχύει τόσο σε τοπικό και περιφερειακό, όσο και σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πρόσβαση στα έγγραφα ρίχνει, ουσιαστικά, φως στο έργο των δημόσιων θεσμικών οργάνων και αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Η ύπαρξη αυτού ακριβώς του δημόσιου ελέγχου είναι δυνατόν να εξασφαλισθεί με το ανοικτό πνεύμα και τη διαφάνεια στο έργο των δημόσιων αρχών. Μόνο όταν οι πολίτες αποκτήσουν το δικαίωμα της συμμετοχής στη δημόσια ζωή μπορεί να τροφοδοτηθεί και να ευδοκιμήσει μια ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων. Γι' αυτόν, άλλωστε, τον λόγο μπορεί να υποστηριχθεί ότι η διαφάνεια σχετίζεται αμεσότητα με την έννοια της «λογοδότησης» (accountability)¹⁶ των κοινοτικών

¹² Την άποψη ότι στην περίπτωση της Ένωσης η περιορισμένη διαφάνεια αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας είχε νωρίτερα διατυπωθεί από τον Κ. Στεφάνου στο έργο του «Η Θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ό.π., σελ. 138.

¹³ Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ερωτήματα που έχουν τεθεί ήδη από το 1972 από τον Κ. Kaiser στο άρθρο του "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", σελ. 356.

¹⁴ Heritier, Adrienne (2003), "Composite democracy in Europe: The role of transparency and access to information", σελ. 819.

¹⁵ Chryssochoou, Dimitris (2001), *Theorizing European Integration*, Sage, σελ. 191.

¹⁶ Τόσο στον προφορικό, όσο και στον γραπτό λόγο είθισται η έννοια του "accountability" να αποδίδεται ως «λογοδοσία». Η πραγματική, όμως, έννοια της «λογοδοσίας» εμπεριέχει ένα οικονομικό χαρακτηριστικό, αυτό της απόδοσης λογαριασμών. Προκειμένου, λοιπόν, να υπάρξει σαφής διαφοροποίηση προς τις πολιτικές πράξεις, το "accountability" αποδίδεται με το αδόκιμο όρο της «λογοδότησης» (εκ της λογοδοσίας).

οργάνων για τις πράξεις και τις πολιτικές τους, καθιστώντας τα ουσιαστικά υπόλογα γι' αυτές¹⁷.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, υπηρετώντας κατεξοχήν τις αρχές του Κράτους Δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης¹⁸, έχει θέσει ως έναν από τους κύριους στόχους της την εξασφάλιση της ενεργού συμμετοχής όλων των φορέων της κοινωνίας¹⁹. Υπό αυτό το πρίσμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά την εκπόνηση του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς²⁰, προέβλεψε ότι «κάθε απόφαση της Επιτροπής πρέπει να αναφέρει ρητά τους λόγους επί των οποίων βασίζεται, και οι λόγοι αυτοί πρέπει να ανακοινώνονται στα πρόσωπα και τα μέρη τα οποία αυτή αφορά. Κατά γενικό κανόνα, πρέπει να παρέχεται πλήρης αιτιολόγηση των αποφάσεων»²¹. Η εν λόγω «υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων» (“duty of reasoning”), δεν εντοπίζεται μόνο στις διοικητικές διαδικασίες, αλλά αφορά και στην υιοθέτηση νομοθετικών κειμένων τόσο από το στάδιο της εκπόνησης²² μέχρι αυτή της υιοθέτησής του²³.

¹⁷ Laffan, Brigid (2003), “Auditing and accountability in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 10:5, σ.σ. 762-777, σελ. 763.

¹⁸ Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση [COM(2001)428], πέντε είναι οι αρχές που υποστηρίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση: η διαφάνεια (openness), η συμμετοχή (participation), η λογοδότηση (accountability), η αποτελεσματικότητα (effectiveness) και η συνοχή (coherence).

¹⁹ Curtin, Deirdre (1998), “Democracy, Transparency and Political Participation: Some Progress Post-Amsterdam”, σελ. 107

²⁰ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον Κώδικα βλ. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (2005), *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

²¹ Απόφαση 2000/633/EK της Επιτροπής για την τροποποίηση του εσωτερικού της κανονισμού, ΕΕ L 267/63 της 20.10.2000.

²² Βλ. για παράδειγμα την αιτιολόγηση των τροπολογιών στις οποίες προβαίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την πρώτη ή/και την δεύτερη ανάγνωση. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το θέμα αυτό έχει η Έκθεση A5-0306/2000 «σχετικά με την τροποποίηση του Κανονισμού όσον αφορά τις διατάξεις που διέπουν τις αιτιολογήσεις τροπολογιών» της 19^{ης} Οκτωβρίου 2000.

²³ Στην τελική έκδοση της νομοθετικής πράξης, το προοίμιο θα πρέπει να εκληφθεί ως «αιτιολογική έκθεση».

Στην ίδια λογική κινείται, άλλωστε, και η Ανακοίνωση της Επιτροπής²⁴, μέσω της οποίας η Commission προχωράει ένα βήμα παραπάνω σημειώνοντας ότι για τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου λογοδότησης, η διαφάνεια και η υποχρέωση αιτιολόγησης θα πρέπει να περιλαμβάνουν όλους τους εμπλεκόμενους στη νομοθετική, αλλά και την προνομοθετική διαδικασία, συμπεριλαμβάνοντας και τις γνωμοδοτήσεις των εμπειρογνωμόνων. Με άλλα λόγια, τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να αναζητούν συνεχώς τρόπους για την καλύτερη δημοσιοποίηση και εξήγηση της χρήσης της εμπειρογνωσίας στα ενδιαφερόμενα μέρη και στο κοινό γενικότερα. Σε αυτό το πνεύμα, τόσο τα ζητήματα όσο και οι γνωμοδοτήσεις που έχουν ληφθεί πρέπει να γίνονται κατανοητά από τους μη ειδικούς, ώστε να μη δύνεται η εικόνα ότι τα κοινοτικά όργανα «κρύβονται» πίσω από τις γνωμοδοτήσεις των εμπειρογνωμόνων²⁵.

Εντούτοις, η επιδίωξη διαφάνειας απαιτεί προσοχή. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου η υπερβολική διαφάνεια μπορεί να αποβεί επιζήμια για την ποιότητα των γνωμοδοτήσεων ή ενδεχομένως να βλάψει τα έννομα συμφέροντα όσων εμπλέκονται στη διαδικασία. Το επίπεδο διαφάνειας πρέπει, επίσης, να προσαρμόζεται ανάλογα με το προς εκτέλεση καθήκον. Εντούτοις, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, είναι σημαντικό να μπορεί κανείς να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο σαφής όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους αναγκάζεται να μην τηρεί την αρχή της διαφάνειας.

Από την άλλη πλευρά, αποτελεί κοινό τόπο η αλληλοσύνδεση μεταξύ της ανοικτής δημόσιας διοίκησης και του χαμηλού επιπέδου διαφθοράς. Η γνώση ότι τα έγγραφα και η αλληλογραφία μπορούν να ελεγχθούν, είναι δυνατόν να εμποδίσει τους αξιωματούχους και τους πολιτικούς από το να καταχραστούν την εξουσία και την επιρροή τους, και έτσι συνεισφέρει σε ελάττωση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Η διαφάνεια στα δημόσια θεσμικά όργανα πρέπει να θεωρηθεί απαραίτητο μέσο για την εξασφάλιση του Κράτους Δικαίου, της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής ανταλλαγής απόψεων και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

²⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής [COM(2002)713 τελικό] «Για τη συγκέντρωση και χρήση εμπειρογνωσίας από την Επιτροπή: Αρχές και Κατευθυντήριες Γραμμές. "Βελτίωση της βάσης γνώσεων για καλύτερες πολιτικές"».

²⁵ Ο.π. σελ. 9.

Ωστόσο, στην περίπτωση των θεσμικών οργάνων που ενεργούν και υπό την ιδιότητα του νομοθέτη (Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) θα πρέπει να διαφυλαχθεί πέραν της διαφάνειας και η ανάγκη μιας ορθής και αποτελεσματικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Υπό αυτήν την λογική γίνεται αντιληπτή η ανάγκη εξισορρόπησης του δημοσίου συμφέροντος και της γνωστοποίησης ενός εγγράφου.

Οι αυξημένες αρμοδιότητες και ο νέος ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν κατά την τελευταία δεκαετία αυξήσει το ενδιαφέρον του κοινού για τα δρώμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι επικρίσεις, μάλιστα, που ακολούθησαν της παραίτησης της Επιτροπής Santer, είχαν ως στόχο τους την κοινοτική δημόσια διοίκηση, δεδομένου ότι πολλά θεσμικά όργανα δεν διέθεταν κατά την εποχή εκείνη ολοκληρωμένους κανόνες για την πρόσβαση στα έγγραφα, ούτε παρουσίαζαν κουλτούρα εργασίας που να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια²⁶.

Αποτέλεσμα όλων αυτών υπήρξε η διαμόρφωση ενός συνολικού νομοθετικού πλαισίου με το οποίο τέθηκαν σαφείς και συνολικοί κανόνες για την πρόσβαση στα έγγραφα, καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο γενικό κανόνα το ανοικτό πνεύμα και εξαίρεση τη μυστικότητα. Η αρχή, μάλιστα, έγινε με τον νέο Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, τον πρώτο που ρυθμίζει θέματα πρόσβασης των Ευρωπαίων πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα και ο οποίος πρόκειται να αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

0.3. Η διαφάνεια ως συμπληρωματική μορφή νομιμοποίησης

Η έννοια της διαφάνειας και της πρόσβασης ως μέσα άσκησης δημοκρατικού ελέγχου, σε άμεσο συνδυασμό με την υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων και τη δυνατότητα συμμετοχής και ενημέρωσης των πολιτών, θα πρέπει να θεωρηθούν ως συμπληρωματικές μορφές νομιμοποίησης, με αποτέλεσμα να συντελούν στην παραγωγή τόσο αποτελεσματικών πολιτικών,

²⁶ Έκθεση Α5-0318/2000 της 27^{ης} Οκτωβρίου 2000 «Σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής», σελ. 54.

όσο και νομιμοποιημένων²⁷, και κατ' αυτόν τον τρόπο να συντείνουν σε αυτό που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «υποκατάστατη νομιμοποίηση».

Είναι, βέβαια, αλήθεια ότι οποιαδήποτε στοιχεία αυξημένης διαφάνειας είναι σε θέση να υποκαταστήσουν τις παραδοσιακές πλειοψηφικού χαρακτήρα μορφές νομιμοποίησης, αλλά σ' ό,τι αφορά στη διαδικασία άμβλυνσης του δημοκρατικού ελλείμματος, η διαφάνεια και η πρόσβαση στα έγγραφα μπορούν να λειτουργήσουν μόνο συμπληρωματικά και επικουρικά, υπό την έννοια του ενισχυτικού στοιχείου αξιοπιστίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων²⁸.

Εκείνο, πάντως, που θα πρέπει να σημειωθεί είναι ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση δεν σχετίζεται αποκλειστικά και μόνο με τον καταμερισμό της πολιτικής εξουσίας ("distribution of political authority"), αλλά αντικατοπτρίζει την αντίληψη των πολιτών για την «ορθότητα της αρχής» ("rightness of authority"). Ένα σκεπτικιστικό απέναντι στη λειτουργία της Ένωσης κοινό δεν ικανοποιείται διαπιστώνοντας ότι μεμονωμένα θεσμικά όργανα λαμβάνουν αποφάσεις για την άρση των περιορισμών πρόσβασης στα εσωτερικά τους έγγραφα. Αλλά θα πρέπει η διαφάνεια να στηριχθεί σε μια διοργανική προσπάθεια και κατ' αυτόν τον τρόπο περισσότερο ορατή στο ευρύ κοινό²⁹.

0.4. Σύντομη ιστορική αναδρομή

Μέχρι την έναρξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1991, που κατέληξε στην υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το ενδιαφέρον που

²⁷ Κύριος εκφραστής της εν λόγω άποψης – η οποία επικεντρώνεται κυρίως στις ευρωπαϊκές ανεξάρτητες αρχές – είναι ο Giandomenico Majone, βλ. συγκεκριμένα τη συμβολή του με τίτλο «Europe's Democratic Deficit: The question of standards», σ.σ. 21-28.

²⁸ Follesdal, Andreas & Hix, Simon (2006), "Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", σελ. 553-554. Στο εν λόγω άρθρο τους οι Follesdal και Hix υποστηρίζουν τόσο τη δημοσιότητα των εργασιών του Συμβουλίου, όσο και την ανάγκη ευρύτερης δημοσιοποίησης των «πολιτικών» δραστηριοτήτων της Επιτροπής, προκειμένου οι πολιτικές και των δύο θεσμικών οργάνων να υπάγονται σε καθεστώς κριτικής και αξιολόγησης. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ανατρέξει και στην αρχική δημοσίευση του άρθρου στο Follesdal, Andreas & Hix, Simon (2005), "Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", European Governance Papers (EUROGOV), no. C-05-02, σελ. 20-21.

²⁹ Lodge, Juliet (1994), ό.π., σελ. 365.

είχε επιδείξει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα για το θέμα της διαφάνειας ήταν πραγματικά ελάχιστο.

Ως σταθμούς στην προ - Μάαστριχτ εποχή θα μπορούσε να θεωρηθεί το Ψήφισμα που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984 για την υποχρεωτική δημοσίευση πληροφοριών από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα³⁰. Το γνωστό για τη δημοκρατική του ευαισθησία Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αντιλαμβανόμενο το εμφανιζόμενο δημοκρατικό έλλειμμα υιοθέτησε το εν λόγω Ψήφισμα, μέσω του οποίου διαπίστωνε την ανάγκη άμεσης λήψης ενός νομοθετικού πλαισίου, το οποίο θα διασφάλιζε την αρχή της δημοσιότητας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινήθηκε για πρώτη φορά τέσσερα χρόνια αργότερα, όταν το 1988 κατέθεσε μια πρόταση οδηγίας για τη πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση³¹, αποκλειστικά όμως από τα εθνικά όργανα και όχι για την παροχή πληροφοριών που κατείχαν τα ίδια τα κοινοτικά όργανα³², κάτι που ασφαλώς απέχει πάρα πολύ από την παροχή στους Ευρωπαίους πολίτες του δικαιώματος της πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα.

Μεγάλο, πάντως, ενδιαφέρον έχει μια υπόθεση που απασχολούσε την εποχή εκείνη το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Στην Υπόθεση J.J. Zwartveld και λοιποί³³, Ολλανδός δικαστής, ο οποίος διεξήγαγε έρευνα για την εξιχνίαση μιας υπόθεσης για απάτη στη χώρα του, ζήτησε από την Commission να του παράσχει κάποιες πληροφορίες, τις οποίες όμως η Επιτροπή αρνήθηκε να του τις δώσει, θεωρώντας ότι τα ζητούμενα έγγραφα αποτελούσαν μέρος των αρχείων της Κοινότητας σύμφωνα με τον Κανονισμό 354/83³⁴. Στη διάταξή του, όμως, το Δ.Ε.Κ. σημείωσε με έμφαση ότι τα

³⁰ ΕΕ C 172/176 της 02.07.1984.

³¹ Heritier, Adrienne (1999), «Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective», σελ. 271-272.

³² COM(88)0484 τελικό «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη ελεύθερη πληροφόρηση για τα θέματα του περιβάλλοντος», ΕΕ C 335/5 της 30^{ης}/12/1988, που κατέληξε στην Οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουνίου 1990, ΕΕ L 158/56 της 23.06.1990.

³³ C-2/88 Imm. Διάταξη του Δ.Ε.Κ. της 13^{ης}/7/1990, Συλλογή 1990, I-3365 και Διάταξη της 6^{ης}/12/1990, Συλλογή 1990, I-4405.

³⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 354/83 του Συμβουλίου της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1983 «για το άνοιγμα στο κοινό των ιστορικών αρχείων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας», ΕΕ L 43/1 της 15^{ης}/2/1983.

Κοινοτικά όργανα οφείλουν σε παρόμοιες υποθέσεις να παρέχουν στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα τα απαραίτητα έγγραφα, όπως επίσης και να εξουσιοδοτούν τους αρμοδίους υπαλλήλους τους να καταθέτουν ως μάρτυρες σε τέτοιου είδους διαδικασίες³⁵.

Μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή, η έννοια του Κράτους Δικαίου αναγνώριζε αποκλειστικά και μόνο το ατομικό δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα, δηλαδή το δικαίωμα του διοικούμενου να αιτηθεί την πρόσβαση στο φάκελό του ή σε πληροφορίες που σχετίζονται με το άτομό του και τις δραστηριότητές του. Δηλαδή, η έννοια της πρόσβασης ήταν συνυφασμένη με την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Η υπόθεση Zwartveld άνοιξε νέους ορίζοντες στην κοινοτική έννομη τάξη και οδήγησε στη μετεξέλιξη και την συνακόλουθη ακύρωση της προϋπόθεσης του εννόμου συμφέροντος, αντικαθιστώντας το με την ύπαρξη της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη³⁶.

Στις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν της Συνθήκης του Μάαστριχτ, έντονο ήταν το ενδιαφέρον που αναπτύχθηκε από ορισμένα κράτη μέλη για το ζήτημα της διαφάνειας. Πιο συγκεκριμένα, η Ολλανδία υπήρξε η χώρα που πίεσε για την εισαγωγή μιας σαφούς διάταξης, η οποία να ρυθμίζει το θέμα της πρόσβασης των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα³⁷. Για την ακρίβεια πρότειναν να δοθεί στο Συμβούλιο η αρμοδιότητα για την υιοθέτηση ενός κανονισμού που θα ρύθμιζε την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας. Το όλο ζήτημα, πάντως, επικεντρωνόταν στο αν και κατά πόσο το δικαίωμα της πρόσβασης θα ρυθμιζονταν μέσα από ένα συνολικό νομοθετικό πλαίσιο, απ' όπου το συγκεκριμένο δικαίωμα θα εμφανιζόταν ως θεμελιώδες δικαίωμα που

³⁵ Watson J.S. (1991): «Case 2/88 Imm., J.J. Zwartveld et al., Orders of the Court of 13 July 1990 and of 6 December 1990, not yet reported, σελ. 430.

³⁶ Η σημασία της εν λόγω «αποδέσμευσης» του δικαιώματος της πρόσβασης από την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος επιτεύχθη με τη θέσπιση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ. Προκειμένου, όμως, η Κοινότητα να περιφρουρήσει και να προστατέψει τα έγγραφα και τις πληροφορίες που κατέχει από την αλόγιστη και άνευ εννόμου συμφέροντος πρόσβαση, θέσπισε σχεδόν ταυτόχρονα με τον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ τον Κανονισμό 45/2001 για το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Για την ανάλυση της σχέσης ανάμεσα στους δύο αυτά κανονιστικά κείμενα βλ. Κεφάλαιο 8.

³⁷ Curtin, Deirdre (1996), "Betwixt and between: Democracy and Transparency in the Governance of the European Union", στο Winter, Jan A. / Curtin, Deirdre / Kellerman, Alfea / de Witte, Bruno (eds.), *Reforming the Treaty on European Union - The Legal debate*, σελ. 101.

αποτελεί φυσική απόρροια της ουσίας της δημοκρατίας, όπως επιθυμούσε η ολλανδική αντιπροσωπεία, ή θα διευθετούνταν μέσα στα πλαίσια των εσωτερικών κανόνων διαχείρισης και οργάνωσης των κοινοτικών οργάνων, κάτι το οποίο επιθυμούσαν οι υπόλοιπες αντιπροσωπείες.

Αυτό που συμφωνήθηκε τελικά ήταν να υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1991 η Δήλωση αριθ. 17 σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση³⁸. Στη συγκεκριμένη δήλωση αναγράφονταν ότι:

«Η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον 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».

Το σοκ που επήλθε στην ευρωπαϊκή οικογένεια από το αρνητικό δημοψήφισμα στη Δανία κατά τις διαδικασίες για την επικύρωση της Συνθήκης, αλλά και οι φωνές διαμαρτυρίας που ακούστηκαν σε αρκετά εθνικά κοινοβούλια των δώδεκα - τότε - κρατών μελών³⁹, οδήγησε αναπόφευκτα στην επίσπευση των διαδικασιών για την ενίσχυση της διαφάνειας και το άνοιγμα των συνεδριάσεων των κοινοτικών θεσμικών οργάνων στον δημόσιο έλεγχο. Δεν ήταν τυχαία άλλωστε η δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στα Συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής στη Λισσαβόνα, όπου μεταξύ άλλων σημειώθηκε ότι «πρέπει να γίνουν συγκεκριμένες ενέργειες για να αυξηθεί η

³⁸ Μαρίας, Νότης (1997), *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης - Η πορεία προς το Άμστερνταμ*, σελ. 186.

³⁹ Το όλο σκεπτικό που επικράτησε στη Δανία τη χρονική περίοδο που προηγήθηκε του δημοψηφίσματος, αλλά και οι αντιλήψεις του συνόλου των σκανδιναβικών κρατών για το θέμα της διαφάνειας και της δημοσιότητας των κρατικών εγγράφων φαίνεται καθαρά στο άρθρο του Lawler, Peter (1997), "Scandinavian exceptionalism and European Union", σ.σ. 564 - 594. βλ. επίσης και Nugent, Neill (1999), *The Government and Politics of the European Union*, σελ. 65 - 66.

διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Κοινότητας»⁴⁰. Αλλά και λίγους μήνες αργότερα, το ίδιο θεσμικό όργανο, σε συνεδρίασή του στο Μπέρμιγχαμ αυτήν την φορά, θα εκδηλώσει για άλλη μια φορά την προσήλωσή του στις αρχές της διαφάνειας και της δημοσιοποίησης των εγγράφων, παραθέτοντας στα Συμπεράσματα της Προεδρίας μια Δήλωση με τον τίτλο «Μία Κοινότητα κοντά στους πολίτες της»⁴¹. Στο εν λόγω κείμενο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στους Υπουργούς Εξωτερικών να καταθέσουν προτάσεις - πριν από τη Σύνοδο Κορυφής του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους - σχετικά με τους «τρόπους ανοίγματος των εργασιών των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η δυνατότητα κάποιων ανοικτών συζητήσεων του Συμβουλίου - π.χ. για μελλοντικά προγράμματα εργασίας». Ταυτόχρονα, κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «να ολοκληρώσει, στις αρχές του επόμενου έτους, τις εργασίες της για τη βελτίωση της δημόσιας πρόσβασης στις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η ίδια και τα άλλα κοινοτικά όργανα» καταλήγοντας μάλιστα με την πρόθεσή τους ότι θέλουν να γίνει η κοινοτική νομοθεσία απλούστερη και σαφέστερη, κάτι που θα επαναληφθεί και στη Σύνοδο του Εδιμβούργου⁴², ενώ στο ίδιο πνεύμα θα κινηθεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στη Κοπεγχάγη τον Ιούνιο του 1993, όπου και θα κληθούν το Συμβούλιο και η Επιτροπή «να συνεχίσουν τις εργασίες τους στον τομέα της ανοικτής πρόσβασης στις πληροφορίες, βάσει της αρχής του να έχουν οι πολίτες την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στην ενημέρωση»⁴³.

⁴⁰ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας (26-27 Ιουνίου 1992), Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 6-1992, σελ. 12, σημείο 1.6, και SN 3321/1/92, REV. 1.

⁴¹ Παράρτημα 1 Δήλωση του Μπέρμιγχαμ - Μία Κοινότητα κοντά στους πολίτες της (16 Οκτωβρίου 1992), Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 10-1992, σελ. 19, σημείο 1.8.

⁴² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου για τη διαφάνεια και την εφαρμογή της δήλωσης του Μπέρμιγχαμ (12 Δεκεμβρίου 1992), Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 12-1992, σελ. 19-21, Παράρτημα 3 του τμήματος Α.

⁴³ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης για την πρόσβαση στις πληροφορίες (21-22 Ιουνίου 1993), εγγρ. SN 180/1/93, κεφ. 15.

0.5 Το δικαίωμα πρόσβασης στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης

Προκειμένου, όμως, να διαπιστωθεί καλύτερα το αν και κατά πόσο αντιμετωπίζει προβλήματα το υπάρχον νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χρήσιμη κρίνεται και η σύγκρισή της με τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις ενός κράτους μέλους, που διέπουν το καθεστώς της πρόσβασης στα έγγραφα εσωτερικής φύσεως.

Αν για τις ανάγκες της ανάλυσης, επιλεγεί η Ελλάδα, τα τελικά συμπεράσματα θα είναι μάλλον απογοητευτικά. Στην Ελλάδα το όλο θέμα της πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα⁴⁴ ρυθμιζόταν μέχρι το 2001 αποκλειστικά και μόνο από το *άρθρο 16 του Νόμου 1599/1986*⁴⁵, με το οποίο καθιερώθηκε ένα νέο δικαίωμα για κάθε πολίτη, το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 16 του νόμου 1599/1986 για τη γνώση των διοικητικών εγγράφων καθορίζουν κατ' αρχήν ότι δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων έχουν όλοι οι Έλληνες πολίτες, οι αλλοδαποί, οι ενώσεις προσώπων, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.), εταιρείες, σωματεία κ.λ.π.

Τα διοικητικά έγγραφα για την εφαρμογή του νόμου αυτού είναι όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι, οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις κ.λπ. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του Ν. 1599/1986 με τον όρο διοικητικό έγγραφο εννοείται όχι μόνο το έγγραφο με τη στενή έννοια του όρου αλλά ό,τι υπάρχει μέσα στο αρχείο της διοίκησης.

Στο καθεστώς των εξαιρέσεων υπάγονται τα έγγραφα ή στοιχεία που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων προσώπων, τα έγγραφα που η γνωστοποίησή τους θα μπορούσε να βλάψει το απόρρητο των συζητήσεων βασικών κυβερνητικών οργάνων, όπως του Υπουργικού Συμβουλίου ή του Κυβερνητικού Συμβουλίου Εξωτερικών και Άμυνας

⁴⁴ Βλ. για το θέμα αυτό τις άκρως ενδιαφέρουσες αναλύσεις των Σκουρή, Π. (2005), «Το Δικαίωμα Πρόσβασης στα Έγγραφα», σ.σ. 620-634, καθώς και Γέροντα, Απ. (2000), «Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα», σ.σ. 567-598.

(ΚΥΣΕΑ) κ.λ.π., καθώς και το απόρρητο της Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικής πολιτικής κ.λ.π.. Επίσης, από το ίδιο καθεστώς διέπονται και τα έγγραφα που η γνωστοποίησή τους θα μπορούσε να βλάψει το απόρρητο της δημόσιας πίστης και του νομίσματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης, τα έγγραφα που η γνωστοποίησή τους θα μπορούσε να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης, όπως επίσης και τα έγγραφα που η γνωστοποίησή τους θα μπορούσε να βλάψει το τραπεζικό ή το βιομηχανικό ή εμπορικό ή ιατρικό απόρρητο. Τέλος, παρέχεται στη διοίκηση το δικαίωμα να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος γνώσης και σε όσες άλλες περιπτώσεις το απόρρητο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις τυπικού ή ουσιαστικού νόμου.

Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικών εγγράφων, επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά τα έγγραφα αναφέρονται αποκλειστικά στους ζητούντες τα έγγραφα. Ειδικά, πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, ακόμη και στην περίπτωση που σας αφορούν προσωπικά, μπορούν να σας γίνουν γνωστές μόνο με τη βοήθεια γιατρού, που ορίζεται για το σκοπό αυτό.

Ο πολίτης έχει το δικαίωμα να ζητάει τη γνωστοποίηση διοικητικών εγγράφων από όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, δηλαδή από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. εφορίες, επιθεωρήσεις εργασίας κ.λ.π.), τις υπηρεσίες των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) (π.χ. Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα κ.λ.π.), τις υπηρεσίες των οργανισμών και των δημοσίων επιχειρήσεων που λειτουργούν με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.) κ.λπ..

Στην περίπτωση που η διοίκηση αρνηθεί να γνωστοποιήσει τα ζητούμενα έγγραφα, παρέχεται το δικαίωμα στον πολίτη να απευθυνθεί στη Διεύθυνση Σχέσεων Κράτους - Πολίτη του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όπου και θα αναφέρει την υπηρεσία και το έγγραφο που αρνείται να του χορηγηθεί. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόβλεψη ότι η Δ/ση Σχέσεων Κράτους - Πολίτη μπορεί να παρέμβει

⁴⁵ Φ.Ε.Κ. Α'75, της 11^{ης}/6/1986.

διευκρινιστικά, αλλά σε καμία περίπτωση δεν δύναται να υποχρεώσει την άλλη υπηρεσία. Μόνο δικαστική απόφαση υποχρεώνει την υπηρεσία να χορηγήσει τα ζητούμενα έγγραφα.

Το 1991, με τον *Νόμο 1943/1991*⁴⁶ για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, θεσπίστηκαν μια σειρά ρυθμίσεις που αφορούσαν τη δημοσιότητα της διοικητικής δράσης, που απώτερο στόχο είχαν τη διαφάνεια της δράσης της διοίκησης⁴⁷. Στην ίδια λογική κινείται και το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που ορίζει ότι «κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα ύστερα από γραπτή αίτησή του να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων»⁴⁸.

Η σημαντικότερη, όμως, εξέλιξη στο εν λόγω θέμα επήλθε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Σύμφωνα με το άρθρο 10, όπως τροποποιήθηκε με την προσθήκη τρίτης παραγράφου:

«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 άλλων τυχόν κυρώσεων και ένομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»⁴⁹.

Μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί ότι η εν λόγω διάταξη συνιστά θεμελιώδη ρύθμιση της ελληνικής ένομης τάξης. Η διασύνδεσή της, μάλιστα, με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, όπως καταγράφεται μέσα από το νέο άρθρο 9Α, το οποίο ορίζει ότι:

⁴⁶ Φ.Ε.Κ. Α'50, της 11^{ης}/4/1991.

⁴⁷ Σκουρή, Π. (2005), ό.π., σελ. 628.

⁴⁸ Νόμος 2690/1999, Φ.Ε.Κ. Α'45, της 9^{ης}/3/1999.

⁴⁹ Όπως επισημαίνει ο Σκουρής «είναι χαρακτηριστικό ότι το εθνικό δίκαιο δεν ρυθμίζει ένα γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, αλλά αναφέρεται στη χορήγηση εγγράφου που τυχόν ζητηθεί» και καταλήγει ότι «η διαφορά αυτή, αν και λεπτή, δεν μπορεί να αγνοηθεί», ό.π. σελ. 630.

«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, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει».

αποτελεί μια καταφανή ένδειξη της έμμεσης πίεσης που ασκεί η κοινοτική νομοθεσίας στον τομέα της διαφάνειας προς τα κράτη μέλη, προκειμένου τα τελευταία να «εναρμονιστούν» με τα κοινοτικά πρότυπα, κάτι που σε τελική ανάλυση λειτουργεί προς όφελος των ίδιων των Ευρωπαίων πολιτών.

0.6. Λόγοι της καθυστερημένης υιοθέτησης της αρχής της διαφάνειας

Η αντίδραση των εθνικών κοινοβουλίων στην επικύρωση της ΣυνθΕΕ και η αντίδραση των Δανών με το «όχι» στο δημοψήφισμά τους, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι αποτελούν τους κύριους λόγους για τους οποίους παρατηρήθηκε μια στροφή στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα υπέρ της διαφάνειας.

Ο κυριότερος λόγος, μολοντί αυτή η προσέγγιση δεν παρουσιάζεται στη διεθνή βιβλιογραφία, αποτελεί η πτώση του Ανατολικού μπλοκ και η λήξη της ψυχροπολεμικής περιόδου. Πέρα πάσης αμφιβολίας, από το πέρας του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου και μέχρι τα γεγονότα των ετών '89-'90, το διεθνές σύστημα διέπονταν από τον ανταγωνισμό των εκπροσώπων του διπολισμού (Η.Π.Α. - Ε.Σ.Σ.Δ.) και από την προσπάθειά τους για την ανάπτυξη μιας αποτρεπτικής στρατηγικής. Η - τότε - Ε.Ο.Κ. βρισκόμενη στο μεταίχμιο, προσπάθησε να διαδραματίσει τον ρόλο του εξισορροπητικού παράγοντα, αναγκαζόμενη ταυτόχρονα να «παίξει» με τους όρους του παιχνιδιού που είχαν καθοριστεί από τις δύο Μεγάλες Δυνάμεις.

Μέσα, λοιπόν, σ' αυτό το πλαίσιο μυστικοπάθειας και απόκρυψης όσο το δυνατόν περισσότερων πληροφοριών, τα κράτη μέλη της Κοινότητας δεν ήταν δυνατόν σε καμία περίπτωση να προβάλουν μια πολιτική «ανοιχτών θυρών» προς τα αρχεία και τα έγγραφα της. Η έκδοση, μάλιστα, της Οδηγίας για την πρόσβαση στα έγγραφα που άπτονται στον τομέα του περιβάλλοντος, αναφορά της οποίας προηγήθηκε, ουσιαστικά επιβεβαιώνει τα όσα

σημειώθηκαν παραπάνω, μια που αναμφίβολα κυρίως ο τομέας του περιβάλλοντος αποτελεί έναν «αθώο» τομέα για πρόσβαση στα έγγραφα.

Με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου, η Ε.Κ./Ε.Ε. άρχισε να αντιλαμβάνεται ότι δεν υφίσταται πλέον κανένας λόγος απόκρυψης των πληροφοριών και των εγγράφων που κατέχει. Ως εκ τούτου, εγκαινίασε μια σταδιακή πολιτική, μέσα στα πλαίσια των θεσμικών της οργάνων αρχικώς, υιοθέτησης σειράς νομοθετικών κειμένων που θα επιτρέπουν στους ευρωπαίους πολίτες την πρόσβασή τους στα έγγραφα αυτά.

Εκτός, όμως, από τους παραπάνω λόγους, δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να λησμονηθεί και η πολύ σημαντική προσφορά στο όλο θέμα και των σκανδιναβικών κρατών. Ήδη από το 1995, η Φιλανδία και η Σουηδία, ευθύς μετά την προσχώρησή τους στην Ένωση, κατέθεσαν τις δικές τους προτάσεις για την περαιτέρω ενδυνάμωση της διαφάνειας στις διαδικασίες και τις εργασίες του Συμβουλίου⁵⁰. Γενικά παρατηρήθηκε μια αύξηση των πιέσεων υπέρ της επέκτασης της διαφάνειας και υπέρ του «ανοιχτού χαρακτήρα» των κοινοτικών θεσμών. Θεωρήθηκε, με λίγα λόγια, απαραίτητη η προσθήκη στη θεσμική συγκρότηση της Ένωσης του μοντέλου της «ανοιχτής διακυβέρνησης» (open government), μιας αρχής που αποτελεί συνταγματική κατοχύρωση των σκανδιναβικών κρατών⁵¹, οδηγώντας κατ' αυτόν τον τρόπο σε μία «σκανδιναβοποίηση» του δικαιώματος της διαφάνειας.

⁵⁰ Χαρακτηριστική είναι η εκτίμηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο με έμφαση σημειώνει ότι το αίτημα για περισσότερη διαφάνεια «επιτάχθηκε ακόμη περισσότερο με την προσχώρηση της Φινλανδίας και της Σουηδίας, χώρες όπου καλλιεργείται έντονα το "ανοικτό πνεύμα"», βλ. Έκθεση Α4-0476/98.

⁵¹ Ιωακείμιδης, Π.Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, σελ. 155.

ΜΕΡΟΣ Α΄

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Κεφάλαιο 1

Οι απαρχές της θεσμοποίησης του δικαιώματος

1.1 Θέτοντας τις πρώτες βάσεις

Ανταποκρινόμενο στην πρόσκληση που του απηύθυνε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Μπέρμιγχαμ και το Εδιμβούργο, η Commission προέβη στην υποβολή δύο Ανακοινώσεων προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ο.Κ.Ε..

Το Δεκέμβριο του 1992, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα εσωτερικό έγγραφο σχετικά με την ανάπτυξη της διαφάνειας στις εργασίες της Επιτροπής⁵². Σε αυτό το κείμενο η Commission επεσήμαινε την αποκαλούμενη «κρίση εμπιστοσύνης» (crisis of confidence) των πολιτών απέναντι στα κοινοτικά όργανα, αλλά και μια εν γένει δυσaréσκεια για τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις σε κοινοτικό επίπεδο. Προκειμένου, λοιπόν, να φέρει τους Ευρωπαίους πολίτες πιο κοντά προς τα όργανα της Κοινότητας, η Επιτροπή προέβη σε μια σειρά από προτάσεις με κεντρικό στόχο τόσο τη βελτίωση του καθεστώτος πρόσβασης του κοινού στην πληροφορία, όσο και την προώθηση μιας ευρύτερης συζήτησης για τη διαφάνεια, στα πλαίσια της οποίας θα καθοριζόταν και ο ρόλος τον οποίο θα έπρεπε να διαδραματίσουν και οι ομάδες συμφερόντων⁵³.

Ακολουθώντας, και πάντοτε στο ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή εξέδωσε το Μάιο του 1993 μια ανακοίνωση σχετικά με την «πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων»⁵⁴ και λίγες μέρες αργότερα, στις 5 Ιουνίου, εξέδωσε νεότερη ανακοίνωση αναφορικά με τη «Διαφάνεια στην

⁵² SEC(92)2274 «Increased Transparency in the Work of the Commission».

⁵³ Βλ. το παραπάνω σε συνδυασμό με ένα δεύτερο εσωτερικό έγγραφο SEC(92)2272 με θέμα «An Open and Structured Dialogue between the Commission and the Interest Groups».

⁵⁴ COM(93)191 τελικό, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την «Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων», της 5^{ης} Μαΐου 1993.

Κοινότητα»⁵⁵. Και τα δύο κείμενα κινήθηκαν στη λογική της σταδιακής ανάπτυξης μιας στοιχειώδους πολιτικής για την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες, κάνοντας σαφή αναφορά και στο παράδειγμα της Οδηγίας 90/313 για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία. Οι καινοτόμες προτάσεις που περιελάμβαναν κινούνταν γύρω στην αμεσότητα και την ταχύτητα απάντησης στα αιτήματα των πολιτών, οι οποίοι αναζητούσαν κάποιο κοινοτικό έγγραφο, τη στήριξη φορέων για την ανάπτυξη σημείων παροχής πληροφοριών για κοινοτικά θέματα, όπως π.χ. τα γραφεία Ευρωπαϊκής Πληροφόρησης του πολίτη (Info-points), καθώς και οργανωμένων Κέντρων Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης (European Documentation Centres), που λειτουργούν σε πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα, και στα οποία οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να έχουν πρόσβαση στο σύνολο των επισήμων εκδόσεων της κοινότητας, συμπεριλαμβανομένης και της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς επίσης και στην ανάγκη ανάπτυξης μιας συνεργασίας μεταξύ των κοινοτικών θεσμικών οργάνων υπό τη μορφή μιας διοργανικής συμφωνίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όμως, για να παρακάμψει την ενδεχόμενη εμφάνιση εμποδίων από την πλευρά των κρατών μελών σε ένα τέτοιου είδους προοδευτικό σχέδιο, προέβλεψε ότι έγγραφα που θα περιλαμβάνουν πληροφορίες προερχόμενες από δευτερεύουσα πηγή (ενν. αυτή των κρατών μελών) θα διατηρεί τη διαβάθμιση που θα έχει λάβει από τον αρχικό συντάκτη.

1.2 Το πρώτο βήμα

Το αίτημα που κατέθεσε η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της, θα γίνει πραγματικότητα στις 25 Οκτωβρίου 1993, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατέθεσαν την πρώτη **Διοργανική Συμφωνία για τη δημοκρατία, τη διαφάνεια και τη επικουρικότητα**⁵⁶.

⁵⁵ COM(93)258 τελικό, Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την «Διαφάνεια στην Κοινότητα», της 2^{ης} Ιουνίου 1993, βλ. και ΕΕ C 166/4 της 17.06.1993.

⁵⁶ Διοργανική δήλωση σχετικά με τη δημοκρατία, τη διαφάνεια και την επικουρικότητα (25 Οκτωβρίου 1993), Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 10-1993, σελ. 128-129, σημείο 2.2.1, και ΕΕ C 329/133 της 6^{ης}.12.1993.

