

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Επιμέλεια: Μ.Α. Χρυσομάλλης
Επίκουρος Καθηγητής Νομικής ΔΠΘ

ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως), συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P, Σουηδία και M. Turco κατά Συμβουλίου, Απόφαση της 1η Ιουλίου 2008, Αίτηση Αναίρεσης.

Πρόσβαση του κοινού στα κοινοτικά έγγραφα: Αίτηση αναίρεσεως – Πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων – Κανονισμός 1049/2001 – Νομικές γνωμοδοτήσεις.

[Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως Πρόεδρος: Β. Σκουρής, Πρόεδροι Τμήματος: Ρ. Jann, C.W.A. Timmermans, Α. Rosas, Κ. Lenaerts, Α. Tizzano, Γ. Αρέστης και U. Lethmus, Δικαστές: Κ. Schiemann (Εισηγητής), Α. Borg Barthet, Μ. Pešič, J. Malenovský και J. Klučka, Γενικός Εισαγγελέας: Μ. Poiares Maduro]

Το ΔΕΚ επιτρέπει κατ' αρχήν, την πρόσβαση στις νομικές γνωμοδοτήσεις του Συμβουλίου επί νομοθετικών ζητημάτων. Η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και η ενίσχυση των δημοκρατικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών δύνανται να αποτελούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων.

I. Πραγματικά Περιστατικά

Τον Οκτώβριο του 2002, ο Μ. Turco κατέθεσε αίτημα πρόσβασης στα έγγραφα της συνεδρίασης του Συμβουλίου¹, στα οποία περιλαμβανόταν γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου (στο εξής «νομική γνωμοδότηση»), σχετικά με πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών όσον αφορά την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κράτη-μέλη. Το Συμβούλιο απέρριψε το ως άνω αίτημα, βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001², με την αιτιολογία ότι, λόγω του περιεχομένου του εγγράφου, η κοινολόγηση

1. Συνεδρίαση του Συμβουλίου «Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις», Λουξεμβούργο, 14-15 Οκτωβρίου 2002.

2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 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, 31.05.2001, σ. 43. Το κείμενο του άρθρου 4, το οποίο τιτλοφορείται «Εξαιρέσεις», έχει ως εξής: «2. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

– των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβαν-

του μπορεί να θίξει την προστασία των εσωτερικών νομικών γνωμοδοτήσεων, ενώ, μετά από στάθμιση του συμφέροντος της προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων με το δημόσιο συμφέρον, το Συμβούλιο κατέληξε ότι υπερτερεί το πρώτο, καθώς δεν διέγινωσε κάποιον ειδικό λόγο, για τον οποίο η κοινολόγηση του εγγράφου συνδέονταν με το δημόσιο συμφέρον. Στη συνέχεια, ο M. Turco κατέθεσε επιβεβαιωτική αίτηση³, στην οποία υποστήριξε ότι η δημοκρατικότητα και η συμμετοχή των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία συνιστούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και ότι το Συμβούλιο λανθασμένα εφάρμοσε τις διατάξεις για τις εξαιρέσεις από το δικαίωμα της πρόσβασης⁴. Κατόπιν τούτο το Συμβούλιο δέχθηκε να κοινολογήσει την εισαγωγική παράγραφο της νομικής γνωμοδότησης, αλλά δεν παραχώρησε πρόσβαση στο κυρίως σώμα του εγγράφου. Κατά της απόφασης αυτής του Συμβουλίου, ο M. Turco άσκησε προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής ΠΕΚ).

Με την απόφασή του⁵ το ΠΕΚ οριοθέτησε την έννοια της νομικής γνωμοδότησης, ως εξαίρεσης από το γενικό δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα, κρίνοντας ότι ως νομικές γνωμοδοτήσεις νοούνται τα έγγραφα που καταρτίζονται από τη νομική υπηρεσία του Συμβουλίου, στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, αλλά και σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση. Παρά το γεγονός, ότι το ΠΕΚ επανέλαβε την πάγια νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων περί της στενής ερμηνείας των περιορισμών του δικαιώματος⁶, αναφορικά με εξαιρέσεις που επιδέχονται διαφορετικών

νομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας,

- των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών,
 - του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,
- εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον».