Με το εν λόγω κείμενο, επιβεβαιώνονταν από την πλευρά των θεσμικών οργάνων, η προσήλωσή τους στην εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας και την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών στους κόλπους της Ένωσης. Δεν δίστασαν, μάλιστα, να προβούν και σε δεσμεύσεις για μελλοντικά μέτρα που είχαν σκοπό να λάβουν.

Έτσι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιβεβαίωσε, τροποποιώντας τον εσωτερικό του κανονισμό, τον δημόσιο χαρακτήρα των συνεδριάσεων των επιτροπών του και των συνόδων της ολομελείας του. Από τη δική του πλευρά το Συμβούλιο αποφάσισε το άνοιγμα ορισμένων συνεδριάσεών του στο κοινό, τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των ψηφοφοριών που διενεργούνται στους κόλπους του, καθώς και την πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στα αρχεία του.

Τέλος, η Επιτροπή σημείωσε ότι είχε ήδη λάβει ή ετοιμαζόταν να λάβει σειρά μέτρων που αφορούσαν στη διεξαγωγή ευρύτερων διαβουλεύσεων πριν από την υποβολή προτάσεων και, ειδικότερα, προσφυγή σε Πράσινα και Λευκά Βιβλία, στη θέσπιση της λεγόμενης «διαδικασίας διαβούλευσης», η οποία συνίστατο στη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα σύντομης περίληψης για κάθε πρωτοβουλία την οποία είχε σκοπό να αναλάβει η Επιτροπή, με ένδειξη της προθεσμίας εντός της οποίας τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούσαν να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, αλλά και στη δημοσίευση των προγραμμάτων εργασίας και του νομοθετικού προγράμματος στην Επίσημη Εφημερίδα, ώστε να γίνονται ευρύτερα γνωστές οι δράσεις τις οποίες επρόκειτο να αναλάβει η Επιτροπή. Σημειωνόταν, παράλληλα, η ανάγκη ταχύτερης δημοσίευσης των εγγράφων της Επιτροπής σε όλες τις γλώσσες της Κοινότητας, και τονιζόταν η πρόθεσή της να βελτιώσει τόσο τη πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που έχει στην κατοχή της η Επιτροπή ήδη από την 1^η Ιανουαρίου 1994 ⁵⁷, όσο και της προσωπικής, τηλεφωνικής ή γραπτής επαφής μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και της Επιτροπής.

⁵⁷ Κάτι που θα πραγματοποιήθηκε και μέσω της εβδομαδιαίας δημοσίευσης στην Επίσημη Εφημερίδα κατάλογου των εγγράφων που αφορούν στα γενικά θέματα, καθώς επίσης και στη διεύρυνση της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα κλαδικού χαρακτήρα.

1.3 Ο Κώδικας Συμπεριφοράς του '93

Στις 6 Δεκεμβρίου 1993, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επανήλθαν στο θέμα της διαφάνειας και συνήψαν έναν «**Κώδικα Συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα**» (93/730/ΕΚ)⁵⁸.

Ως γενική αρχή, τα δύο θεσμικά όργανα συμφώνησαν ότι

«Το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου».

Σύμφωνα με τον εν λόγω Κώδικα, η αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο⁵⁹ πρέπει να διατυπώνεται κατ' έναν τρόπο αρκετά ακριβή και εγγράφως, ιδίως όμως να περιέχει στοιχεία που θα επιτρέπουν τον προσδιορισμό του ή των συγκεκριμένων εγγράφων. Στην περίπτωση κατά την οποία το θεσμικό όργανο κρίνει αναγκαίο, δύναται να καλέσει τον αιτούντα να διευκρινίσει περαιτέρω την αίτησή του.

Αν το έγγραφο, το οποίο βρίσκεται στην κατοχή ενός εκ των δύο οργάνων, προέρχεται από ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, κράτος μέλος ή από άλλο θεσμικό όργανο ή κοινοτική υπηρεσία ή οποιοδήποτε άλλο εθνικό ή διεθνή οργανισμό, τότε ο αιτών θα πρέπει να απευθυνθεί απευθείας στον συντάκτη του κειμένου⁶⁰.

Σημαντική είναι και η ρήτρα, η οποία πιθανότατα απευθύνεται σε δημοσιογράφους, σύμφωνα με την οποία το θεσμικό όργανο δύναται να προβλέψει ότι το άτομο στο οποίο κοινοποιείται το έγγραφο δεν μπορεί να ανατυπώσει, να το διανείμει ή να το χρησιμοποιήσει για εμπορικούς σκοπούς

⁵⁸ ΕΕ L 340/41 της 31^{ης}/12/1993.

⁵⁹ Με τον όρο «έγγραφο» νοείται κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή του Συμβουλίου ή της Επιτροπής.

⁶⁰ Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η συγκεκριμένη πολιτική αποτελεί πάγια τακτική της Επιτροπής, όπως αυτό γίνεται αντιληπτό από τη Γραπτή Ερώτηση E-0886/98 υποβολή: Bill Miller (PSE) προς την Επιτροπή (26 Μαρτίου 1998) (ΕΕ C 323/91 της 21^{ης}/10/1998) και την Απάντηση του κ. Santer εξ ονόματος της Επιτροπής (22 Απριλίου 1998) (ΕΕ C 310/144 της 9^{ης}/10/1998), όπου θα σημειωθεί ότι η Επιτροπή «παρέχει πρόσβαση αποκλειστικά στα δικά της έγγραφα και καλεί όσους ζητούν αντίγραφο εγγράφου μη προερχόμενου από τις υπηρεσίες της να απευθυνθούν στον συντάκτη του εγγράφου».

με απευθείας πώληση, χωρίς προηγούμενη άδεια του ενδιαφερόμενου θεσμικού οργάνου.

Μέσα σε χρονικό διάστημα ενός μηνός, και στην περίπτωση κατά την οποία ο αιτών ενημερωθεί από το εν λόγω θεσμικό όργανο ότι η αίτησή του απορρίπτεται, δύναται να υποβάλει νέα αίτηση, η οποία αποκαλείται «επαναληπτική», με στόχο την αναθεώρηση της αρχικής θέσης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η - για πρώτη φορά - απαρίθμηση των περιπτώσεων κατά τις οποίες τα δύο θεσμικά όργανα νομιμοποιούνται να δώσουν αρνητική απάντηση σε αίτημα για πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Έτσι, λοιπόν, στο καθεστώς των εξαιρέσεων υπάγονται τα έγγραφα εκείνα η κοινολόγηση των οποίων είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος:

- της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),
- της προστασίας του προσώπου και της ιδιωτικής ζωής,
- της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,
- της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,
- της προστασίας της εχεμύθειας που ζητά το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο παρέσχε την ή τις πληροφορίες ή που απαιτείται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους το οποίο παρέσχε την πληροφορία.

Πλην των παραπάνω εξαιρέσεων, τα θεσμικά όργανα δύναται να αρνηθούν την πρόσβαση για να εξασφαλίσουν την προστασία του συμφέροντος των θεσμικών οργάνων σε συνάρτηση με το απόρρητο των διαβουλεύσεών τους. Το κείμενο του Κώδικα δεν δίνει κάποια περαιτέρω ερμηνεία του όρου «διαβουλεύσεις». Δίνει, με άλλα λόγια, το ελεύθερο στα θεσμικά όργανα να εντάξουν σε αυτήν την κατηγορία μια άρνηση πρόσβασης, που δεν μπορεί να υπαχθεί στις προαναφερθείσες εξαιρέσεις.

1.4 Απόφαση 93/731: Ο ακρογωνιαίος λίθος της διαφάνειας

Το σημαντικότερο ορόσημο στην πορεία αποδοχής της ανάγκης για την ύπαρξη διαφάνειας, καθώς επίσης και της δυνατότητας των πολιτών να έχουν πρόσβαση στα κοινοτικά έγγραφα, μπορεί να θεωρηθεί η έκδοση από την πλευρά του Συμβουλίου της **Απόφασης 93/731/ΕΚ** της 20^{ης} Δεκεμβρίου 1993 «**σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου**»⁶¹.

Σύμφωνα με την κορυφαία αυτήν Απόφαση, που ανοίγει και επίσημα τον δρόμο για την υλοποίηση της αρχής της διαφάνεια, είναι δυνατόν να επιτραπεί η πρόσβαση στο **σύνολο** των εγγράφων του Συμβουλίου, κάτι που – όπως έχει ήδη επισημανθεί – αποκλείεται στις περισσότερες εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της πρόσβασης στα έγγραφα και τις εκθέσεις ενδοϋπηρεσιακής χρήσεως, όπως στα προπαρασκευαστικά έγγραφα που δεν οδηγούν στη λήψη αποφάσεως⁶².

Προσπαθώντας κανείς να προβεί σε μία παρουσίαση των σημαντικότερων σημείων του κειμένου αυτού, θα πρέπει να σταθεί κατ' αρχάς στο άρθρο 2 της Απόφασης, το οποίο ορίζει ότι οι αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα του Συμβουλίου πρέπει να διατυπώνονται με επαρκή ακρίβεια και να περιέχουν στοιχεία ικανά να οδηγήσουν στην εξακρίβωση της ταυτότητας του ζητούμενου εγγράφου. Στόχος αυτής της πρόβλεψης αποτελεί η αποφυγή κάποιων γενικόλογων αιτήσεων, με αόριστη ή πολύ γενική διατύπωση όπως για παράδειγμα «όλες οι προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας...», «όλα τα κείμενα που έχουν σχέση με τη Σύμβαση...», «στατιστικές για τις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία από...»⁶³, κ.λπ.

Στο άρθρο 3§2 σημειώνεται ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας θα προσπαθούν να εξεύρουν μια δίκαιη λύση για να ικανοποιήσουν τις επαναληπτικές αιτήσεις και / ή τις αιτήσεις με αντικείμενο

⁶¹ ΕΕ L 340/43 της 31^{ης}/12/1993. Η κωδικοποιημένη απόδοση της Απόφασης παρουσιάζεται στο Παράρτημα II του ανά χείρας έργου.

⁶² Για τη διαμάχη που προέκυψε σχετικά με τη νομική βάση της Απόφασης, βλ. την ανάλυση της Υπόθεσης C-58/94, στο Κεφάλαιο 4.2.

⁶³ Βλ. την «Πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της Απόφασης 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου» (Ιούλιος 1996), εγγρ. 8330/96.

πολυσέλιδα έγγραφα. Η απόφαση, όμως, σε κανένα της σημείο δεν θεσπίζει άλλο μηχανισμό που να επιτρέπει στο Συμβούλιο να αντιμετωπίσει περιπτώσεις αιτήσεων που θα μπορούσαν να κριθούν υπερβολικές ή που να συνεπάγονται δυσανάλογο κόστος. Εξάλλου, οι αιτούντες δεν υποχρεούνται από το εν λόγω κείμενο σε καμία περίπτωση να αποδείξουν ότι έχουν έννομο συμφέρον από τις εργασίες του Συμβουλίου. Κατά συνέπεια, και σε αντίθεση με τον Κώδικα Συμπεριφοράς, αφήνεται το ελεύθερο μεταξύ άλλων και στους εκπροσώπους των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας να καταθέσουν αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα του Συμβουλίου, επικαλούμενοι απλώς την αναάγκη ενημέρωσης του κοινού.

Όπως, και στον Κώδικα Συμπεριφοράς, που παρουσιάστηκε παραπάνω, έτσι και εδώ και συγκεκριμένα στο άρθρο 4 προβάλλονται οι εξαιρέσεις στην εφαρμογή της γενικής αρχής περί πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου, οι οποίες και εμφανίζουν αρκετές συνάφειες με τις αντίστοιχες εξαιρέσεις του Κώδικα. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος:

- της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες)⁶⁴,
- της προστασίας του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής,
- της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,
- της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,
- της προστασίας της εχεμύθειας που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έδωσε μία από τις πληροφορίες τις περιλαμβανόμενες στο έγγραφο ή την οποία απαιτεί η νομοθεσία του κράτους μέλους που έδωσε μία από τις πληροφορίες αυτές.

Δεν επιτρέπεται, επίσης, και η πρόσβαση σε έγγραφο για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου⁶⁵.

⁶⁴ Σε αυτήν την κατηγορία υπάγεται και η περίπτωση δημοσιοποίησης εγγράφων που περιέχουν γνωματεύσεις της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς αυτό παρουσιάζει και η Υπόθεση C-350/92, βλ. Κεφάλαιο 4.3.

Παράλληλα, η Απόφαση 93/731/ΕΚ θέτει με το άρθρο 7 προθεσμία ενός μηνός τόσο για την πρώτη απάντηση που δίνεται από το Γενικό Γραμματέα, όσο και για την απάντηση που δίνει το Συμβούλιο, προκειμένου περί επαναληπτικής αιτήσεως. Εάν δεν δοθεί απάντηση εντός της προθεσμίας αυτής, θεωρείται ότι η αίτηση πρόσβασης στα έγγραφα απερρίφθη. Βέβαια, όχι μόνο η πείρα αλλά και η ίδια η λογική αποδεικνύει ότι η μηνιαία προθεσμία δεν επαρκεί σε ορισμένες περιόδους του έτους, όπως π.χ. σε περιόδους αδειών ή ενάρξεως Προεδριών, αλλά και όταν πρόκειται για αιτήσεις που άπτονται είτε «ευαίσθητων» θεμάτων, είτε αφορούν μεγάλο αριθμό εγγράφων. Θα μπορούσε, επομένως, η Απόφαση να συμπεριλάβει μία διάταξη η οποία να επιτρέπει μηνιαία παράταση των προθεσμιών που απαιτούνται για την πρώτη αλλά και για την τυχόν επαναληπτική αίτηση. Σε αυτήν την περίπτωση ο αιτών θα ενημερωνόταν γραπτώς για την κατάσταση, πράγμα το οποίο θα σήμαινε ότι θα είχε περισσότερες εγγυήσεις για την προσήκουσα εξέταση της αίτησής του εκ μέρους των διαφόρων αρμοδίων.

Τέλος, το άρθρο 8 της Απόφασης προβλέπει ότι το σύστημα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα «**εφαρμόζεται τηρουμένων των διατάξεων που διέπουν την προστασία των ταξινομημένων πληροφοριών**». Το καθεστώς προστασίας των διαβαθμισμένων πληροφοριών ρυθμιζόταν αρχικώς από την **Απόφαση 95/24** του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 1995⁶⁵. Σύμφωνα μ' αυτήν, κριτήριο διαβάθμισης αποτελεί ο βαθμός ασφάλειας ο οποίος απαιτείται ανάλογα με το περιεχόμενό τους. Η απόφαση αυτή δεν επηρεάζει τους κανόνες και τις διαδικασίες που θέσπισε το Συμβούλιο ως προς τη διαφάνεια. Η συγκεκριμένη διάταξη της 93/731 δεν εμπόδισε το Συμβούλιο να επιτρέψει την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα «διαβαθμισμένα», αφού στάθμισε τα διακυβευόμενα συμφέροντα και προέβη σε αποχαρακτηρισμό των εγγράφων. Σε άλλες περιπτώσεις αποφασίστηκε να μη γίνει αποχαρακτηρισμός, και έγινε επίκληση της εμπιστευτικής φύσεως του εγγράφου για να αιτιολογηθεί η απόρριψη της

⁶⁵ βλ. γι' αυτό τις Υποθέσεις Carvel στο Κεφάλαιο 4.4.

⁶⁶ ΕΕ L 31/14 της 10^{ης}/2/1995.

⁶⁶ ΕΕ L 212/9 της 23^{ης}/8/2000.

αιτήσεως. Σημειωτέον ότι η διαβάθμιση ασφαλείας του εγγράφου ποτέ δεν αποτελέσε μοναδικό γνώμονα για την πρόσβαση ή μη σ' αυτό, στο πλαίσιο της αποφάσεως. Απλώς το Συμβούλιο, για να τηρηθεί το άρθρο 8, αποχαράκτισε τα εμπιστευτικά έγγραφα τα οποία αποφάσισε να παράσχει.

Τρία χρόνια αργότερα, στις 6 Δεκεμβρίου 1996, η Απόφαση 93/731/ΕΚ υπέστη μικρές τροποποιήσεις από νεότερη Απόφαση του Συμβουλίου, την **96/705/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ** ⁶⁷. Οι δύο σημαντικότερες αλλαγές έχουν να κάνουν αφ' ενός με την παροχή στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της δυνατότητας να παρατείνει κατά ένα μήνα - και αφού προηγουμένως έχει ενημερώσει τον αιτούντα - τις προθεσμίες που αναφέρονται στο άρθρο 7§1 και §3, και αφ' ετέρου με την τροποποίηση του άρθρου 9, βάσει του οποίου ο Γ.Γ. θα πρέπει να υποβάλλει ανά διετία έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Απόφασης 93/731.

1.5 Οι «Αποφάσεις Solana»

Η Απόφαση 93/731 υπέστη στις 14 Αυγούστου 2000 μια αιφνίδια τροποποίηση από την **Απόφαση 2000/527/ΕΚ** ⁶⁸. Με τη νέα απόφαση παρατηρείται μια πρόθεση για τον αποκλεισμό από τη δημόσια πρόσβαση καθώς και από το μητρώο εγγράφων του Συμβουλίου όλων των εγγράφων και όλων των αναφορών που ταξινομούνται ως «απολύτως εμπιστευτικό, απόρρητο και εμπιστευτικό», σχετικά με ζητήματα ασφάλειας και άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός ή περισσότερων από τα κράτη μέλη της ή τη στρατιωτική και μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων⁶⁹.

Στόχος των τροποποιήσεων αποτέλεσε η ανάγκη να εναρμονίσει το Συμβούλιο τους κανονισμούς του περί πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που συνήλθε στο Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999 ⁷⁰, όπου δόθηκε πολιτική ώθηση στην

⁶⁷ ΕΕ L 325/19 της 14^{ης}/12/1996.

⁶⁸ ΕΕ L 212/9 της 23^{ης}/8/2000.

⁶⁹ Duke, Simon (2000), "From Feira to Nice: more bonnes paroles?", σελ. 15.

⁷⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι (10-11 Δεκεμβρίου 1999), SN 300/99.

υλοποίηση των αποφάσεων που είχαν ληφθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (Ιούνιος 1999) για τη στρατιωτική και μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής στον τομέα της Ασφάλειας και της Άμυνας (European Security and Defense Policy).

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια, το Συμβούλιο θεώρησε ότι οφείλει να θεσπίσει κανόνες που θα εξασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των εγγράφων των σχετικών με τους τομείς αυτούς, η κοινολόγηση των οποίων θα μπορούσε να βλάψει τα ουσιώδη συμφέροντα της Ένωσης ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών της. Για το λόγο αυτό, δυνάμει της **Απόφασης 2000/823 του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου / Υπάτου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, της 27^{ης} Ιουλίου 2000**⁷¹, περί των μέτρων προστασίας των διαβαθμισμένων πληροφοριών, που ισχύουν στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, τα έγγραφα αυτού του είδους πρέπει να διαβαθμίζονται ως ΑΚΡΩΣ ΑΠΟΡΡΗΤΑ, ΑΠΟΡΡΗΤΑ ή ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΑ (TRÈS SECRET / TOP SECRET, SECRET ή CONFIDENTIEL). Σύμφωνα με το εισαγωγικό μέρος της εν λόγω Απόφασης, η έκδοσή της κρίθηκε απαραίτητη λαμβανομένου υπόψη κυρίως του γεγονότος ότι υφίστανται βάσιμες υποψίες πως οι συνέπειες της κοινολόγησης των εγγράφων αυτών, ιδίως όσον αφορά στις προοπτικές ανάπτυξης αυτής της νέας ενισχυμένης ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, και η αναγκαία εμπιστοσύνη που πρέπει να μπορούν να έχουν οι διάφοροι παρεμβαίνοντες σε μια κρίσιμη στιγμή της ανάπτυξης της πολιτικής περί πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, αυτό δε για όσο διάστημα δεν θα έχουν αποχαρκτηρισθεί ή αποδιαβαθμισθεί, είναι σοβαρότατες. Η ανταλλαγή πληροφοριών στους ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς που αναφέρονται στο κείμενο της Απόφασης, η οποία είναι ένα από τα στοιχεία ανάπτυξης της νέας αυτής πολιτικής, δεν μπορεί να λειτουργήσει παρά μόνον αν ο παρέχων τις πληροφορίες αυτές μπορεί να είναι βέβαιος ότι καμία πληροφορία προερχομένη από τον ίδιο δεν θα κοινολογηθεί παρά τη θέλησή του. Απαιτείται επομένως να προβλεφθεί ότι έγγραφο του Συμβουλίου που επιτρέπει να συναχθούν συμπεράσματα για το περιεχόμενο διαβαθμισμένων πληροφοριών προερχομένων από ένα φυσικό ή

⁷¹ ΕΕ C 239/1 της 23^{ης}/8/2000.

νομικό πρόσωπο, κράτος μέλος, άλλο όργανο ή οργανισμό των Κοινοτήτων ή κάθε άλλο εθνικό ή διεθνή οργανισμό, δεν μπορεί να καταστεί προσιτό στο κοινό παρά με την προηγούμενη γραπτή συγκατάθεση του συντάκτη που παρέσχε τις εν λόγω πληροφορίες.

Έτσι, μεταξύ άλλων, η πρώτη παράγραφος του άρθρου 1 τροποποιούμενη αναφέρει ότι «**Το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου, εξαιρουμένων των εγγράφων που έχουν διαβαθμισθεί ως ΑΚΡΩΣ ΑΠΟΡΡΗΤΑ, ΑΠΟΡΡΗΤΑ ή ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΑ (TRÈS SECRET / TOP SECRET, SECRET ή CONFIDENTIEL)...**», ενώ στις εξαιρέσεις του άρθρου 4§1, η πρώτη περίπτωση αντικαταστάθηκε έτσι ώστε στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος να συμπεριληφθεί και η ασφάλεια και άμυνα της Ένωσης, ή ενός η περισσότερων κρατών μελών της, στρατιωτική και μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων, διεθνείς σχέσεις, κ.λ.π.⁷².

Όπως ήταν άλλωστε λογικό και αναμενόμενο, η παραπάνω τροποποίηση άνοιξε ουσιαστικά τους «ασκούς του Αιόλου», με αποτέλεσμα να ακουστούν από μερίδα μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατηγορίες για προσπάθεια υπονόμευσης του δικαιώματος στη διαφάνεια από το Συμβούλιο και ιδίως από τον Γενικό του Γραμματέα, Xavier Solana⁷³.

1.6 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Απόφαση 94/90

Η Commission, παίρνοντας τη σκυτάλη από τη Συμβούλιο, αποφάσισε το 1994 να εκδώσει την πρώτη της Απόφαση σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής. Ουσιαστικά, στην **Απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ** της 8^{ης} Φεβρουαρίου 1994⁷⁴, η Επιτροπή με ένα ολιγόλογο κείμενο τριών μόνο άρθρων ενέταξε το κείμενο του «**Κώδικα Συμπεριφοράς**» (93/730/ΕΚ) του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που εξετάστηκε παραπάνω, στην Απόφασή της.

⁷² Το κείμενο της Απόφασης 93/731 παρατίθεται στο Παράρτημα II του ανά χείρας έργου σε κωδικοποιημένη μορφή, συμπεριλαμβάνοντας όλες τις τροποποιήσεις που κατά καιρούς έχει υποστεί.

⁷³ Βλ. τα αποσπάσματα από τις θέσεις των Ευρωβουλευτών στη συζήτηση για την έκδοση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, που παρουσιάζονται στο Κεφάλαιο 2.5.

⁷⁴ ΕΕ L 46/58 της 18^{ης}/2/1994.

Στο κείμενο της Απόφασης επαναλαμβάνονται κατά γράμμα τα όσα αναγράφονταν στον Κώδικα, με πιο ενδιαφέρον κομμάτι - και πάλι - αυτό των εξαιρέσεων. Οπότε και στην εν λόγω περίπτωση, στο καθεστώς των εξαιρέσεων υπάγονται τα έγγραφα εκείνα, η κοινολόγηση των οποίων είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος:

- της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),
- της προστασίας του προσώπου και της ιδιωτικής ζωής,
- της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,
- της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,
- της προστασίας της εχεμύθειας που ζητά το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο παρέσχε την ή τις πληροφορίες ή που απαιτείται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους το οποίο παρέσχε την πληροφορία.

Η 94/90 τροποποιήθηκε δύο χρόνια αργότερα με την **Απόφαση 96/567/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΚ**⁷⁵, με αποτέλεσμα το αρχικό κείμενο να υποστεί ελάχιστες αλλαγές διαδικαστικού και οικονομικού κυρίως χαρακτήρα.

1.7 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Η Συνταγματοποίηση του δικαιώματος

Τα σκανδιναβικά κυρίως κράτη, διαθέτοντας στο εσωτερικό τους μεγάλη παράδοση στα ζητήματα της διαφάνειας, ήταν εκείνα που άσκησαν και τις μεγαλύτερες πιέσεις κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την τροποποίηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, προσπαθώντας να πετύχουν ανοικτότερες διαδικασίες στη λήψη των αποφάσεων.

Αρχικά, η Ομάδα Προβληματισμού, ασχολήθηκε εκτεταμένα με το εν λόγω θέμα, και αφού διαπίστωσε ότι η ως τότε πρακτική της Κοινότητας στον τομέα αυτό δεν έπειθε τους Ευρωπαίους πολίτες⁷⁶, κατέληξε στο συμπέρασμα

⁷⁵ ΕΕ L 247/45 της 28^{ης}/9/1996.

⁷⁶ Τσινισιζέλης, Μιχάλης (1996), «Θεωρία και Αναθεώρηση: Σκέψεις για τη Διακυβερνητική Συνδιάσκηψη του 1996», σελ. 41.

ότι «η διασφάλιση της αρχής αυτής με πράξη δευτερογενούς νομοθεσίας ή με την ανάληψη πολιτικών δεσμεύσεων δεν είναι επαρκής και ότι απαιτείται νομική βάση στη Συνθήκη, ούτως ώστε να διασφαλισθεί ότι οι πολίτες και τα εθνικά κοινοβούλια θα έχουν αμεσότερη πρόσβαση στα έγγραφα αυτά»⁷⁷.

Κατά τη διάρκεια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης⁷⁸ εξετάστηκαν πολλές εναλλακτικές προτάσεις που κατατέθηκαν από την Προεδρία, το Κοινοβούλιο⁷⁹ και τα κράτη μέλη. Από την πλευρά των τελευταίων, και ιδίως η Δανία, η Ιρλανδία και η Ισπανία, τάχθηκαν υπέρ της δημοσιότητας των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, όταν ενεργεί ως νομοθέτης, ενώ η Σουηδία επεσήμανε πως η ελεύθερη πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στα έγγραφα αποτελεί βασική αρχή εγγύησης του δημοκρατικού ελέγχου κάθε μορφής διακυβέρνησης⁸⁰.

Τα ειδικότερα θέματα που απασχόλησαν την Δ.Δ. ήταν μεταξύ άλλων, ο αριθμός των οργάνων της Ε.Ε. για τα οποία θα ίσχυε πρόσβαση στα έγγραφα, η δυνατότητα ή μη προσφυγής των πολιτών στο Δικαστήριο σε περίπτωση άρνησης ενός κοινοτικού οργάνου να απελευθερώσει έγγραφα, οι περιορισμοί στην πρόσβαση, η δημοσιότητα των εργασιών του Συμβουλίου, κ.ά.

Η Δ.Δ., τελικά, κατέληξε σε συμφωνία για τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα που περιελάμβανε:

- α) Αποτύπωση της αρχής της δημοσιότητας στη Συνθήκη. Για το σκοπό αυτό αποφασίσθηκε η τροποποίηση του άρθρου 1 (π.α. Α) ΣυνθΕΕ, στο

⁷⁷ Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, SN 520/2/95 (REFLEX 21), σελ. 20-21, παρ. 67-68. Για το κείμενο της Έκθεσης βλ. επίσης «Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 (ΔΔ '96) - Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού και άλλα στοιχεία Τεκμηρίωσης», Γενική Γραμματεία Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, Δεκέμβριος 1995, σελ. 55-56, και στο Μαριάς, Νότης & Πολυχρονάκη, Κατερίνα (1999), *Η Διακυβερνητική Διάσκεψη και η Συνθήκη του Άμστερνταμ - Ανάλυση Διατάξεων - Συλλογή Κειμένων*, σελ. 282.

⁷⁸ Μια άκρως ενδιαφέρουσα κριτική αποτίμηση των προτινόμενων αλλαγών προσφέρει το έργο των Περράκη, Στέλιου & Κοτζιά, Νίκου (1999), *Στόχοι και τακτικές στην Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997 - Η αναθεώρηση των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας / Ένωσης*, σελ. 177-179.

⁷⁹ PE 210.692

⁸⁰ E.P., Secretariat Working Party, Task Force on Intergovernmental Conference, PE 166.171.

οποίο προστίθεται η φράση ότι «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο ανοιχτά» («as openly as possible»).

- β) Προσθήκη νέου άρθρου στη ΣυνθΕΚ (άρθρο 191Α / ν.α. 255), με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε πολίτη και κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου της Ε.Ε. να έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Δεν επεκτείνεται δηλαδή το «δικαίωμα πρόσβασης» στα υπόλοιπα θεσμικά (όπως στο Δ.Ε.Κ. ή στο Ελεγκτικό Συνέδριο) ή επικουρικά όργανα της Ένωσης. Το άρθρο προβλέπει ότι το Συμβούλιο θα καθορίσει, με τη διαδικασία της συναπόφασης, τους όρους για την υλοποίηση της αρχής της πρόσβασης στα έγγραφα εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης.
- γ) Καθένα από τα τρία όργανα θα έπρεπε να προσαρμόσει τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του, προκειμένου να περιλάβει διατάξεις για την πρόσβαση στα έγγραφα. Με σχετική προσθήκη στο άρθρο 207 (π.α. 151) ΣυνθΕΚ προβλέπεται ρητά και δεσμευτικά ότι το Συμβούλιο θα εισάγει στον εσωτερικό του κανονισμό ρυθμίσεις για την πρόσβαση στα έγγραφα. Ταυτόχρονα θα προσδιορίσει τις περιπτώσεις, στις οποίες ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής εξουσίας, ώστε να επιτραπεί μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα αλλά και δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων των ψηφοφοριών⁸¹.

Με την έκδοση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, γίνονται πλέον ορατές οι σημαντικές καινοτομίες που αποφασίσθηκαν να συμπεριληφθούν στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, ωθώντας κατ' αυτόν τον τρόπο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα προς διαδικασίες περισσότερο διαφανείς, υπό το φως - ή καλύτερα υπό την «απειλή» - της δημοσιότητας.

Έτσι στο άρθρο 1 (π.α. Α) ΣυνθΕΕ η δεύτερη παράγραφος αντικαταστάθηκε από το ακόλουθο κείμενο:

⁸¹ Για τις θέσεις που συζητήθηκαν στα πλαίσια της Δ.Δ. βλ. Ιωακείμίδης, Π.Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ...*», ό.π., σελ. 156-157.

«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.»

Η σημαντικότερη όπως τροποποίηση των Συνθηκών είναι αυτή της προσθήκης του άρθρου 255 (π.α. 191 Α) ΣυνθΕΚ, το οποίο ορίζει ότι:

«Άρθρο 255

- 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.»**

Εξαιρετικό, όμως, ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις της Συνθήκης για τη δημοσιότητα και την πρόσβαση στα κοινοτικά έγγραφα αποφασίστηκε να εφαρμόζεται τόσο στο πεδίο της Κ.Ε.Π.Π.Α. (β' πυλώνας), όπως σημειώνει το άρθρο 28§1 (π.α. Ι.18§1) ΣυνθΕΕ, όσο και στον τίτλο για την Αστυνομική και Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (γ' πυλώνας), βάσει του άρθρου 40§1 (π.α. Κ.13) ΣυνθΕΕ.

Σημαντική υπήρξε και η εξέλιξη που σημειώθηκε με την τροποποίηση του άρθρου 207 (π.ά. 151), στην τρίτη παράγραφο του οποίου προβλέπεται ότι «το Συμβούλιο εισάγει στον εν λόγω κανονισμό τις προϋποθέσεις για την

πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, με σκοπό να καθίσταται δυνατή μια μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα για τις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα δε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, όταν το Συμβούλιο ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, δημοσιοποιούνται τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και η αιτιολόγηση των ψήφων καθώς επίσης και οι δηλώσεις στα πρακτικά»⁸².

Κλείνοντας, πάντως, το κεφάλαιο για τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, αξίζει να σημειωθεί ότι η αναγνώριση της δημοσιότητας και της διαφάνειας «ως αρχής» που διέπει τη συγκρότηση και λειτουργία της Ένωσης, συνιστά αναμφισβήτητη μια άκρως σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού της Ένωσης⁸³. Υπό αυτήν την έννοια, η Συνταγματοποίησή της αναμφίβολα την καθιστά ιεραρχικά ανώτερη των πράξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, πράγμα που συνεπάγεται ότι στην περίπτωση κατά την οποία διαπιστωθεί η μη τήρησή της κατά την έκδοση μια κοινοτικής πράξης, εγείρεται λόγος ακυρότητας σύμφωνα με το άρθρο 230 ΣυνθΕΚ.

Θα πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα περιορίζεται μόνο στους τρεις κεντρικούς θεσμούς (Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή), ενώ η δημοσιότητα των εργασιών του Συμβουλίου στο νομοθετικό έργο εξακολουθεί δυστυχώς να παραμένει σχετικά περιορισμένη^{84 85}.

⁸² Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι σε πολλούς γεννήθηκε η απορία για τους λόγους που ώθησαν τη Διακυβερνητική Διάσκεψη να συμπεριλάβει μια τέτοια πρόβλεψη αποκλειστικά και μόνο για τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, και όχι και για τους εσωτερικούς κανονισμούς της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, στα άρθρα 218 και 196 αντίστοιχως. Για τον όλο προβληματισμό βλ. Weatherill, Stephen & Beaumont, Paul (1999), *EU Law, the essential guide to the legal workings of the European Union*, σελ. 79, υποσημ. 33.

⁸³ Παπαδημητρίου, Γιώργος (1997), «Διακυβερνητική Διάσκεψη και “Πολιτευματικά” Ελλείμματα», σελ. 373.

⁸⁴ Για το συγκεκριμένο ζήτημα βλ. την ανάλυση στο Κεφάλαιο 5.1.2.

⁸⁵ Πέρα από τα παραπάνω, ένα πρόσθετο εμπόδιο στην πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα μπορεί να θεωρηθεί και η Δήλωση αριθ. 35 σχετικά με το άρθρο 255, παράγραφος 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου υπογραμμίζεται ότι «Η

Διάσκεψη συμφωνεί ότι, οι κατ' άρθρον 255, παράγραφος 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αρχές και προϋποθέσεις, επιτρέπουν στα κράτη μέλη να ζητούν από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο να μην ανακοινώνουν σε τρίτους έγγραφα προερχόμενα από το εκάστοτε αιτούν κράτος χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεσή του».

Κεφάλαιο 2

Ο νέος Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ

2.1 Προλεγόμενα

Στις 28 Ιανουαρίου 2001, η Commission ενεργώντας στα πλαίσια του άρθρου 255§2 ΣυνθΕΚ υπέβαλε πρόταση στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο για την έκδοση το Πρώτου Κανονισμού που θα καθόριζε τους κανόνες της πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα των τριών θεσμικών οργάνων^{86, 87}. Σκοπός της Επιτροπής, πέρα της ενδυνάμωσης του δικαιώματος της πρόσβασης, υπήρξε και η αντικατάσταση από τον Κανονισμό των Αποφάσεων 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου⁸⁸, 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής και την Απόφαση 97/632/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έτσι ώστε οι κανόνες της πρόσβασης να ρυθμίζονται αποκλειστικά και μόνο από ένα νομικό κείμενο.

Ακολουθώντας τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 ΣυνθΕΚ) στις 16 Νοεμβρίου 2000, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε τροπολογίες στην πρόταση αυτή⁸⁹, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων δεν έγινε αποδεκτό από την Επιτροπή. Αναβάλλοντας την ψηφοφορία επί του νομοθετικού

⁸⁶ COM(2000)30 τελικό (2000/0032/COD), ΕΕ CE 177/70, της 27^{ης}/6/2000, ΔελτίοΕΕ 1/2-2000, σημ.1.9.2.

⁸⁷ Οι διεργασίες για την έκδοση της πρότασης πιθανότατα να υπήρξε αποτέλεσμα των εργασιών μια ομάδας εργασίας που συστήθηκε για την προετοιμασία της εφαρμογής του άρθρου 255 ΣυνθΕΚ. Συγκεκριμένα, στη Γραπτή Ερώτηση E-2168/98 που υπέβαλε ο Ευρωβουλευτής Astrid Thors προς την Επιτροπή (13 Ιουλίου 1998) (ΕΕ C 50/131 της 22^{ας}/2/1999) ο J. Santer εξ ονόματος της Επιτροπής (31 Ιουλίου 1998), θα σημειώσει ότι συστάθηκε ομάδα εργασίας στα πλαίσια της προετοιμασίας της εφαρμογής του νέου άρθρου 255 που εισήχθη από τη συνθήκη του Άμστερνταμ. «Η εν λόγω ομάδα εργασίας, αποτελούμενη από υπαλλήλους της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, έχει ως καθήκον να εξετάσει τα διάφορα θέματα που τίθενται ενόψει της υποβολής εκ μέρους της Επιτροπής της νομοθετικής πρότασης που προβλέπεται στο άρθρο 255».

⁸⁸ Θα πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι η Απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, μετά τη θέση σε ισχύ του Κανονισμού, ίσχυε – με τις απαραίτητες τροποποιήσεις – αποκλειστικά και μόνο ως εσωτερικός Κανονισμός της Ευροποι μέχρι το 2006, βλ. συγκεκριμένα Κεφάλαιο 5.10.1.

⁸⁹ Έκθεση Caschman A5-318/2000, ό.π., υποσημ. 4.

ψηφίσματός του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε τη δυνατότητα διεξαγωγής διαπραγματεύσεων μεταξύ των οργάνων πριν από την τυπική λήξη της πρώτης ανάγνωσης. Διεξήχθησαν «άτυπες τριμερείς διαπραγματεύσεις», από τις 24 Ιανουαρίου 2001, που κατέληξαν σε έγγραφο συμβιβασμού, το οποίο εγκρίθηκε στις 25 Απριλίου 2001 από την Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων των κρατών μελών (δεύτερο μέρος) καθώς και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁹⁰.

Στη σύνοδο ολομελείας της 2^{ας} και 3^{ης} Μαΐου 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τροπολογίες που τροποποιούσαν την πρόταση της Επιτροπής σύμφωνα με το συμβιβασμό στον οποίο είχαν καταλήξει οι μεταξύ των τριών οργάνων διαπραγματεύσεις. Σε συνεδρίασή της, η Επιτροπή δήλωσε ότι αποδέχεται όλες τις προαναφερόμενες τροπολογίες.

Έτσι, μετά τη Γνώμη του Κοινοβουλίου της 3^{ης} Μαΐου 2001⁹¹ και την Απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Μαΐου⁹², έγινε τελικά πράξη ο Πρώτος Κανονισμός για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ο **Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ**⁹³.

Ο εν λόγω Κανονισμός αποσκοπεί ουσιαστικά στην ενδυνάμωση του δικαιώματος της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, με την θέσπιση μιας σειράς γενικών αρχών.

⁹⁰ COM(2001)299 τελικό (2000/0032/COD) της 31^{ης}/5/2001, ΕΕ CE 240/165, της 28^{ης}/8/2001, ΔελτίοΕΕ 5-2001, σημ.1.1.2.

⁹¹ Η Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενέκρινε με 388 ψήφους υπέρ, 87 κατά και 12 αποχές την έκθεση Caschman, η οποία είχε αρχικώς εγκριθεί από την Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων με ψήφους 29-6, βλ. Black Ian (2001) «EU strikes new deal on freedom of information», *The Guardian* 26/4/2001 και Dempsey, Judy & George, Nicholas (2001), «EU states in dispute over draft code on openness», *Financial Times* 24/4/2001.

⁹² 2346th Council meeting - GENERAL AFFAIRS - Brussels, 14/15 May 2001, C/01/169, 8441/01 (Presse 169), XIII.

⁹³ ΕΕ L 145/43 της 31^{ης}/5/2001 και Δελτίο Τύπου IP/01/639. βλ. επίσης το ενδιαφέρον άρθρο του Castle Stephen (2001) «EU agrees new rules on public access to documents», *The Independent* 26/4/2001.

Οι συντάκτες θεωρούν απαραίτητο να εξασφαλισθεί ευρύτερη πρόσβαση σε έγγραφα όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες, συμπεριλαμβανομένων και των περιπτώσεων κατά τις οποίες ενεργούν κατόπιν εκχωρήσεως εξουσιών, ενώ συγχρόνως θα πρέπει να διαφυλαχθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του οικείου οργάνου. Αυτά τα έγγραφα, επομένως, θα πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.

Παρά το γεγονός, όμως, ότι θεμελιώδης στόχος αποτελεί η πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, εντούτοις, ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα θα πρέπει να προστατεύονται μέσω εξαιρέσεων. Θα πρέπει να επιτραπεί στα θεσμικά όργανα να προστατεύουν τις εσωτερικές γνωμοδοτήσεις και διαβουλεύσεις τους όταν κρίνεται απαραίτητο να θωρακισθεί η ικανότητα λειτουργίας τους. Για τον καθορισμό των εξαιρέσεων, τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις αρχές της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά και της διαμορφωθείσας νομολογίας των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων από την προ του Κανονισμού περίοδο.

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι από το πνεύμα και το γράμμα του κειμένου, ο συγκεκριμένος Κανονισμός σε καμία περίπτωση δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά στην πρόσβαση στα έγγραφα. Ωστόσο εξυπακούεται ότι δύναμι της αρχής της εντίμου συνεργασίας που διέπει τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων με τα κράτη μέλη, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 10 ΣυνθΕΚ, τα τελευταία θα πρέπει να μεριμνούν ώστε να μην θίγεται η ορθή εφαρμογή του Κανονισμού και να τηρούνται οι κανόνες ασφαλείας των οργάνων.

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι ο Κανονισμός τέθηκε σε εφαρμογή στις 3 Δεκεμβρίου 2001. Η επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα που προέρχονται από τρίτους εφαρμόζεται και σε έγγραφα στα πλαίσια διαδικασιών προ της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2001. Κατά συνέπεια, υφίσταται αναδρομική ισχύς και σ' ό,τι αφορά στα έγγραφα που προέρχονται από πηγές εκτός των θεσμικών οργάνων (π.χ. από τα κράτη μέλη). Αυτό, βέβαια, αντισταθμίζεται εν μέρει με την απαίτηση της σύμφωνης γνώμης του συντάκτη που αποτελεί το τρίτο μέρος.

2.2. Παρουσίαση των βασικών διατάξεων

2.2.1. Δικαιούχοι

Σύμφωνα με το άρθρο 2 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 κανονισμό (§2).

Μια πρώτη καινοτομία του Κανονισμού έγκειται στο γεγονός της συμπερίληψης δύο διαφορετικών κριτηρίων που θα πρέπει να πληροί ο αιτών πρόσβαση. Στην περίπτωση που είναι φυσικό πρόσωπο αρκεί να είναι πολίτης της Ένωσης, δηλ. εφαρμόζεται το κριτήριο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, που αφορά τόσο στα φυσικά και νομικά πρόσωπα, αρκεί να είναι κάτοικος ή να έχει την έδρα του (καταστατική ή πραγματική) σε κράτος μέλος της Ένωσης. Σ' αυτήν την περίπτωση εφαρμόζεται το κριτήριο της κατοικίας / έδρας.

2.2.2. Πεδίο Εφαρμογής I: Υπαγόμενα Όργανα

Τόσο στον τίτλο του Κανονισμού, όσο και στο άρθρο 1 γίνεται εμφανές ότι ο υπαγόμενα είναι τα θεσμικά όργανα, δηλ. το Συμβούλο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁹⁴.

Εντούτοις, με κοινή τους δήλωση⁹⁵ τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν ότι οι οργανισμοί και οι παρεμφερείς υπηρεσίες που δημιουργούνται από το

⁹⁴ Από τον κατάλογο των υπαγομένων οργάνων απουσιάζει πλήρως το Δικαστήριο, το Πρωτοδικείο και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει πουθενά καταγεγραμμένος ο λόγος εξαίρεσής τους, εικάζεται ότι αυτό οφείλεται απλώς και μόνο στην ιδιότητά τους ως δικαιοδοτικών οργάνων, και την προστασία των δικαστικών διαδικασιών (βλ. παρακάτω υποκεφ. 2.3.2.2), de Leeuw, Magdalena Elisabeth (2003), "The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?", σελ. 330

⁹⁵ Κοινή δήλωση σχετικά με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σ. 43), ΕΕ L 173/5 της 27.06.2001.

νομοθέτη θα πρέπει να έχουν κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα τους οι οποίοι να είναι σύμφωνοι με τους κανόνες του παρόντος κανονισμού.

Για το σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει όσο το δυνατόν συντομότερα τροποποιήσεις στις πράξεις για ίδρυση των υφισταμένων οργανισμών και υπηρεσιών και να περιλάβει σχετικές διατάξεις στις μελλοντικές προτάσεις για την ίδρυση τέτοιου είδους οργανισμών και υπηρεσιών.

Παράλληλα, κάλεσαν τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς που δεν καλύπτουν την παραπάνω προϋπόθεση να θεσπίσουν εσωτερικούς κανόνες σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα οι οποίοι να λαμβάνουν υπόψη τις αρχές και τους περιορισμούς που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό.

2.2.3. Πεδίο Εφαρμογής II: Υπαγόμενες δράσεις και πολιτικές

Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 3 του Κανονισμού προβάλλει μια σειρά περιορισμών όσον αφορά στις πολιτικές, στις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου.

Παράλληλα, τόσο σύμφωνα με το άρθρο 2§3 του Κανονισμού περί εφαρμογής του σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και σύμφωνα με τα άρθρα 28 και 41 ΣυνθΕΕ, το προβλεπόμενο στο άρθρο 255 ΣυνθΕΚ δικαίωμα πρόσβασης καλύπτει επίσης τα έγγραφα που υπάγονται στους τίτλους V και VI της ΣυνθΕΕ, δηλαδή την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη Συνεργασία στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ).

Η Συνθήκη ΕΚΑΕ δεν περιέχει παρόμοιες διατάξεις με αυτές του άρθρου 255 ΣυνθΕΚ. Σύμφωνα με τη δήλωση αριθ. 41 που έχει προσαρτηθεί στην τελική πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τα θεσμικά όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ όσον αφορά στην πρόσβαση στα έγγραφα που σχετίζονται με θέματα της Συνθήκης ΕΚΑΕ. Όμως, το άρθρο 305§2 ΣυνθΕΚ ορίζει ότι οι διατάξεις της εν λόγω Συνθήκης δεν θίγουν τις διατάξεις της ΣυνθΕΚΑΕ. Κατά συνέπεια, το άρθρο 255 ΣυνθΕΚ και ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ εφαρμόζονται μόνο στα πεδία εκείνα, τα

οποία δεν έρχονται σε σύγκρουση με διατάξεις της ΣυνθΕΚΑΕ ή με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο που βασίζεται σε αυτή τη Συνθήκη^{96 97}.

2.2.4. Έννοια του «εγγράφου» και του «εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή ενός θεσμικού οργάνου»

Παράλληλα, το άρθρο 3 εδ. α' του Κανονισμού παρέχει έναν αρκετά ευρύ ορισμό της έννοιας «έγγραφο», αναφερόμενο σε οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή⁹⁸, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά στις πολιτικές, στις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου. Ως εκ τούτου, κάθε σύνολο πληροφοριών που διατηρείται με οποιαδήποτε μορφή αποτελεί έγγραφο κατά την έννοια του Κανονισμού. Εάν ληφθεί υπόψη η αρχή της μερικής πρόσβασης, όπως αυτή ορίστηκε καταρχήν από τη νομολογία και στη συνέχεια ενσωματώθηκε στον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, το δικαίωμα που παρέχει ο εν λόγω Κανονισμός είναι στην πραγματικότητα δικαίωμα πρόσβασης στο περιεχόμενο κάθε υφισταμένου εγγράφου. Τόσο το Πρωτοδικείο όσο και το Δικαστήριο⁹⁹ θεμελιώνουν την αρχή της μερικής πρόσβασης στην ερμηνεία του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα ως

⁹⁶ Σε αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, στην υπόθεση 328/85 Deutsche Babcock κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost (Συλλογή 1987, σ. 5119), το Δικαστήριο ερμήνευσε την πρώτη παράγραφο του πρώην άρθρου 232 της ΣυνθΕΚ (νυν άρθρο 305 ΕΚ) υπό την έννοια ότι η Συνθήκη ΕΚ και οι διατάξεις που εκδίδονται για την εφαρμογή της, εφαρμόζονται και στους τομείς που υπάγονται στη Συνθήκη ΕΚΑΧ ελλείψει ειδικών διατάξεων σε αυτή τη Συνθήκη ή στις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτής της Συνθήκης (σκ. 10). Ως εκ τούτου, η συλλογιστική αυτή εφαρμόζεται κατ' αναλογία στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 305.

⁹⁷ Κατά τη χρονική περίοδο που τέθηκε σε ισχύ ο Κανονισμός, υφίστατο και η ΕΚΑΧ, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι μόνο τα έγγραφα που χαρακτηρίζονταν ως απόρρητα από τον Κανονισμό 3/1958/ΕΚΑΧ, ο οποίος έθετε σε εφαρμογή το άρθρο 24 ΣυνθΕΚΑΕ, δεν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ. Η ανωτέρω εξαίρεση είχε βάση μέχρι την 23η Ιουλίου 2002, ημέρα λήξης της ΣυνθΕΚΑΧ.

⁹⁸ Π.χ. μορφές Word, PDF, HTML.

⁹⁹ Βλ. π.χ. τις αποφάσεις στις υποθέσεις T-14/98 Hautala κατά Συμβούλιο, όπου το ΠΕΚ σημείωσε ότι «(...) υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας, (...) προκύπτει ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις» (σκ. 87), άποψη η οποία ενεκρίθη και από το ΔΕΚ στην υπόθεση C-353/99 Συμβούλιο κατά Hautala (σκ. 31).

δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία πληροφοριών τα οποία αυτά περιλαμβάνουν. Επομένως, εφόσον ορισμένα από τα στοιχεία αυτά δεν καλύπτονται από εξαίρεση στο δικαίωμα πρόσβασης, τότε αυτά θα πρέπει να κοινοποιούνται.

Η διατύπωση που χρησιμοποιείται στο προαναφερθέν άρθρο 2§2 «έγγραφο που συντάσσεται από ένα θεσμικό όργανο», θα μπορούσε να συνεπάγεται σε κάποιο βαθμό μια επίσημη μορφή εγγράφου. Εντούτοις, το ίδιο το κείμενο του Κανονισμού δεν περιέχει κανένα κριτήριο και καμία ένδειξη σε σχέση με τον λιγότερο ή περισσότερο επίσημο χαρακτήρα ενός εγγράφου. Παράλληλα, η αξία των πληροφοριών που περιέχονται σε ένα έγγραφο και η ζημία που προκαλείται από τη γνωστοποίησή του ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με διάφορα στοιχεία, όπως ο βαθμός ολοκλήρωσης του εγγράφου, ο περισσότερος ή λιγότερος περιστασιακός χαρακτήρας του περιεχομένου του ή η παρουσία μιας υπογραφής και το διοικητικό επίπεδο στο οποίο συντάσσεται το έγγραφο.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι ο Κανονισμός σε καμία περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο δεν υποχρεώνει κατά κανένα τρόπο τα θεσμικά όργανα να δημιουργούν έγγραφα για να ικανοποιήσουν μια αίτηση. Όταν η ζητούμενη πληροφορία δεν είναι διαθέσιμη σε ένα ή περισσότερα υφιστάμενα έγγραφα, αλλά απαιτεί έρευνες σε διάφορες πηγές και τη σύνταξη ειδικών εγγράφων και/ή τη συγκέντρωση δεδομένων, η αίτηση υπερβαίνει σαφώς το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού. Είναι δυνατό να αντιμετωπίζεται ως αίτηση παροχής πληροφοριών, σύμφωνα με τους διοικητικούς κανόνες του οικείου θεσμικού οργάνου.

Στην πράξη, βέβαια, δεν είναι πάντοτε εύκολη η διάκριση ανάμεσα σε μια αίτηση πληροφοριών και σε μια αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα, ιδίως όσον αφορά στις βάσεις δεδομένων. Σε αυτήν την περίπτωση, οι βάσεις αυτές δεν παρουσιάζονται ως συλλογές εγγράφων, αλλά ως σύνολα δεδομένων σε συνεχή εξέλιξη. Τα συστήματα δημοσιονομικής και λογιστικής διαχείρισης αποτελούν παραδείγματα βάσεων δεδομένων που δεν αντιστοιχούν σε ένα κλασικό ορισμό του «εγγράφου». Αξίζει, πάντως να σημειωθεί ότι η πάγια πρακτική στην Επιτροπή συνίσταται στο να θεωρείται ως έγγραφο κάθε

έκθεση που προκύπτει από αυτά τα συστήματα που αποτελεί συνήθη εκμετάλλευσή τους¹⁰⁰.

Σύμφωνα με το άρθρο 2§3 ο Κανονισμός «εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας θεσμικού οργάνου, δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (§3)». Ο Κανονισμός δεν διευκρινίζει με ποιους όρους ένα έγγραφο «βρίσκεται στην κατοχή» του οργάνου, ούτε προσδιορίζει την έννοια του οργάνου.

Σημειώνεται, πάντως, ότι ο Κανονισμός σε καμία περίπτωση 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 (§6).

Το Κοινοβούλιο διευκρίνισε στον εσωτερικό κανονισμό του τι πρέπει να νοείται με τον όρο «έγγραφο του Κοινοβουλίου»¹⁰¹. Η έννοια αυτή καλύπτει τα έγγραφα που συντάσσονται ή λαμβάνονται από τους βουλευτές οι οποίοι κατέχουν μια εντολή, από τα όργανα, τις επιτροπές και τις αντιπροσωπείες καθώς και από τη γραμματεία. Τα έγγραφα που συντάσσονται από άλλα μέλη του Κοινοβουλίου ή από τις πολιτικές ομάδες είναι έγγραφα του Κοινοβουλίου μόνο στην περίπτωση κατά την οποία κατατίθενται σύμφωνα με τις διατάξεις του εσωτερικού κανονισμού. Το Κοινοβούλιο θεωρεί, λοιπόν, ότι τα έγγραφα που συντάσσουν τα μέλη ή οι πολιτικές ομάδες, που έχουν ή δεν έχουν ακόμη κατατεθεί, καθώς και τα έγγραφα τρίτων, που έχουν στην κατοχή τους τα μέλη του Κοινοβουλίου, δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

Από την δική του την πλευρά, το Συμβούλιο δεν έχει ορίσει στον εσωτερικό κανονισμό του τι πρέπει να δηλώνει ο όρος «έγγραφο του

¹⁰⁰ COM(2004)45 τελικό «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των αρχών του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής» της 30^{ης}.1.2004, σημ. 2.3.5.

¹⁰¹ Εσωτερικός κανονισμός του ΕΚ, άρθρο 172§2 α' και β' εδάφιο.

Συμβουλίου»¹⁰². Προέβη, όμως, σε μία σαφή διάκριση ανάμεσα στα καθ' αυτό έγγραφα του Συμβουλίου και στα έγγραφα των κρατών μελών.

Τέλος, η ίδια η Επιτροπή δεν έδωσε κάποιον συγκεκριμένο ορισμό στο τι περικλείει ο όρος «έγγραφο της Επιτροπής». Κάθε έγγραφο που βρίσκεται στην κατοχή είτε του Προέδρου, είτε του Αντιπροέδρου, είτε οποιουδήποτε μέλους της Επιτροπής ή ενός μέλους ιδιαίτερου γραφείου, θεωρείται ως έγγραφο της Επιτροπής, όπως ακριβώς και τα έγγραφα που κατέχει μια οποιαδήποτε υπηρεσία της. Επιπλέον, σύμφωνα με την πάγια νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, τα έγγραφα που συντάσσονται από τις επιτροπές οι οποίες βοηθούν την Επιτροπή να ασκεί τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες εξομοιώνονται με τα έγγραφα της Επιτροπής¹⁰³.

2.2.5. Έγγραφα υπό μορφή ηχητικών ή οπτικοακουστικών εγγραφών

Αυτού του τύπου οι αιτήσεις αφορούν κατά κύριο λόγο το Κοινοβούλιο, κι αυτό γιατί το σύνολο των συνεδριάσεων του ηχογραφούνται, προκειμένου να τηρηθούν σε αρχείο, αρχικά από την αρμόδια υπηρεσία και εν συνεχεία στα κεντρικά αρχεία του Κοινοβουλίου.

Είναι αλήθεια, πάντως, ότι ο χειρισμός των αιτήσεων πρόσβασης στις ηχητικές εγγραφές δημιουργεί ειδικά προβλήματα μια και θα πρέπει να αναλύεται το περιεχόμενο της ηχογράφησης, προκειμένου να προσδιορίζεται εάν και κατά πόσο είναι δυνατό να γνωστοποιηθεί σύμφωνα με τον 1049/2001/ΕΚ. Εν συνέχεια, πρέπει να παράγονται αντίγραφα, χωρίς να υποβαθμίζεται το περιεχόμενο της ηχογράφησης. Τα προβλήματα εντείνονται όταν πρέπει να παραχωρηθεί μερική πρόσβαση.

Οι αιτήσεις πρόσβασης στις οπτικοακουστικές εγγραφές των συνόδων ολομελείας συνεπάγονται για τις υπηρεσίες του Κοινοβουλίου δυσανάλογα μεγάλο φόρτο εργασίας, λόγω του όγκου των εγγραφών. Οι υπηρεσίες του

¹⁰² Παρά το γεγονός αυτό, όμως, η συνεχής αναφορά του εσωτερικού του κανονισμού στον 1049/2001/ΕΚ αφήνει να εννοηθεί ότι αποδέχεται πλήρως τον ορισμό του «εγγράφου», όπως αυτός αποδίδεται στο κείμενο του 1049/2001/ΕΚ.

¹⁰³ Χαρακτηριστική παραμένει σε απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-188/97, Rothmans κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. ΙΙ-2463 (παρ. 62). Για ανάλυση της υπόθεσης βλ. υποκεφάλαιο 4.7

Κοινοβουλίου θεωρούν, συνεπώς, ότι ο πολίτης οφείλει να αιτιολογεί παρόμοιες αιτήσεις, ιδίως στην περίπτωση επαναλαμβανόμενων αιτήσεων¹⁰⁴.

Η Επιτροπή, από την πλευρά της, όπως αποδεικνύεται από τα στατιστικά της στοιχεία, έχει λάβει ελάχιστες αιτήσεις για πρόσβαση σε ηχογραφήσεις, και όποτε κάτι τέτοιο της έχει ζητηθεί, η αρμόδια υπηρεσία κάλεσε τον αιτούντα να τις ακούσει στα γραφεία της¹⁰⁵.

2.3 Εξαιρέσεις

Προσεγγίζοντας κανείς το άρθρο 4 του Κανονισμού, στο οποίο αναγράφονται οι εξαιρέσεις στο δικαίωμα πρόσβασης, αντιλαμβάνεται ότι οι συντάκτες του κειμένου προέβησαν σε μια διάκριση σ' ό,τι αφορά στην καταγραφή τους. Διαπιστώνεται, επομένως, ότι οι αναφερόμενες στην πρώτη παράγραφο της εν λόγω διάταξης εξαιρέσεις θα πρέπει να θεωρηθούν υποχρεωτικές και απόλυτες. Γι' αυτόν τον λόγο σημειώνεται ότι παρέχεται το δικαίωμα στα θεσμικά όργανα να αρνηθούν την πρόσβαση του κοινού σε ένα έγγραφο, εάν κρίνουν ότι η γνωστοποίησή του θα έθιγε¹⁰⁶ την προστασία του δημόσιου συμφέροντος (στους τομείς της δημόσιας ασφάλειας, της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων, των διεθνών σχέσεων, όπως επίσης και της δημοσιονομικής, νομισματικής ή οικονομικής πολιτικής της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους) και της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 4§1). Το θεσμικό όργανο δεν διαθέτει διακριτική εξουσία και η εν λόγω ζημία **δεν είναι δυνατό να εξισορροπείται** με ένα άλλο συμφέρον.

¹⁰⁴ COM(2004)45 τελικό, σημ. 2.3.4.

¹⁰⁵ Ο.π., σημ. 2.3.5.

¹⁰⁶ Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός του τρόπου διατύπωσης του συγκεκριμένου όρου. Στην αγγλική του απόδοση, στο κείμενο του Κανονισμού εντοπίζει κανείς τον όρο «**would undermine**», σε αντίθεση με το «**could undermine**» που συναντά κατά κύριο λόγο στη νομολογία του Πρωτοδικείου. Η συγκεκριμένη διαφοροποιημένη έκφραση αφήνει να εννοηθεί ότι πρόθεση των συντακτών αποτελεί η άσκηση πίεσης προς τα θεσμικά όργανα προκειμένου τα τελευταία να υποχρεούνται να αιτιολογούν επαρκώς τους λόγους επίκλησης των εξαιρέσεων αυτών.

2.3.1 Απόλυτες εξαιρέσεις

2.3.1.1 Προστασία της δημόσιας ασφάλειας

Αποτελεί λόγο εξαίρεσης, που περιέχεται στο σύνολο των εθνικών νομοθεσιών. Από την άλλη, η εν λόγω πρόβλεψη δεν αφορά στις κοινοτικές αρμοδιότητες, αλλά εφαρμόζεται κατά κύριο λόγο στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας καθώς και της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Το Συμβούλιο επικαλείται την εν λόγω εξαίρεση αρκετά συχνά προκειμένου να αρνηθεί πρόσβαση στα έγγραφά του.

2.3.1.2 Προστασία της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης και η συνακόλουθη γέννηση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, αποτέλεσε το λόγο πρόβλεψης της εν λόγω εξαίρεσης. Αυτό γίνεται αντιληπτό και από το γεγονός ότι η συγκεκριμένη εξαίρεση δεν προβλεπόταν στον κοινό κώδικα δεοντολογίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής, μια που η Ένωση δεν διέθετε την εποχή εκείνη καμία αρμοδιότητα στον τομέα της άμυνας.

Αρχικά, τα διαβαθμισμένα έγγραφα που αφορούσαν σε αυτή την πολιτική εξαιρούνταν από το δικαίωμα πρόσβασης με τις αποκαλούμενες «Αποφάσεις Σολάνα» του Συμβουλίου¹⁰⁷. Από τη θέση σε ισχύ του Κανονισμού, το δικαίωμα πρόσβασης επεκτείνεται ρητά σε αυτή την κατηγορία εγγράφων¹⁰⁸. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να προστατευθεί αυτός ο τομέας μιας εξαιρετικά ευαίσθητης δραστηριότητας, η νέα αυτή εξαίρεση θεσπίστηκε με τον Κανονισμό καθώς και με ειδικές διατάξεις σχετικά με τα «ευαίσθητα» έγγραφα (βλ. παρακάτω υποκεφ. 2.4.5).

¹⁰⁷ Βλ. παραπάνω υποκ. 1.5.

¹⁰⁸ Με άλλα λόγια, διαπιστώνεται ότι η αρχική εξαίρεση, η οποία ρυθμιζονταν από τις «Αποφάσεις Solana» και αφορούσαν θέματα «άμυνας και ασφάλειας», αντικαταστάθηκαν από τον Κανονισμό με τον όρο «αμυντικά και στρατιωτικά θέματα», βλ. σχετικά Peers, Steve (2002), "Access to Information on EU External Relations and Justice and Home Affairs", σελ. 219.

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι η εξαίρεση αυτή εφαρμόζεται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή σε σπάνιες περιπτώσεις.

2.3.1.3 Προστασία των διεθνών σχέσεων

Με τον όρο «διεθνείς σχέσεις» πρέπει να εννοούνται οι σχέσεις μεταξύ των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών. Η εξαίρεση αυτή καλύπτει ένα αρκετά μεγάλο φάσμα: διμερείς ή πολυμερείς σχέσεις, εμπορικές πολιτικές ή αναπτυξιακή βοήθεια.

Στην περίπτωση του Συμβουλίου, οι αρνήσεις αφορούν γενικά στις ανταλλαγές με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ή της συνεργασίας σε θέματα δικαιოსύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι τόσο από το πνεύμα του Κανονισμού όσο και από τη νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων και τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, προκύπτει ότι η συγκεκριμένη πρόβλεψη προστέθηκε προκειμένου να προστατέψει το καθεστώς των διαπραγματεύσεων. Αυτό επιβεβαιώνεται, άλλωστε, και από την πρακτική της Επιτροπής, η οποία έχει επικαλεσθεί την εξαίρεση αυτή αποκλειστικά και μόνο για την προστασία των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες, διμερών ή πολυμερών διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου. Κατά των αποφάσεων αυτών υποβλήθηκαν τρεις καταγγελίες στο Διαμεσολαβητή, όλες από ΜΚΟ. Η μία από τις καταγγελίες αυτές έχει περατωθεί και αφορούσε στην άρνηση γνωστοποίησης εσωτερικών εγγράφων της Επιτροπής που συντάχθηκαν για την προετοιμασία διατλαντικών διασκέψεων. Ο Διαμεσολαβητής έκανε αποδεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η διάδοση αυτών των εγγράφων θα έθιγε τις εμπορικές σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Καταγγελία 1128/2001/IJH

2.3.1.4 Προστασία της δημοσιονομικής, νομισματικής ή οικονομικής πολιτικής

Η εξαίρεση αυτή αποσκοπεί στην προστασία των βασικών συμφερόντων της Κοινότητας και των κρατών μελών και συνδέεται περισσότερο με τις ειδικές αρμοδιότητες της Κοινότητας σε σχέση με τις δύο πρώτες.

2.3.1.5 Προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου

Η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η προστασία αυτή αναφέρεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο β) που περιέχει ρητή παραπομπή στην κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, και αναλύεται κατά κύριο λόγο στο Κεφάλαιο 8.

2.3.2 Εξαιρέσεις που υπόκεινται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος

Η δεύτερη κατηγορία εξαιρέσεων, οι προβλεπόμενες στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 4 του Κανονισμού είναι εξίσου δεσμευτικοί, αλλά θα πρέπει να εξισορροπούνται με το δημόσιο συμφέρον που συνδέεται με τη γνωστοποίηση του περιεχομένου των εν λόγω εγγράφων. Αν διαπιστωθεί ότι το εν λόγω συμφέρον υπερέχει, τότε τα έγγραφα πρέπει να γνωστοποιούνται παρά το ότι καλύπτονται από τυχούσα εξαίρεση.

2.3.2.1 Προστασία εμπορικών συμφερόντων

Στη συγκεκριμένη κατηγορία υπάγεται η προστασία όχι μόνο των εμπορικών εμπιστευτικών στοιχείων ή της πνευματικής ιδιοκτησίας ενός φυσικού ή νομικού προσώπου, αλλά και τα εμπορικά του συμφέροντα με την ευρύτερη έννοια του όρου, που περιλαμβάνει π.χ. ζητήματα εμπορικού κύρους.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η αιτία άρνησης προέκυπτε από την ανάγκη προστασίας των κοινοποιούμενων από επιχειρήσεις στοιχείων, ανεξάρτητα αν

αυτό συνέβαινε στο πλαίσιο ερευνών σχετικά με την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού για την εξασφάλιση μιας σύμβασης εργασιών ή προμηθειών μετά από πρόσκληση υποβολής προσφορών που προκήρυττε η Επιτροπή. Η αίτηση πρόσβασης προερχόταν κατά κανόνα από μια ανταγωνιστική επιχείρηση¹¹⁰.¹¹¹

Σε άλλες πάλι, η άρνηση δεν αφορούσε τόσο πληροφορίες που είχε κοινοποιήσει η επιχείρηση, αλλά στοιχεία των οποίων η γνωστοποίηση θα μπορούσε να θίξει το κύρος της, γεγονός που θα προκαλούσε ενδεχομένως απώλειες μεριδίων αγοράς. Και σε αυτή, όμως, την περίπτωση, το ζητούμενο ήταν η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της επιχείρησης¹¹².

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η παρούσα διάταξη παρουσιάζει σημαντική συνάφεια με την προβλεπόμενη στο τρίτο εδάφιο εξαίρεση, σχετικά με τους σκοπούς επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου, και γι' αυτόν το λόγο θα πρέπει να προσεγγίζονται από κοινού.

¹¹⁰ Βλ. ενδεικτικά τις υποθέσεις T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH κατά Επιτροπής (αδημοσίευτη) και T-2/03, Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής [2005] Συλλογή II-1121.

¹¹¹ Από τη νομολογία του Πρωτοδικείου (βλ. παρακάτω σημ. 2.3.2.3) διαπιστώνεται ότι σε θέματα κρατικών ενισχύσεων, οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να αποκτήσουν πρόσβαση σε φάκελο της Επιτροπής, επικαλούνται το δικαίωμά τους που απορρέει από τον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, αντί της παραδοσιακής επίκλησης του άρθρου 11 του **Κανονισμού 17** [Κανονισμός 17 του Συμβουλίου, της 6^{ης} Φεβρουαρίου 1962, «Πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης», ΕΕ 13/204 της 21.02.1962] και του άρθρου 2 του **Κανονισμού 99/63** [Κανονισμός 99/63/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25^{ης} Ιουλίου 1963, «περί των ακροάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 19 παράγραφοι 1 και 2 του Κανονισμού αριθ. 17 του Συμβουλίου», ΕΕ 127/2268 της 20^{ης}/8/1963 (Ειδική Έκδοση ΕΕ στα Ελληνικά: Κεφάλαιο 8, Τόμος 1, σελ. 37)], τα οποία διέπουν το καθεστώς συγκέντρωσης των πληροφοριών από την Commission, καθώς και το ζήτημα της πρόσβασης σε αυτές τις πληροφορίες.

Το παραπάνω δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να συγχέεται με τα δικαιώματα που πηγάζουν από τα εν λόγω κείμενα και τα οποία μια επιχείρηση δύναται να επικαλεστεί, όπως το δικαίωμα στην άμυνα (right of defence), το δικαίωμα του εναγομένου στην «δίκαιη ακρόαση» (fair hearing) και την αρχή «audi alteram partem» (ακούω και την άλλη πλευρά).

Για το θέμα της πρόσβασης σε έγγραφα στον τομέα του ανταγωνισμού βλ. ενδεικτικά Erlandsson, Åsa (1998), «The defendant's right of access to the Commission's file in competition cases», *Legal Issues of European Integration*, vol.2, σ.σ. 139-186 και Levitt, Matthew (1997), «Access to the file: The Commission's administrative procedures in cases under articles 85 and 86», CMLR, vol. 34, σ.σ. 1413-1444.

¹¹² Αποφάσεις T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH κατά Επιτροπής και T-2/03, Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής, ό.π.

2.3.2.2 Προστασία δικαστικών διαδικασιών

Η εν λόγω αιτία άρνησης περικλείει δύο κύριες κατηγορίες: Αφενός, την προστασία της διεκπεραίωσης μιας εκκρεμούς διαδικασίας επίλυσης διαφοράς ενώπιον ενός δικαιοδοτικού οργάνου και, αφετέρου, την προστασία της ανεξαρτησίας των νομικών γνωμοδοτήσεων.

Η έννοια της «προστασίας των δικαστικών διαδικασιών» έχει περιορισμένη εφαρμογή και κατά κύριο λόγο καλύπτει αποκλειστικά και μόνο τα έγγραφα που συντάσσονται με σκοπό μια δεδομένη διαδικασία ενώπιον δικαστηρίου (π.χ. υπομνήματα ή έγγραφα που έχουν κατατεθεί, εσωτερικά έγγραφα που αφορούν την διεξαγωγή των αποδείξεων της εκδικαζόμενης υπόθεσης, αλληλογραφίες με τη νομική υπηρεσία του οργάνου ή με ένα δικηγορικό γραφείο). Αυτή η αιτία εξαίρεσης δεν επιτρέπει την άρνηση πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα που συνδέονται με το αντικείμενο της διαφοράς¹¹³. Στην υπόθεση **Van der Waal**¹¹⁴ σημείωσε μεταξύ άλλων ότι:

«(...) πρέπει να γίνει διάκριση των εγγράφων τα οποία καταρτίζει η Επιτροπή αποκλειστικά για μια συγκεκριμένη δικαστική διαδικασία (...), και άλλων εγγράφων, τα οποία υφίστανται ανεξαρτήτως μιας τέτοιας διαδικασίας. Η εφαρμογή της εξαιρέσεως που στηρίζεται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να δικαιολογείται παρά μόνο όσον αφορά την πρώτη κατηγορία εγγράφων» (σκ. 50).

Από την άλλη, η προστασία των «νομικών γνωμοδοτήσεων» δεν αναφέρεται ρητά στις διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα που προϋπήρχαν του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ. Εντούτοις, η νομολογία είχε ήδη αναγνωρίσει επανειλημμένα την ανάγκη να τους αποδοθεί ειδική προστασία, θεωρώντας ότι έπρεπε να διατηρηθεί η δυνατότητα των κοινοτικών θεσμικών οργάνων να λαμβάνουν ανεξάρτητες νομικές γνωμοδοτήσεις^{115,116}.

¹¹³ Απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-92/98, Interporc Im-und ExportGmbH κατά Επιτροπής, [1999] Συλλογή II-3521.

¹¹⁴ Υπόθεση T-83/96, Gerard van der Wal κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [1998] Συλλογή II-545.

¹¹⁵ Βλ. συγκεκριμένα την ανάλυση στις υποθέσεις T-610/97R, Carlsen κ.ά.. κατά Συμβουλίου και T-44/97, Ghignone κ.ά. κατά Συμβουλίου.

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι η ερμηνεία και το πεδίο εφαρμογής αυτής της εξαιρέσης, που αποσκοπεί στην προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων, προκάλεσε διιστάμενες απόψεις, ιδίως μεταξύ των οργάνων και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ο Ombudsman σε κάθε ευκαιρία υπογραμμίζει ότι θα πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στις γνωμοδοτήσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας, αφενός, οι οποίες και θα πρέπει να κοινοποιούνται με την ολοκλήρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, και στις γνωμοδοτήσεις που αφορούν σε μια δικαστική διαδικασία επίλυσης διαφοράς, αφετέρου¹¹⁷. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 4§2 του Κανονισμού εξαίρεση θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στη δεύτερη περίπτωση¹¹⁸.

Πάντως, ορισμένα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου φαίνεται να τάσσονται υπέρ αυτής της άποψης του Διαμεσολαβητή, όπως αποδεικνύεται και από την προσφυγή του Ευρωβουλευτή **Maurizio Turco** στο Πρωτοδικείο, θεωρώντας ότι η πρακτική του ίδιου του Κοινοβουλίου είναι υπερβολικά περιοριστική στο συγκεκριμένο θέμα

Επί της ουσίας, η εν λόγω προσφυγή¹¹⁹ σχετίζονταν με την άρνηση του Συμβουλίου να κοινοποιήσει στον προσφεύγοντα γνωμοδότηση της νομικής του υπηρεσίας σχετική με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, καθορίζουσας τις ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή όσων ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη, επικαλούμενο την εν λόγω εξαίρεση. Το Πρωτοδικείο δικάωσε το

¹¹⁶ Διάταγμα του Δικαστηρίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2002 στην υπόθεση C-445/00, Αυστρία κατά Συμβουλίου, όπου το Δ.Ε.Κ. διάταξε την απόσυρση της γνωμοδότησης της νομικής υπηρεσίας της Commission από το δικόγραφο της προσφυγής.

¹¹⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα ως προς αυτό αποτελεί η περίπτωση της καταγγελίας 506/97/JMA αναφορικά σε άρνηση της πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με δικαστική διαδικασία, στην οποία ο Ombudsman έκρινε ότι υφίστατο κρούσμα κακοδιοίκησης από την πλευρά της Επιτροπής, η οποία αρνήθηκε την πρόσβαση επικαλούμενη την εξαίρεση περί δημοσίου συμφέροντος (περίπτωση δικαστικής διαδικασίας). Ο Διαμεσολαβητής επισήμανε ότι τα αιτούμενα από τους καταγγέλλοντες έγγραφα είχαν καταρτιστεί προκειμένου να εκτιμηθούν οι νομοθετικές επιλογές της Επιτροπής και όχι για την εξυπηρέτηση ενός συγκεκριμένου σκοπού στο πλαίσιο μιας δικαστικής διαδικασίας. Τα έγγραφα αυτά ήταν, συνεπώς, ανεξάρτητα από τη δικαστική διαδικασία, βλ. Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το 1999, σελ. 167-171.

¹¹⁸ Βλ. την ειδική έκθεση του Διαμεσολαβητή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την καταγγελία 1542/2000 (PB)SM της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2002 και το σχέδιο σύστασης της 27^{ης} Μαρτίου 2003 σχετικά με την καταγγελία 1015/2002/(PB)IJH.

¹¹⁹ Υπόθεση T-84/03, Mauricio Turco κατά Συμβουλίου, [2004] Συλλογή II-4061.

Συμβούλιο, το οποίο, στην υπόθεση αυτή, υποστηρίχθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Επιτροπή. Έκρινε, αντιθέτως προς τα όσα υποστήριξε ο προσφεύγων, ότι οι όροι «νομικές συμβουλές», έχουν την έννοια ότι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος μπορεί να επιβάλλει τη μη δημοσιοποίηση του περιεχομένου εγγράφων που έχει συντάξει η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου στο πλαίσιο ενδίκων διαδικασιών, αλλά και σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση. Το Πρωτοδικείο¹²⁰ υπογράμμισε ότι οι νομικές γνωμοδοτήσεις που συντάσσονται στο πλαίσιο ενδίκων διαδικασιών περιλαμβάνονται, ήδη, στην εξαίρεση που προβλέπεται για την προστασία αυτού του είδους των διαδικασιών.

Δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα θεσμικών οργάνων εμπίπτουν στον κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται συσταλτικώς, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το γεγονός ότι το συγκεκριμένο έγγραφο είχε τον χαρακτήρα νομικής γνωμοδοτήσεως δεν δικαιολογεί, αυτό και μόνο, την εφαρμογή της προβληθείσας εξαιρέσεως. Πάντως, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν υπέπεσε σε πλάνη εκτιμήσεως κρίνοντας ότι η δημοσιοποίηση της νομικής γνωμοδοτήσεως που ζητήθηκε θα μπορούσε να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της νομοθετικής πράξεως στην οποία αναφέρεται και ότι, κατά συνέπεια, υφίστατο συμφέρον για την προστασία αυτής της γνωμοδοτήσεως, αφενός, ο δε προσφεύγων δεν προέβαλε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει τη δημοσιοποίηση ενός τέτοιου εγγράφου, αφετέρου, το Πρωτοδικείο αποφάσισε να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της.

Στις πρόσφατες συνεκδικασθείσες υποθέσεις **T-391/03 και T-70/04 Franchet και Byk κατά Επιτροπής**¹²¹, το Πρωτοδικείο εξέτασε την ενδιαφέρουσα περίπτωση της πρόσβασης σε διάφορα έγγραφα της OLAF, που όμως είχαν κοινοποιηθεί στις δικαστικές αρχές της Γαλλίας και του Λουξεμβούργου στο πλαίσιο έρευνας ως προς παρατυπίες διαπραχθείσες

¹²⁰ Το Π.Ε.Κ. και στη συγκεκριμένη απόφαση, στηρίχθηκε στην επιχειρηματολογία που είχε αναπτυχθεί στην υπόθεση Interporc.

¹²¹ [2006] Συλλογή II-2023.

στη Eurostat. Στην υπόθεση αυτή είχε τεθεί – μεταξύ άλλων – και θέμα ευθύνης των προσφευγόντων.