3. Βάσει της προβλεπόμενης διαδικασίας από τον Κανονισμό 1049/2001.

4. Ο Turco υποστήριξε ότι το Συμβούλιο λανθασμένα επικαλέστηκε την παρ. 2 του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001, ο.π., αλλά έπρεπε να επικαλεστεί την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, όπου ορίζεται ότι: «3. Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον».

5. T-84/03, M. Turco κατά Συμβουλίου, ΕΕ C31, 05.02.2005, σ. 20.

6. Ο.π., σκ. 60: «Αληθεύει ότι, κατά πάγια νομολογία, οι εξαιρέσεις από την πρόσβαση στα έγγραφα πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται περιοριστικά, ούτως ώστε να μη διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής που συνίσταται στην παροχή στο κοινό της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχουν τα θεσμικά όργανα», με παραπομπή σε σχετική νομολογία: T-309/97, The Bavarian

ερμηνειών, εν προκειμένω, έκρινε ότι η ανωτέρω αρχή δεν εφαρμόζεται καθώς το περιεχόμενο της έννοιας των νομικών γνωμοδοτήσεων δεν παρουσιάζει δυσκολία ως προς την ερμηνεία του⁷.

Επίσης, το δικαστήριο έκρινε ότι οι νομικές γνωμοδοτήσεις, σχετικά με τη νομοθετική δραστηριότητα ενός οργάνου, εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 και διαφοροποιούνται από την εξαίρεση που έχει θεσπιστεί για τις νομικές γνωμοδοτήσεις που καταρτίζονται στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών⁸. Όμως σε κάθε περίπτωση το θεσμικό όργανο είναι υποχρεωμένο να εκτιμά *ad hoc* αν τα έγγραφα, για τα οποία προβάλλεται αίτημα πρόσβασης, εμπίπτουν πράγματι στις προβλεπόμενες από τον Κανονισμό 1049/2001 εξαιρέσεις⁹.

Τέλος, το ΠΕΚ διέκρινε τις αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας των δραστηριοτήτων των οργάνων και της δημοκρατίας ή της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, που αποτυπώνονται στο σύνολο του Κανονισμού 1049/2001, από το υπερισχύον δημόσιο συμφέρον, που μπορεί να δικαιολογήσει την κοινολόγηση εγγράφου που θίγει την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων¹⁰. Σύμφωνα με το δικαστήριο, το βάρος απόδειξης υπερισχύοντος δημοσίου συμφέροντος εναπόκειται στον αιτούντα την πρόσβαση, προς την κατεύθυνση της απόδειξης της σημαντικότερης αξίας των ανωτέρω αρχών σε σχέση με την ανάγκη προστασίας ενός εγγράφου, που καλύπτεται από προβλεπόμενη εξαίρεση από το γενικό δικαίωμα της πρόσβασης¹¹.

Σε αυτό το σημείο, σημειώνεται η πολιτική χροιά των παρεμβάσεων από τη Σουηδία¹², τη Δανία και τη Φινλανδία¹³. Οι τρεις αυτές χώρες, πιστές στη μακρά τους παράδοση στα ζητήματα διαφάνειας, δημοκρατικότητας και πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, παρενέβησαν και υποστήριξαν την αίτηση ακύρωσης του M. Tur-

Lager Company Ltd κατά Επιτροπής, Συλλ. 1999, σ. 3217, σκ. 39, T-191/99, David Perte, Victoria Jane Primhak & David Verzoní κατά Επιτροπής, Συλλ. 2001, σ. II-3677, σκ. 66.

7. T-84/03, ο.π., σκ. 61.

8. Ο.π., σκ. 65-66.

9. Ο.π., σκ. 69, με παραπομπή (αναλογικά) σε παλαιότερη νομολογία: C-174/98 P & C-189/98 P, Κάτω Χώρες & Van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλ. 2000, σ. I-1, σκ. 24.