Σε αυτήν την περίπτωση το Π.Ε.Κ. υπογράμμισε ότι η συνέχεια που επιφυλάσσουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές ή τα όργανα στις εκθέσεις ή τις πληροφορίες που διαβιβάζει η OLAF εμπίπτουν στην αποκλειστική και πλήρη ευθύνη αυτών των αρχών, είναι δε δυνατό η διαβίβαση πληροφοριών εκ μέρους της OLAF στις εθνικές αρχές ή σε κοινοτικό όργανο να μην οδηγήσει στην κίνηση δικαστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο ή σε πειθαρχική ή διοικητική διαδικασία σε κοινοτικό επίπεδο. Η τήρηση των εθνικών δικονομικών κανόνων εξασφαλίζεται επαρκώς αν το κοινοτικό όργανο βεβαιωθεί ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων δεν συνιστά παράβαση του εθνικού δικαίου. Σε περίπτωση αμφιβολίας, η OLAF πρέπει να διαβουλευτεί με τις εθνικές δικαστικές αρχές και να αρνείται την πρόσβαση μόνον αν αυτές εγείρουν αντιρρήσεις κατά της δημοσιοποίησης των εγγράφων αυτών (σκ. 98).

Πάντως, στην περίπτωση της Καταγγελίας 412/2003/GG, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι ευλόγως υπήρξε άρνηση πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση, η οποία δεν εντασσόταν στη νομοθετική διαδικασία, ούτε σε διαδικασία επίλυσης διαφοράς ενώπιον Δικαστηρίου, εφόσον δεν υπήρχε κάποιο ανώτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογούσε τη γνωστοποίησή της. Παράλληλα, διευκρίνησε ότι η επίκληση επιστημονικού ενδιαφέροντος, προκειμένου να υπάρξει πρόσβαση σε νομικές γνωμοδοτήσεις, δεν συνιστά υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

2.3.2.3 Προστασία των δραστηριοτήτων έρευνας και οικονομικού ελέγχου

Η σημασία αυτής της αιτίας εξαίρεσης εξηγείται από τον αυξανόμενο αριθμό αιτήσεων πρόσβασης σε έγγραφα που αφορούν σε διαδικασίες παράβασης και σε φακέλους υποθέσεων που σχετίζονται με την πολιτική ανταγωνισμού. Σε αυτά πρέπει να προστεθεί το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν οι δραστηριότητες έρευνας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), καθώς και οι έλεγχοι σχετικά με χρηματοδοτούμενα από τα κοινοτικά ταμεία έργα και προγράμματα.

Σύμφωνα με την νομολογία του Πρωτοδικείου, ο στόχος εξεύρεσης φιλικού διακανονισμού μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους πριν από την έκδοση της απόφασης του δικαιοδοτικού οργάνου δικαιολογεί, για λόγους προστασίας των δραστηριοτήτων έρευνας, την άρνηση πρόσβασης στα έγγραφα σχετικά με τις διαδικασίες κατά παραβάσεως¹²². Ο ίδιος μάλιστα ο Διαμεσολαβητής, ερευνώντας καταγγελία σχετικά με άρνηση της Επιτροπής για πρόσβαση του ενδιαφερομένου στην αλληλογραφία της με κράτος μέλος στο πλαίσιο διαδικασίας κατά παραβάσεως που δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, κατέληξε ότι η άρνηση αυτή ήταν δικαιολογημένη βάσει της εξαίρεσης η οποία προβλέπεται από το άρθρο 4§2 τρίτη περίπτωση του Κανονισμού¹²³.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην προσπάθειά της να επιτύχει σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης για την προστασία των ερευνών σχετικά με τεκμαιρόμενες παραβάσεις και του δημοσίου συμφέροντος για μεγαλύτερη διαφάνεια σε αυτόν τον τομέα ου την αφορά άμεσα, εκπόνησε το 2003 έγγραφο εργασίας στο οποίο ορίζονταν ειδικές κατευθυντήριες γραμμές για τον χειρισμό των αιτήσεων πρόσβασης σε έγγραφα που αφορούν διαδικασίες κατά παραβάσεως¹²⁴.

Η ως άνω προσέγγιση της συγκεκριμένης εξαίρεσης εφαρμόζεται σύμφωνα με τη νομολογία του Πρωτοδικείου στις προαναφερθείσες υποθέσεις εφαρμόζεται «τηρουμένων των αναλογιών» σε διαδικασίες παρόμοιες με τη διαδικασία παραβάσεως, όπως π.χ. η εξέταση κρατικών ενισχύσεων και η κοινοποίηση τεχνικών κανόνων και προδιαγραφών¹²⁵.

Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή συχνά αιτιολογεί την άρνηση χορήγηση πρόσβασης επικαλούμενη την παρούσα εξαίρεση επικαλούμενη το υπερβολικά μεγάλο όγκο των εγγράφων, που της δημιουργεί δυσανάλογο

¹²² Βλ. σχετικά και την ανάλυση της υπόθεσης T-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής και T-191/99, Petrie κ.ά. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. II-3677 (παρ. 67 επ.)

¹²³ Καταγγελία 1437/2002/IJH.

¹²⁴ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2003, αναφορά SEC(2003) 260/3

¹²⁵ Στην υπόθεση T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH κατά Επιτροπής, ο ενάγων αμφισβητεί το εφαρμοστέο αυτής της νομολογίας στις υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων.

διοικητικό φόρτο. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υπόθεση **T-2/03 Verein für Konsumenteninformation (VKI) κατά Επιτροπής**¹²⁶, στην οποία το Πρωτοδικείο διευκρίνισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα όργανα πρέπει να αντιμετωπίζουν αίτηση προσβάσεως, η οποία αφορά ορισμένα ιδιαίτερης σημασίας έγγραφα.

Η VKI, αυστριακή ένωση καταναλωτών, είχε ζητήσει από την Επιτροπή να της επιτρέψει πρόσβαση στο διοικητικό της φάκελο, στο πλαίσιο διαδικασίας ανταγωνισμού που κατέληξε στην καταδίκη οκτώ αυστριακών τραπεζών για συμμετοχή σε σύμπραξη (γνωστή ως «Lombard club»). Επειδή η Επιτροπή απέρριψε την αίτηση αυτή στο σύνολό της, η VKI άσκησε ενώπιον του Πρωτοδικείου προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της απορριπτικής αυτής αποφάσεως.

Στην εν λόγω υπόθεση το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε ότι οι εξαιρέσεις που επικαλείται η Επιτροπή δεν αφορούν αναγκαίως στο σύνολο του φακέλου «Lombard club» και ότι, ακόμα και στην περίπτωση των εγγράφων που ενδεχομένως να καλύπτονται από αυτές, αφορούν ορισμένα μόνο χωρία τους. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν μπορούσε, κατ' αρχήν, να παραλείψει τη συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση καθενός από τα διαλαμβανόμενα στην αίτηση έγγραφα προκειμένου να αξιολογήσει την εφαρμογή των εξαιρέσεων ή τη δυνατότητα μερικής προσβάσεως.

Πάντως, το Πρωτοδικείο επισήμανε ότι κατ' εξαίρεση και μόνον, όταν ο διοικητικός φόρτος που συνεπάγεται η συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων αποβαίνει ιδιαίτερος μεγάλος, υπερβαίνοντας έτσι τα όρια του ευλόγου, μπορεί να γίνει δεκτή παρέκκλιση από την ως άνω υποχρέωση εξετάσεως. Σε μια τέτοια περίπτωση, το κοινοτικό όργανο υποχρεούται να προσπαθήσει να έρθει σε συνεννόηση με τον αιτούντα, προκειμένου, αφενός, ο αιτών να του γνωστοποιήσει το συμφέρον του από την απόκτηση των εν λόγω εγγράφων ή να προβεί σε σχετικές διευκρινίσεις και, αφετέρου, το ίδιο το όργανο να εξετάσει συγκεκριμένα τις επιλογές που διαθέτει για τη λήψη ενός μέτρου λιγότερο καταναγκαστικού από τη συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων. Σε μια τέτοια περίπτωση, το θεσμικό όργανο είναι υποχρεωμένο να προκρίνει την επιλογή

¹²⁶ [2005] Συλλογή II-1121.

που, αν και δεν αποτελεί εργασία που υπερβαίνει τα όρια του ευλόγου, είναι, πάντως, η πλέον ευνοϊκή για το δικαίωμα προσβάσεως του αιτούντος (σκ. 69 και 74).

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ανέφερε ότι η Επιτροπή εξέτασε κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξαντλητικό τις διάφορες επιλογές που είχε στη διάθεσή της προκειμένου να λάβει μέτρα που δεν θα της επέβαλλαν φόρτο εργασίας πέραν των ορίων του ευλόγου, αλλά θα αύξαναν πάντως τις πιθανότητες να παρασχεθεί στην προσφεύγουσα, τουλάχιστον ως προς μέρος της αιτήσεώς της, πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα. Ως εκ τούτου, το Πρωτοδικείο ακύρωσε την απόφαση αυτή.

Στην πιο πρόσφατη, μάλιστα, απόφαση του Π.Ε.Κ. της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2006 στην υπόθεση **T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau GmbH κατά Επιτροπής**¹²⁷, που αφορούσε σε άρνηση της Επιτροπής να κοινοποιήσει έγγραφα σχετικά με διαδικασίες εξετάσεως κρατικών ενισχύσεων χορηγηθεισών στην προσφεύγουσα, επικαλούμενη την εξαίρεση από το δικαίωμα προσβάσεως που προβλέπει το άρθρο 4§2 (γ), το Πρωτοδικείο επανέλαβε την πάγια αρχή του, υπογραμμίζοντας και εδώ ότι η Επιτροπή όφειλε να προβεί σε μια συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων, καθώς και ότι «η απλή και άνευ ετέρου άρνηση της Επιτροπής να χορηγήσει στην προσφεύγουσα πρόσβαση στα οικεία έγγραφα είναι προϊόν πλάνης περί το δίκαιο» (σκ. 100).

Κατά την εξέταση, μάλιστα, των συνεκδικασθεισών υποθέσεων **T-391/03 και T-70/04 Franchet και Byk κατά Επιτροπής**, το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε ότι η επίκληση της εν λόγω εξαίρεσης εφαρμόζεται μόνον όταν η δημοσιοποίηση των εγγράφων ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την ολοκλήρωση της επιθεώρησης, της έρευνας ή του οικονομικού ελέγχου. Επομένως, πρέπει να εξετάζεται αν, κατά τον χρόνο εκδόσεως των προσβαλλομένων αποφάσεων, υπήρχαν ακόμη σε εξέλιξη διαδικασίες επιθεωρήσεως ή έρευνας για τις οποίες η δημοσιοποίηση των ζητηθέντων εγγράφων θα μπορούσε να είναι επιζήμια, και αν οι διαδικασίες αυτές ολοκληρώθηκαν εντός ευλόγου χρόνου (σκ. 113).

¹²⁷ Αδημοσίευτη.

2.3.2.4 Προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων

Ιδιαίτερης σημασίας αποτελεί η αναφορά της τρίτης παραγράφου του άρθρου 4, η οποία επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να προστατεύουν, υπό ορισμένους όρους, τις εσωτερικές διαβουλεύσεις πριν από τη λήψη της απόφασης. Η εξαίρεση αυτή, που ως κεντρικό στόχο έχει τη διασφάλιση της λήψης αποφάσεων ανεπηρέαστων από αδικαιολόγητες εξωτερικές πιέσεις, αφορά και στα τρία θεσμικά όργανα.

Οι όροι, όμως, της εφαρμογής αυτής της εξαίρεσης θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως ιδιαίτερος αυστηροί. Σε αντίθεση με όλες τις υπόλοιπες εξαιρέσεις που εφαρμόζονται όταν η γνωστοποίηση ενός εγγράφου θίγει ένα προστατευόμενο συμφέρον, στην προκειμένη περίπτωση, η γνωστοποίηση πρέπει να **«θίγει σοβαρά»** τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η διάκριση ανάμεσα στην έννοια της προσβολής και στην έννοια της «σοβαρής» προσβολής είναι βέβαια αρκετά θεωρητική και σχετικά δύσκολο να προσδιοριστεί με συγκεκριμένο τρόπο. Και στη συγκεκριμένη, όμως, περίπτωση καθοριστικό στοιχείο για τη γνωστοποίηση ή μη ενός εγγράφου δεν αποτελεί τόσο η εξέταση της σοβαρότητας της προκαλούμενης ζημίας, αλλά η εξισορρόπηση της με το δημόσιο συμφέρον που συνεπάγεται η γνωστοποίηση αυτού του εγγράφου.

Βέβαια, πολύ πιο δύσκολη μπορεί να χαρακτηριστεί η πρόβλεψη του δευτέρου εδαφίου, που αφορά στην απόδειξη σοβαρής ζημίας για ήδη εκδοθείσα απόφαση. Το πρόβλημα στη συγκεκριμένη περίπτωση λαμβάνει δύο διαφορετικές εκφάνσεις. Κατ' αρχάς, η διαδικασία λήψης απόφασης ενός θεσμικού οργάνου μπορεί μεν να έχει περατωθεί, παρ' όλ' αυτά η γνωστοποίηση ενός προπαρασκευαστικού εγγράφου που συντάσσεται στο πλαίσιο των εσωτερικών διαβουλεύσεων για την εξεταζόμενη νομοθετική πράξη θα μπορούσε να θίξει σοβαρά την ικανότητα του οργάνου να λάβει μελλοντικές αποφάσεις. Κατά συνέπεια, η ανάλυση της ζημίας υπάρχει κίνδυνος να εξελιχθεί σε ένα υπερβολικά αφηρημένο εγχείρημα.

Από την άλλη μεριά, το ίδιο το κείμενο του Κανονισμού προβλέπει μόνο την εσωτερική διαδικασία λήψης απόφασης κάθε οργάνου και φαίνεται να

αγνοεί το διοργανικό χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο, παρά το γεγονός ότι χαρακτηρίζει το σύνολο σχεδόν της προνομοθετικής διαδικασίας. Έτσι, όταν η Επιτροπή διαβιβάζει την πρότασή της στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η δική της συμμετοχή στη διαδικασία λήψης απόφασης έχει ολοκληρωθεί. Αυτό, όμως, αποτελεί ένα και μόνο στάδιο στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η γνωστοποίηση εγγράφων της Επιτροπής που αφορούν σε ένα ζήτημα για το οποίο δεν έχει ακόμη ληφθεί η τελική απόφαση ενδέχεται να βλάψει τη διαδικασία λήψης απόφασης των άλλων θεσμικών οργάνων, όπως π.χ. η διεξαγωγή μιας διαδικασίας συνδιαλλαγής στα πλαίσια της διαδικασίας της συναπόφασης.

Γίνεται, πάντως, αντιληπτό ότι κύρια μέριμνα της συγκεκριμένης διάταξης αποτελεί η προστασία της Επιτροπής και του Συμβουλίου κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, από τη στιγμή μάλιστα που στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι συζητήσεις, τόσο σε επίπεδο κοινοβουλευτικών επιτροπών όσο και σε επίπεδο ολομελείας, είναι δημόσιες, ενώ τα έγγραφα που συντάσσονται στο εσωτερικό των πολιτικών ομάδων και δεν κατατίθενται δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

2.4 Λοιπές προβλέψεις του Κανονισμού

2.4.1 Πρόσβαση σε έγγραφα τρίτων

Στην περίπτωση που η αίτηση πρόσβασης αφορά σε έγγραφα τρίτων¹²⁸, το θεσμικό όργανο διαβουλεύεται με τον τρίτο προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση που προβλέπεται στις δύο πρώτες παραγράφους της διάταξης, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι (§4).

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν, πάντως, προβλέψει στις εκτελεστικές διατάξεις τους ότι ο τρίτος πρέπει να ενημερώνεται για την πρόθεσή τους να γνωστοποιήσουν το έγγραφο και ότι διαθέτει προθεσμία 10

¹²⁸ Σύμφωνα με άρθρο 3 εδ. β) «τρίτος» θεωρείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή οντότητα εκτός του αρμόδιου θεσμικού οργάνου, περιλαμβανομένων των κρατών μελών, άλλων κοινοτικών ή εξωκοινοτικών θεσμών και φορέων και των τρίτων κρατών.

εργάσιμων ημερών για να εκφράσει την αντίθεσή του γι' αυτή τη γνωστοποίηση. Σε κάθε περίπτωση, αρμόδιο να λάβει την απόφαση είναι το θεσμικό όργανο.

Εάν διαπιστωθεί ότι ένα μόνο μέρος του ζητούμενου εγγράφου καλύπτεται από οποιαδήποτε εξαίρεση, τα υπόλοιπα μέρη του εγγράφου θα πρέπει να δίνονται στη δημοσιότητα.

Επίσης, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μην δημοσιοποιήσει ένα έγγραφο προερχόμενο από αυτό χωρίς προηγούμενη συμφωνία του (§5). Με αυτόν τον τρόπο, ενσωματώνεται στο κείμενο του Κανονισμού η προβλεπόμενη στη Δήλωση αριθ. 35 Συνθήκης του Άμστερνταμ διάταξη, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από ένα θεσμικό όργανο να μην δημοσιοποιήσει έγγραφο προερχόμενο από αυτό χωρίς προηγούμενη συμφωνία του. Η εν λόγω διατύπωση, όμως, δεν διευκρινίζει σε ποιο βαθμό τα θεσμικά όργανα υποχρεούνται να σέβονται την άρνηση ενός κράτους μέλους για τη γνωστοποίηση ενός εγγράφου τους. Εντούτοις, η έλλειψη παρόμοιας υποχρέωσης θα στερούσε από τη διάταξη αυτή κάθε χρήσιμο αποτέλεσμα, διότι σε αυτή την περίπτωση η θέση των κρατών μελών δεν θα διαφοροποιούνταν από τη θέση άλλων τρίτων μερών. Η προνομιακή θέση των κρατών μελών σε σχέση με άλλα τρίτα μέρη εξηγείται από το γεγονός ότι ο κανονισμός δεν θίγει τις εθνικές νομοθεσίες όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα. Δεν θα μπορούσαν, πράγματι, τα θεσμικά όργανα να λάβουν μια απόφαση αντίθετη με την απόφαση που έχει λάβει ένα κράτος μέλος κατ' εφαρμογή της δικής του εθνικής νομοθεσίας.

Το ίδιο το Πρωτοδικείο σε σειρά υποθέσεων επιβεβαίωσε την παραπάνω θέση. Συγκεκριμένα, στην πρώτη απόφαση που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001/EK επί της υποθέσεως **T-76/02 Mara Messina κατά Επιτροπής**¹²⁹, το Πρωτοδικείο εξέτασε εάν η Επιτροπή μπορούσε νομίμως να αρνηθεί πρόσβαση σε ευρισκόμενα στην κατοχή της έγγραφα, τα οποία όμως είχαν εκδοθεί από τις ιταλικές αρχές. Το Πρωτοδικείο υπογράμμισε, σχετικώς, ότι μπορεί να συμβεί τα θεσμικά όργανα να κοινοποιήσουν έγγραφα προερχόμενα από τρίτους, μεταξύ των

¹²⁹ [2003] Συλλογή II-3203.

οποίων καταλέγονται ιδίως τα κράτη μέλη. Πάντως, το Πρωτοδικείο υπογράμμισε ότι **τα κράτη μέλη αποτελούν αντικείμενο ειδικής μεταχειρίσεως**, υπό την έννοια ότι το άρθρο 4§5 παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια να ζητεί από θεσμικό όργανο να μην κοινολογεί τα προερχόμενα από αυτό έγγραφα χωρίς προηγούμενη συμφωνία του (σκ. 40). Δεδομένου ότι στην υπόθεση αυτή οι ιταλικές αρχές είχαν αντιταχθεί στην κοινοποίηση προς την προσφεύγουσα των προερχομένων από αυτές εγγράφων, η Επιτροπή βασίμως απέρριψε το αίτημα προσβάσεως στα εν λόγω έγγραφα (σκ. 56).

Την εν λόγω θέση, το Πρωτοδικείο κλήθηκε και αργότερα να επαναλάβει, ιδίως στην υπόθεση **T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds κατά Επιτροπής**¹³⁰, η οποία αφορούσε σε πρόσβαση σε έγγραφα εκδοθέντα από τις γερμανικές αρχές. Το ΠΕΚ υπογράμμισε ότι η θέση των κρατών μελών διαφέρει από εκείνη των υπολοίπων τρίτων (σκ. 57) και σημείωσε πως το κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από θεσμικό όργανο τη μη δημοσιοποίηση δικού του εγγράφου, το δε θεσμικό όργανο είναι υποχρεωμένο να μην το δημοσιοποιήσει, χωρίς την προηγούμενη συμφωνία του. Με αυτόν τον τρόπο το Πρωτοδικείο θεωρεί ότι ο Κανονισμός με την πρόβλεψη του άρθρου 4§5, θεσπίζει εν προκειμένω ένα **lex specialis** (σκ. 58).¹³¹

Μια άλλη πτυχή του ιδίου θέματος κλήθηκε να εξετάσει το Π.Ε.Κ. στην υπόθεση **T-93/04 Καλλιανός κατά Επιτροπής**¹³², που αφορούσε σε προσφυγή ασκηθείσα από υπάλληλο κατά αποφάσεως περί κρατήσεως από τον μισθό του, λόγου στηριζόμενου, μεταξύ άλλων, στην έλλειψη διαφάνειας. Στην υπόθεση αυτή, ο προσφεύγων ζήτησε να του επιτραπεί η πρόσβαση στις γνωμοδοτήσεις της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής τις σχετικές με την προσωπική του κατάσταση. Μολονότι ο προσφεύγων δεν κατέθεσε αίτηση βάσει του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, εντούτοις, στηριζόμενο στη νομολογία τη σχετική με τον κανονισμό αυτό, το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε ότι η Επιτροπή προσέβαλε, εν μέρει, το δικαίωμα του προσφεύγοντος για

¹³⁰ [2004] Συλλογή II-4135.

¹³¹ Τα παραπάνω επαναλήφθηκαν και κατά την εξέταση της υπόθεσης T-187/03 *Isabella Scirpacercola* κατά Επιτροπής, [2005] Συλλογή II-1029, βλ. σκ. 57 και 58.

¹³² Αδημοσίευτη.

πρόσβαση στον φάκελο που τον αφορούσε. Το Πρωτοδικείο, πάντως, δεν ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής, καθόσον η άρνηση δημοσιοποιήσεως των συγκεκριμένων νομικών γνωμοδοτήσεων δεν παρακώλυσε την άμυνά του¹³³.

Από τα ανωτέρω, γίνεται εμφανές ότι το όλο σκεπτικό του Πρωτοδικείου στηρίζεται στην αρχή αφενός της συσταλτικής ερμηνείας της εν λόγω εξαίρεσης, και αφετέρου στο γεγονός ότι ο 1049/2001/EK δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα¹³⁴.

Για το ζήτημα αυτό, εξάλλου, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, στην εξέταση καταγγελιών που κατά καιρούς του έχουν κατατεθεί, κινείται στην αυτή λογική¹³⁵.

2.4.2 Έγγραφα στα κράτη μέλη

Σύμφωνα με τον νέο Κανονισμό (άρθρο 5) και σε συνέχεια της απόφασης Svenska Journalistförbundet¹³⁶, όταν ένα κράτος μέλος παραλαμβάνει αίτηση για έγγραφο που βρίσκεται στην κατοχή του, προερχόμενο από κάποιο θεσμικό όργανο, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δοθεί ή όχι, διαβουλεύεται με το σχετικό θεσμικό όργανο προκειμένου να ληφθεί απόφαση, η οποία σε καμιά περίπτωση δεν θα θέτει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων του Κανονισμού, εκτός και αν αποφασίσει να παραπέμψει το αίτημα στο θεσμικό όργανο.

¹³³ Εκκρεμεί η εκδίκαση της αναίρεσεως, βλ. υπόθεση C-323/06P Καλλιανός κατά Επιτροπής.

¹³⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 15 του Κανονισμού, καθώς και στην υπόθεση T-76/02 Messina κατά Επιτροπής σκ. 40 και 41, και στην υπόθεση T-168/02 IFAW κατά Επιτροπής σκ. 57.

¹³⁵ Βλ. ενδεικτικά Καταγγελία 1753/2002/GG, η οποία αφορούσε σε αίτημα πρόσβασης σε επιστολές που είχαν αποσταλεί στην Επιτροπή από τις ιρλανδικές αρχές. Ο Διαμεσολαβητής θεώρησε ότι η Commission αρνούμενη την πρόσβαση (αφού είχε πρώτα διαβουλευτεί με τις ιρλανδικές αρχές) ενήργησε σωστά.

¹³⁶

2.4.3 Υποβολή και Επεξεργασία Αρχικών Αιτήσεων

Από τη στιγμή που ο απώτερος στόχος του παρόντος κειμένου αποτελεί η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα, δεν ήταν δυνατόν να μην ρυθμίζεται λεπτομερώς ο τρόπος με τον οποίο θα υποβάλλεται και θα εξετάζεται η κάθε αίτηση.

Έτσι, το άρθρο 6 σημειώνει ότι η αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο διατυπώνεται με οιαδήποτε γραπτή μορφή, συμπεριλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής, σε μία από τις γλώσσες που μνημονεύονται στο άρθρο 314 ΣυνθΕΚ¹³⁷ και με επαρκή ακρίβεια, ούτως ώστε το θεσμικό όργανο να μπορέσει να προσδιορίσει το έγγραφο. Ο αιτών, όμως, σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούται να δικαιολογήσει το αίτημά του (§1).

Στην περίπτωση που η αίτηση δεν είναι επαρκώς σαφής, το θεσμικό όργανο έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από τον αιτούντα να διευκρινίσει την αίτησή του, παρέχοντάς του ταυτοχρόνως και κάποια επικουρική βοήθεια, όπως για παράδειγμα κατατοπίζοντάς τον σχετικά με τη χρήση του δημόσιου μητρώου εγγράφων (§2). Όταν η αίτηση αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή έναν πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο δύναται να συνεννοηθεί ανεπισημώς με τον αιτούντα, προκειμένου να αναζητηθεί μία εύλογη λύση (§3).

Με έμφαση, πάντως, σημειώνεται ότι τα θεσμικά όργανα οφείλουν να παρέχουν πληροφορίες και βοήθεια στους πολίτες ως προς το πως και που μπορούν να υποβάλλουν αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα (§4). Αυτό, μάλιστα, διαπιστώνεται και από την έκδοση από την πλευρά των θεσμικών οργάνων σχετικών και εξειδικευμένων φυλλαδίων, όπου με τρόπο κατανοητό περιλαμβάνουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για το ποιες κινήσεις θα πρέπει να γίνουν, προκειμένου ο ενδιαφερόμενος να αποκτήσει πρόσβαση στα έγγραφα που επιθυμεί.

Την υποβολή της αίτησης την ακολουθεί η επεξεργασία της από τα αρμόδια όργανα. Γι' αυτόν, ακριβώς, τον λόγο υπογραμμίζεται η δέσμευση των οργάνων να επεξεργάζονται τις αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα το ταχύτερο δυνατό. Αμέσως, αποστέλλεται στον αιτούντα απόδειξη παραλαβής.

¹³⁷ Δηλαδή στη γαλλική, γερμανική, ιταλική και ολλανδική γλώσσα.

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 (άρθρο 7 §1).

Στην περίπτωση ολικής ή μερικής άρνησης, παρέχεται η δυνατότητα στον αιτούντα, εντός ενός χρονικού διαστήματος 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 (§2). Κατ' εξαίρεση, όπως π.χ. στην περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, η προθεσμία αυτή είναι δυνατόν, μετά από ενημέρωση του αιτούντος και λεπτομερή αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες (§3). Το δικαίωμα, πάντως, να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση παρέχεται στον αιτούντα και στην περίπτωση απουσίας απάντησης από την πλευρά του θεσμικού οργάνου, εντός της καθορισμένης προθεσμίας (§4).

Θα πρέπει, σε αυτό, όμως, το σημείο να υπογραμμιστεί ότι η πρακτική της μερικής πρόσβασης ενέχει ένα μεγαλύτερο βαθμό διαφάνειας έναντι του κοινού. Κι αυτό γιατί από τη μια μεριά ικανοποιεί – έστω και εν μέρει – το αίτημα πρόσβασης σε ένα έγγραφο, και ταυτόχρονα προστατεύει τα συμφέροντα που θα θίγονταν από τη γνωστοποίηση ολόκληρου του εγγράφου, παρά το γεγονός ότι τις περισσότερες φορές συνεπάγεται σημαντικό φόρτο εργασίας. Ως προς αυτό, η νομολογία αναγνώρισε ότι, για τη διατήρηση του συμφέροντος μιας ορθής διαχείρισης, σε ειδικές περιπτώσεις όπου ο όγκος του εγγράφου ή των αποσπασμάτων που έπρεπε να απαλειφθούν θα προκαλούσε δυσανάλογα μεγάλο διοικητικό φόρτο εργασίας, τα θεσμικά όργανα μπορούν να εφαρμόζουν την **αρχή της αναλογικότητας** και να υπολογίσουν, αφενός, το συμφέρον που απορρέει από την πρόσβαση του κοινού σε αυτά τα αποσπάσματα και, αφετέρου, τον όγκο εργασίας που αυτό θα συνεπαγόταν¹³⁸.

¹³⁸ Προμνημονευθείσα απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-14/98 Hautala κατά Συμβουλίου, (σημ. 86), που επιβεβαιώθηκε με την προμνημονευθείσα απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-353/99P Συμβούλιο κατά Hautala, (σημ. 30)· αποφάσεις του

2.4.4 Επεξεργασία Επιβεβαιωτικών Αιτήσεων

Τα όσα ισχύουν για την επεξεργασία των αρχικών αιτήσεων, ισχύουν και για τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις. Σημειώνεται μεταξύ άλλων, ότι αν το θεσμικό όργανο αρνηθεί την πρόσβαση εν όλω ή εν μέρει, οφείλει να ενημερώσει 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 (άρθρο 8§1). Τα παραπάνω ισχύουν και εν απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της προθεσμίας - πράγμα που σημαίνει ότι η απάντηση είναι αρνητική - οπότε ο αιτών έχει το δικαίωμα να ασκήσει δικαστική προσφυγή κατά του θεσμικού οργάνου και / ή να καταγγείλει το ζήτημα στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή, σύμφωνα με τα όσα ορίζει η Συνθήκη.

2.4.5 Επεξεργασία Ευαίσθητων Εγγράφων

Σημαντικό κεφάλαιο αποτελεί και η περίπτωση των ευαίσθητων εγγράφων. Ως ευαίσθητα έγγραφα είναι τα έγγραφα που προέρχονται από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς που αυτά ιδρύουν, από τα κράτη μέλη, τις τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, τα οποία 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 κυρίως στους τομείς της δημόσιας ασφάλειας, της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων.

Τις αιτήσεις για πρόσβαση σε ευαίσθητα έγγραφα τις χειρίζονται αποκλειστικά και μόνο πρόσωπα που έχουν το δικαίωμα να λάβουν γνώση των εγγράφων αυτών. Αυτά τα πρόσωπα αξιολογούν επίσης το ποιες αναφορές σε ευαίσθητα έγγραφα θα μπορούσαν να καταχωρισθούν στο

Πρωτοδικείου στην προμνημονευθείσα απόφαση T-204/99 Mattila κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, (σημ. 68 και 69) και στην υπόθεση T-211/00 Kuijper κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. II-485 (σημ. 57).

δημόσιο μητρώο¹³⁹. Το θεσμικό όργανο που αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε ευαίσθητο έγγραφο αιτιολογεί την απόφασή του κατά τρόπον ώστε να μη θίγονται τα συμφέροντα που προστατεύονται από το άρθρο 4. Παράλληλα, υπογραμμίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών, κατά την επεξεργασία αιτήσεων για ευαίσθητα έγγραφα, να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλισθεί η τήρηση των αρχών του παρόντος Κανονισμού (άρθρο 9).

2.4.6 Πρόσβαση κατόπιν αιτήσεως

Η πρόσβαση στα έγγραφα ασκείται είτε με επιτόπια εξέταση, είτε με χορήγηση αντιγράφου, ακόμα και σε ηλεκτρονική μορφή, εφόσον διατίθεται, ανάλογα με την προτίμηση του αιτούντος. Το κόστος της παραγωγής και της αποστολής αντιγράφων δύναται να χρεωθεί στον αιτούντα. Η επιβάρυνση αυτή δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος της παραγωγής και της αποστολής αντιγράφων. Η εξέταση επί τόπου, στα ολιγοσέλιδα έγγραφα και η άμεση πρόσβαση με ηλεκτρονική μορφή ή μέσω του μητρώου εγγράφων είναι δωρεάν (άρθρο 10§1).

Στην περίπτωση που 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 (άρθρο 10§2).

Ιδιαίτερο, μάλιστα, είναι το ενδιαφέρον που επέδειξαν οι συντάκτες του κειμένου για τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Έτσι στο άρθρο 10§3 προβλέπεται ότι τα έγγραφα χορηγούνται σε υπάρχουσα διατύπωση και σε εναλλακτική μορφή όπως για παράδειγμα σε σύστημα Braille, με μεγάλα τυπογραφικά στοιχεία ή σε ταινία μαγνητοφώνου, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη την προτίμηση του αιτούντος.

¹³⁹ Σημειώνεται, όμως, ότι τα ευαίσθητα έγγραφα καταχωρίζονται στο μητρώο ή δίδονται στη δημοσιότητα μόνον μετά από σύμφωνη γνώμη του συντάκτη τους.

2.4.7 Μητρώα

Ακολουθώντας το παράδειγμα του Συμβουλίου και προκειμένου να πραγματοποιούν τα δικαιώματα των πολιτών στο πλαίσιο του Κανονισμού, κάθε θεσμικό όργανο προσφέρει πρόσβαση στο μητρώο εγγράφων που έχει δημιουργήσει. Η πρόσβαση στο μητρώο θα παρέχεται με ηλεκτρονική μορφή και τα στοιχεία αναφοράς των εγγράφων θα καταχωρούνται στο μητρώο χωρίς καθυστέρηση. Για κάθε έγγραφο, το μητρώο περιέχει μνεία του αριθμού εγγράφου (συμπεριλαμβανομένου, κατά περίπτωση, του διοργανικού αριθμού αναφοράς), το θέμα ή / και σύντομη περιγραφή του περιεχομένου του εγγράφου, και την ημερομηνία της παραλαβής ή σύνταξης του εγγράφου και της καταχώρισής του στο μητρώο¹⁴⁰. Τα στοιχεία αναφοράς παρέχονται κατά τρόπον ώστε να μην υπονομεύεται η προστασία των κοινοτικών συμφερόντων. Πάντως, στην περίπτωση που δεν παρέχεται άμεση πρόσβαση μέσω του μητρώου, το μητρώο πρέπει να υποδεικνύει, κατά το δυνατόν, που βρίσκεται το έγγραφο (άρθρο 12§4).

2.4.8 Διοικητικές πρακτικές εντός των θεσμικών οργάνων

Για την ακόμα καλύτερη βελτίωση του όλου συστήματος διαφάνειας τα θεσμικά όργανα αναπτύσσουν ορθές διοικητικές πρακτικές προκειμένου να διευκολυνθεί η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, που εγγυάται ο κανονισμός. Τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να συγκροτήσουν μια διοργανική επιτροπή που ως κεντρικό της στόχο θα έχει τη διερεύνηση της βέλτιστης πρακτικής, την εξέταση ενδεχόμενων διαφορών και τη συζήτηση των μελλοντικών εξελίξεων περί την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα (άρθρο 15).

¹⁴⁰ Τα θεσμικά όργανα οφείλουν, σύμφωνα με το άρθρο 11§3 να προβούν άμεσα σε όλες τις ενέργειες που απαιτούνται για τη δημιουργία μητρώου το οποίο θα βρίσκεται σε λειτουργία το αργότερο στις 3 Ιουνίου 2002.

2.4.9 Εκθέσεις

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, κάθε ένα από τα θεσμικά όργανα οφείλει να δημοσιεύει - πάλι ακολουθώντας την πρακτική του Συμβουλίου και την Απόφαση 93/731 - ετησίως μία έκθεση για το προηγούμενο έτος, όπου θα περιλαμβάνεται ο αριθμός των περιπτώσεων στις οποίες το θεσμικό όργανο αρνήθηκε την πρόσβαση σε έγγραφα, καθώς και τους λόγους για τις αρνήσεις αυτές και τον αριθμό των ευαίσθητων εγγράφων που δεν καταχωρήθηκαν στο μητρώο¹⁴¹.

2.4.10 Μέτρα εφαρμογής

Αρκετά μεγάλη σημασία έχει και η ανάγκη που παρουσιάστηκε για την άμεση προσαρμογή των εσωτερικών κανονισμών των θεσμικών οργάνων στις διατάξεις του Κανονισμού. Όπως ορίζει το άρθρο 18§1, οι προσαρμογές αυτές άρχισαν να εφαρμόζονται - όπως και ο Κανονισμός - από τις 3 Δεκεμβρίου 2001. Εκτός από τα παραπάνω σημειώνεται και η ανάγκη, μέσα σε χρονικό διάστημα έξι μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή να εξετάσει κατά πόσον ο κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 354/83 του Συμβουλίου, της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1983, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα ιστορικά αρχεία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας¹⁴² είναι σύμφωνος προς τον νέο Κανονισμό, προκειμένου να εξασφαλίσει την πληρέστερη δυνατή διατήρηση και αρχειοθέτηση των εγγράφων.

¹⁴¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή παρουσίασε μια πρωτόγνωρη καθυστέρηση στη δημοσίευση της ετήσιας της έκθεσης για το 2005, την οποία έδωσε στη δημοσιότητα στις 24 Σεπτεμβρίου 2007 [COM(2007)548]. Αυτή η αδικαιολόγητη καθυστέρηση οδήγησε τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή στην έκδοση ενός επικριτικού δελτίου τύπου, βλ. European Ombudsman – Press Release No. 15/2007.

¹⁴² ΕΕ L 43/1 της 15.2.1983.

2.5 Η εκπόνηση του Κανονισμού: η συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η συζήτηση του Κανονισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεξήχθη στη Συνεδρίαση της Τετάρτης 2 Μαΐου 2001.

Στη συζήτηση παρενέβησαν περισσότερα από τριάντα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με αποτέλεσμα να διεξαχθεί μια άκρως ενδιαφέρουσα συζήτηση, η οποία ανέδειξε τις ιδεολογικές καταβολές και τις διαφορετικές προσεγγίσεις του δημοσίου συμφέροντος, που - όπως ήταν φυσικό - συχνά εντάσσονταν στα πλαίσια ενός συνεχούς ευχολογίου, ιδίως από την πλευρά των εισηγητών.

Εκείνο το οποίο επισημάνθηκε, σχετίζεται άμεσα με τους περιορισμούς που προβάλλονται από τον νέο Κανονισμό, όπως επίσης και τα «έγγραφα Solana».

Κατά τον Margrietus van den Berg¹⁴³, το θέμα της πρόσβασης του κοινού στα κοινοτικά έγγραφα είναι σε ορισμένες χώρες μέλη, όπως στην Ολλανδία από την οποία προέρχεται, ιδιαίτερα σημαντικό. Η συμφωνία που επετεύχθη είναι σαφέστατα το καλύτερο που θα μπορούσε να γίνει αυτή τη χρονική στιγμή και υπό την πίεση της χρονικής προθεσμίας που θέτει η συνθήκη, χωρίς ωστόσο να αμφισβητείται από κανέναν ότι χρειάζονται ακόμα πολλές βελτιώσεις. Ο ίδιος προσωπικά δεν θα μπορούσε να δεχθεί τον αρχικά μακροσκελή κατάλογο εξαιρέσεων, τώρα όμως ο κατάλογος αυτός είναι σαφώς βελτιωμένος σε σχέση με την αρχική πρόταση Solana. Υπόψη θα πρέπει να ληφθεί, επίσης, η εθνική νομοθεσία καθώς και κάποια άλλα σημαντικά σημεία, όπως οι αναφορές στο NATO, τα οποία δεν μπόρεσαν τελικά να ενσωματωθούν στη συμφωνία για την πρόταση θέσπισης του κανονισμού.

Τα παραπάνω επανέλαβε και ο Jan-Kees Wiebenga¹⁴⁴, ο οποίος έλαβε το λόγο εκ μέρους των Ευρωπαίων Φιλελευθέρων, υπογράμμισε ότι εάν συγκρίνονταν η κατάσταση που επικρατούσε εκείνη την ημέρα με αυτήν έναν

¹⁴³ Μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος.

¹⁴⁴ Μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελευθέρων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών.

χρόνο νωρίτερα, διαπιστώνεται το πόσο η Ένωση έχει κινηθεί προς τη σωστή κατεύθυνση. Οι προτάσεις που είχαν κατατεθεί το 2000 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή χαρακτηρίστηκαν ως αδύναμες, ενώ από την πλευρά του ο «γνωστός Xavier Solana» - όπως ενδεικτικά τον ανέφερε - είχε λάβει απόφαση, βάσει της οποίας διευκολυνόταν η διαβάθμιση πασών ειδών των εγγράφων. «Ας μην επαναπαυθούμε όμως στη δόξα μας» αναφώνησε ο κ. Wiebenga, καθώς το κείμενο παρουσιάζει όντως ορισμένες αδυναμίες. Βέβαια, γεγονός είναι ότι ο γενικός κανόνας ο οποίος υιοθετείται, δηλαδή η αρχή της δημοσιοποίησης των εγγράφων, σημαίνει παράλληλα ότι η μη δημοσιοποίηση δεν αποτελεί παρά μόνο την εξαίρεση. Βάσει αυτής της θετικής προσέγγισης, θα πρέπει οι όποιες αποφάσεις άρνησης δημοσιοποίησης να δικαιολογούνται πλήρως, ενώ, σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 17 του Κανονισμού, ούτως ή άλλως θα επανεξετασθεί και θα επαναξιολογηθεί τον Ιανουάριο του 2004. Έως τότε, καλό θα είναι οι υπέρμαχοι της διαβάθμισης των εγγράφων να κατανοήσουν ότι οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν αντιληφθεί πλέον ότι επίκληση του απορρήτου απλώς γίνεται από όσους θέλουν να καλύψουν τις κυβερνητικές αδυναμίες για τις οποίες ενδεχομένως ευθύνονται.

Η Pernille Frahm, εξ ονόματος της Ομάδας της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς / Βόρειας Πράσινης Αριστεράς, τόνισε ότι πρόκειται για ένα συμβιβασμό που βρίσκεται στην κόψη του μαχαιριού. Η επίτευξή του προετοιμάστηκε για πολύ καιρό πίσω από κλειστές πόρτες, αν και υποτίθεται ότι ο σχετικός κανονισμός θα συμβάλει στην προώθηση της διαφάνειας. Πρόκειται για ένα θέμα ιδιαίτερα σημαντικό για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς συμβάλει στην ύπαρξη ενεργών πολιτών, οι οποίοι θα συμμετέχουν επίσης ενεργά στη λήψη των αποφάσεων. Στη συμφωνία που επιτεύχθηκε υπάρχουν σίγουρα κάποια θετικά στοιχεία, άλλα πάλι όμως σημεία σημαίνουν σαφή οπισθοδρόμηση. Αυτό π.χ. ισχύει για τα εσωτερικά έγγραφα, για τα οποία δεν υπάρχει σαφής ορισμός, καθώς προβλέπεται γενικά ότι μπορούν να χαρακτηρισθούν εμπιστευτικά στην περίπτωση που η πρόσβαση σε αυτά θα είχε επίπτωση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. «Τι σημαίνει πρακτικά αυτό», αναρωτήθηκε η ομιλήτρια. Επίσης, για τα «έγγραφα Solana» υπάρχει δυνατότητα εξαιρέσεων με διάφορους τρόπους οπότε και πάλι καταλήγει κανείς στο ίδιο αποτέλεσμα: ότι δηλαδή δεν υπάρχει σαφήνεια. Κατά την

ομιλήτρια, αυτό που τελικά πετυχαίνει η επιτευχθείσα συμφωνία είναι απλώς το να επιτρέπει τη δημοσίευση των εγγράφων που και σήμερα με τους ισχύοντες κανόνες δίνονται στη δημοσιότητα. «Σε τι έγκειται λοιπόν η πρόοδος», διερωτήθηκε η Frahm, για να καταλήξει τονίζοντας ότι «το πιο σημαντικό είναι το 2004 που θα υπάρχει δυνατότητα αναθεώρησης του ισχύοντος συστήματος να καλυφθούν τα κενά που έχουν αφεθεί σήμερα».

Η γνωστή από τις δικαστικές της μάχες εναντίον του Συμβουλίου, Heidi Hautala¹⁴⁵, η οποία υπήρξε και η συντάκτρια της γνωμοδότησης της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς, επεσήμανε καταρχάς, ότι κατά την περίοδο της σουηδικής Προεδρίας οι όποιες διαβουλεύσεις διεξήχθησαν κεκλεισμένων των θυρών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να είναι πολύ προσεκτικό σχετικά με το πότε συμμετέχει σε μια τέτοιου είδους εσπευσμένη διαδικασία συναπόφασης, καθότι αυτή απέχει πολύ από τη διαφάνεια. Παράλληλα, προσομοίωσε τον νέο Κανονισμό με ...μια ρώσικη ξύλινη κούκλα. Ανοίγοντας την κούκλα βρίσκει κανείς μέσα της νέες κούκλες. Κατ' αυτόν ακριβώς τον τρόπο λειτουργούν και οι κανόνες του νέου κειμένου. Μέσα στον κανονισμό για τη διαφάνεια βρίσκεται ένας σκιώδης κανονισμός, τον οποίο πέτυχε να εισαγάγει εκεί λαθραία το Συμβούλιο δηλώνοντας ότι υπάρχει πλήθος εγγράφων που αποκαλούνται «ευαίσθητα», έγγραφα που περιέχουν ευαίσθητες πληροφορίες και που διέπονται από εντελώς διαφορετικούς κανόνες από εκείνους που έχουν εγγραφεί στις παραγράφους του άρθρου για τη διαφάνεια. Όταν αναφέρεται ότι ο παρών κανονισμός για τη διαφάνεια καταργεί την «απόφαση Solana», το μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παρατήρησε πως ασφαλώς και δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο, αλλά εδώ βρίσκονται εκ των πραγμάτων πρόσθετοι, νέοι κανόνες, με τους οποίους εμπεριέχεται σε νέα μορφή η απόφαση Solana στον παρόντα κανονισμό. «Και τελικά ανακαλύπτουμε τον ίδιο τον κ. Solana!». Το ζήτημα δηλαδή είναι ότι αυτά τα ευαίσθητα έγγραφα προσφέρουν ειδικά στο Συμβούλιο Υπουργών τη δυνατότητα να αποκρύψει ένα μεγάλο πλήθος εγγράφων. Καταλήγοντας, λοιπόν, με έμφαση σημείωσε πως είναι κρίμα που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έδωσε μια λίγο πιο δυναμική μάχη με το Συμβούλιο Υπουργών για το

¹⁴⁵ Μέλος της Ομάδας των Πρασίνων / Ελεύθερης Ευρωπαϊκής Συμμαχίας.

θέμα αυτό. Για κάτι τέτοιο θα χρειαζόμασταν λίγο περισσότερο χρόνο, λίγο περισσότερη διαφάνεια και δημόσιο διάλογο.

Αρκετοί Ευρωβουλευτές σχολίασαν αρνητικά την αποδυνάμωση των κανόνων δημοσιοποίησης και πρόσβασης του κοινού που ισχύουν τώρα, π.χ. στα σκανδιναβικά κράτη, όπως οι Ole Krarup¹⁴⁶, Hanja Maij-Weggen, Jens-Peter Bonde¹⁴⁷ κ.α.

Ενδιαφέρουσα, επίσης, υπήρξε και η καυστικότητα παρατήρησηση του Graham Watson¹⁴⁸, προέδρου της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ο οποίος κλείνοντας την παρέμβασή του υπογράμμισε ότι «μόνο τρία νομοθετικά σώματα στον κόσμο λαμβάνουν τις αποφάσεις τους εξολοκλήρου κλεισμένων των θυρών: το ένα είναι στην Αβάνα, το άλλο στην Pyongyang και το τρίτο είναι το Συμβούλιο των Υπουργών στις Βρυξέλλες».¹⁴⁹

Κατά την Hanja Maij-Weggen¹⁵⁰, μια πολιτικό που από πολύ παλιά έκανε λόγο για το δημόσιο χαρακτήρα των εγγράφων και μάλιστα επί υπουργίας της στην Ολλανδία είχε λάβει μέτρα προς αυτήν την κατεύθυνση, η αρχική πρόταση που υποβλήθηκε ένα χρόνο νωρίτερα ήταν πολύ κακή. Στη συνέχεια έγιναν βελτιώσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στήριξε έντονα τη Σουηδική Προεδρία, η οποία σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε ένα νέο κείμενο, το οποίο βρίσκεται πολύ πιο κοντά στις αντιλήψεις του Κοινοβουλίου. Ο κανονισμός που εγκρίνεται με τη σύμφωνη γνώμη των τριών θεσμικών οργάνων επιδέχεται σίγουρα πολλές ακόμα βελτιώσεις, ιδίως όσον αφορά στα έγγραφα από τρίτη πλευρά καθώς και τα εμπιστευτικά έγγραφα. «Το πιο σημαντικό είναι να ψηφισθεί τώρα η σχετική πρόταση κανονισμού και στη συνέχεια να καταβληθούν νέες προσπάθειες για τη

¹⁴⁶ Μέλος της Ομάδας για την Ευρώπη της Δημοκρατίας και της Διαφοράς.

¹⁴⁷ Πρόεδρος της Ομάδας για την Ευρώπη της Δημοκρατίας και της Διαφοράς.

¹⁴⁸ Μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελευθέρων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών.

¹⁴⁹ Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο δεν αποτελεί αποκλειστικά και μόνο ένα νομοθετικό σώμα. Στην πραγματικότητα, η διπλή του φύση είναι αυτή που ευθύνεται για τις δυσκολίες που διαπιστώνονται, και που πρόκειται να αναλυθούν στα επόμενα κεφάλαια.

¹⁵⁰ Μέλος της Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος / Ευρωπαίων Δημοκρατών.

βελτίωσή του». Αυτό, πάντως, που προέχει είναι κατά την ομιλήτρια, να γίνει η αρχή για διαφάνεια και πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα.

Τελικά, η Ολομέλεια του Ε.Κ. ενέκρινε, με 388 ψήφους υπέρ, 87 κατά και 12 αποχές την έκθεση Cashman.

2.6 Η άποψη του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹⁵¹

Αναπτύσσοντας τη θέση της Προεδρίας για το θέμα, η Υπουργός Δικαιοσύνης της Σουηδίας Lejonn τόνισε ότι με τον νέο Κανονισμό θεσμοθετείται η έναρξη της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Η σχετική απόφαση θα συμβάλει στο ξεπέρασμα της αντίληψης που έχουν πολλοί Ευρωπαίοι πολίτες, ότι τα κοινοτικά όργανα είναι ξεπερασμένα και γραφειοκρατικά. Με την απόφαση αυτή θεσπίζεται η διαφάνεια των κοινοτικών οργάνων, τα οποία γίνονται πιο ευέλικτα και πιο ανοικτά στους πολίτες. Το άνοιγμα των κοινοτικών οργάνων στον Ευρωπαίο πολίτη είναι απολύτως αναγκαίο και το Κοινοβούλιο σε πολλά ψηφίσματά του είχε τονίσει την ανάγκη μεγαλύτερου ανοίγματος και πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Ο νέος κανονισμός θα συμβάλει στην καταπολέμηση της κατάχρησης και συγκέντρωσης εξουσίας από τα κοινοτικά όργανα καθώς και στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων.

Στη συνέχεια η Lejonn σημείωσε ότι στην πρωτοπορία της επίτευξης αυτού του στόχου βρέθηκαν τα σκανδιναβικά κράτη μέλη της Ένωσης, τονίζοντας ιδίως ότι η Σουηδία, ήδη κατά την υπογραφή της Συνθήκης ένταξής της στην Ένωση στην Κέρκυρα το 1994 είχε τονίσει την ανάγκη να υπάρξει μεγαλύτερη διαφάνεια σε ό,τι αφορά στην πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων.

Αναγνωρίζει, βέβαια, ότι οι σχετικοί κανόνες δεν καλύπτουν βεβαίως όλα τα έγγραφα και σίγουρα θα χρειασθούν χρόνο για να εφαρμοσθούν και στην πράξη. Επίσης, ο κατάλογος των εμπιστευτικών εγγράφων παραμένει και αυτό είναι ένα θέμα που θα πρέπει να μας απασχολήσει εκ νέου στο μέλλον. Η πρόταση κανονισμού αντικατοπτρίζει πάντως το πνεύμα της εποχής καθώς

¹⁵¹ Οι θέσεις των δυο θεσμικών οργάνων διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της Συνεδρίασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 2^{ης} Μαΐου.

διασφαλίζει την πρόσβαση στα έγγραφα μέσω του Διαδικτύου. Σημαντική βελτίωση αποτελεί και η μείωση του διαστήματος που θα έχουν τα όργανα στη διάθεσή τους για να αποφασίσουν εάν ένα έγγραφο είναι δημοσιεύσιμο ή όχι· προθεσμία, η οποία μειώθηκε πλέον σε 15 ημέρες. Οι νέοι κανόνες θα συμβάλλουν επίσης στην αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας των υπαλλήλων, ενώ βεβαίως ενισχύεται κατά πολύ και η δημοκρατική νομιμοποίηση των κοινοτικών οργάνων.

Οι προτάσεις για τον νέο κανονισμό προήλθαν μέσα από συγκριτική μελέτη των ισχύοντων κανόνων στις διάφορες χώρες μέλη και βασίσθηκαν στους καλύτερους από αυτούς. Κατά την Lejon επιτεύχθηκε ένας καλός συμβιβασμός μετά από σκληρή και έντονη εργασία, ενώ και αυτή - όπως και ο Wiebenga - χαρακτηρίσε ως ημερομηνία - σταθμό τον Ιανουάριο του 2004, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού αυτού, και εφόσον έχει διαπιστωθεί μέχρι τότε ότι υπάρχουν ελλείψεις, θα πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια για την κάλυψή τους και γενικότερα για τη βελτίωση της σχετικής νομοθεσίας¹⁵².

Από τη δική της τη μεριά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δια στόματος του Barnier, επεσήμανε ότι η θέσπιση σαφών κανόνων που αφορούν τα της πρόσβασης στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί κάτι το απολύτως θεμελιώδες για την εδραίωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των κοινοτικών οργάνων. Οι προτάσεις αυτές αποτέλεσαν προϊόν εντατικής εργασίας 16 μηνών, καταλήγοντας σε ένα κείμενο που είναι ξεκάθαρο, ισορροπημένο, και κυρίως συγκεντρώνει τη συναίνεση και της Επιτροπής Ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και των κρατών μελών. Έτσι, ο κανονισμός προσεγγίζει τη νομοθεσία των χωρών εκείνων της Ένωσης, οι οποίες διαθέτουν την πλέον προηγμένη νομοθεσία σε ό,τι αφορά στην διαφάνεια, καθώς αναμφίβολα σημειώνεται σημαντική πρόοδος σε σχέση με τις σημερινές πρακτικές· υπογραμμίστηκε εξάλλου ότι ιδιαίτερα δυσχερές ήταν το εγχείρημα αυτό λόγω των διαφορετικών διοικητικών παραδόσεων και νοοτροπιών των 15 κρατών

¹⁵² Το ίδιο το Συμβούλιο χαιρέτησε την έκδοση του Κανονισμού 1049/2001/EK με την έκδοση «Συμπερασμάτων του Συμβουλίου για τη Δημοσιότητα, τη Διαφάνεια και την Ορθή Διοικητική Συμπεριφορά», τα οποία εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο των Γενικών Υποθέσεων της 25^{ης}

μελών. Λογικό είναι, λοιπόν, το κείμενο αυτό να μην είναι τέλειο, αλλά αποτελεί την καλύτερη δυνατή πρόταση που μπορεί να κατατεθεί ρεαλιστικά αυτή τη στιγμή. Συνεπώς, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε ότι η εν λόγω πρόταση κανονισμού έπρεπε να υπερψηφισθεί και να εφαρμοσθεί ταχύτατα, έγιναν αποδεκτές όλες οι τροπολογίες των εισηγητών, οι οποίες εγκρίθηκαν από την Επιτροπή Ελευθεριών του Πολίτη κατά τη συνεδρίασή της, της 25^{ης} Μαρτίου 2001. Η Επιτροπή, εξάλλου, δεσμεύτηκε ότι, ανταποκρινόμενη πλήρως στα καθήκοντά της του θεματοφύλακα του κοινοτικού δικαίου, θα κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια, ούτως ώστε όταν ο κανονισμός αυτός εγκριθεί να τύχει άμεσης πρακτικής εφαρμογής στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁵³.

2.7 Οι Καινοτομίες του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ

Από την ως ανάλυση, γίνεται εμφανές ότι το κείμενο του Κανονισμού διέπεται από ένα πνεύμα καινοτομιών σ' ό,τι αφορά στη θέσπιση ενός ευρύτερου συστήματος πρόσβασης στα έγγραφα, οι οποίες μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- **Δικαίωμα γενικής και άνευ όρων πρόσβασης:** Το δικαίωμα πρόσβασης παραχωρείται πλέον σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με αποτέλεσμα να επεκτείνεται πέρα από τα στενά πλαίσια του όρου «πολίτης». Το πρόσωπο αυτό σε καμία περίπτωση δεν οφείλει να δικαιολογήσει την αίτησή του.

- **Ευρύτητα ορισμού της έννοιας «έγγραφο»:** Ο ορισμός «έγγραφο» καλύπτει κάθε πληροφορία που διατηρείται σε οποιαδήποτε μορφή: χαρτί, ηλεκτρονική μορφή, ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή. Μόνος περιορισμός αποτελεί η άμεση συσχέτισή του με τις αρμοδιότητες του εξεταζόμενου θεσμικού οργάνου.

Ιουνίου 2001, 2362η σύνοδος έγγρ. 10228/01 (Presse 250), και που είχαν βασισθεί στο έγγρ. 10205/01 της 21^{ης}/6/2001.

¹⁵³ βλ. και το Information Memo της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Directorate B SG.B.2: Transparency, access to documents, relations with civil society, 11/6/2001.

- **Αρχή της πρόκλησης ζημίας:** Καμία κατηγορία εγγράφων δεν εξαιρείται από το δικαίωμα πρόσβασης, ούτε και τα διαβαθμισμένα έγγραφα. Η άρνηση γνωστοποίησης ενός εγγράφου πρέπει να βασίζεται σε ανάλυση της ζημίας που θα προκαλούσε η γνωστοποίησή του σε ένα δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον που αναφέρεται ρητά στον Κανονισμό.

- **Διοικητική προσφυγή:** Κάθε απόφαση που αρνείται, έστω και εν μέρει, την πρόσβαση σε έγγραφο μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διοικητικής προσφυγής στο αρμόδιο θεσμικό όργανο (αίτηση θεραπείας). Μετά από μια τέτοια «επιβεβαιωτική αίτηση», το θεσμικό όργανο είναι υποχρεωμένο να επανεξετάζει την αίτηση πρόσβασης. Κάθε επιβεβαίωση της άρνησης πρέπει να είναι δεόντως αιτιολογημένη και είναι δυνατό να ασκείται δικαστική προσφυγή σε βάρος της ή καταγγελία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή.

- **Κατάργηση του κανόνα του συντάκτη:** Το δικαίωμα πρόσβασης έχει επεκταθεί σε όλα τα έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους τα αφορόμενα θεσμικά όργανα, περιλαμβανομένων των εγγράφων που προέρχονται από τρίτους, είτε αποτελεί εξωκοινοτικό θεσμό είτε τρίτο κράτος. Μπορεί, κατά συνέπεια, να γίνει αντιληπτή η επίδραση που θα έχει η εν λόγω ρύθμιση σε αιτήσεις πρόσβασης, που θα κατατεθούν για έγγραφα που εντάσσονται στον β' και γ' πυλώνα¹⁵⁴.

- **Προσαρμογή του καθεστώτος των εξαιρέσεων:** Στο κείμενο του Κανονισμού προστέθηκε ειδική εξαίρεση που καλύπτει τους τομείς της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων, δεδομένου ότι τα έγγραφα αυτά περιλαμβάνονται στο εξής στο πεδίο εφαρμογής¹⁵⁵. Μια άλλη ειδική εξαίρεση αφορά στις νομικές γνώμοδοτήσεις. Για την ακρίβεια, δεν πρόκειται για επέκταση του καθεστώτος των εξαιρέσεων, αλλά για την ενσωμάτωση της νομολογίας σε αυτό τον τομέα¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Peers, Steve (2002) "Access to Information on EU External Relations and Justice and Home Affairs" στο Deckmyn, Veerle (ed.), Increasing Transparency in the EU?, EIPA, Conference Proceedings, σ.σ.209-229, σελ. 218-219.

¹⁵⁵ Είχαν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος πρόσβασης του Συμβουλίου με την απόφαση 2000/527 που τροποποιεί την απόφαση 93/731.

¹⁵⁶ Υπόθεση T-610/97 R, Carlsen κ.α κατά Συμβουλίου, T-44/97 και Ghignone κ.α κατά Συμβουλίου.

- **Εξισορρόπηση των συμφερόντων:** Ο κανονισμός προβλέπει ότι η προστασία ορισμένων συμφερόντων πρέπει να εξισορροπείται με το δημόσιο συμφέρον που συνδέεται άμεσα με τη γνωστοποίηση των εγγράφων. Εάν το δημόσιο συμφέρον από τη γνωστοποίηση υπερέχει, το έγγραφο καθίσταται διαθέσιμο, παρά την ύπαρξη εξαίρεσης από το δικαίωμα πρόσβασης.

- **Μητρώα και απευθείας πρόσβαση στα έγγραφα:** Κάθε θεσμικό όργανο οφείλει να τηρεί δημόσιο μητρώο εγγράφων, διαθέσιμο στο Διαδίκτυο. Επιπλέον, ο κανονισμός καθορίζει ως στόχο να υπάρχει όσο το δυνατό μεγαλύτερη απευθείας πρόσβαση στα έγγραφα με ηλεκτρονική μορφή.

- **Μερική πρόσβαση:** Η αρχή αυτή που απορρέει από τη νομολογία¹⁵⁷ περιλαμβάνεται στον κανονισμό (άρθρο 4 παράγραφος 6). Κάθε μέρος ενός εγγράφου που δεν καλύπτεται από κάποια από τις εξαιρέσεις πρέπει να γνωστοποιείται, εκτός και αν η επιλογή των αποσπασμάτων που πρόκειται να κοινοποιηθούν αντιπροσωπεύει δυσανάλογα μεγάλο διοικητικό φόρτο εργασίας σε σχέση με την ενημερωτική αξία που περιέχουν αυτά τα αποσπάσματα.

- **Περιορισμένες προθεσμίες απάντησης:** Η προθεσμία απάντησης του ενός μηνός μειώθηκε σε 15 εργάσιμες ημέρες, με δυνατότητα να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις.

2.8 Μια πρώτη αξιολόγηση του Κανονισμού

Εκείνο το οποίο κατ' αρχήν θα πρέπει να επισημανθεί είναι ότι με τον νέο Κανονισμό θεσπίζεται τεκμήριο υπέρ της πρόσβασης του κοινού σε όλα τα έγγραφα και σε όλους τους τομείς των δραστηριοτήτων της Ένωσης, λαμβάνοντας βεβαίως υπόψη και τις όποιες απαγορεύσεις που αφορούν σε τομείς οι οποίοι σχετίζονται άμεσα με μια από τις απαριθμούμενες εξαιρέσεις.

¹⁵⁷ Απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-14/98 Hautala κατά Συμβουλίου και απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-353/99 Συμβούλιο κατά Hautala. Βλ. επίσης απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-204/99 Mattila κατά Συμβουλίου και Επιτροπής.

Η πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούν στις δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων δίνει ουσιαστικά τη δυνατότητα στους πολίτες να αναζητούν ευθύνες από τα διοικητικά όργανα της Ε.Ε., ενθαρρύνοντας τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα και ενισχύοντας τη δημοκρατία.

Προσπαθώντας να προσεγγίσει κανείς καλύτερα το νομοθετικό αυτό κείμενο, θα πρέπει να σταθεί κατ' αρχάς στο άρθρο 4, το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο ίσως άρθρο, όπου και περιλαμβάνεται οι περιορισμοί της διαφάνειας, και του οποίου περιορίστηκε σημαντικά η εμβέλεια, μια που οι όποιοι περιορισμοί συνδέθηκαν πλέον με προϋποθέσεις. Πρέπει πάντοτε να προβάλλονται λόγοι για το απόρρητο των εγγράφων, αλλά ταυτόχρονα να παρέχονται και δυνατότητες ελέγχου από τον Διαμεσολαβητή ή τα Ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα.

Κατά δεύτερον, παρουσιάζεται μια διεύρυνση του όρου «έγγραφο», το οποίο ερμηνευτικά και επεκτείνοντας τον όρο «ηλεκτρονική μορφή» - είναι δυνατόν να συμπεριλάβει και το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

Η δημιουργία ενός μητρώου, όπου θα καταχωρούνται όλα τα έγγραφα με το όνομα και το θέμα τους, και το οποίο μητρώο θα δημοσιεύεται στο Διαδίκτυο, αποτελεί μια πολύ σημαντική εξέλιξη, μια που όπως είδαμε και στα στατιστικά του Συμβουλίου, υπάρχει καθημερινά μεγάλος αριθμός επισκεπτών των ηλεκτρονικών σελίδων των κοινοτικών θεσμικών οργάνων.

Δυστυχώς, όμως, διαπιστώνεται ότι η εθνική νομοθεσία, που υπερβαίνει αυτόν τον Κανονισμό - και αυτό άλλωστε αποτελεί ένα λεπτό σημείο ιδίως για τις χώρες που επιδεικνύουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην πρόσβαση στα έγγραφα - ουσιαστικά παρεμποδίζεται από τις διατάξεις αυτού του κανονισμού. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 5 συνεπάγεται χωρίς αμφιβολία αποδυνάμωση των κανόνων δημοσιοποίησης και πρόσβασης του κοινού που ισχύουν επί παραδείγματι στα σκανδιναβικά κράτη, με αποτέλεσμα να αποκλείεται η θέσπιση καλύτερων εθνικών κανόνων στο πεδίο της πρόσβασης.

Αν προσπαθήσει, τέλος, κανείς να απαντήσει στο ερώτημα για το αν αυτός ο Κανονισμός είναι ικανοποιητικός, η απάντηση δυστυχώς θα πρέπει να είναι αρνητική. Αναμφισβήτητα, αρκετά είναι τα μέρη τα οποία θα μπορούσαν να υποστούν βελτιώσεις, όπως για παράδειγμα ο τρόπος

χειρισμού των εγγράφων τρίτων και η καταγραφή των απορρήτων εγγράφων, καθώς και ορισμένα άλλα θέματα¹⁵⁸.

Εντούτοις, είναι καλύτερο να υφίσταται αυτή τη στιγμή στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο ένας Κανονισμός που να διέπει τους κανόνες πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, παρά να συνεχιστεί το μέχρι πρότινος καθεστώς των Αποφάσεων των Θεσμικών οργάνων.

Παράλληλα, όμως, το κείμενο του Κανονισμού αποτελεί ένα άριστο μέσο διάχυσης καλών πρακτικών, επί θεμάτων διαφάνειας και πρόσβασης, από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των σκανδιναβικών κρατών προς τις χώρες του Νότου.

Σε θετική, επίσης, λογική κινείται και η δυνατότητα μερικής θεραπείας, σε περίπτωση άρνησης πρόσβασης, με τον την δυνατότητα που παρέχεται προσφυγής τόσο στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, όσο και στο Πρωτοδικείο και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Με άλλα λόγια, ο Κανονισμός δείχνει την πρόθεση της Ένωσης να αναδείξει και να προστατέψει το δικαίωμα της πρόσβασης, και αυτό ουσιαστικά αποτελεί μια εξέλιξη υπέρ του πολίτη. Δεν θα πρέπει να λησμονείται άλλωστε, ότι οι όποιες αδυναμίες του παρόντος κειμένου είναι δυνατόν να τροποποιηθούν στο μέλλον ακολουθώντας τη διαδικασία της συναπόφασης.

¹⁵⁸ Άκρως ενδιαφέρουσα υπήρξε και η «αρθρογραφική» διαμάχη μεταξύ του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και του Προέδρου της Επιτροπής κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο του νέου Κανονισμού, σχετικά με το τι κανόνες θα έπρεπε να περιλαμβάνει το νέο κείμενο, βλ. γι' αυτό Söderman, Jacob (2000), "The EU's Transparent Bid for Opacity", *The Wall Street Journal*, 24/2, και την απάντηση στο Prodi, Romano (2000), "Let's Be Crystal Clear", *The Wall Street Journal*, 9/3.

Κεφάλαιο 3

Ζητήματα σχετιζόμενα με τον Κανονισμό

3.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο, η ανάλυση θα επικεντρωθεί σε τρία βασικά ζητήματα τα οποία σχετίζονται άμεσα με την εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, και πιο συγκεκριμένα, η περίπτωση της πρόσβασης στα έγγραφα βάσει μιας εθνικής νομοθεσίας, η περίπτωση των ιστορικών αρχείων, αλλά και η πρακτική εφαρμογή του Κανονισμού από τα τρία θεσμικά όργανα¹⁵⁹.

3.2 Πρόσβαση στα έγγραφα βάσει μιας εθνικής νομοθεσίας

Ο κανονισμός 1049/2001/ΕΚ δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα. Εντούτοις, για να εξασφαλιστεί σχετική συνέπεια ως προς τον χειρισμό των αιτήσεων πρόσβασης σε κοινοτικά έγγραφα από τις εθνικές αρχές, το άρθρο 5 του κανονισμού ορίζει ότι το κράτος μέλος που λαμβάνει αίτηση για πρόσβαση σε έγγραφο ενός θεσμικού οργάνου πρέπει να ζητεί τη γνώμη του οργάνου – συντάκτη, εκτός και αν είναι σαφές ότι το έγγραφο αυτό πρέπει ή δεν πρέπει να δημοσιοποιηθεί. Η απάντηση του κράτους μέλους στην αίτηση πρόσβασης έχει στόχο να μην θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ.

Η διάταξη αυτή είναι λογικό επακόλουθο του άρθρου 4 παράγραφος 5 του κανονισμού που επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να αντιταχθεί στη γνωστοποίηση των εγγράφων του από τα κοινοτικά όργανα. Εφόσον ο κανονισμός δεν θίγει τις εθνικές νομοθεσίες, δεν υπάρχει πλήρης

¹⁵⁹ Σημαντική και ενδιαφέρουσα ανάλυση του εν λόγω θέματος προσφέρει και το άρθρο Peers, Steve (2002), "The new Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis".

παραλληλισμός. Πράγματι, ένα θεσμικό όργανο που λαμβάνει αίτηση πρόσβασης σε έγγραφο ενός κράτους μέλους υποχρεούται να μην το γνωστοποιεί εάν οι εθνικές αρχές που το συνέταξαν αντιτίθενται σε αυτό. Το κράτος μέλος που λαμβάνει αίτηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο ενός εθνικού οργάνου εφαρμόζει τη δική του νομοθεσία. Το άρθρο 5 του κανονισμού απλώς συγκεκριμενοποιεί την έννοια της έντιμης συνεργασίας που αναφέρεται στο άρθρο 10 της Συνθήκης ΕΚ. Εννοείται ότι το κράτος μέλος οφείλει να ζητήσει τη γνώμη του οικείου θεσμικού οργάνου σε περίπτωση αμφιβολίας και να λάβει απόφαση που δεν θα υπονομεύσει την επίτευξη των στόχων του κανονισμού. Στην πράξη, το κράτος μέλος οφείλει να προσαρμόσει τη νομοθεσία του στις διατάξεις του κανονισμού.

Από τότε που τέθηκε σε εφαρμογή ο κανονισμός 1049/2001/ΕΚ, οι διαβουλεύσεις που ζητούνται από τα κράτη μέλη είναι σχετικά λίγες. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν μεγαλύτερη τάση να συμβουλευούνται τα όργανα, κυρίως όταν η αίτηση αφορά μια διαδικασία παράβασης. Άλλα κράτη μέλη έχουν διαβιβάσει προειδοποιητικές επιστολές και αιτιολογημένες γνώμες χωρίς να ζητήσουν προηγουμένως τη γνώμη της Επιτροπής. Η ενημέρωση σχετικά με τις πρακτικές των κρατών μελών σε αυτό τον τομέα εξακολουθεί, ωστόσο, να είναι πολύ αποσπασματική. Δεν είναι, συνεπώς, δυνατό να αξιολογηθεί η σημασία της γνωστοποίησης εγγράφων των κοινοτικών οργάνων από τις κοινοτικές αρχές με βάση τις εθνικές νομοθεσίες.

3.3 Η περίπτωση των ιστορικών αρχείων

Κατ' εφαρμογή του Κανονισμού 354/83 της 1ης Φεβρουαρίου 1983¹⁶⁰, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1700/2003 της 22ας Σεπτεμβρίου 2003¹⁶¹, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα ιστορικά αρχεία της ΕΟΚ και της ΕΚΑΧ, το κοινό έχει δικαίωμα πρόσβασης σε όλα τα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων μετά την παρέλευση τριακονταετίας. Σε αυτό το γενικό κανόνα εφαρμόζονται ορισμένες εξαιρέσεις: δεν καθίστανται αυτομάτως διαθέσιμα στο κοινό μόνο τα έγγραφα που περιέχουν είτε δεδομένα

¹⁶⁰ ΕΕ L 43 της 15.2.1983, σ. 1.

¹⁶¹ ΕΕ L 243 της 27.9.2003, σ. 1.

προσωπικού χαρακτήρα, είτε πληροφορίες που θα μπορούσαν να θίξουν εμπορικά συμφέροντα καθώς και ευαίσθητα έγγραφα των οποίων η διαβάθμιση διατηρήθηκε.

Το άρθρο 18 του 1049/2001/ΕΚ, προβλέπει ότι η Επιτροπή εξετάζει κατά πόσον ο Κανονισμός 354/83 είναι σύμφωνος με τις αρχές και τους περιορισμούς που ορίζονται από το νέο κανονισμό σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα¹⁶². Ο κανονισμός που αφορά στο άνοιγμα των ιστορικών αρχείων εντάσσεται στο πεδίο του άρθρου 4 παράγραφος 7 του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ το οποίο ορίζει ότι οι εξαιρέσεις μπορούν να εφαρμοστούν για μέγιστη περίοδο 30 ετών. Πέρα από την περίοδο αυτή, είναι δυνατό να εφαρμοστούν μόνο εξαιρέσεις που αφορούν στην ιδιωτική ζωή (άρθρο 4§1 εδαφ. β') και τα εμπορικά συμφέροντα (άρθρο 4§2 α' περίπτωση), καθώς και το ειδικό καθεστώς των ευαίσθητων εγγράφων. Με την έκδοση του νέου Κανονισμού 1700/2003¹⁶³, ο Κανονισμός 354/83 συμμορφώθηκε πλήρως με τις διατάξεις του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, και με αυτόν τον τρόπο διευκρινίστηκε και υπογραμμίστηκε η λειτουργική συνοχή (αγγλ. functional coherence) μεταξύ του κανονισμού για τα αρχεία και του 1049/2001/ΕΚ όσον αφορά στο θέμα της πρόσβασης στα όργανα και των ενδεχόμενων περιορισμών σ' αυτήν¹⁶⁴.

¹⁶² Βλ. σχετικά την πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου COM(2002) 462 τελικό «που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 354/83 για το άνοιγμα στο κοινό των ιστορικών αρχείων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας», την Έκθεση Α5-0035/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί του ίδιου θέματος (Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Εισηγητής: Marcelino Oreja Arburúa), καθώς και την τροποποιημένη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM(2003) 244 τελικό.

¹⁶³ Ενδιαφέρον, πάντως, προκαλεί το γεγονός ότι ενώ ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ είχε ως νομική βάση το άρθρο 255 ΣυνθΕΚ, το οποίο μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ αποτελεί τη νομική βάση για τα μέτρα που ορίζουν τις αρχές και τις προϋποθέσεις που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, εύλογο θα ήταν να χρησιμοποιούνταν ως νομική βάση και στον νέο Κανονισμό 1700/2003 (διαδικασία συναπόφασης). Εντούτοις, στην πρότασή της η Επιτροπή χρησιμοποίησε ως νομική βάση την ειδική διάταξη του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ (διαδικασία διαβούλευσης). Το επιχείρημα της Επιτροπής για τη συγκεκριμένη επιλογή εδράζεται στο γεγονός ότι ο αρχικός κανονισμός του 1983 για τα ιστορικά αρχεία είχε στόχο να καλύψει έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων καθώς και του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (άρθρο 1 του Κανονισμού 354/83) ενώ το άρθρο 255 της Συνθήκης του Άμστερνταμ αναφέρεται μόνο σε έγγραφα του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

¹⁶⁴ Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι στο παρελθόν τα ευρωπαϊκά όργανα δεν θεώρησαν προτεραιότητα την τήρηση ιστορικών αρχείων και οι πόροι που διατέθηκαν για τον σκοπό αυτό ήταν περιορισμένοι. Από την ετήσια έκθεση του Ινστιτούτου της Φλωρεντίας (European

3.2.1. Καλυπτόμενα θεσμικά όργανα

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του 1700/2003, στο πεδίο του Κανονισμού υπάγεται κάθε όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, καθώς και η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών, οι οργανισμοί και παρεμφερείς φορείς που έχουν κατά καιρούς συσταθεί¹⁶⁵.

3.2.2 Διατήρηση ορισμένων εξαιρέσεων πέρα του ορίου των 30 ετών

Σύμφωνα με το τροποποιημένο άρθρο 2 δύνανται να διατηρηθούν ορισμένες εξαιρέσεις και πέρα του ορίου της τριακονταετίας, για τις κάτωθι περιπτώσεις:

- **Προστασία της ιδιωτικής ζωής** (άρ. 2§2): ο Κανονισμός 354/83 δεν εφαρμόζεται ούτε στους φακέλους του προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ούτε στα έγγραφα που περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την ιδιωτική ή επαγγελματική ζωή συγκεκριμένου ατόμου· τα εν λόγω έγγραφα εξαιρούνται του δικαιώματος πρόσβασης. Η εξαίρεση αυτή μιας κατηγορίας εγγράφων δεν συμβιβάζεται με τη γενική αρχή του 1049/2001/ΕΚ, δυνάμει της οποίας παρέχεται δυνατότητα πρόσβασης σε κάθε έγγραφο εκτός εάν η γνωστοποίηση του περιεχομένου του θα μπορούσε να θίξει κάποιο από τα συμφέροντα που προστατεύονται ρητά από τον κανονισμό. Η προστασία της ιδιωτικής ζωής συνιστά εξαίρεση στο δικαίωμα πρόσβασης, η οποία μπορεί να εφαρμοστεί πέραν της προθεσμίας των τριάντα ετών υπό τους όρους που

University Institute), το οποίο είναι επιφορτισμένο με τη συντήρηση και τη φύλαξη των αρχείων, προκύπτει με σαφήνεια ότι το Ινστιτούτο θεωρεί πεινιχρούς τους χρηματοδοτικούς πόρους που διατέθηκαν και ότι έτσι εμποδίζεται, για παράδειγμα, να προχωρήσει τα σχέδια πληροφορικής. Βλ. σχετικά τις προτάσεις του εισηγητή στην Έκθεση Α5-0035/2003 ό.π.

¹⁶⁵ Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι για να καλυφθεί ένα όσο το δυνατό ευρύτερο πεδίο καλυπτομένων ιστορικών αρχείων προσπίων στο κοινό, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, και η Επιτροπή των Περιφερειών εξομοιώνονται με τα όργανα που αναφέρονται στο άρθρο 7§1 ΣυνθΕΚ.

καθορίζονται από τον Κανονισμό 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας, και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών¹⁶⁶, και ιδίως με τα άρθρα 4 και 5.