10. T-84/03, ο.π., σκ. 83.

11. Ο.π., σκ. 83.

12. Η Σουηδία, στη συνέχεια, προσέβαλε την απόφαση του ΠΕΚ ασκώντας αίτηση αναιρέσης ενώπιον του ΔΕΚ, η οποία συνεκδικάσθηκε μαζί με την αίτηση ακύρωσης του M. Turco.

13. Για το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα στις χώρες Σουηδία, Δανία και Φινλανδία, βλ. Γλαράκη Μ., Οι Περιορισμοί για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος του Δικαιώματος Πρόσβασης στα Κοινοτικά Έγγραφα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2005, σ. 88-89, 104-107. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η Σουηδία είναι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα, η οποία θέσπισε νομοθετικές διατάξεις για την κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Βλ. επίσης, Osterbahl I., Case T-274/95 Svenska Journalistfrbundet v. Council of the EU, Common Market Law Review, 1999, p. 1059.

co. Με την παρέμβασή των σκανδιναβικών χωρών, υπογραμμίζεται η ιδιαίτερη ευαισθησία τους, σχετικά με τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, προς την κατεύθυνση της υποστήριξης της ευρύτερης δυνατής διαφάνειας και πρόσβασης.

II. Η Απόφαση (απόσπασμα)¹⁴

32. ...πρέπει να υπομνησθούν οι λυσιτελείς κανόνες που αφορούν, αφενός, την εξέταση που πραγματοποιεί το Συμβούλιο οσάκις του ζητείται η κοινολόγηση γνωμοδότησης της νομικής του υπηρεσίας επί νομοθετικής διαδικασίας και, αφετέρου, την αιτιολογία που το Συμβούλιο οφείλει να παραθέσει για να δικαιολογήσει ενδεχόμενη άρνηση κοινολόγησης.

38. Πρώτον, το Συμβούλιο πρέπει να εξετάσει αν το έγγραφο του οποίου ζητείται η κοινολόγηση αποτελεί όντως νομική γνωμοδότηση και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να καθορίσει τα τμήματα της γνωμοδότησης αυτής τα οποία αφορά πραγματικά η κοινολόγηση και τα οποία, επομένως, μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω εξαίρεσης.

39. ...ένα έγγραφο δεν πρέπει αυτομάτως να τυχάνει της προστασίας της εμπιστευτικότητας των νομικών γνωμοδοτήσεων του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001 για τον λόγο και μόνον ότι τιτλοφορείται «νομική γνωμοδότηση». Πέραν της ονομασίας του, το θεσμικό όργανο οφείλει να εξακριβώνει ότι το έγγραφο όντως αφορά τέτοιας φύσεως γνωμοδότηση.

40. Δεύτερον, το Συμβούλιο πρέπει να εξετάσει αν η κοινολόγηση των τμημάτων του εν λόγω εγγράφου, για τα οποία διαπιστώθηκε ότι αφορούν νομικές γνωμοδοτήσεις, «θίγει την προστασία» των γνωμοδοτήσεων αυτών.

42. ... η σχετική με τις νομικές γνωμοδοτήσεις εξαίρεση ... πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά την προστασία του συμφέροντος που έχει ένα θεσμικό όργανο να ζητεί νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, α-

14. Απόφαση του ΔΕΚ επί των συνεκδικαζομένων υποθέσεων C-39/05P & C-52/05P, Σουηδία & M. Turco κατά Συμβουλίου, της 1ης Ιουλίου 2008, αδημ., διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=el&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&alldocrec=allldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=allldocnrec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-39%2F05&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%B6%CE%AE%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7>.

Με τη διάταξη του ΔΕΚ της 19ης Απριλίου 2005, αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των δύο υποθέσεων, λόγω συνάφειας του αντικειμένου, σχετικά με τη γραπτή & προφορική διαδικασία και την απόφαση, σύμφωνα με τα άρθρα 43 και 118 του Κανονισμού Διαδικασίας του ΔΕΚ.

ντικειμενικές και πλήρεις.