- **Προστασία εμπορικών συμφερόντων** (άρ. 2§3): το όργανο, μετά τη λήξη της προθεσμίας των 30 ετών και πριν αποφασίσει να εγκρίνει την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα και στοιχεία των οποίων η γνωστοποίηση θα μπορούσε να θίξει εμπορικά συμφέροντα ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας, ενημερώνει τις επιχειρήσεις ή άλλους ενδιαφερόμενους τρίτους, σύμφωνα με τους όρους εφαρμογής που καθορίζονται από το κάθε όργανο, για την πρόθεσή του να επιτρέψει την πρόσβαση του κοινού στα εν λόγω έγγραφα.

- **Προστασία ευαίσθητων εγγράφων** (άρ. 2§4): ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ ορίζει ότι ευαίσθητα είναι τα έγγραφα που φέρουν τη διαβάθμιση «εμπιστευτικό» ή σε υψηλότερη κατηγορία ασφαλείας με στόχο την προστασία του δημοσίου συμφέροντος όσον αφορά στη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις, τις διεθνείς σχέσεις και τη δημοσιονομική νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους. Το όργανο επαληθεύει μετά την πάροδο των 30 ετών εάν πρέπει να διατηρηθεί η διαβάθμιση ενός εγγράφου ως ευαίσθητου. Εάν αυτό κριθεί σκόπιμο, δεν παρέχεται στο κοινό δυνατότητα πρόσβασης και το έγγραφο αποτελεί το αντικείμενο περιοδικής επανεξέτασης σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1 του Κανονισμού 354/83.

3.2.3 Κατάργηση των εξαιρέσεων ανά κατηγορία

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 1β, 1γ και 2 του Κανονισμού 354/83 δεν είναι προσιτές στο κοινό ορισμένες κατηγορίες εγγράφων: οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί από τον Οργανισμό

¹⁶⁶ ΕΕ L 8 της 12.1.2001. σ.1.

Εφοδιασμού Ευρατόμ, τα έγγραφα και στοιχεία των υποθέσεων ενώπιον του Δικαστηρίου των ΕΚ ως δικαιοδοτικού οργάνου και τα έγγραφα που έχουν διαβαθμισθεί ως εμπιστευτικά ή ως ανήκοντα σε αυστηρότερη κατηγορία ασφαλείας.

Στον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, τα έγγραφα αυτά καλύπτονται από το δικαίωμα πρόσβασης και η γνωστοποίησή τους μπορεί να απαγορευθεί μόνο βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 και των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 9. Γι' αυτόν το λόγο, ο νέος Κανονισμός 1700/2003, κατήργησε το καθεστώς των εξαιρέσεων ανά κατηγορία, όπως όριζε ο 354/83 και να προστατεύονται πλέον με βάση μία από τις εξαιρέσεις στο δικαίωμα πρόσβασης η εφαρμογή της οποίας μπορεί να επεκταθεί δυνάμει του κανονισμού ΕΚ αριθ. 1049/2001/ΕΚ.

Αντίθετα, διατηρήθηκε η εξαίρεση όσον αφορά στο δικαίωμα πρόσβασης του κοινού που προβλέπεται στο άρθρο 3§1α του Κανονισμού 354/83. Η εξαίρεση αυτή αφορά στα έγγραφα που έχουν χαρακτηριστεί με μία από τις διαβαθμίσεις ασφαλείας του απορρήτου οι οποίες προβλέπονται στον Κανονισμό 3/1958 περί εφαρμογής του άρθρου 24 της Συνθήκης Ευρατόμ¹⁶⁷. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹⁶⁸, οι διατάξεις της ΣυνθΕΚ καθώς και εκείνες που έχουν εκδοθεί βάσει αυτής εφαρμόζονται στα θέματα που υπάγονται στη ΣυνθΕΚΑΕ μόνο εφόσον δεν υπάρχουν σχετικές διατάξεις της συνθήκης αυτής. Οι διαβαθμίσεις αυτές δεν καλύπτονται συνεπώς από τους κανόνες πρόσβασης που προβλέπουν οι Κανονισμοί 1049/2001/ΕΚ και 354/83. Αντίθετα, ελλείπει διατάξεων της Ευρατόμ που απαιτούν την εξαίρεση των συμβάσεων εφοδιασμού, η προστασία τους διασφαλίζεται πλέον στο μέτρο που εμπίπτουν στην εξαίρεση όσον αφορά στα εμπορικά συμφέροντα.

¹⁶⁷ ΕΕ 17 της 6.10.1958, σ. 406/58.

¹⁶⁸ Βλ. π.χ. την απόφαση της 15.12.1987, Deutsche Babcock, υπόθεση 328/85, Συλλογή 1987, σ. 5119.

3.3 Η πρακτική εφαρμογή του δικαιώματος πρόσβασης¹⁶⁹

Στο παρόν υποκεφάλαιο εξετάζονται τα διαδικαστικά θέματα της εφαρμογής του κανονισμού, ο φόρτος εργασίας που αυτή συνεπάγεται, οι δυνατότητες προσφυγής και η συνεργασία ανάμεσα στα τρίτα εξεταζόμενα θεσμικά όργανα.

3.3.1. Το αποδεκτό των αιτήσεων

Ο μόνος όρος που θέτει ο κανονισμός για να είναι αποδεκτή μια αίτηση είναι να υποβάλλεται εγγράφως σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Κοινότητας. Τα τρία θεσμικά όργανα έχουν διευκρινίσει στις εκτελεστικές τους διατάξεις τους τρόπους υποβολής μιας αίτησης. Οι αιτήσεις είναι δυνατό να αποστέλλονται ταχυδρομικώς, με τηλεομοιοτυπία ή ηλεκτρονικά. Τα τρία θεσμικά όργανα έχουν διαθέσει στο Διαδίκτυο ηλεκτρονική διεύθυνση στην οποία είναι δυνατό να απευθύνεται κάθε αίτηση και οι αιτούντες που το επιθυμούν μπορούν να χρησιμοποιούν το ηλεκτρονικό έντυπο που είναι διαθέσιμο στους δικτυακούς τόπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Αποστέλλεται στον αιτούντα ηλεκτρονικά απόδειξη παραλαβής, εάν δεν αποσταλεί ταχυδρομικώς.

Όλο και περισσότερες αιτήσεις υποβάλλονται ηλεκτρονικά. Σε πολλές περιπτώσεις, η ηλεκτρονική διεύθυνση δεν επιτρέπει τον προσδιορισμό του αιτούντα. Ο κανονισμός ορίζει ότι ο αιτών δεν οφείλει να αιτιολογήσει την αίτησή του. Ωστόσο, τίποτα δεν απαγορεύει στα θεσμικά όργανα να απαιτήσουν ορισμένες βασικές χρήσιμες πληροφορίες για την επεξεργασία της αίτησης, όπως το όνομα και η διεύθυνση για την αποστολή των εγγράφων σε χαρτί και, ενδεχομένως, για την τιμολόγηση, καθώς και το επαγγελματικό προφίλ του αιτούντα, για στατιστικούς λόγους, με στόχο την αξιολόγηση των

¹⁶⁹ Σ' ό,τι αφορά στο συγκεκριμένο υποκεφάλαιο, χαρακτηριστική και αξιοσημείωτη είναι η συμβολή της ανακοίνωσης COM(2004)45 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία προσεγγίζει το ζήτημα της πρόσβασης από την πρακτική του σκοπιά, παρέχοντας προς αλλίευση σημαντικότερες πληροφορίες για τον τρόπο με τον οποίο κινούνται τα θεσμικά όργανα κατά την εξέταση των αιτήσεων πρόσβασης, καθώς επίσης και προσδιορίζοντας τα πιο συνήθη προβλήματα που παρουσιάζονται στην πράξη.

πρακτικών αποτελεσμάτων του κανονισμού. Η γενικευμένη χρήση ενός ηλεκτρονικού εντύπου, όπως χρησιμοποιήθηκε από την υπηρεσία του πρωτοκόλλου του Κοινοβουλίου, θα επέτρεπε να λαμβάνονται οι ελάχιστες πληροφορίες που πρέπει να περιέχει μια αίτηση η οποία υποβάλλεται ηλεκτρονικά.

3.3.2. Προθεσμίες απάντησης

Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα θεσμικά όργανα χρειάστηκε να παρατείνουν την προθεσμία απάντησης των 15 εργάσιμων ημερών, διότι δεν ήταν δυνατός ο χειρισμός της αίτησης εντός αυτής της προθεσμίας. Το πρόβλημα αυτό αφορά κατά κύριο λόγο την Επιτροπή, η οποία λαμβάνει πολλές τεράστιες ή περίπλοκες αιτήσεις. Επειδή κάθε αίτηση πρέπει να εξετάζεται χωριστά, η προθεσμία των δεκαπέντε εργάσιμων ημερών είναι γενικά ανεπαρκής για το χειρισμό παρόμοιων αιτήσεων. Η παράταση της προθεσμίας αποδίδεται, γενικά, στα ακόλουθα προβλήματα:

- την έρευνα και τον εντοπισμό των εγγράφων (ιδίως όταν πρόκειται για παλαιά έγγραφα),
- τον προσδιορισμό των αιτούμενων εγγράφων, όταν οι αιτήσεις είναι εκτενέστατες και ελάχιστα ακριβείς,
- τον περιορισμένο αριθμό διαθεσίμων ατόμων που να διαθέτουν την απαιτούμενη πείρα για να προσδιορίσουν τη ζημία που θα μπορούσε ενδεχομένως να προκαλέσει η γνωστοποίηση των αιτούμενων εγγράφων,
- την ανάγκη να ζητηθεί η γνώμη τρίτων συντακτών, και
- τη μετάφραση των αιτήσεων και των απαντήσεων.

3.3.3. Σύνθετες, ογκώδεις ή καταχρηστικές αιτήσεις - αναλογικότητα

Ορισμένες αιτήσεις πρόσβασης που αποστέλλονται στην Επιτροπή και το Κοινοβούλιο είναι ανακριβείς, ιδίως όταν αφορούν «κάθε σχετικό έγγραφο» σε ένα τομέα δραστηριοτήτων ή σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Επιπλέον, πολλές αιτήσεις (που απευθύνονται κυρίως στην Επιτροπή) είναι εκτενέστατες, και

ιδίως αυτές που αφορούν ολόκληρους φακέλους (παραδείγματος χάρη σε υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων ή ανταγωνισμού). Η επεξεργασία παρόμοιων αιτήσεων είναι δύσκολη, εφόσον ο κανονισμός προβλέπει αποκλειστικά τη δυνατότητα να παραταθεί η προθεσμία απάντησης, να κληθεί ο αιτών να διευκρινίσει την αίτησή του εάν είναι υπερβολικά ασαφής και δεν επιτρέπει να εντοπισθούν τα σχετικά έγγραφα ή να εξευρεθεί ένας δίκαιος διακανονισμός όταν η αίτηση αφορά ένα υπερβολικά μακροσκελές έγγραφο ή μεγάλο αριθμό εγγράφων (βλέπε άρθρο 6 παράγραφοι 2 και 3 του κανονισμού). Είναι, παραδείγματος χάρη, εφικτό να βρεθεί δίκαιος διακανονισμός με τον χρονικό περιορισμό των αιτούμενων εγγράφων. Είναι επίσης δυνατό να ζητηθεί από τον αιτούντα να έλθει να συμβουλευθεί τους φακέλους επιτόπου. Εντούτοις, οι λύσεις αυτές δεν είναι πάντοτε επαρκείς. Σε περίπτωση αδικαιολόγητων αιτήσεων, η Επιτροπή έχει ήδη επικαλεσθεί την αρχή της αναλογικότητας, απαντώντας στον αιτούντα ότι η επεξεργασία της αίτησής του θα συνεπαγόταν τόσο μεγάλο διοικητικό φόρτο εργασίας που θα υπονόμεινε την αρχή της χρηστής διαχείρισης (κατ' αναλογία με τη μερική πρόσβαση – βλέπε σημείο 3.6). Έχουν ασκηθεί δύο προσφυγές στο Πρωτοδικείο κατά αρνητικών αποφάσεων της Επιτροπής που βασιζόνταν στην αρχή της αναλογικότητας¹⁷⁰.

Το Κοινοβούλιο αποτελεί το μόνο θεσμικό όργανο που διατηρεί συστηματικά ηχητικές και οπτικοακουστικές εγγραφές· πρόκειται κυρίως για συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών και των συνόδων ολομελείας του. Οι υπηρεσίες του λαμβάνουν όλο και περισσότερες αιτήσεις πρόσβασης σε αυτές τις εγγραφές, οι οποίες είναι συνήθως υπερβολικά ογκώδεις. Σε περίπτωση που είναι δυνατό να παραχωρηθεί μόνον μερική πρόσβαση σε αυτές τις εγγραφές, η εξάλειψη των μερών που καλύπτονται από εξαίρεση του δικαιώματος πρόσβασης συνεπάγεται πάρα πολύ μεγάλο φόρτο εργασίας.

Σε αντίθεση με ορισμένες εθνικές νομοθεσίες, ο κανονισμός δεν περιέχει ρήτρες σχετικά με τις καταχρηστικές, επαναλαμβανόμενες ή προδήλως παράλογες αιτήσεις. Παρόμοιες αιτήσεις συνεπάγονται δυσανάλογα μεγάλο φόρτο εργασίας, σε βάρος της επεξεργασίας αιτήσεων

¹⁷⁰ Βλ. υποθέσεις T-2/03 Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής και T-170/03 British American Tobacco (Investments) Ltd κατά Επιτροπής.

που υποβάλλονται από πολίτες οι οποίοι πράγματι επιθυμούν να ενημερωθούν. Το μόνο μέσο άμυνας που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα είναι να επικαλούνται την αρχή της αναλογικότητας (βλέπε ανωτέρω) ή να συνεννοούνται με τον αιτούντα για την εξεύρεση μιας δίκαιης λύσης, όπως προβλέπει το άρθρο 6 παράγραφος 3 του κανονισμού.

Ορισμένες συστηματικές και επαναλαμβανόμενες αιτήσεις συνιστούν ενδεχομένως καταχρηστική χρησιμοποίηση της ισχύουσας ρύθμισης. Παραδείγματος χάρη, πρόκειται για αιτήσεις που έχουν προδηλώνει ως στόχο να τροφοδοτούν σε τακτική βάση συστηματικά εχθρικές προς τις κοινοτικές πολιτικές εκστρατείες. Αυτοί που εξ επαγγέλματος υποβάλλουν αιτήσεις, οι οποίοι εξαντλούν επίσης και τα ένδικα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, θέτουν τα θεσμικά όργανα σε θέση άμυνας με το να υποβάλλουν συνεχώς αιτήσεις τις οποίες αυτά δεν είναι σε θέση να ικανοποιήσουν και οι οποίες είναι προφανώς αντίθετες με το πνεύμα των κανονιστικών διατάξεων.

3.3.4. Πρακτικές λεπτομέρειες της πρόσβασης – τιμολόγηση

Ο κανονισμός προβλέπει ότι η πρόσβαση στα έγγραφα ασκείται είτε με επιτόπου εξέταση, είτε με την έκδοση αντιγράφου (σε χαρτί ή με ηλεκτρονική μορφή).

Τα περισσότερα έγγραφα αποστέλλονται με ηλεκτρονικό τρόπο, ενώ τα παλαιότερα έγγραφα αποστέλλονται κατά κανόνα σε χαρτί. Σε ορισμένες περιπτώσεις που ο όγκος των εγγράφων ήταν πολύ μεγάλος, ζητήθηκε από τον αιτούντα να έλθει να τα συμβουλευθεί επιτόπου.

Στις διατάξεις που εξέδωσαν για την εφαρμογή του κανονισμού, τα θεσμικά όργανα έχουν προβλέψει ένα σύστημα προαιρετικής τιμολόγησης για την παροχή εγγράφων άνω των 20 σελίδων. Εντούτοις, αποδεικνύεται ότι η δυνατότητα τιμολόγησης σπάνια χρησιμοποιείται, λόγω της περιπλοκότητας της διαδικασίας και επειδή το κόστος της τιμολόγησης και της είσπραξης θα ήταν υψηλότερο από τα ποσά που θα εισπράττονταν. Όταν πρόκειται για αιτήσεις που αφορούν ογκωδέστατο υλικό, η ενημέρωση του αιτούντα ότι θα χρεωθεί με τα έγγραφα που θα του χορηγηθούν ενδέχεται να έχει αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Το αποτέλεσμα αυτό είναι, ωστόσο, περιορισμένο

διότι ο σημαντικότερος συντελεστής κόστους, η αναζήτηση και τακτοποίηση των εγγράφων, δεν είναι δυνατόν να τιμολογηθεί.

Η δυνατότητα τιμολόγησης πρέπει να διατηρηθεί, ιδίως στις περιπτώσεις αιτήσεων που αφορούν πράγματι ογκωδέστατο υλικό, αλλά θα έπρεπε ασφαλώς να απλουστευθεί η διαδικασία τιμολόγησης και είσπραξης.

3.3.5. Διαβούλευση με τρίτους

Οι εσωτερικοί κανονισμοί των τριών θεσμικών οργάνων έχουν προβλέψει διαδικασία διαβούλευσης με τρίτους. Η διαδικασία αυτή πρέπει να πραγματοποιείται εγγράφως (κατά κανόνα με ηλεκτρονική αλληλογραφία). Το Κοινοβούλιο επιβάλλει επιτακτική προθεσμία απάντησης πέντε εργάσιμων ημερών, το Συμβούλιο προβλέπει μια «λογική προθεσμία» και η Επιτροπή προθεσμία τουλάχιστον πέντε εργάσιμων ημερών. Όμως, στις δύο περιπτώσεις, η διαβούλευση πρέπει να παρέχει στα θεσμικά όργανα τη δυνατότητα να τηρούν την καθορισθείσα από τα άρθρα 7 και 8 του κανονισμού προθεσμία απάντησης.

Όταν η αίτηση αφορά έγγραφα κρατών μελών, έχει συμφωνηθεί τα μέλη της ομάδας ενημέρωσης του Συμβουλίου να διαδραματίζουν ρόλο ενδιάμεσου. Συνεπώς, οι αιτήσεις διαβούλευσης πρέπει να απευθύνονται σε αυτούς.

Κατά κανόνα, τα τρίτα μέρη τηρούν λογικές προθεσμίες απάντησης.

Η διαβούλευση με τρίτους συντάκτες συνεπάγεται μεγάλο διοικητικό φορτίο, ιδίως όταν οι αιτήσεις αφορούν έναν ογκώδη πλήρη φάκελο με πολλά έγγραφα πολλών διαφορετικών συντακτών. Η συνεννόηση με τρίτους πρέπει να προβλέπεται ρητά ως αιτία παράτασης της προθεσμίας απάντησης.

Εξάλλου, το καθένα από τα τρία θεσμικά όργανα έχει δεσμευθεί να διαβουλευεται συστηματικά με τα άλλα δύο, όταν μια αίτηση αφορά την πρόσβαση σε έγγραφο άλλου οργάνου¹⁷¹. Για το σκοπό αυτό, έχουν συνάψει ένα «*Μνημόνιο συμφωνίας*», που υπεγράφη στις 9 Ιουλίου 2002 από τους αντιπροσώπους των τριών Γενικών Γραμματειών. Αυτό το *Υπόμνημα* έχει

¹⁷¹ Βλέπε άρθρο 15, παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ.

εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα στην πράξη πολύ ικανοποιητικά και οι απαντήσεις στην αίτηση διαβούλευσης είναι συνήθως ταχύτατες.

3.3.6. Εσωτερική διοικητική προσφυγή

Ο κανονισμός προβλέπει ρητά μια εσωτερική διαδικασία διοικητικής προσφυγής κατά κάθε απόφασης που αρνείται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο (13^η αιτιολογική σκέψη και άρθρα 7 και 8). Αυτή η προσφυγή έχει τη μορφή υποβολής νέας αίτησης, η οποία αποκαλείται *επιβεβαιωτική αίτηση*. Κάθε (μερικώς) αρνητική απόφαση ενημερώνει τον αιτούντα για τη δυνατότητά του να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση εντός 15 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της απάντησης.

Οι επιβεβαιωτικές αιτήσεις εξετάζονται από μια διαφορετική υπηρεσία από αυτήν που έλαβε την αρχική απόφαση.

Στο Κοινοβούλιο, οι αρχικές αποφάσεις λαμβάνονται από το Γενικό Γραμματέα ή από έναν εξουσιοδοτημένο υπάλληλο, εκτός αν η αίτηση αφορά ευαίσθητο έγγραφο. Σε αυτή την περίπτωση και για τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις, την απόφαση την λαμβάνει το Προεδρείο του Κοινοβουλίου.

Στο Συμβούλιο, οι αρχικές αποφάσεις λαμβάνονται επίσης από τη Γενική Γραμματεία. Αρμόδιο να λάβει απόφαση για επιβεβαιωτικές αιτήσεις είναι το Συμβούλιο. Συνήθως, οι αποφάσεις λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία μετά από πρόταση της ομάδας ενημέρωσης και της επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων.

Η Επιτροπή λειτουργεί με περισσότερο αποκεντρωτικό τρόπο, λόγω του μεγέθους των υπηρεσιών της και των αρμοδιοτήτων της κάθε Γενικής Διεύθυνσης. Οι αρχικές αποφάσεις λαμβάνονται από τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή ή από έναν εξουσιοδοτημένο από αυτόν υπάλληλο. Ο Γενικός Γραμματέας αποφασίζει, με εξουσιοδότηση που του έχει δώσει το Σώμα των Επιτρόπων, για τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις. Για να διασφαλισθεί η ανεξαρτησία της OLAF σε θέματα ερευνών, η αρμοδιότητα λήψης απόφασης έχει ανατεθεί στο Γενικό Διευθυντή αυτής της υπηρεσίας, όταν τα αιτούμενα

έγγραφα αφορούν δραστηριότητες έρευνας της υπηρεσίας¹⁷². Οι αρχικές αιτήσεις που αφορούν έγγραφα της Γενικής Γραμματείας και της OLAF εξετάζονται σε επίπεδο Διευθυντών, έτσι ώστε να διατηρηθεί η δυνατότητα ανεξάρτητης επανεξέτασης των αιτήσεων από τη Γενική Γραμματεία ή από τον Γενικό Διευθυντή της OLAF.

Το σύστημα λήψης απόφασης σε δύο επίπεδα (αρχικές αιτήσεις και επιβεβαιωτικές αιτήσεις) έχει λειτουργήσει ικανοποιητικά. Παρέχει στον αιτούντα μια απλή δυνατότητα προσφυγής, χωρίς διατυπώσεις, καθώς και εγγύηση ότι η αίτησή του επανεξετάζεται από μια διαφορετική αρχή από αυτήν που του αντέταξε την αρχική αρνητική απάντηση. Αυτό συνάγεται κυρίως από τον αριθμό των αρχικών αποφάσεων οι οποίες τροποποιήθηκαν στο στάδιο της επιβεβαιωτικής αίτησης (33,1% στην Επιτροπή). Εντούτοις, επειδή η διαδικασία λήψης απόφασης για τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις είναι χρονοβόρα, η προθεσμία απάντησης των 15 ημερών είναι κατά κανόνα ανεπαρκής.

3.3.7. Τα εξωτερικά ένδικα μέσα

Σε περίπτωση επιβεβαίωσης της αρνητικής απάντησης, ο αιτών ενημερώνεται για τα ένδικα μέσα που έχει στη διάθεσή του κατά της αρνητικής απάντησης: να καταθέσει προσφυγή αναίρεσης στο Πρωτοδικείο ή να υποβάλει καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή.

Από τις επτά καταγγελίες που έχουν υποβληθεί στον Διαμεσολαβητή:

- οι πέντε περατώθηκαν χωρίς να διαπιστωθεί κακοδιαχείριση¹⁷³
- για μία διατυπώθηκε κριτική παρατήρηση¹⁷⁴
- για μία έχει συνταχθεί σχέδιο σύστασης, η οποία όμως έχει κλείσει, εφόσον παρόμοιο ζήτημα εκκρεμεί ενώπιον του Πρωτοδικείου¹⁷⁵.

¹⁷² Δραστηριότητες που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2 της απόφασης 1999/352

¹⁷³ Καταγγελίες 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1795/2002/IJH και 412/2003/GG.

¹⁷⁴ Καταγγελία 648/2002/IJH.

¹⁷⁵ Καταγγελία 1015/2002/(PB)IJH.

Το Πρωτοδικείο έχει λάβει απόφαση μόνο για μία υπόθεση, η οποία απέρριψε την προσφυγή του αιτούντα¹⁷⁶.

Σε ορισμένες αιτήσεις που απευθύνθηκαν στην Επιτροπή, ο αιτών επιχείρησε να αποκτήσει έγγραφα η πρόσβαση στα οποία είχε του απαγορευθεί με απόφαση εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου. Πράγματι, ένα εθνικό δικαιοδοτικό όργανο μπορεί να απαιτήσει από την Επιτροπή να του κοινοποιήσει έγγραφα¹⁷⁷. Τα έγγραφα, όμως, που διαβιβάζονται στο πλαίσιο μιας τέτοιας αίτησης προορίζονται αποκλειστικά για το ενδιαφερόμενο δικαιοδοτικό όργανο και δεν είναι δυνατό να γνωστοποιούνται.

3.3.8. Διοικητικός φόρτος εργασίας για τα αρμόδια θεσμικά όργανα

Η επεξεργασία των αιτήσεων πρόσβασης στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων επέφερε σημαντικά μεγάλο φόρτο εργασίας από τότε που τέθηκε σε εφαρμογή ο κανονισμός, και λόγω της σημαντικής αύξησης του αριθμού των αιτήσεων και επειδή ο χαρακτήρας τους γίνεται όλο και πιο περίπλοκος. Τα ζητήματα που έχουν λάβει ευρεία δημοσιότητα στα μέσα μαζικής ενημέρωσης αφορούν συνήθως πολλαπλές αιτήσεις. Η επεξεργασία των αιτήσεων συνιστά συχνά πρόσθετο φόρτο εργασίας για υπηρεσίες που έχουν ήδη μεγάλο φόρτο. Τέλος, οι σύνθετες και ογκώδεις αιτήσεις απαιτούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες την κινητοποίηση διοικητικών πόρων η οποία θα ήταν ενδεχομένως σημαντική, ακόμη και υπερβολική, ανάλογα με τη φύση και τον όγκο των αιτούμενων εγγράφων.

Η επεξεργασία αιτήσεων πρόσβασης απαιτεί συχνά σημαντική εργασία εντοπισμού και αναζήτησης των σχετικών εγγράφων, ιδίως στην Επιτροπή. Όταν μια αίτηση αφορά έναν πλήρη φάκελο, η έννοια «φάκελος», όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τον αιτούντα, δεν αντιστοιχεί αναγκαστικά στη λογική με την οποία οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν οργανώσει τους φακέλους τους.

Τα τρία θεσμικά όργανα βρίσκονται σε διαδικασία υλοποίησης φιλόδοξων έργων αναφορικά με την ηλεκτρονική διαχείριση και αρχειοθέτηση

¹⁷⁶ Προμνημονευθείσα υπόθεση T-76/02, *Messina κατά Επιτροπής*.

¹⁷⁷ Διατάγματα του Δικαστηρίου της 13.7.1990 και της 6.12.1990 στην υπόθεση C-2/88 *Imm. Zwartveld κ.α...*

των εγγράφων. Στο μέλλον, η συστηματική καταγραφή των εγγράφων σε εσωτερικά ηλεκτρονικά μητρώα θα διευκολύνει τον εντοπισμό και την αναζήτηση των εγγράφων και θα συμβάλει στο να μειωθεί στο μέλλον ο μεγάλος διοικητικός φόρτος εργασίας που προκύπτει από την αναζήτηση των εγγράφων.

Για να μπορούν να εγγραφθούν την καλύτερη δυνατή εφαρμογή του κανονισμού, τα θεσμικά όργανα έχουν οργανώσει σημαντικές δραστηριότητες ευαισθητοποίησης, ενημέρωσης κατάρτισης του προσωπικού τους (κυρίως με τη δημοσίευση εσωτερικών οδηγιών ή και την οργάνωση προγραμμάτων κατάρτισης). Οι δραστηριότητες αυτές πρέπει να συνεχιστούν και να ενισχυθούν για να βελτιωθεί ο βαθμός εξοικείωσης των υπαλλήλων με τους κανόνες που αφορούν την πρόσβαση στα έγγραφα.

Κεφάλαιο 4

Η Συμβολή της νομολογίας του Δ.Ε.Κ. και Π.Ε.Κ. στη διαμόρφωση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ

4.1 Εισαγωγή

Τόσο το Δικαστήριο όσο και το Πρωτοδικείο συνέβαλαν καταλυτικά στην προαγωγή της δημόσιας πρόσβασης στα έγγραφα της Ε.Ε., μολοντί αρχικά δεν υφίστατο ρητή βάση στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο για το θέμα αυτό¹⁷⁸. Ο αριθμός των υποθέσεων που εξέτασαν τα δικαστικά όργανα της Ένωσης συνέβαλαν στην αποσαφήνιση των βασικών κανόνων όσον αφορά στην πρόσβαση στα έγγραφα, περιορίζοντας κυρίως το ευρύ φάσμα της εξαιρετικά ασαφούς ερμηνείας των δύο γενικότερων εξαιρέσεων, δηλ. της προστασίας της εμπιστευτικότητας των διαδικασιών των θεσμικών οργάνων και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, απαιτώντας από το θεσμικό όργανο να αποδείξει ότι στάθμισε πραγματικά την ανάγκη επίκλησης των δύο αυτών εξαιρέσεων κατά περίπτωση, έναντι του εν δυνάμει αντικρουόμενου κριτηρίου που αναφέρεται στο δικαίωμα ενημέρωσης του κοινού.

Η αναφορά στη νομολογία των δύο αυτών δικαιοδοτικών οργάνων κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να διαπιστωθούν οι θεμελιώδεις βάσεις και αρχές της πρόσβασης στα έγγραφα, όπως τέθηκαν κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του εν λόγω καθεστώτος, της ερμηνείας των εξαιρέσεων, που κατά καιρούς προβάλλονταν από τα θεσμικά όργανα, καθώς επίσης και το βαθμό έμπνευσης και επιρροής που αποτέλεσε η νομολογία στην εκπόνηση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ.

¹⁷⁸ Στόχος του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η παρουσίαση της νομολογίας του ΔΕΚ και του ΠΕΚ κατά τρόπο συγκεντρωτικό και όχι διακρινόμενο ανάλογα με τις αποφάσεις που ελήφθησαν από το ένα ή το άλλο όργανο. Ακολουθείται, λοιπόν, το κριτήριο της θεματικής αναφοράς, το οποίο κρίνεται ότι θα βοηθήσει πολύ περισσότερο τον αναγνώστη στην καλύτερη αντίληψη των αρχικών κανόνων που διέπουν την πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα.

4.2 Η Νομική Βάση της Απόφασης 93/731

Στην πρώτη προσφυγή κατά του Συμβουλίου για την εν λόγω Απόφαση προέβη η Ολλανδία¹⁷⁹. Στην Υπόθεση **C-58/94 Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως** της 30^{ης} Απριλίου 1996¹⁸⁰, η Ολλανδία προσέφυγε υποστηρίζοντας ότι ένα ζήτημα διαφάνειας άμεσα συνδεδεμένο με την ουσία της δημοκρατίας, λύθηκε βάση των προβλεπομένων διατάξεων για την εσωτερική λειτουργία των οργάνων. Ως εκ τούτου προσέφυγε στο Δ.Ε.Κ. εναντίον του Συμβουλίου, ζητώντας την ακύρωση της απόφασης 93/731, με το επιχείρημα ότι το Συμβούλιο ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, ρυθμίζοντας ένα ζήτημα διαφάνειας βάσει του άρθρου 151§3.

Κατ' αρχήν αξίζει να σημειώσουμε ότι το ΔΕΚ στη νομολογία του έχει αρκετές φορές εμπνευστεί από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 6§2, π.α. ΣΤ Συνθήκη), όπως επίσης και από τις γενικές κατευθύνσεις των διεθνών Συνθηκών για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τις οποίες τα κράτη μέλη έχουν συνάψει κατά καιρούς.

Γι' αυτό δεν θα πρέπει να μας ξαφνιάζει ότι ο Γενικός Εισαγγελέας του ΔΕΚ, Tesaurο, στις Προτάσεις του της 28^{ης} Νοεμβρίου 1995 στην Ολλανδία, θεώρησε ότι «η βάση του δικαιώματος αυτού πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στη δημοκρατική αρχή, η οποία αποτελεί ένα από τα θεμελιακά στοιχεία του κοινοτικού οικοδομήματος και έχει πλέον καθιερωθεί με το προοίμιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ (σημ. 21) και το άρθρο ΣΤ των κοινών διατάξεων. Επομένως, αν ληφθεί υπόψη η διαπιστωθείσα εξέλιξη των εννόμων τάξεων των κρατών μελών, ουσιώδες στοιχείο της αρχής αυτής αποτελεί πλέον το δικαίωμα προσβάσεως στα επίσημα έγγραφα».

Στην απόφασή του το ΔΕΚ, υποστήριξε ότι στα περισσότερα κράτη μέλη η εσωτερική ρύθμιση καθιερώνει πλέον κατά τρόπο γενικό, ως συνταγματική ή νομοθετική αρχή, το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που

¹⁷⁹ Agence Europe (1995b) «Court of Justice: Netherlands challenges Council Decision on access to documents for legal reasons», 4 July.

¹⁸⁰ [1996] Συλλογή σελ. I-2169.

κατέχουν οι δημόσιες αρχές. Το ΔΕΚ θεώρησε ότι η εξέλιξη αυτή «αφήνει να φανεί μια προοδευτική επιβεβαίωση του δικαιώματος προσβάσεως των ιδιωτών στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές, καθώς και ότι κατά συνέπεια αυτής της εξέλιξης, το Συμβούλιο έκρινε αναγκαίο να τροποποιήσει τους κανόνες της εσωτερικής του οργανώσεως, οι οποίοι μέχρι τότε βασίζονταν στην αρχή του απορρήτου. Παράλληλα, πρόσθεσε ότι «επί όσο χρόνο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση ως προς το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτά οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία». Τελικά, το ΔΕΚ έκρινε ότι στην παρούσα φάση που βρίσκεται το κοινοτικό δίκαιο «το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα έχοντα προορισμό να αντιμετωπίζουν τις αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει», και κατά συνέπεια απέρριψε την προσφυγή.

Αξίζει, πάντως να σημειωθεί ότι στην περίπτωση που το Δικαστήριο αρνείται την ύπαρξη ενός γενικού κανόνα στο κοινοτικό δίκαιο για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, όπως υποστήριξε στην παραπάνω υπόθεση, η νομική βάση θα έπρεπε να εξευρεθεί σε άλλο σημείο, όπως για παράδειγμα στους εσωτερικούς κανονισμούς λειτουργίας των θεσμικών οργάνων. Όπως, άλλωστε σημείωσε και το ίδιο το ΔΕΚ στην απόφασή του «τίποτε δεν κωλύει μια ρύθμιση σχετικά με την εσωτερική οργάνωση των εργασιών ενός θεσμικού οργάνου να παραγάγει τέτοια αποτελέσματα» (σκ. 38)¹⁸¹.

Ο Γενικός Εισαγγελέας Tesouro, στις προτάσεις, έκανε σαφές ότι «κάθε φορά που θεσπίζονται κανόνες συμπεριφοράς, τα όργανα δεν μπορούν στη συνέχεια να παρεκκλίνουν από αυτούς χωρίς να διευκρινίζουν τους σχετικούς λόγους και ότι, αν πράξουν αυτό, παραβιάζεται η αρχή της ίσης

¹⁸¹ Ως προς το θέμα αυτό θα μπορούσαμε να παραπέμψουμε στις αποφάσεις της 7^{ης} Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima κατά Συμβουλίου, [1991] Συλλογή σελ. I-2069, σκέψεις 49 και 50, και της 15^{ης} Ιουνίου 1994, C-137/92 P, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., [1994] Συλλογή, σελ. I - 2555, σκέψεις 75 και 76.

μεταχειρίσεως»¹⁸². Κατά συνέπεια, παρέχεται η δυνατότητα στους ενδιαφερομένους «να αξιώσουν από το Συμβούλιο την τήρηση των κανόνων που επέβαλε στον εαυτό του για την εξέταση των αιτήσεων προσβάσεως στα έγγραφα· εντούτοις, η δυνατότητα επικλήσεως των ως άνω κανόνων καθόλου δεν σημαίνει ότι οι κανόνες αυτοί είναι εκείνοι επί των οποίων στηρίζεται το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών», μια που το εν λόγω δικαίωμα προϋπήρχε της εκδόσεως του νέου εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, όπως επίσης και της Αποφάσεως 93/731. Και ο Εισαγγελέας καταλήγει υπογραμμίζοντας ότι «οι βαλλόμενες πράξεις περιορίζονται να οργανώσουν τη λειτουργία του οργάνου λαμβάνοντας υπόψη το δικαίωμα αυτό· εξάλλου, ούτε θα μπορούσε να είναι διαφορετικό το περιεχόμενο των πράξεων αυτών, καθότι ακριβώς η προεπιλεγείσα για την έκδοσή τους νομική βάση αποδεικνύει ότι αυτός ήταν ο επιδιωκόμενος στόχος και όχι κανένας άλλος» (σκ. 20). Εύκολα, επομένως, διαπιστώνουμε ότι το Δικαστήριο ακολούθησε την παραπάνω αιτιολόγηση και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επίδικη Απόφαση θα πρέπει να θεωρηθεί ως μέτρο που ως προορισμό του έχει να αντιμετωπίσει τις αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου, και κατ' επέκταση να συμβάλει στην ορθή διοίκηση.

4.3 Οι Εξαιρέσεις του 4§1 και τα θέματα Νομικής Υπηρεσίας

Το ζήτημα των **γνωμοδοτήσεων της Νομικής Υπηρεσίας** αποτέλεσε επίσης ενδιαφέρον θέμα που απασχόλησε το Π.Ε.Κ., στην **Υπόθεση T-610/97, Hanne Norup Carlsen κατά Συμβουλίου**¹⁸³, στα πλαίσια της διαδικασίας λήψεως ασφαλιστικών μέτρων με την οποία ζητείται από το Συμβούλιο να κοινοποιήσει στο Højesteret (Ανώτατο Δικαστήριο της Δανίας) και στους διαδίκους σε υπόθεση ενώπιον του δικαστηρίου αυτού, έγγραφα

¹⁸² Για την εν λόγω αρχή ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ανατρέξει στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 30^{ης} Ιανουαρίου 1974 στην Υπόθεση 148/73, Louwage κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σελ. 63, σκέψη 12), και της 10^{ης} Δεκεμβρίου 1987 στις συνεκδικασθείσες Υποθέσεις 181/86 έως 184/86, Del Plato κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σελ. 4991, σκέψη 10)· το Πρωτοδικείο επανέλαβε την αρχή αυτή με την απόφαση της 24^{ης} Ιανουαρίου 1991 στην Υπόθεση T-63/89, Latham κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σελ. II-19, σκέψη 25).

¹⁸³ Συλλογή 1998, σελ. II-485.

στα οποία περιέχονται γνώμες της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου και της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής χρονολογούμενες από το 1997.

Σε διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 4^{ης} Μαρτίου 1998 (σημ. 45 και 46), επισημαίνεται πως, δεδομένου ότι η κοινολόγηση γνωμοδοτήσεων των νομικών υπηρεσιών των θεσμικών οργάνων, οι οποίες δίνουν γνώμη για νομικά ζητήματα, «θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει δημόσια γνωστές τη συζήτηση και τις ανταλλαγές απόψεων εντός του οργάνου σχετικά με τη νομιμότητα και το περιεχόμενο της νομικής πράξεως που επρόκειτο να εκδοθεί και, επομένως, όπως επεσήμανε το Συμβούλιο, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να χάσει το όργανο κάθε ενδιαφέρον να ζητεί έγγραφες γνωμοδοτήσεις από τις νομικές υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, πιθανολογείται, τουλάχιστον μετά από μια πρώτη εξέταση, ότι η κοινολόγηση των εγγράφων αυτών θα μπορούσε να δημιουργήσει αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητα των κοινοτικών πράξεων και να έχει επιπτώσεις στη λειτουργία των κοινοτικών οργάνων. Επομένως, θα απέβαινε εις βάρος της σταθερότητας της κοινοτικής έννομης τάξης και της εύρυθμης λειτουργίας των οργάνων, που αποτελούν δημόσια συμφέροντα των οποίων η προστασία πρέπει αναμφίβολα να διασφαλίζεται».

Εξάλλου, ο Πρόεδρος του Πρωτοδικείου παρατηρεί ότι «δεδομένου του ιδιαίτερου χαρακτήρα των γνωμών που εκδίδουν οι νομικές υπηρεσίες, δεν θεωρείται ότι, τα έγγραφα αυτά, με την πάροδο του χρόνου, χάνουν τον εμπιστευτικό χαρακτήρα τους. Πράγματι η κοινολόγησή τους θα μπορούσε πάντα να θίξει τα δημόσια συμφέροντα της σταθερότητας της κοινοτικής έννομης τάξης καθώς και την ορθή λειτουργία των κοινοτικών θεσμικών οργάνων στο βαθμό που κρίνεται ότι ο χρόνος δεν μεταβάλλει τους προαναφερόμενους λόγους οι οποίοι δικαιολογούν παρόμοια εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης» (παράγραφος 5 της διάταξης).

Η διάταξη αυτή επικυρώθηκε αργότερα με την απόφαση του Πρωτοδικείου της 8^{ης} Νοεμβρίου 2000 στην **Υπόθεση T-44/97, Ghignone κ.ά κατά Συμβουλίου**, σκ. 47¹⁸⁴.

Αξίζει, πάντως κλείνοντας να σημειωθεί ότι το εν λόγω θέμα είχε απασχολήσει και κατά το παρελθόν το Δ.Ε.Κ.. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της

¹⁸⁴ Συλλογή - Υπαλληλικές Υποθέσεις 2000, ΙΑ-223, ΙΙ-1023.

Υπόθεσης C-350/92¹⁸⁵, στην οποία μια γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας είχε χρησιμοποιηθεί χωρίς την άδειά της κατά του Συμβουλίου στο πλαίσιο διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs στις 9 Μαρτίου 1995 υπογράμμισε μεταξύ άλλων ότι: «Είναι προφανές ότι σε οιαδήποτε περίπτωση, εάν δεν δοθεί ρητή συγκατάθεση του Συμβουλίου, δεν είναι δυνατή η επίκληση γνωμοδότησης της Νομικής Υπηρεσίας ενώπιον του Δικαστηρίου. Η ενέργεια αυτή παραβιάζει οπωσδήποτε το δημόσιο συμφέρον το οποίο συνίσταται στην ανεξαρτησία της γνωμοδότησης της Νομικής Υπηρεσίας».

Για τους λόγους αυτούς, τα έγγραφα που περιέχουν γνωματεύσεις της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου δεν πρέπει να καθίστανται προσιτά στο κοινό, επειδή, εν ή περιπτώσει το Συμβούλιο δεν ακολουθήσει τη γνώμη της Νομικής του Υπηρεσίας, η τυχόν υπεράσπισή του σε επίδικη διαφορά θα αποβεί δυσχερής, αφού την υπεράσπιση αναλαμβάνει ακριβώς η Νομική Υπηρεσία. Η σχέση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου είναι παραπλήσια προς τη σχέση του δικηγόρου ή του νομικού συμβούλου με τον πελάτη του, σχέση η οποία καλύπτεται από το επαγγελματικό απόρρητο. Για να κατοχυρωθεί η ανεξαρτησία της Νομικής Υπηρεσίας στα πλαίσια του λειτουργήματος του Νομικού Συμβούλου του Συμβουλίου, δεν πρέπει να είναι προσιτά στο κοινό όσα έγγραφα περιέχουν νομικές γνωματεύσεις.

4.4 Το Απόρρητο των Συνεδριάσεων του Συμβουλίου

Καθόσον αφορά στην **Υπόθεση T-194/94 John Carvel και Guardian Newspaper κατά Συμβουλίου**¹⁸⁶, το Πρωτοδικείο εξέδωσε απόφαση στις 27 Οκτωβρίου 1995, ακυρώνοντας τη σιωπηρή απόφαση του Συμβουλίου, δια της οποίας απορρίπτεται το αίτημα πρόσβασης σε προπαρασκευαστικές εργασίες και πάσης φύσεως πρακτικά που αναφέρονται στους συνέδρους και στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου Δικαιοσύνης της 29^{ης} και 30^{ης} Νοεμβρίου

¹⁸⁵ Συλλογή 1995, I-1988, σκ. 35.

¹⁸⁶ Συλλογή 1995, σελ. II-2765.

1993¹⁸⁷. Ακυρώνεται, επίσης, η απόφαση που περιέχεται στην επιστολή του Συμβουλίου της 17^{ης} Μαΐου 1994 και αρνείται την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Γεωργίας της 24^{ης} και 25^{ης} Ιανουαρίου 1994.

Στην απόφαση αυτή δόθηκε μεγάλη δημοσιότητα από τα μέσα ενημερώσεως, τα οποία όμως δεν μετέφεραν κατ' ορθό τρόπο το συλλογισμό του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, το Πρωτοδικείο ακύρωσε τις αποφάσεις του Συμβουλίου για το λόγο και μόνο ότι το Συμβούλιο, όταν άσκησε την εξουσία εκτιμήσεως που του παρέχει το άρθρο 4 παράγραφος 2 της αποφάσεως, όφειλε πράγματι να σταθμίσει αφενός το συμφέρον του πολίτη να έχει πρόσβαση σ' αυτά τα έγγραφα και αφετέρου το τυχόν συμφέρον του ιδίου του Συμβουλίου να διαφυλάξει το απόρρητο των συνεδριάσεών του. Έκρινε λοιπόν το Πρωτοδικείο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση οι αποφάσεις έπρεπε να ακυρωθούν, επειδή το Συμβούλιο δεν προέβη σε αυτή τη στάθμιση συμφερόντων, έννοια κεφαλαιώδους σημασίας, αφού αποτελεί συγκερασμό του συμφέροντος του πολίτη και του τυχόν συμφέροντος του Συμβουλίου¹⁸⁸. Η έννοια αυτή είναι επίσης στενά συνδεδεμένη με την κατά το μάλλον ή ήττον διεξοδική εξέταση των αιτήσεων πρόσβασης στα έγγραφα. Μ' άλλα λόγια η στάθμιση συμφερόντων απαιτεί επιμελή εξέταση κάθε περίπτωσης χωριστά για όλες τις υποβαλλόμενες αιτήσεις¹⁸⁹.

Στις αρχές του έτους 1996, η Υπόθεση Carvel and Guardian είχε συνέχεια ενώπιον του Πρωτοδικείου ως **Υπόθεση T-19/96 John Carvel and Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου**¹⁹⁰. Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της 19^{ης} Οκτωβρίου 1995 στην υπόθεση T-194/94, με την οποία είχε ακυρωθεί η απόφαση του Συμβουλίου να απορρίψει την επιβεβαιωτική αίτηση των προσφευγόντων, το Συμβούλιο επανεξέτασε την αίτηση αυτή και, με επιστολή του από 27 Νοεμβρίου 1995, διαβίβασε διάφορα έγγραφα στους

¹⁸⁷ Agence Europe (1995a) «Court of First Instance, hearing of parties on "Guardian" requirements for access to documents refused by Council», 4 July.

¹⁸⁸ Campbell, Kenneth (1997), «Access to European Community official information», International and Comparative Law Quarterly, Vol. 46.

¹⁸⁹ Chiti, Edoardo (1996) «Scrutiny. The right of access to community information under the Code of Practice: the implications for Administrative Development», European Public Law, vol. 2, iss.: 3.

¹⁹⁰ Συλλογή 1996, σελ. II-1519.

προσφεύγοντες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υποβολή νέας προσφυγής των αιτούντων στην κύρια υπόθεση, οι οποίοι έκριναν ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να τους διαβιβάσει ορισμένα έγγραφα που περιελάμβανε η αίτησή τους. Αφού το Συμβούλιο διαβίβασε και τα συμπληρωματικά έγγραφα, οι προσφεύγοντες ζήτησαν από το Πρωτοδικείο να διαγραφεί η υπόθεση από το Πρωτόκολλο και να καταδικασθεί το Συμβούλιο στην καταβολή των δικαστικών εξόδων.

Το Πρωτοδικείο, με τη διάταξή του της 22^{ας} Οκτωβρίου 1996 στην υπόθεση T-19/96, αποφάσισε να διαγραφεί η Υπόθεση και καταδίκασε τους προσφεύγοντες στην καταβολή των δικαστικών εξόδων, κυρίως με το σκεπτικό ότι το Συμβούλιο δεν είχε ερμηνεύσει κατά μη εύλογο τρόπο το αντικείμενο της αίτησης των προσφευγόντων. Επομένως, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι στην προκειμένη περίπτωση η στάση του Συμβουλίου δεν ανάγκασε τους προσφεύγοντες σε άσκοπη άσκηση της προσφυγής¹⁹¹.

4.5 Η περίπτωση των εγγράφων της ΚΕΠΠΑ

Μια από τις πιο αξιοπρόσεκτες αποφάσεις που εξετάστηκε από το Π.Ε.Κ. είναι αυτή της 19^{ης} Ιουλίου 1999 στην **Υπόθεση T-14/98 Hautala κατά Συμβουλίου**¹⁹².

Η Ευρωβουλευτής Hautala προσέφυγε στα δικαστικά όργανα της Κοινότητας με στόχο την ακύρωση απόφασης του Συμβουλίου της 4^{ης} Νοεμβρίου 1997 με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση σε έγγραφο το οποίο συντάχθηκε στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, και συγκεκριμένα μια έκθεση της Ομάδας «Εξαγωγές συμβατικών όπλων» που απευθύνεται στην Πολιτική Επιτροπή. Το Συμβούλιο αποφάσισε ότι η κοινοποίηση της εν λόγω εκθέσεως θα μπορούσε να βλάψει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες και συνεπώς αρνήθηκε την πρόσβαση στο έγγραφο αυτό.

Το ενδιαφέρον στην υπόθεσή αυτή είναι ότι το Πρωτοδικείο προβαίνει σε μια νέα τύπου ερμηνεία της 93/731/ΕΚ, καθώς και της έκτασης του δικαστικού

¹⁹¹ Armstrong, Kenneth A. (1996) «Lessons from Carvel and the Guardian», The Modern Law Review.

¹⁹² Συλλογή 1999, σελ. II-2489.

ελέγχου στον τομέα αυτό. Το Πρωτοδικείο αρχικά υπενθύμισε ότι η εξουσία εκτίμησης του Συμβουλίου εμπίπτει στις πολιτικές αρμοδιότητες που του απονέμουν οι διατάξεις του Τίτλου V της Συνθήκης. Όντως, βάσει των αρμοδιοτήτων αυτών το Συμβούλιο πρέπει να καθορίσει τις ενδεχόμενες συνέπειες της κοινοποίησής της επίδικης εκθέσεως επί των διεθνών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Πρωτοδικείο έκρινε έπειτα ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, ο έλεγχος που ασκεί «πρέπει να περιοριστεί στην επαλήθευση της τηρήσεως των κανόνων σχετικά με τη διαδικασία και την αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης, της υλικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, της απουσίας προφανούς πλάνης κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της καταχρήσεως εξουσίας» (παρ. 72). Κατόπιν κατέληξε ότι, εν προκειμένω, τίποτε δεν δικαιολογεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση η εκτίμηση του Συμβουλίου.

Συνεχίζοντας, σημειώθηκε ότι το άρθρο 4§1 της εν λόγω Απόφασης για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου πρέπει να ερμηνευθεί «υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας, από τις οποίες προκύπτει ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις» (παρ. 87). Δεδομένου ότι το Συμβούλιο προφανώς δεν είχε πραγματοποιήσει μια τέτοια εξέταση - υποστήριξε ότι δεν όφειλε να το πράξει - το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι «η προσβαλλόμενη απόφαση πιάσχει νομικής πλάνης και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί».

Το Συμβούλιο άσκησε ανακοπή κατά της απόφασης αυτής, διότι έκρινε ότι το Πρωτοδικείο βρίσκεται σε νομική πλάνη όταν δίδει στο άρθρο 4§1 της 93/731/EΚ την ερμηνεία ότι υποχρεώνει νομικώς το Συμβούλιο να εξετάζει εάν πρέπει να δεχθεί τη μερική πρόσβαση στα έγγραφά του, υποστηρίζοντας ότι η εν λόγω απόφαση δίδει δικαίωμα πληροφόρησης και ότι το ζήτημα της μερικής πρόσβασης είναι θέμα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας (παρ. 86). Η ανακοπή αυτή επί του παρόντος εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου (Υπόθεση C-353/ 99 P)¹⁹³.

¹⁹³ βλ. άρθρο «Στοπ στο απόρρητο», στήλη ΕΥΡΩαποφάσεις, Κυριακάτικη 7/10/2001, σελ. 44.

4.6 Περί διευκρίνησης της άρνησης πρόσβασης

Αναπόφευκτα, βεβαίως, οι κανόνες που διέπουν την πρόσβαση στα αρχεία έχουν χρησιμοποιηθεί με μεγάλη προσοχή για να «δοκιμάσουν» ολόκληρο το σύστημα, και μέσα σε αυτά τα πλαίσια εγέρθηκαν και κάποιες ενδιαφέρουσες προσφυγές. Αυτό, άλλωστε, φάνηκε στην Υπόθεση **T-174/95 Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου**¹⁹⁴ όπου ένας δημοσιογράφος είχε ζητήσει από το Συμβούλιο 20 έγγραφα σχετικά με την Europol, καθ' όσον χρόνο συνεχίζονταν οι διαπραγματεύσεις για την εκπόνηση της Σύμβασής της. Μετά από διεξοδική εξέταση της αιτήσεώς του το Συμβούλιο, αποφαινόμενο σύμφωνα με τους κανόνες της Απόφασης 93/731/EK του παρέσχε 4 από τα έγγραφα αυτά. Ο αιτών όμως είχε ήδη λάβει 18 από τα 20 έγγραφα μέσω των διοικητικών υπηρεσιών της Σουηδίας.

Η εν λόγω απόφαση αρχικώς αποσαφήνισε δύο ζητήματα σχετικά με το παραδεκτό της προσφυγής στον τομέα της πρόσβασης σε έγγραφα. Αφ' ενός, το Πρωτοδικείο απέρριψε το επιχείρημα του Συμβουλίου κατά το οποίο η προσφεύγουσα δεν είχε συμφέρον να προσβάλει την άρνηση της πρόσβασης σε έγγραφα, τα οποία είχε ήδη λάβει από τις σουηδικές αρχές. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι «πρόσωπο στο οποίο δεν έχει επιτραπεί η πρόσβαση σε έγγραφο ή σε ένα τμήμα του εγγράφου έχει ήδη, εκ του γεγονότος αυτού και μόνον, συμφέρον για την ακύρωση της αρνητικής αυτής αποφάσεως» (παρ. 67). Μάλιστα, «το γεγονός ότι τα ζητηθέντα έγγραφα δημοσιοποιήθηκαν δεν ασκεί συναφώς επιρροή» (παρ. 69). Αφετέρου, το Πρωτοδικείο επιβεβαίωσε ότι η Απόφαση 93/731/EK εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα του Συμβουλίου, ανεξάρτητα από το θέμα τους, άρα και στα έγγραφα που εμπίπτουν στον Τίτλο VI της ΣυνθΕΕ. Το γεγονός ότι το Πρωτοδικείο, δυνάμει του άρθρου 46 ΣυνθΕΕ, δεν είναι αρμόδιο να κρίνει τη νομιμότητα των πράξεων που εμπίπτουν στον Τίτλο VI της Συνθήκης αυτής, δεν αντίκειται στην αρμοδιότητά του να αποφαινείται σε θέματα προσβάσεως του κοινού στις εν λόγω πράξεις (παρ. 85).

¹⁹⁴ Συλλογή 1998, σελ. II-2289.

Επί της ουσίας, πάντως, το Πρωτοδικείο ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση του Συμβουλίου, διότι δεν πληροί την υποχρέωση αιτιολογήσεως του άρθρου 190 ΣυνθΕΚ. Το Συμβούλιο είχε επικαλεσθεί τόσο την επιτακτική εξαίρεση, η οποία αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια), όσο και την προαιρετική εξαίρεση, η οποία αντλείται από την προστασία του απορρήτου των διασκέψεων του. Ωστόσο, δεν διευκρίνισε αν επικαλείται σωρευτικά τις δύο εξαιρέσεις όσον αφορά όλα τα έγγραφα στα οποία αρνήθηκε την πρόσβαση ή αναθεωρεί ότι ορισμένα έγγραφα καλύπτονται από την πρώτη εξαίρεση και άλλα από τη δεύτερη (παρ. 119). Τέλος, όσον αφορά στην εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του απορρήτου των διασκέψεων, το Συμβούλιο δεν επισήμανε συγκεκριμένα στην επίδικη απόφαση ότι όλα τα έγγραφα που αφορούσε η αίτηση προσβάσεως καλύπτονταν από την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Κατά συνέπεια, η προσφεύγουσα δεν μπορεί να αποκλείσει ότι δεν της επιτράπηκε η πρόσβαση σε ένα μέρος των επιδικών εγγράφων επειδή καλύπτονταν μόνο από την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του απορρήτου των διασκέψεων (παρ. 124).

Οπότε, το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι «το περιεχόμενο της επίδικης αποφάσεως δεν επιτρέπει εντούτοις στην προσφεύγουσα, και κατά συνέπεια στο Πρωτοδικείο, να εξακριβώσει αν το Συμβούλιο τήρησε την υποχρέωσή του να σταθμίσει όντως τα εν λόγω συμφέροντα, που προκύπτουν από το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731. Πράγματι, η επίδικη απόφαση αναφέρεται μόνο στο γεγονός ότι τα ζητηθέντα έγγραφα αφορούν διασκέψεις του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων των θέσεων που έχουν λάβει τα μέλη του Συμβουλίου, χωρίς να αναφέρει αν προέβη σε συγκριτική εξέταση σταθμίζοντας, αφενός, τα συμφέροντα των πολιτών που ζητούν πληροφορίες και, αφετέρου, τα κριτήρια τηρήσεως του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου»^{195, 196}.

¹⁹⁵ Κάτι που το Π.Ε.Κ. είχε ήδη σημειώσει στην απόφαση Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου, σκ. 74.

¹⁹⁶ Πάντως, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την άποψη του Συμβουλίου, έτσι όπως αυτή διατυπώθηκε και στη Δεύτερή της Έκθεση περί της εφαρμογής της απόφασης 93/731/ΕΚ, σημειώνει μεταξύ άλλων ότι «Η απόφαση 93/731/ΕΚ αποβαίνει άχρηστη, εάν ο αιτών έχει τη δυνατότητα να λάβει γνώση του εγγράφου μέσω μιας εθνικής διοικήσεως παρά την αντίθετη απόφαση του Συμβουλίου», όπως αυτή φάνηκε από την απόφαση του Δικαστηρίου στην

4.7 Τα έγγραφα της Επιτροπής και η Απόφαση 94/90

Αντικείμενο διαφοράς, όμως, ενώπιον του Πρωτοδικείου αποτέλεσε και η Απόφαση 94/90 της Επιτροπής, που διείπτε το καθεστώς της πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα του οργάνου.

Μια από τις πρώτες αποφάσεις που ασχολήθηκαν με την 94/90 υπήρξε η **Υπόθεση T-105/95 WWF κατά Επιτροπής**¹⁹⁷, όπου το Πρωτοδικείο σημείωσε μεταξύ άλλων πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεσπίζοντας την Απόφαση 94/90 κατέστησε γνωστό στους πολίτες που επιδιώκουν πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει ότι οι αιτήσεις τους θα εξετάζονται βάσει των προβλεπόμενων διαδικασιών, προϋποθέσεων και εξαιρέσεων. Μολοντί, όμως, η Απόφαση αυτή συνεπάγεται πράγματι μια σειρά υποχρεώσεων που η Επιτροπή έχει εκουσίως αναλάβει ως μέτρα εσωτερικής οργανώσεως, το εν λόγω κείμενο «αποτελεί πράξη ικανή να απονέμει σε τρίτους δικαιώματα που η Επιτροπή υποχρεούται να σέβεται» (σκ. 55).

Υπό το ίδιο πνεύμα, στην **Υπόθεση T-191/99 David Petrie κ.ά. κατά Επιτροπής**¹⁹⁸, το Π.Ε.Κ. εξετάζοντας την περίπτωση άρνησης πρόσβασης σε έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής προς τις ιταλικές αρχές, κατά τη διάρκεια εξεύρεσης φιλικού διακανονισμού, θα επισημάνει ότι «οι έρευνες σε θέματα παραβάσεως απαιτούν ειλικρινή συνεργασία και κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, ώστε να είναι εφικτή για αμφότερα τα μέρη η έναρξη διαπραγματεύσεως δυναμένης να καταλήξει ταχέως σε λύση». Προσθέτει, επίσης, ότι «η δημοσιοποίηση των ως άνω εγγράφων που αφορούν εκκρεμή διαφορά [...] θα μπορούσε να βλάψει και έτερο δημόσιο συμφέρον αναφερόμενο στον κώδικα συμπεριφοράς, και συγκεκριμένα την εύρυθμη διεξαγωγή των δικαστικών διαδικασιών. Πράγματι, θα ήταν ικανή να θίξει τα συμφέροντα των εμπλεκόμενων μερών και να παραβιάσει ενδεχομένως τους

υπόθεση C-58/94, όπου έδειξε ότι η 93/731/EK είναι νομικά ορθή και παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων σε ό,τι αφορά στην πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου.

¹⁹⁷ Συλλογή 1997, σελ. II-313.

¹⁹⁸ Συλλογή 2001, σελ. II-3677.

ειδικούς κανόνες που διέπουν την υποβολή εγγράφων στο πλαίσιο των ως άνω διαδικασιών [...]» (σκ. 67).

Το Πρωτοδικείο προχώρησε ένα βήμα παραπάνω τον Φεβρουάριο του '98 στην **Υπόθεση T-124/96 Interporc Im- und Export GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**¹⁹⁹. Το Π.Ε.Κ. θα υπενθυμίσει ότι η 94/90 είναι πράξη απονέμουσα στους ιδιώτες δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει η Επιτροπή (§46), αλλά και ότι - όπως προκύπτει από την οικονομία της - προορίζεται να έχει εφαρμογή γενικά στα αιτήματα προσβάσεως σε έγγραφα. Δυνάμει της αποφάσεως αυτής, κάθε πρόσωπο μπορεί να ζητήσει να έχει πρόσβαση σε οποιοδήποτε μη δημοσιευθέν έγγραφο της Επιτροπής, χωρίς να απαιτείται να αιτιολογεί το αίτημά του²⁰⁰.

Παράλληλα, το Π.Ε.Κ. σημείωσε ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς, προβλέπονται εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα. Οι εξαιρέσεις, όμως, αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά, ώστε να μη διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής που συνίσταται στο να παρέχεται στο κοινό «η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής»²⁰¹.

Αντίθετα, όμως, από τα παραπάνω, η αβεβαιότητα του Π.Ε.Κ. διαφάνηκε ιδιαίτερα στην **Υπόθεση T-83/96 Gerard van der Wal κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**²⁰², η οποία εκδόθηκε ένα μήνα αργότερα από την Interporc. Η όλη υπόθεση ασχολείται με την εξαίρεση που παρουσιάζεται από την 94/90 στη γενική αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα, όπου προβλέπεται ότι τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο, του οποίου η επίδειξη είναι δυνατό να αποβεί εις βάρος, μεταξύ άλλων, «της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος [(...) δικαστικές διαδικασίες (...)]». Η εξαίρεση αυτή αποσκοπεί, κατά το Π.Ε.Κ., στην εξασφάλιση του σεβασμού γενικά του θεμελιώδους δικαιώματος κάθε ατόμου να τυγχάνει ευθυδικίας από ανεξάρτητο δικαστήριο, πράγμα το οποίο

¹⁹⁹ Συλλογή 1998, σελ. II-231.

²⁰⁰ βλ. επ' αυτού την ανακοίνωση του 1993 (EE C 156/6) και την ανακοίνωση του 1994 (EE C 67/5).

²⁰¹ βλ. και στην προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής σκ. 56.

²⁰² Συλλογή 1998, σελ. II-545.

σημαίνει, ιδίως, ότι τα δικαστήρια, τόσο τα εθνικά όσο και τα κοινοτικά, πρέπει να είναι ελεύθερα να εφαρμόζουν τους δικούς τους κανόνες διαδικασίας όσον αφορά τις εξουσίες του δικαστή, την εξέλιξη της διαδικασίας εν γένει και το απόρρητο των διαδικαστικών εγγράφων, ειδικότερα. Επομένως, το περιεχόμενο της εξαιρέσεως αυτής δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στην προστασία των συμφερόντων των διαδίκων στο πλαίσιο συγκεκριμένης δικαστικής διαδικασίας, αλλά καλύπτει επίσης την προαναφερθείσα διαδικαστική αυτονομία των εθνικών και των κοινοτικών δικαστηρίων, ώστε να παράσχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επικαλείται την εξαίρεση ακόμη και όταν η ίδια δεν είναι διάδικος σε δικαστική διαδικασία η οποία δικαιολογεί εν προκειμένω την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Παρ' όλα' αυτά, όμως, με έμφαση σημειώνεται ότι η εφαρμογή της συγκεκριμένης εξαιρέσεως δεν μπορεί να δικαιολογείται παρά μόνο όσον αφορά στην κατηγορία των εγγράφων τα οποία η Επιτροπή καταρτίζει αποκλειστικά για μια συγκεκριμένη δικαστική διαδικασία, αποκλεισμένου κάθε άλλου εγγράφου που υφίσταται ανεξαρτήτως μιας τέτοιας διαδικασίας, καθόσον η απόφαση περί επιδείξεως ή όχι εγγράφων της πρώτης κατηγορίας εναπόκειται μόνο στο οικείο εθνικό δικαστήριο, σύμφωνα με την εγγενή δικαιολογία της υπάρξεως της σχετικής εξαιρέσεως. Κατά συνέπεια, λοιπόν, όσον αφορά έγγραφα τα οποία η Επιτροπή απηύθυνε σε εθνικό δικαστήριο απαντώντας σε αίτημα παροχής πληροφοριών που του υπέβαλε το δικαστήριο αυτό στο πλαίσιο της συνεργασίας που βασίζεται στην ανακοίνωση 93/C 39/05 σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος επιτάσσει να αρνείται η Επιτροπή την κοινολόγηση των στοιχείων αυτών και, επομένως, την επίδειξη των εγγράφων στα οποία περιλαμβάνονται τα στοιχεία αυτά, δεδομένου ότι εναπόκειται αποκλειστικά στο οικείο εθνικό δικαστήριο να αποφασίσει σχετικά με την πρόσβαση σε τέτοια στοιχεία, βάσει του εθνικού δικονομικού του δικαίου, εφόσον εκκρεμεί ακόμη η δικαστική διαδικασία που έδωσε την αφορμή για να περιληφθούν τα στοιχεία αυτά σε έγγραφο της Επιτροπής.

Από τα παραπάνω, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι στην *van der Wal* υπήρξε από την πλευρά του Πρωτοδικείου σύγχυση ως προς την επιλογή της νομικής βάσης για την πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα και / ή ως προς την ύπαρξη μιας γενικής αρχής στο κοινοτικό δίκαιο, κάτι που διαφάνηκε

από το γεγονός ότι το Π.Ε.Κ. για πρώτη φορά σημειώνει ότι θα ήταν αντίθετη στις παραδόσεις για την πρόσβαση του κοινού, της δυνατότητας ελέγχου της διοικήσεως και των αρχών περί της διακρίσεως των εξουσιών στην περίπτωση που οι απαντήσεις τις οποίες η Επιτροπή δίδει σε εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο της ανακοινώσεως δεν μπορούν να κοινολογηθούν κατόπιν απλής αιτήσεως απευθυνόμενης στην Επιτροπή. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο κατέληξε ότι ο προσφεύγων δεν προσδιόρισε με ποιον τρόπο προσβάλλονται οι αρχές αυτές και ως εκ τούτου «ο ισχυρισμός αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος».

Στην **Υπόθεση T-309/97 The Bavarian Lager Company Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**²⁰³, περί πρόσβασης σε έγγραφο της Commission που χαρακτηρίζεται ως «αιτιολογημένη γνώμη», βάσει της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης, και η οποία όμως δεν είχε κοινοποιηθεί στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το Π.Ε.Κ. υποστήριξε ότι «λαμβάνομένης υπόψη της προπαρασκευαστικής φύσεως του επίμαχου εγγράφου και του γεγονότος ότι, κατά τον χρόνο που ζητήθηκε η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό, η Επιτροπή είχε αναστείλει την απόφασή της να διατυπώσει την αιτιολογημένη γνώμη, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης βρισκόταν ακόμα στη φάση της επιθεωρήσεως και της έρευνας». Επαναλαμβάνοντας, λοιπόν τα όσα σημείωσε στην απόφασή του στην Υπόθεση της WWF, σύμφωνα με τα οποία τα κράτη μέλη δικαιούνται να αναμένουν εχεμύθεια από την Επιτροπή όσον αφορά στις έρευνες που θα μπορούσαν ενδεχομένως να καταλήξουν σε διαδικασία λόγω παραβάσεως (σκ. 63), κατέληξε στο ότι «η κοινολόγηση των σχετικών με τη φάση της έρευνας εγγράφων, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων μεταξύ της Επιτροπής και του εμπλεκόμενου κράτους μέλους, θα μπορούσε να βλάψει την καλή διεξαγωγή της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, στον βαθμό που ο σκοπός της διαδικασίας αυτής, που είναι να παράσχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα να συμμορφωθεί οικειοθελώς προς τις επιταγές της Συνθήκης ή, ενδεχομένως, να του δώσει την ευκαιρία να

²⁰³ Συλλογή 1999, σελ. II-3217.

δικαιολογήσει τη θέση του²⁰⁴, θα μπορούσε να διακυβευθεί. Η διαφύλαξη του σκοπού αυτού δικαιολογεί, στο πλαίσιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, την άρνηση να επιτραπεί η πρόσβαση σε προπαρασκευαστικό έγγραφο που αφορά τη φάση της έρευνας στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης» (σκ. 46).

Δεν θα πρέπει να λησμονήσουμε να αναφερθούμε και σε μια υπόθεση που συνδέει την πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα με την «επιτροπολογία». Η προσφεύγουσα στην **Υπόθεση T-188/97 Rothmans International BV κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**²⁰⁵, ζήτησε από την Επιτροπή να της επιτρέψει την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα, μεταξύ των οποίων τα πρακτικά της Επιτροπής Τελωνειακού Κώδικα, η οποία συνεπικουρεί την Commission στη διαχείριση του Κοινού Τελωνειακού Κώδικα. Η Επιτροπή κοινοποίησε ορισμένα έγγραφά της, αλλά αρνήθηκε να διαβιβάσει τα πρακτικά της Ε.Τ.Κ., με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή δεν ήταν ο συντάκτης των σχετικών εγγράφων.

Σε μια άλλη Υπόθεση την **T-188/98 Aldo Kuijer κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**²⁰⁶, ο προσφεύγων, ο οποίος είναι πανεπιστημιακός με ειδίκευση στον τομέα του δικαιώματος ασύλου και μεταναστεύσεως, ζήτησε με επιστολή του από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου να του επιτραπεί η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα που συνδέονται με τη δραστηριότητα του Κέντρου Ενημερώσεως, Μελετών και Ανταλλαγών σε θέματα ασύλου (ΚΕΜΑ). Η αίτηση αφορούσε κοινές εκθέσεις, αναλύσεις ή εκτιμήσεις οι οποίες καταρτίστηκαν από το ΚΕΜΑ, εκθέσεις κοινών αποστολών κ.λπ.

Ο Γ.Γ., από τη μεριά του, ενημέρωσε τον Kuijer ότι κατόπιν ενδελεχούς εξετάσεως, το Συμβούλιο αποφάσισε να μην του κοινοποιήσει τα ζητούμενα έγγραφα, επειδή στα εν λόγω κείμενα περιλαμβάνονται πολύ κρίσιμες πληροφορίες ως προς την πολιτική, οικονομική και κοινωνική κατάσταση [των τρίτων χωρών], οι οποίες παρασχέθηκαν από τους προϊσταμένους αποστολής των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις χώρες αυτές.

²⁰⁴ βλ. επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σελ. I-5449, σκ. 44.

²⁰⁵ Συλλογή 1999, σελ. II-2463.

²⁰⁶ Συλλογή 2000 σελ. II-1959.

Το Συμβούλιο, κατά συνέπεια θεωρεί ότι η κοινοποίηση των πληροφοριών αυτών μπορεί να βλάψει τις σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκής Ενώσεως και των τρίτων χωρών, καθώς και των διμερών σχέσεων μεταξύ του κράτους μέλους οι υπηρεσίες του οποίου πραγματοποίησαν την αποστολή και των χωρών αυτών. Συνεπώς, το Συμβούλιο αποφάσισε να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της Αποφάσεως 93/731 (διεθνείς σχέσεις) (σκ. 12 και 13).

Το Πρωτοδικείο επανέλαβε, όπως άλλωστε είχε κρίνει και στο παρελθόν έχει ήδη κρίνει κατά το παρελθόν²⁰⁷, ότι η ερμηνεία του άρθρου 4§1 της Απόφασης 93/731 πρέπει να γίνει ενόψει της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας. Επομένως, το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις. Επιπλέον σημείωσε πως η αρχή της αναλογικότητας επιτρέπει στο Συμβούλιο, σε ειδικές περιπτώσεις που ο όγκος του εγγράφου ή των υπό εξέταση χωρίων συνεπάγεται δυσανάλογη διοικητική προσπάθεια, να σταθμίσει, αφενός, το συμφέρον της προσβάσεως του κοινού στα χωρία αυτά και, αφετέρου, τον φόρτο της απαιτούμενης εργασίας. Το Συμβούλιο θα μπορούσε έτσι, στις ειδικές αυτές περιπτώσεις, να διασφαλίζει το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως (σκ. 55)²⁰⁸. Κατά συνέπεια, το Π.Ε.Κ. θεώρησε ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να προβαίνει σε συγκεκριμένη εκτίμηση του κινδύνου που μπορεί να έχει για το δημόσιο συμφέρον η δημοσιοποίηση των εγγράφων στα οποία έχει ζητηθεί η πρόσβαση. Υπό τις συνθήκες αυτές, η διαγραφή των κρίσιμων αποσπασμάτων των εγγράφων δεν πρέπει οπωσδήποτε να συνιστά αφόρητο φόρτο εργασίας για το κοινοτικό όργανο (σκ. 56).

Τέλος, το θέμα των εγγράφων που άπτονται με τα έγγραφα της Κ.Ε.Π.Π.Α. και το δικαίωμα πρόσβασης σε αυτά, εξετάζεται και σε μια απόφαση του Π.Ε.Κ. της 12^{ης} Ιουλίου 2001, στην **Υπόθεση T-204/99 Olli Mattila κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπής των**

²⁰⁷ Απόφαση T-14/98, Hautala κατά Συμβουλίου, ό.π., σκ. 87.

²⁰⁸ βλ. Hautala κατά Συμβουλίου, ό.π., σκ. 86.

Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων²⁰⁹. Τον Μάρτιο του '99, ο προσφεύγων απευθύνθηκε στη Γενική Διεύθυνση «Εξωτερικές σχέσεις: Ευρώπη και νέα ανεξάρτητα κράτη, κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτικής ασφαλείας, εξωτερική υπηρεσία» της Επιτροπής και στο Συμβούλιο για να του επιτραπεί η πρόσβαση σε έντεκα συνολικά έγγραφα.

Με έγγραφό του τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή του γνωστοποίησαν την απόφασή τους να του επιτρέψουν την πρόσβαση σε ένα μόνο έγγραφο που βρισκόταν στην κατοχή του Συμβουλίου. Όσον αφορά στα υπόλοιπα έγγραφα στα οποία ζητήθηκε πρόσβαση, το Συμβούλιο αφ' ενός απέρριψε την αίτηση του προσφεύγοντος τονίζοντας τα ακόλουθα: «[Κ]άθε ένα από τα έγγραφα αυτά αφορά διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες. Η κοινολόγηση των κειμένων αυτών θα μπορούσε να πλήξει τη θέση της ΕΕ στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων αυτών ή, ενδεχομένως, κάθε μελλοντική διαπραγμάτευση μεταξύ της ΕΕ και των εν λόγω χωρών ή άλλων τρίτων χωρών». Σημείωσε επίσης ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν μπορούσαν, με βάση το άρθρο 4§1 της Απόφασης 93/731, να τεθούν στη διάθεση του προσφεύγοντος. Αφ' ετέρου η Επιτροπή απέρριψε την αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα του προσφεύγοντος. Συναφώς, επικαλέστηκε την προβλεπόμενη από τον κώδικα συμπεριφοράς εξαίρεση λόγω δημοσίου συμφέροντος και αναφέρθηκε στην ανάγκη προστασίας του απορρήτου των συζητήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και των τρίτων χωρών.

Οι απαντήσεις που δόθηκαν στον προσφεύγοντα στις επαναληπτικές του αιτήσεις στα δύο κοινοτικά όργανα δεν θα μεταβάλλουν τίποτα. Πιο συγκεκριμένα, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής θα διευκρινίσει πως «κατόπιν μελέτης της αιτήσεώς σας σχετικά με τα υπόλοιπα έγγραφα, είμαι υποχρεωμένος να επιβεβαιώσω ότι δεν μπορώ να σας κοινοποιήσω τα έγγραφα αυτά, διότι καλύπτονται από την υποχρεωτική εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και, ειδικότερα, των διεθνών σχέσεων. Η εξαίρεση αυτή προβλέπεται ρητώς στον κώδικα συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου, που θεσπίστηκε από την Επιτροπή στις 4 Φεβρουαρίου 1994.

²⁰⁹ Συλλογή 2001, σελ. II-2265.

Καθένα από τα αιτούμενα έγγραφα περιλαμβάνει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τη θέση που πρόκειται να λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση στις σχέσεις της με τη Ρωσία. Συνεπώς, η κοινολόγηση των εγγράφων αυτών θα μπορούσε να πλήξει τη θέση της ΕΕ στις παρούσες και μέλλουσες διαπραγματεύσεις με την τρίτη αυτή χώρα. Επομένως, τα έγγραφα αυτά δεν μπορούν να σας κοινοποιηθούν.

Τα έγγραφα αυτά καταρτίστηκαν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής για τις αντίστοιχες υπηρεσίες του Συμβουλίου. Αφού το Συμβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση σε παρόμοια έγγραφα για τους προεκτεθέντες λόγους, η Επιτροπή δεν δύναται, για τον ίδιο λόγο, να σας επιτρέψει την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά» (σκ. 15).

Στην απόφασή του Π.Ε.Κ. διευκρίνισε κατ' αρχήν ότι ο προσφεύγων δεν μπορεί παραδεκτως να ζητήσει από το Πρωτοδικείο, αφενός, να υποχρεώσει το Συμβούλιο και την Επιτροπή να του επιτρέψουν την πρόσβαση στα αιτούμενα έγγραφα και, αφετέρου, να του επιτρέψει τη μερική τουλάχιστον πρόσβαση στα έγγραφα, κατόπιν απαλείψεως των χωρίων που θα μπορούσαν να βλάψουν τις διεθνείς σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (σκ. 27).

Από την πλευρά τους, πάντως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή διαβεβαίωσαν, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, ότι η μερική πρόσβαση δεν ήταν δυνατή, εν προκειμένω, διότι τα αποσπάσματα των εγγράφων στα οποία θα μπορούσε να επιτραπεί η πρόσβαση περιλάμβαναν τόσο λίγες πληροφορίες, ώστε στερούνταν οποιαδήποτε χρησιμότητα για τον προσφεύγοντα, σημειώνοντας παράλληλα ότι γενικώς τα εν λόγω έγγραφα δεν μπορούν να κατατμηθούν ευχερώς και δεν περιλαμβάνουν τμήματα που μπορούν εύκολα να αποσπασθούν (σκ. 70).