43. Ο κίνδυνος διακυβεύσεως του συμφέροντος αυτού πρέπει, προκειμένου να μπορεί να γίνει επίκλησή του, να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός.

44. Τρίτον και τέλος, αν το Συμβούλιο θεωρήσει ότι η κοινολόγηση ενός εγγράφου θίγει την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων, όπως αυτή προσδιορίστηκε ανωτέρω, οφείλει να εξετάσει μήπως υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση αυτή, μολονότι αυτό συνεπάγεται τη διακύβευση της ικανότητας του θεσμικού αυτού οργάνου να ζητεί νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις.

45. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο οφείλει να σταθμίζει το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί από τη μη γνωστοποίηση του οικείου εγγράφου και, ειδικότερα, το γενικό συμφέρον να καταστεί το οικείο έγγραφο προσβάσιμο, λαμβανομένων υπόψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν, όπως επισημαίνει και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1049/2001, από μια αυξημένη διαφάνεια, δηλαδή την καλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και μια μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα.

46. ... Η διαφάνεια εν προκειμένω συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξης. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσης συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών του δικαιωμάτων.

49. [Η απαιτούμενη αιτιολογία]... Αν το Συμβούλιο αποφασίσει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο η κοινολόγηση του οποίου του έχει ζητηθεί, οφείλει να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με τα ζητήματα, πρώτον, με ποιον τρόπο η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύει η εξαίρεση του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001 το οποίο επικαλείται το θεσμικό αυτό όργανο και, δεύτερον, στις περιπτώσεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου αυτού, μήπως υφίσταται παρ' όλ' αυτά υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση του οικείου εγγράφου

50. Επιτρέπεται, κατ' αρχήν, στο Συμβούλιο να στηρίζεται, συναφώς, σε γενικά τεκμήρια που εφαρμόζονται σε ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρόμοιες γενικού χαρακτήρα θεωρήσεις μπορούν να ισχύουν σε αιτήσεις κοινολόγησης που αφορούν έγγραφα της ίδιας φύσεως. Το Συμβούλιο οφείλει, ωστόσο, να εξετάζει σε κάθε περίπτωση αν οι γενικού χαρακτήρα θεωρήσεις που ισχύουν συνήθως για ένα ορισμένο είδος εγγράφου ισχύουν στην πραγματικότητα για το συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητείται η κοινολόγηση

68. ... ο κανονισμός 1049/2001 επιβάλλει, κατ' αρχήν, μια υποχρέωση κοινολόγησης των γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου επί νομοθετικής διαδικασίας.

69. Η διαπίστωση αυτή δεν εμποδίζει ωστόσο τη δυνατότητα, χάριν της προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων, να μη γίνεται δεκτή η κοινολόγηση συγκεκριμένης νομικής γνωμοδότησης που διατυπώνεται στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, αλλά που έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα ή ιδιαίτερα ευρύ περιεχόμενο το οποίο υπερβαίνει το πλαίσιο της επίμαχης νομοθετικής διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή, το οικείο όργανο οφείλει να αιτιολογήσει εμπεριστατωμένα την άρνηση πρόσβασης.

71. ... το Πρωτοδικείο κακώς έκρινε... ότι η επίδικη απόφαση μπορούσε να αιτιολογηθεί νομίμως και να δικαιολογηθεί από μια γενική ανάγκη εμπιστευτικότητας που συνδέεται με τις νομικές γνωμοδοτήσεις επί νομοθετικών ζητημάτων.

78. Η έκδοση της επίδικης απόφασης στηρίχθηκε σε διττή πλάνη, όσον αφορά, αφενός, την ύπαρξη μιας γενικής ανάγκης εμπιστευτικότητας ως προς τις νομικές γνωμοδοτήσεις επί νομοθετικών διαδικασιών ... και, αφετέρου, την άποψη ότι οι αρχές που διέπουν τον εν λόγω κανονισμό δεν μπορεί να θεωρούνται ως υπέρτερο δημόσιο συμφέρον....

79. ... προκύπτει ότι είναι βάσιμοι οι λόγοι που επικαλέστηκε πρωτοδίκως ο Μ. Turco [δι]ότι, αφενός, το Συμβούλιο κακώς θεώρησε ότι υφίσταται μια γενική ανάγκη εμπιστευτικότητας ως προς τις γνωμοδοτήσεις της νομικής του υπηρεσίας επί νομοθετικών διαδικασιών ... και, αφετέρου, το Συμβούλιο δεν εξακρίβωσε από νομική άποψη αν, εν προκειμένω, υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

80. Συνεπώς, η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

III. Σχόλιο

1. Εισαγωγικές σκέψεις

Η ερμηνεία των περιορισμών του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, όπως αυτό προβλέπεται στον Κανονισμό 1049/2001, είναι ιδιαίτερος σημαντική, καθώς η έκταση του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος τελεί σε ευθεία συνάρτηση με την έκταση των εξαιρέσεων του δικαιώματος¹⁵. Δηλαδή, όσο πιο περιορισμένες είναι οι εξαιρέσεις τόσο διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος, ενώ απεναντίας οι πολύ ευρείες εξαιρέσεις επιφέρουν αντίστοιχη συρρίκνωση της έκτασης εφαρμογής του δικαιώματος¹⁶. Σε αυτήν την κατεύθυνση, κατά το παρελθόν, το ΔΕΚ πήρε θέση με αρκετή τόλμη, αλλά και σεβασμό της θεσμικής ισορροπίας, στηρίζοντας την ευρύτερη δυνατή έκταση του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα¹⁷. Μέσα από τις αποφάσεις του, το ΔΕΚ εμμένει στην υπόδειξη μιας πολιτικής στενής ερμηνείας και εφαρμογής των περιορισμών του δικαιώμα-

15. Βηλαράς Μ., Πρόεδρος Τμήματος ΠΕΚ, Πρόλογος σε Γλαράκη Μ., Οι Περιορισμοί για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος του Δικαιώματος Πρόσβασης στα Κοινοτικά Έγγραφα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σ. 13.

16. Ο.π.

17. Ο.π., σ. 214-215.

τος, ώστε να μην διακυβεύεται το ίδιο το δικαίωμα.

Στην απόφαση του ΔΕΚ επί των υποθέσεων C-39/05P και C-52/05P, το κύριο ζήτημα που αναδύεται αφορά στην ερμηνεία του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001¹⁸, όπου προβλέπονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τα θεσμικά όργανα μπορούν να αρνηθούν την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, προκειμένου να προστατεύσουν κάποιο έννομο συμφέρον (π.χ. εμπορικά συμφέροντα, δικαστικές διαδικασίες, παροχή νομικών συμβουλών, επιθεώρηση, έρευνα και οικονομικός έλεγχος), εκτός κι αν υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που υπαγορεύει τη γνωστοποίηση του εγγράφου. Ειδικότερα, η εν λόγω απόφαση αφορά στη δυνατότητα ή μη της πρόσβασης του ευρωπαίου πολίτη στις νομικές γνωμοδοτήσεις των θεσμικών οργάνων, οι οποίες συντάσσονται στο πλαίσιο των νομοθετικών τους αρμοδιοτήτων.

Παρακάτω εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της πρόσβασης σε γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας ενός οργάνου (Συμβούλιο), για θέμα που σχετίζεται με τις νομοθετικές του αρμοδιότητες. Πριν από τη προσέγγιση των σχετικών νομικών προβλημάτων που ανακύπτουν, κρίνεται σκόπιμη η εννοιολογική οριοθέτηση του όρου «*νομική γνωμοδότηση*» που παρέχεται από τη νομική υπηρεσία ενός θεσμικού οργάνου, στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας, με παράλληλη οριοθέτηση της επιχειρηματολογίας που αναπτύχθηκε κατά και υπέρ της παροχής πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση. Ακολούθως, εξετάζονται τα νομολογιακά στάδια εξέτασης ενός αιτήματος πρόσβασης, τα οποία βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με τα κριτήρια (αρχή αιτιολόγησης, αρχή αναλογικότητας, τρόπος ερμηνείας των εξαιρέσεων), όπως αυτά εξειδικεύονται σχετικά με την παροχή πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση και τα οποία λαμβάνονται υπόψη κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας εξέτασης.