Αποδεχόμενο, τελικά, το Π.Ε.Κ. την παραπάνω αιτιολόγηση της άρνησης στην πρόσβαση θα απορρίψει την προσφυγή του Mattila.

Το Δικαστήριο, όμως, κατά την εξέταση της αίτησης αναίρεσης στην υπόθεση **C-353/01P Olli Mattila κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**²¹⁰, επεσήμανε ότι από τη νομολογία του Δ.Ε.Κ. προκύπτει ότι τα όργανα υποχρεούνται βάσει

²¹⁰ Συλλογή 2004, σελ. I-1073.

της αρχής της αναλογικότητας να εξετάζουν αν πρέπει να παρασχεθεί δυνατότητα μερικής πρόσβασης στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις (σκ. 30). Παράλληλα, υπογράμμισε την υποχρέωση, από την πλευρά των θεσμικών οργάνων, αιτιολόγησης της άρνησης πρόσβασης σε έγγραφα που κατέχουν, ιδίως μάλιστα στην περίπτωση που μια τέτοια άρνηση ενδέχεται να προσβάλει σοβαρά τα δικαιώματα του ενδιαφερομένου (σκ. 32). Γι' αυτούς τους λόγους, το Δ.Ε.Κ προέβη στην ακύρωση της αρχικής απόφασης του Πρωτοδικείου.

Ως γενική αρχή, πάντως, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι είναι η εξής: Η Απόφαση 94/90 αποτελεί πράξη απονέμουσα στους πολίτες δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει η Επιτροπή²¹¹. Σκοπός της εν λόγω Απόφασης είναι η υλοποίηση της αρχής της πληρέστερης δυνατής προσβάσεως των πολιτών στην πληροφόρηση, προκειμένου να ενισχυθεί ο δημοκρατικός χαρακτήρας των θεσμικών οργάνων και η εμπιστοσύνη του κοινού στη διοίκηση²¹².

4.8 Η περίπτωση της συγγνωστής πλάνης

Σύμφωνα με το άρθρο 230 εδ. ε' ΣυνθΕΚ, το οποίο ορίζει ότι η προσφυγή ενώπιον των κοινοτικών δικαστικών οργάνων θα πρέπει να ασκηθεί εντός δύο μηνών, αναδύεται το ενδεχόμενο της συγγνωστής πλάνης (αγγλ. excusable error), που έχει απασχολήσει κατά το παρελθόν τόσο το ΔΕΚ όσο και το ΠΕΚ²¹³.

Το συγκεκριμένο ζήτημα απασχόλησε το Πρωτοδικείο κατά την εκδίκαση της υπόθεσης **T-3/00 Πιτσιόρλας κατά Συμβουλίου της**

²¹¹ Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση WWF, σκ. 55, όπως επίσης και τις αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 19^{ης} Μαρτίου 1998, T-83/96, Van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σελ. II-545, σκ. 41, και της 6^{ης} Φεβρουαρίου 1998, T-124/96, Interporc κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σελ. II-231, σκ. 46.

²¹² Απόφαση του Πρωτοδικείου της 17^{ης} Ιουνίου 1998, T-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σελ. II-2289, σκ. 66 και Lager σκ. 36.

²¹³ Βλ. π.χ. τις αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 16ης Μαρτίου 1993, T-33/89 και T-74/89, Blackman κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1993, σ. II-249, και του Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 1994, C-195/91 P, Bayer κατά Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. I-5619)

Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκής Τράπεζας²¹⁴. Ο προσφεύγων θεώρησε ότι παραπλανήθηκε από τα οικεία κοινοτικά όργανα στο μέτρο που παρακινήθηκε να μην προσβάλει πάραυτα την απόφαση του Συμβουλίου αναμένοντας την απόφαση της ΕΚΤ, ύστερα από αίτηση που απηύθυνε στο πρώτο, προκειμένου να του επιτραπεί πρόσβαση στη συμφωνία «Βασιλεία / Nyborg» σχετικά με την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ), που επικυρώθηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομίας και Δημοσιονομικών Θεμάτων κατά την άτυπη συνουδό τους της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 1987 στο Nyborg (Δανία) (σημ. 27).

Το επιχείρημα του προσφεύγοντος δεν έγινε δεκτό από το ΠΕΚ, το οποίο σημείωσε ότι για να γίνει επίκληση της συγγνωστής πλάνης, θα πρέπει πρωτίστως να αποδειχθεί ότι ο πολίτης παραπλανήθηκε από τα οικεία κοινοτικά όργανα, στο μέτρο που παρακινήθηκε να μην προσβάλει πάραυτα την απόφαση του Συμβουλίου αναμένοντας την απόφαση της ΕΚΤ (σημ. 22), κάτι όμως που δεν διαπιστώνεται από τη στιγμή που ο προσφεύγων δεν προσκόμισε κανένα απολύτως αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού του ότι το Συμβούλιο ακολούθησε συμπεριφορά αυτού του είδους (σημ. 23).

Δυστυχώς, το διαδικαστικό αυτό θέμα δεν επέτρεψε την επί της ουσίας εξέταση της συγκεκριμένης προσφυγής²¹⁵, η οποία θα αποκτούσε ιδιαίτερο ενδιαφέρον από τη στιγμή που θα καλούνταν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να επιχειρηματολογήσει υπέρ της αρνητικής της άποψης, αλλά και να διαπιστωθεί η σύμφωνη ή όχι γνώμη του Πρωτοδικείου. Το συγκεκριμένο, βέβαια, ζήτημα δεν θα είχε εγερθεί αν η προσφυγή είχε κατατεθεί κατά τι νωρίτερα²¹⁶, στρέφονταν αποκλειστικά και μόνο έναντι της ΕΚΤ και αφορούσε

²¹⁴ Συλλογή 2001, σελ. II-717.

²¹⁵ Όπως άλλωστε ορίζει το άρθρο 114 του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, όπου σημειώνεται ότι στην περίπτωση που ένας διάδικος (στην υπό εξέταση υπόθεση το Συμβούλιο) υποβάλει σχετική αίτηση, το Πρωτοδικείο κρίνει επί του απαραδέκτου χωρίς να εισέλθει στην εξέταση της ουσίας και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι παράγραφοι 3 και 4 του εν λόγω άρθρου.

²¹⁶ Η επιστολή που περιελάμβανε την απόφαση του Συμβουλίου των Διοικητών της ΕΚΤ εκδόθηκε στις 8 Νοεμβρίου 1999, κοινοποιήθηκε στον προσφεύγοντα στις 13 Νοεμβρίου 1999, και ο προσφεύγων άσκησε την αν λόγω προσφυγή στις 20 Ιανουαρίου 2000.

στην άρνηση του Συμβουλίου των Διοικητών της ΕΚΤ να επιτρέψουν στον προσφεύγοντα τη πρόσβαση στο ζητούμενο έγγραφο.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Α΄ Μέρους:

Η εννοιολογική και θεωρητική προσέγγιση του δικαιώματος της πρόσβασης

Από την ως άνω ανάλυση, προκύπτει ουσιαστικά ότι η ύπαρξη του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, ή πιο γενικά, του δικαιώματος πρόσβασης στην κοινοτική πληροφορία, έχει ως κεντρικό στόχο ύπαρξης την εκπλήρωση των ακολούθων σκοπών:

1. Η βελτιωμένη πρόσβαση στα έγγραφα συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην **κατανόηση του θεσμικού συστήματος της Ένωσης καθώς και τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων**²¹⁷. Με άλλα λόγια, **η διαφάνεια διευκολύνει τον έλεγχο των πράξεων αλλά και ελέγχει την αδράνεια των κοινοτικών «αρχών»**. Η άποψη αυτή στηρίζεται στο λογικό επιχείρημα ότι η ισχύς διαφθείρει, και αποτελεί το πιο παραδοσιακό - θα μπορούσαμε να ειπωθεί - επιχείρημα υπέρ της διαφάνειας. Ο έλεγχος απαιτεί πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και τις πληροφορίες της «διοίκησης» για να μπορεί κατ' αυτόν τον τρόπο να διαπιστώσει την ενδεχόμενη κατάχρησή τους. Το Δ.Ε.Κ. για παράδειγμα αναγνώρισε το δικαίωμα της πρόσβασης στον τομέα του ανταγωνισμού και υποστήριξε ότι ή πρόσβαση αποτελεί μια απολύτως αναγκαία συνέπεια του δικαιώματος για άμυνα.

Σε αυτό το πλαίσιο παρέχεται η δυνατότητα στο κοινό να έχει γνώση των ανακοινώσεων της Επιτροπής, των Εκθέσεων και των Ψηφισμάτων του Κοινοβουλίου, των Ψηφισμάτων και των Κοινών Θέσεων του Συμβουλίου, καθώς και του συνόλου της κοινοτικής και ευρωπαϊκής

²¹⁷ Bjurulf, Bo & Elgström, Olef (2004), "Negotiating Transparency: The role of institutions", σελ. 251.

νομοθεσίας, της νομολογίας των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης, και τέλος στο σύνολο των δραστηριοτήτων και εκδόσεων των οργάνων και οργανισμών της ΕΕ.

Κατ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται πιο ορατή στο κοινό η δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα το τελευταίο ασκεί έναν ουσιαστικό έλεγχο στο έργο τόσο των άμεσα εκλεγμένων αντιπροσώπων του, όσο και των διακυβερνητικών οργάνων της Ένωσης.

2. Η διαφάνεια προωθεί τον «**ευδιάκριτο χαρακτήρα**» (visibility) των δικαιωμάτων των πολιτών, αλλά και του τρόπου με τον οποίο δύνανται να υπερασπιστούν καλύτερα τα δικαιώματά τους²¹⁸.
3. Η γενίκευση του όρου «έγγραφο» με την συμπερίληψη ενός ευρύτατου φάσματος τόσο από άποψη μορφής και τύπου (από αρχεία κειμένου και μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, μέχρι ηχητικά ή οπτικοακουστικά μέσα), όσο και περιεχομένου (έγγραφα προ-νομοθετικής και νομοθετικής δραστηριότητας, έγγραφα δράσεων, εκθέσεις εμπειρογνομόνων κ.λπ.) οδηγεί σε μια διευρυμένη αντίληψη της έννοιας της πρόσβασης, που μπορεί να περιλαμβάνει έγγραφα και πληροφορίες, κάτι που λειτουργεί προς το συμφέρον του αιτούντος πρόσβασης.
4. Τέλος, **η διαφάνεια συνδέεται σαφώς με την ενεργή συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στα πολιτικά δρώμενα**. Θεωρείται, ουσιαστικά, η διαφάνεια ως μια αναγκαία προϋπόθεση απαραίτητη για μια δημοκρατική κοινωνία²¹⁹. Αυτό οδηγεί σε αυτό που αποκαλείται σχεδιασμένη δημοκρατία. Υπό αυτήν την άποψη, η διαφάνεια δεν είναι δυνατόν να περιοριστεί σε μορφές αποκλειστικά και μόνο κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν και

²¹⁸ Lodge, Juliet (2003), "Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security", σελ. 96-97.

ένα ευρύ πεδίο μηχανισμών επιτρέποντας τη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική διαδικασία με μέσα μιας αποτελεσματικής πρόσβασης μεταφέροντας εκεί και την άποψη της κοινωνίας των πολιτών²²⁰.

Παράλληλα, γίνεται σαφές ότι η έννοια της διαφάνειας περιλαμβάνει δύο μορφές υποχρεώσεων σεβασμού του δικαιώματος αυτού: μια **οριζόντια** και μια **κάθετη υποχρέωση**²²¹.

Σύμφωνα με την **οριζόντια** (horizontal scope), το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών θα πρέπει να γίνεται σεβαστό από τα τρία θεσμικά όργανα (Συμβούλιο, Επιτροπής και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), αλλά και από τα υπόλοιπα όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, όπως προκύπτει τόσο από το πρωτογενές (άρθρο 255 ΣυνθΕΚ) και το παράγωγο (Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ) κοινοτικό δίκαιο, όσο και από τις κατά καιρούς πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, και κατά κύριο λόγο αναφέρεται στην υποχρέωση συμπερίληψης στους εσωτερικούς τους κανονισμούς του δικαιώματος της πρόσβασης του κοινού στα εσωτερικά τους έγγραφα.

Η **κάθετη** υποχρέωση (vertical scope) πηγάζει ουσιαστικά από τη νομολογία του ΠΕΚ στην υπόθεση Rothmans, και αναφέρεται κατά κύριο λόγο στην υποχρέωση σεβασμού του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα των οργανισμών και υπηρεσιών που λειτουργούν στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων, όπως για παράδειγμα η περίπτωση των επιτροπών στα πλαίσια της «Επιτροπολογίας», από τη στιγμή που - όπως σημειώθηκε και παραπάνω - οι επιτροπές αυτές δεν διαθέτουν διοικητικές υπηρεσίες, προϋπολογισμό, αρχεία, εγκαταστάσεις, ούτε καν δική τους διεύθυνση και κατά συνέπεια δεν μπορεί να θεωρηθούν ως «άλλο θεσμικό όργανο ή κοινοτική υπηρεσία» υπό την έννοια του Κανονισμού.

²¹⁹ Heritier, Adrienne (1999), «Elements of democratic legitimization in Europe: an alternative perspective», σ. 272.

²²⁰ Verhoeven, Amaryllis (2000), «The Right to Information: A Fundamental Right?», Lecture at EIPA, 29 May.

²²¹ Curtin, Deirdre (2000), «Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An evolving digital Passepartout?», σελ. 27-32 και de Leeuw, Magdalena Elisabeth (2003), «The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?», σελ. 330-332..

i) Η διαφάνεια ως στοιχείο δημοκρατικής νομιμοποίησης

Κατά καιρούς έχει διατυπωθεί η άποψη ότι ο υψηλός βαθμός διαφάνειας αποτελεί ένα από τα στοιχεία νομιμοποίησης κάθε σύγχρονης διοικητικής αρχής. Σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό, το ευρωπαϊκό κοινό δικαίως αναμένει ότι τα κρατικά όργανα θα είναι αποτελεσματικά, υπεύθυνα και προσανατολισμένα στην παροχή υπηρεσιών καθώς και ότι η διαχείριση των εξουσιών και των πόρων που ανατίθενται σε πολιτικούς και κρατικούς φορείς θα γίνεται με προσοχή και δεν θα γίνονται ποτέ καταχρήσεις για προσωπικό όφελος.

Στην πραγματικότητα, όμως, δεν είναι δυνατόν η διαφάνεια να θεωρηθεί ως το μοναδικό στοιχείο νομιμοποίησης. Η ύπαρξη διαφάνειας στις εργασίες ενός οργάνου ασφαλώς και ενισχύει την νομιμοποίησή του, αλλά η τελευταία δεν βασίζεται σε καμία περίπτωση σε αυτήν καθ' αυτήν την πολιτική της διαφάνειας. Θα μπορούσε δηλαδή να υποστηριχθεί ότι η διαφάνεια ή η πρόσβαση στα έγγραφα ενός θεσμικού οργάνου, με την συνεπαγόμενη άσκηση δημοκρατικού ελέγχου από την πλευρά των πολιτών, αποτελεί ένα απαραίτητο συμπληρωματικό στοιχείο νομιμοποίησης, αλλά όχι αποκλειστικό²²².

ii) Η πρόσβαση ως θεμελιώδες δικαίωμα

Συνακόλουθα της εξέτασης της νομολογίας του ΔΕΚ και του ΠΕΚ, αλλά και της συνταγματοποίησης που προήλθε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, τίθεται το ζήτημα του αν και κατά πόσο η πρόσβαση στα έγγραφα είναι δυνατόν να θεωρηθεί θεμελιώδες δικαίωμα.

Μια πρώτη απάντηση στο παραπάνω ερώτημα θα είχε να κάνει με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²²³. Στο εν

²²² Lord, Christian & Beetham, David (2001), "Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?", βλ. σελ. 450-451 σε συνδυασμό με τις συμπερασματικές παρατηρήσεις στη σελ. 458.

²²³ ΕΕ C 364/1 της 18^{ης}/12/2000. Βλ. και Παπαδημητρίου, Γιώργος (2001), *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 78.

λόγω κείμενο φιλοξενείται διάταξη όπου κάνει λόγο για το δικαίωμα στη διαφάνεια. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι:

«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.»

Υπό αυτό το πρίσμα, και ακολουθώντας το γράμμα και το πνεύμα της προαναφερθείσας διάταξης, το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα και τις πληροφορίες αποτελεί αναμφισβήτητα ένα θεμελιώδες δικαίωμα²²⁴ κατά το κοινοτικό δίκαιο.

²²⁴ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο χαρακτηρισμός του δικαιώματος ως «θεμελιώδους» αντί του «ανθρώπινου» οφείλεται στο γεγονός ότι η πρόσβαση στα έγγραφα δεν μπορεί να αποτελέσει ένα γενικό δικαίωμα, το οποίο θα μπορεί να το επικαλεστεί ο οποιοσδήποτε ανά την υφήλιο. Μέχρι σήμερα, παραμένει αβέβαιο το αν η ελευθερία της έκφρασης που προβλέπεται από το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εμπερικλείει και το δικαίωμα της πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα. Προσεγγίζοντας κανείς την Υπόθεση Leander (Case of Leander v. Sweden, Application Number 00009248/81, της 26^{ης}/3/1987), όπου το όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υποστήριξε ότι η άρνηση των Σουηδικών (!) αρχών να παράσχουν πρόσβαση στον αιτούντα σε έγγραφα των μυστικών υπηρεσιών δεν ήταν αντίθετη στο άρθρο 10 Ε.Σ.Δ.Α., είναι δυνατόν να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα δημόσια έγγραφα δεν αποτελεί «ανθρώπινο δικαίωμα». Ωστόσο, θα πρέπει να εκφραστεί και το δικαίωμα για το αν η Υπόθεση Leander θεωρείται δεδικασμένο.

Από την πλευρά του, όμως, το Συμβούλιο της Ευρώπης, το 1996, στο Ψήφισμα 1087 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης σχετικά με τις συνέπειες της καταστροφής του Chernobyl, το οποίο υιοθετήθηκε στις 26 Απριλίου 1996 (16^η Συνεδρίαση) [Resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster, Text adopted by the Assembly on 26 April 1996], αναφέρθηκε –μεταξύ άλλων – όχι μόνο στους κινδύνους που συνδέονται με την παραγωγή και τη χρήση της πυρηνικής ενέργειας, αλλά υπογράμμισε ότι η «δημόσια πρόσβαση στις σαφείς και πλήρεις πληροφορίες... πρέπει να αντιμετωπισθεί ως βασικό ανθρώπινο δικαίωμα» (σημ. 4).

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στην απόφασή του επί της υπόθεσης Guerra, επανέλαβε το παραπάνω απόσπασμα, προκειμένου να στοιχειοθετήσει την άποψή του σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση αποτελεί πτυχή του σεβασμού στην ιδιωτική ζωή, όπως αυτό το δικαίωμα προστατεύεται από το άρθρο 8 ΕΣΔΑ (παρ. 34) [Case of Guerra and Others v. Italy (116/1996/735/932)], βλ. και

Το παραπάνω επιβεβαιώνει, ουσιαστικά, την άποψη που κατά καιρούς έχει αναπτυχθεί²²⁵, σύμφωνα με την οποία από τη δεκαετία του '70 μέχρι σήμερα παρουσιάζονται τρεις κατηγορίες / γενεές (generations) δικαιωμάτων συμμετοχής στην κοινοτική διοίκηση:

- το δικαίωμα ακρόασεως (right of fair hearing),
- το δικαίωμα συμμετοχής στις νομοθετικές και διοικητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεως (right to participation in legislative and administrative policymaking) και
- το δικαίωμα στη διαφάνεια (right to transparency).

Εκείνο, πάντως, που γίνεται αντιληπτό είναι ότι στην κοινοτική έννομη τάξη προσδίδεται μια αρκετά πιο διευρυμένη έννοια του θεμελιώδους δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα, το οποίο οφείλεται συνέπεια της ευρείας προσδιοριστικής έννοιας που αποδίδεται στο όρο «έγγραφο». Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ακολουθεί μια πιο περιοριστεί προσέγγιση, ανάγοντας το ζήτημα της πρόσβασης ως «αρχή της δημοσιότητας», εντάσσοντάς το είτε στο πλαίσιο του άρθρου 6 παρ. 1 περί δίκαιης δίκης²²⁶, είτε στο άρθρο 10 περί ελευθερίας του τύπου²²⁷.

Παρά το γεγονός, όμως, της αναγνώρισης της πρόσβασης ως θεμελιώδους δικαιώματος, εκφράζεται μια αμφιβολία για το αν και κατά πόσο η εν γένει διαφάνεια μπορεί να αναγνωριστεί ως γενική αρχή του κοινοτικού

Wilsher, Daniel (2001), "Freedom of Environmental Information: Recent developments and future prospects", σελ. 672.

²²⁵ Bignami, Francesca (2003), *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, Jean Monnet Working Paper 11, NYU School of Law.

²²⁶ Βλ. σχετικά Ταγαράς, Χάρης (1992), *Μηχανισμοί Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με ερμηνεία των άρθρων 6 και 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης*, σελ. 124 επ., Gerapetritis, George (2000), "Right of access to administrative documents in Europe", σελ. 606 επ., καθώς και Curtin, Deirdre (2000), "Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An evolving digital Passepartout?", σελ. 9.

²²⁷ Söderman, Jacob (2001), "Transparency as a fundamental principal of the European Union", σελ. 4-5 και Malinverni, Giorgio (1983), "Freedom of information in the European Convention on Human Rights and in the international covenant on civil and-political rights", σ.σ. 443-460.

δικαίου²²⁸. Λαμβάνοντας κανείς υπόψη την εισήγηση του Γενικού Εισαγγελέα Tesouro στην προσφυγή των Κάτω Χωρών κατά του Συμβουλίου²²⁹, είναι δυνατόν να αναγνωρίσει τα πρώτα ψήγματα απόδοσης στο δικαίωμα της πρόσβασης της έννοιας της γενικής αρχής. Η «συνταγματοποίηση» του δικαιώματος από το Άμστερνταμ και η συνακόλουθη προσαρμογή των εσωτερικών κανονισμών των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης στη νέα συνταγματική αρχή²³⁰, αποτελεί μια σημαντική ένδειξη ανάδειξης του δικαιώματος της πρόσβασης ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου²³¹.

iii) Η δικαιοπολιτική θεμελίωση των εξαιρέσεων

Η εξισορρόπηση μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος που προκύπτει από την κοινοποίηση ενός εγγράφου και του συμφέροντος που πρέπει να προστατευθεί είναι ένα από τα δυσκολότερα εγχειρήματα κατά την εξέταση των αιτήσεων πρόσβασης στα έγγραφα.

Αυτή η «εξαίρεση από τις εξαιρέσεις» εφαρμόζεται όταν πληρούνται δύο όροι:

- υφίσταται **δημόσιο** συμφέρον να γνωστοποιηθούν οι πληροφορίες που περιέχονται σε ένα έγγραφο
- το συμφέρον αυτό πρέπει να **υπερέχει** του συμφέροντος που πρέπει να προστατευθεί.

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αρκετά ασαφής νομική έννοια. Είναι δύσκολο να καθορισθούν κριτήρια που θα επέτρεπαν να διαπιστωθεί η ύπαρξη ενός δημοσίου συμφέροντος, γενικά, από τη γνωστοποίηση μιας πληροφορίας. Είναι, εντούτοις, σαφές ότι το συμφέρον του αιτούντος, στο

²²⁸ Craig, Paul & de Burca, Grainne (2003), *EU Law – Text, Cases and Materials*, σελ. 370-371.

²²⁹ Βλ. υποκεφ. 4.2.

²³⁰ Βλ. παρακάτω κεφ. 5.

²³¹ Broberg, Morten (2002), "Access to documents: a general principal of Community law?", σελ. 201.

βαθμό που αυτός με δική του πρωτοβουλία έχει δικαιολογήσει την αίτησή του, δεν συνιστά καθαυτό δημόσιο συμφέρον. Από την άλλη, είναι πιθανό να υποστηριχθεί ότι υπάρχει πάντοτε ένα δημόσιο συμφέρον για τη διάδοση πληροφοριών που έχουν στην κατοχή τους δημόσιες αρχές.

Το ερώτημα αν πράγματι υφίσταται ή όχι δημόσιο συμφέρον να γνωστοποιηθεί ένα συγκεκριμένο έγγραφο είναι αρκετά ακαδημαϊκό. Αντίθετα, το πραγματικό πρόβλημα συνίσταται στον προσδιορισμό του αν και κατά πόσο το συμφέρον που θα προέκυπτε από τη γνωστοποίηση είναι τέτοιο που να δικαιολογεί την πρόβλεψη της ζημίας, η οποία θα προκαλούνταν σε κάποιο από τα συμφέροντα που προστατεύει ο κανονισμός, όπως π.χ. τα εμπορικά συμφέροντα μιας επιχείρησης.

Δεν υπάρχουν κανόνες που να επιτρέπουν να εξακριβωθεί, *εκ των προτέρων*, αν το δημόσιο συμφέρον από τη διάδοση ενός εγγράφου υπερέχει σε σχέση με τη ζημία που θα προκαλούσε η γνωστοποίηση σε κάποιο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον που προστατεύεται από τον κανονισμό. Επειδή πρόκειται για εξισορρόπηση συμφερόντων σε κάποια δεδομένη στιγμή, δεν είναι δυνατό να θεσπισθούν τέτοιοι κανόνες. Πρέπει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση (*“case-to-case basis”*), να υπολογίζεται η ζημία και να αξιολογείται αν υπερέχει το συμφέρον από τη γνωστοποίηση της πληροφορίας στο κοινό. Όμως, οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ενδέχεται να χρησιμεύσουν μελλοντικά ως προηγούμενο και να συμβάλουν στην ανάπτυξη μια διοικητικής πρακτικής.

Σε όλες τις αιτήσεις που έχουν εξεταστεί μέχρι σήμερα, τα θεσμικά όργανα έκριναν ότι το δημόσιο συμφέρον από τη γνωστοποίηση των αιτούμενων εγγράφων δεν υπερείχε και δεν δικαιολογούσε, συνεπώς, την υπέρβαση της εξαίρεσης.

Στις περισσότερες περιπτώσεις που ο ίδιος ο αιτών επικαλέστηκε την υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος από τη διάδοση ενός εγγράφου, γεγονός που συμβαίνει συχνά στην περίπτωση των επιβεβαιωτικών αιτήσεων, τα προβληθέντα επιχειρήματα αποδείκνυαν την ύπαρξη ατομικού συμφέροντος του αιτούντος. Όμως, το συμφέρον ενός ιδιώτη δεν μπορεί κατά κανένα τρόπο να αιτιολογήσει την υπέρβαση της εξαίρεσης, διότι κάθε έγγραφο που καθίσταται προσιτό μετά από σχετική αίτηση εντάσσεται, ως εκ τούτου, στο δημόσιο πεδίο και είναι προσιτό και σε κάθε άλλο πρόσωπο.

Πολλοί αιτούντες, βασιζόμενοι κυρίως στο πρώτο άρθρο της ΣυνθΕΕ, θεώρησαν ότι η γενική αρχή της διαφάνειας συνιστά από μόνη της ανώτερο δημόσιο συμφέρον που αιτιολογεί τη γνωστοποίηση ενός εγγράφου. Τέλος, ορισμένοι ερευνητές επικαλέστηκαν τον επιστημονικό χαρακτήρα της αίτησής τους για να αποδείξουν την ύπαρξη υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος για τη γνωστοποίηση των εγγράφων που επιθυμούσαν. Τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι δυνατόν να γίνουν αποδεκτά, διότι θα καθιστούσαν άνευ σημασίας τις προβλεπόμενες από τον κανονισμό εξαιρέσεις. Το δημόσιο συμφέρον από τη γνωστοποίηση ενός εγγράφου συνιστά πράγματι «εξαίρεση από την εξαίρεση» που πρέπει να εφαρμόζεται με περιοριστικό τρόπο. Σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι το γεγονός πως ένα έγγραφο ζητούνταν για επιστημονικούς λόγους συνιστούσε ασφαλώς δημόσιο συμφέρον από τη διάδοση του εγγράφου, αλλά ότι το συμφέρον αυτό δεν ήταν κυρίαρχο²³².

Ακόμη και όταν ο αιτών δεν το επικαλείται, το αρμόδιο όργανο εξετάζει ούτως ή άλλως εάν υπάρχει ανώτερο δημόσιο συμφέρον που αιτιολογεί τη γνωστοποίηση του εγγράφου. Όμως, αυτή η εξισορρόπηση είναι δυνατό να πραγματοποιείται μόνο βάσει των στοιχείων εκτίμησης που έχει στη διάθεσή του το όργανο. Κάθε επιχείρημα που προβάλλει ο αιτών συμβάλλει στη διαδικασία της εκτίμησης. Έτσι, ακόμη και αν ο αιτών δεν φέρει το αποκλειστικό βάρος της απόδειξης, είναι σαφές ότι, στην πράξη, τείνει γενικά να προσκομίσει τα στοιχεία που θα επιτρέψουν να εξακριβωθεί η ύπαρξη υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος να γνωστοποιηθεί ένα έγγραφο, παρά το εφαρμοστέο μιας εξαίρεσης. Ο Διαμεσολαβητής έχει αποφανθεί προς αυτή την κατεύθυνση²³³.

Συνοπτικά, επομένως, θα μπορούσε να σημειωθεί ότι το γεγονός και μόνον ότι ένα έγγραφο αφορά συμφέρον που προστατεύεται από εξαίρεση **δεν αρκεί** για να δικαιολογήσει την εφαρμογή της εξαίρεσεως αυτής. Μόνο μια **συγκεκριμένη** και **εξατομικευμένη** εξέταση, αντιθέτως προς μια αφηρημένη και γενική εξέταση, μπορεί να παράσχει στο όργανο τη δυνατότητα να εκτιμήσει τη δυνατότητα χορηγήσεως στον αιτούντα **μερικής**

²³² Καταγγελία 412/2003/GG.

²³³ Ο.π.

προσβάσεως στα έγγραφα, σύμφωνα με το άρθρο 4§6 του Κανονισμού και ότι, όσον αφορά στην εφαρμογή **ratione temporis** των εξαιρέσεων από το δικαίωμα προσβάσεως, το άρθρο 4§7 του Κανονισμού προβλέπει ότι οι εξαιρέσεις των παραγράφων 1 έως 3 του ίδιου άρθρου έχουν εφαρμογή μόνον ενόσω η προστασία δικαιολογείται «ως εκ του περιεχομένου του εγγράφου»

iv) Η αρχή της αναλογικότητας

Λαμβάνοντας ως αφετηρία την κρίση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση *Kuijer*²³⁴, θα πρέπει να υπογραμμιστεί και το απαραίτητο στοιχείο της «χρηστής διοίκησης» με την «αρχή της αναλογικότητας». Σύμφωνα με το Π.Ε.Κ. στην προαναφερθείσα απόφαση «η αρχή της αναλογικότητας επιτρέπει στο Συμβούλιο (σ.σ. ή σε οποιοδήποτε άλλο θεσμικό όργανο), σε ειδικές περιπτώσεις που ο όγκος του εγγράφου ή των υπό εξέταση χωρίων συνεπάγεται δυσανάλογη διοικητική προσπάθεια, να σταθμίσει, αφενός, το συμφέρον της προσβάσεως του κοινού στα χωρία αυτά και, αφετέρου, τον φόρτο της απαιτούμενης εργασίας. Το Συμβούλιο θα μπορούσε έτσι, στις ειδικές αυτές περιπτώσεις, να διασφαλίζει το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως...» (σκ. 55).

Γίνεται, επομένως, αντιληπτό ότι η ερμηνεία των «αποκλειστικών» εξαιρέσεων του άρθρου 4§1 του Κανονισμού, που σκοπεί την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να γίνεται ενόψει της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια, το οποίο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμός της Ένωσης θα πρέπει να ακολουθεί την αρχή της αναλογικότητας, και στις ειδικές περιπτώσεις που ο όγκος ενός εγγράφου ή των υπό εξέταση χωρίων συνεπάγεται δυσανάλογη διοικητική προσπάθεια, να σταθμίσει, αφενός, το συμφέρον της προσβάσεως του κοινού στα χωρία αυτά και, αφετέρου, τον φόρτο της απαιτούμενης εργασίας, ώστε κατ' αυτόν τον τρόπο να διασφαλίζει το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως.

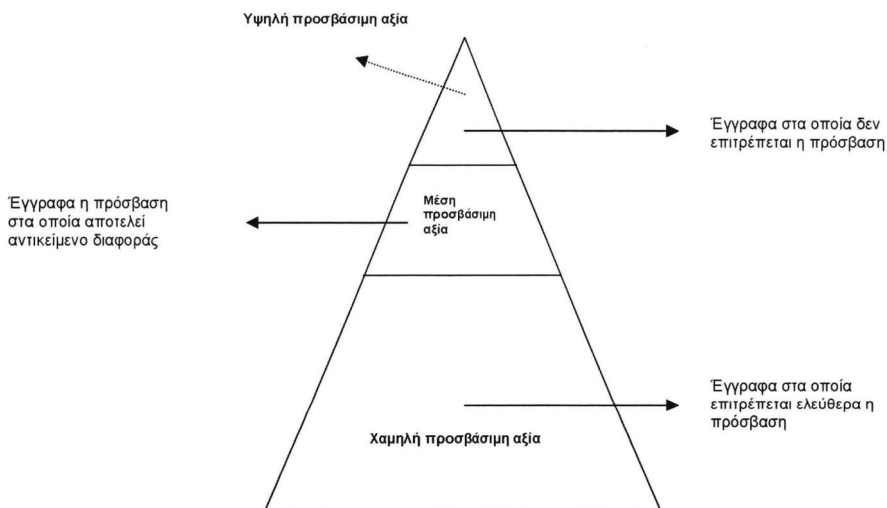
²³⁴ Βλ. Παρουσίαση της υπόθεσης στο υποκεφ. 4.7.

ν) Η θεωρία της «προσβάσιμης αξίας» (accessible value) ή της αξίας της αποσπώμενης πληροφορίας (extractable value)

Αυτό το οποίο γίνεται σαφές από την εξέταση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, αλλά και από οποιοδήποτε άλλο έγγραφο που διέπει μια πολιτική πρόσβασης στα έγγραφα, έγκειται στο γεγονός ότι η όλη του λογική κινείται γύρω από τη λογική των εξαιρέσεων.

Προκειμένου, λοιπόν, να υπάρξει – από την πλευρά των θεσμικών οργάνων – η καλύτερη δυνατή προστασία των συμφερόντων τους από τις εν λόγω εξαιρέσεις, θα πρέπει οι υπηρεσίες τους να έχουν προβεί σε μια όσο τον δυνατό πιο ορθή διαβάθμιση των εγγράφων που βρίσκονται στο μητρώο τους.

Θέτοντας τα παραπάνω ως βάση, η διαβάθμιση των εγγράφων θα μπορούσε σχηματικά να αποδοθεί ως μια πυραμίδα.



Η πυραμίδα αποτελείται από τρία επίπεδα: τη βάση, το κέντρο και την κορυφή. Βασική λογικής ένταξης κάθε εγγράφου στην παρακάτω κλίμακα αποτελεί αυτό που θα μπορούσε να αποκαλεστεί «**προσβάσιμη αξία**» (accessible value) ή **αξία της αποσπώμενης πληροφορίας** (extractable value). Με άλλα λόγια, καθώς κάποιος κινείται προς την υψηλότερη βαθμίδα

της πυραμίδας, το επίπεδο της «προσβάσιμης αξίας» των εγγράφων που εντοπίζει ολοένα και αυξάνεται, καθώς αυξάνεται και η συνεπαγόμενη έννοια της «αποσπώμενης πληροφορίας».

Πιο συγκεκριμένα²³⁵:

- Στην **πρώτη κατηγορία** (βάση) περιλαμβάνεται ο κύριος όγκος των κοινοτικών εγγράφων (το 70% περίπου), ο οποίος **παρέχεται ελεύθερα** στους ενδιαφερομένους. Το σύνολο των εγγράφων αυτών εντοπίζεται στις ιστοσελίδες των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και περιλαμβάνουν ενδεικτικά τα φύλλα της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής, τα Λευκά και Πράσινα Βιβλία, τις Εκθέσεις και τα Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα Συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίου, Δελτία Τύπου, τη Νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς και όλες τις εκδόσεις της Επίσημης Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ε.Ε..

Η πλειονότητα των εν λόγω εγγράφων διατίθενται ελεύθερα στις ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων των οργάνων. Αποτελεί, όμως, γεγονός ότι ο καταμερισμός των βάσεων δεδομένων των θεσμικών οργάνων, καθώς και ο διαφοροποιημένος τρόπος οργάνωσής τους, δυσκολεύουν σε μεγάλο βαθμό τον ενδιαφερόμενο στον εντοπισμό του επιθυμητού εγγράφου. Γι' αυτό, άλλωστε, πολλές φορές παρουσιάζεται το φαινόμενο της κατάθεσης γραπτών αιτήσεων για πρόσβαση σε έγγραφα που ήδη διατίθενται σε ελεύθερη μορφή στο διαδίκτυο. Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι η οργάνωση των μητρώων και κατ' επέκταση των βάσεων δεδομένων σε καμία περίπτωση δεν αποτελούν μέθοδο έμμεσης αποθάρρυνσης των πολιτών για πρόσβαση στα εσωτερικά τους έγγραφα, αλλά οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στον ανομοιόμορφο τρόπο ανάπτυξης και οργάνωσης των εν λόγω μητρώων.

²³⁵ Για την ανάλυση που ακολουθεί θα χρησιμοποιηθούν τα στατιστικά δεδομένα του 2005, μια που μέχρι τη στιγμή της εκπόνησης της παρούσας εργασίας έχουν δημοσιευθεί οι ετήσιες εκθέσεις του 2006 μόνο από τα Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και όχι από την Επιτροπή.

- Στην **δεύτερη κατηγορία** (κεντρική) υπάγονται τα έγγραφα εκείνα που απασχολούν κατά κύριο λόγο τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και τα κοινοτικά δικαιοδοτικά όργανα (20% περίπου). Στην εν λόγω κατηγορία ανήκουν εκείνα τα έγγραφα, που εντάσσονται στις εξαιρέσεις της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 4 του Κανονισμού και κατά συνέπεια αποτελούν την κύρια αιτία προσφυγών, αποτέλεσμα των οποίων αποτελεί η ολική ή μερική δημοσιοποίησή τους.
- Τέλος, στην **τρίτη κατηγορία** (κορυφή) εντάσσονται τα έγγραφα (10% περίπου) που εμπίπτουν πλήρως στις εξαιρέσεις της πρώτης παραγράφου του άρθρου 4 του Κανονισμού. Τα δικαιοδοτικά όργανα στις αποφάσεις τους αναγνωρίζουν πλήρως το δικαίωμα και δικαιολογούν τις αρνήσεις πρόσβασης που προβάλουν τα όργανα. Γίνεται, επομένως, αντιληπτό, ότι τα έγγραφα της συγκεκριμένης κατηγορίας έχουν υψηλότερη «τιμή» **«προσβάσιμης αξίας»**.

Αυτό που θα πρέπει να διευκρινισθεί είναι ότι η διάκριση, η οποία παρατηρείται, στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στη διαβάθμιση των εγγράφων από τα ίδια τα θεσμικά όργανα. Η εν λόγω διαβάθμιση σε καμία περίπτωση δεν βασίζεται στην παραδοσιακή διάκριση μεταξύ «soft» και «hard» law, αλλά στηρίζεται στην εκτίμηση των οργάνων για τα πιθανά αποτελέσματα που θα επιφέρει η δημοσιοποίησή του.

Μ' αυτήν, ουσιαστικά, τη λογική, το κάθε ευρωπαϊκό όργανο και οργανισμός προβαίνει σε μία προγενέστερη εξέταση των ενδεχόμενων αποτελεσμάτων, ή με άλλα λόγια, σε ένα είδους **«harm test»**. Όσο μεγαλύτερη είναι οι υποτιθέμενοι «δείκτες» του harm test, τόσο υψηλότερα τοποθετείται το έγγραφο στην «πυραμίδα».