2. Η έννοια της νομικής γνωμοδότησης και το δικαίωμα πρόσβασης σε αυτήν

Σχετικά με το εννοιολογικό περιεχόμενο του όρου «*νομική γνωμοδότηση*» του Συμβουλίου, σε σχέση με την κατοχύρωσή του ως εξαίρεση από το γενικό δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα βάσει του Κανονισμού 1049/2001¹⁹, κρίθηκε ότι ως τέτοιες νοούνται τα έγγραφα που καταρτίζονται από τη νομική υπηρεσία του Συμβουλίου, στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, αλλά και σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση²⁰. Στην περίπτωση που η εξεταζόμενη έννοια περιελάμβανε μόνο τις γνωμοδοτήσεις που καταρτίζονται στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, τότε η μνεία των νομικών γνωμοδοτήσεων, ως προβλεπόμενες από τον Κανονισμό 1049/2001 εξαιρέσεις²¹, θα στερείτο πρακτικής αποτελεσματικότητας²².

18. Βλ το κείμενο της διάταξης παραπάνω υποσημείωση 2.

19. Κανονισμός 1049/2001, ο.π.

20. T-84/03, ο.π., σκ. 62

21. Κανονισμός 1049/2001, ο.π., άρθρο 4: «2. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα

Η ως άνω ερμηνεία του όρου «νομική γνωμοδότηση» ενισχύεται και από το Γενικό Εισαγγελέα Maduro, ο οποίος, με παραπομπή στη γραμματική και τελολογική ερμηνεία και στην προέλευση της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, επιβεβαιώνει τη θέση του ΠΕΚ, ότι δηλαδή η νομική γνωμοδότηση περιέχεται στις εξαιρέσεις της ως άνω διάταξης²³. Ειδικότερα, ως προς τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης, το κείμενο μνημονεύει γενικά την προστασία της παροχής νομικών συμβουλών και με τη διατύπωσή του δεν υποδηλώνεται ότι καλύπτει μόνο τις σχετικές με δικαστικές διαδικασίες γνωμοδοτήσεις. Συνεπώς, δεν πρέπει να επιχειρείται διάκριση εκεί όπου ο νομοθέτης δεν την κάνει²⁴. Ως προς την τελολογική προσέγγιση της διάταξης, ο ΓΕ έκρινε ότι δεν χωρεί ζήτημα ερμηνείας, καθώς ο όρος «νομική γνωμοδότηση» είναι ξεκάθαρος²⁵. Τέλος, ως προς την προέλευση της διάταξης, υπενθυμίζεται ότι αρχικά προβλέπονταν δυο χωριστές εξαιρέσεις σχετικά με τη «σταθερότητα της κοινοτικής έννομης τάξης» και τις «δικαστικές διαδικασί-

έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία... των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών... εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον».

22. T-84/03, ο.π., σκ. 61 και Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Poiares Maduro επί των υποθέσεων C-39/05P και C-52/05 P, *Σουηδία & Turco κατά Συμβουλίου* κλπ., <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=el&newform=newform&alljur=alljur&juredj=juredj&jurtri=jurtri&jurftp=jurftp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-39%2F05&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%B6%CE%AE%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7>, σκ. 26.

Σύμφωνα με την Απόφαση του ΠΕΚ T-92/98, *Interporc κατά Επιτροπής* (Συλλ. 1999, σ. II-3521, σκ. 41), που προηγήθηκε του Κανονισμού 1049/2001, κρίθηκε ότι η προστασία των δικαστικών διαδικασιών κάλυπτε όχι μόνο τα κατατεθέντα υπομνήματα ή δικόγραφα, τα εσωτερικά έγγραφα που αφορούν την έρευνα της εκκρεμούς υπόθεσης, αλλά και [τη συναφή] με την υπόθεση αλληλογραφία μεταξύ της ενδιαφερόμενης γενικής διεύθυνσης και της νομικής υπηρεσίας ή δικηγορικού γραφείου. Στο πλαίσιο του νομοθετικού πλαισίου του Κανονισμού 1049/2001, όπως έχει γίνει νομολογιακά δεκτό (T-391/03 & T-70/04, *Francet & Byk κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2006, σ. II-2023, σκ. 89 και T-36/04, *API κατά Επιτροπής*, αδημ., σκ. 60) δεν υπάρχει εκ των προτέρων λόγος να αποδοθεί διαφορετικό νόημα στην έννοια «δικαστικές διαδικασίες», διότι η πρόσθεση της μνείας του όρου «νομικές γνωμοδοτήσεις» στον εν λόγω Κανονισμό έγινε εν γνώσει αυτής της νομολογιακής παραδοχής της έννοιας «δικαστικές διαδικασίες».

Βλ. επίσης, *De Leeuw M.E.*, The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?, *ELR* 2003, Vol. 28, n. 3, p. 324, 334. *Peers S.*, The new regulation on access to documents: a critical analysis, *YEL* 2002, p. 385, 400.

23. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 23.

24. Ο.π., σκ. 24.

25. Τη θέση για τον ξεκάθαρο χαρακτήρα του όρου νομική γνωμοδότηση έλαβε και το ΠΕΚ στην T-84/03, *M. Turco κατά Συμβουλίου*, EE C31, 05.02.2005, σ. 20, σκ. 61. Για την ερμηνεία των εξαιρέσεων του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, βλ. κατωτέρω υπό 3.4.

ες»²⁶, ενώ, μετά τη συζήτηση ενώπιον των νομοθετικών οργάνων, η διατύπωση τελικά κατέστη σαφέστερη για να πάρει τη μορφή που έχει στον Κανονισμό 1049/2001²⁷. Η θέση αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι τα κείμενα που ρύθμιζαν το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα²⁸, προ του Κανονισμού 1049/2001, προέβλεπαν ρητά την εξαίρεση από το δικαίωμα μόνο λόγω προστασίας των δικαστικών διαδικασιών και όχι υπέρ της προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων των νομικών οργάνων. Για το λόγο αυτό, ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να καθιερώσει, με τον Κανονισμό 1049/2001, μια σχετική με τις νομικές γνωμοδοτήσεις εξαίρεση, εκτός από την εξαίρεση που αφορά στις δικαστικές διαδικασίες²⁹.

Επίσης, το γεγονός ότι ένα έγγραφο αποτελεί νομική γνωμοδότηση δεν αρκεί για να αιτιολογήσει την άρνηση πρόσβασης, καθώς το θεσμικό όργανο οφείλει σε κάθε περίπτωση να εκτιμά αν τα έγγραφα των οποίων ζητείται η κοινολόγηση, εμπίπτουν πράγματι στις εξαιρέσεις του Κανονισμού 1049/2001³⁰.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας που έλαβε χώρα σχετικά με την υπό εξέταση υπόθεση, αναπτύχθηκε πλούσια επιχειρηματολογία (α) προς υποστήριξη της άρνησης της πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση (θέση Συμβουλίου, επικυρωθείσα από το ΠΕΚ) και αλλά και (β) προς υποστήριξη της αποδοχής ενός τέτοιου αιτήματος (θέση προσφεύγοντος M. Turco, που άσκησε την αίτηση αναίρεσης ενώπιον του ΔΕΚ, το οποίο την έκανε δεκτή). Η εν λόγω επιχειρηματολογία αναπτύσσεται στη συνέχεια, διαχωρισμένη σε δύο κατηγορίες: 1. Επιχειρήματα κατά της παροχής πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση και 2. Επιχειρήματα υπέρ αυτής. Με αυτόν τον τρόπο, παρέχεται η παρουσίαση και των δύο όψεων, καταλήγοντας στην νομολογικά διαμορφωμένη θέση, που συνίσταται στην παροχή της πρόσβασης.

(α) Επιχειρήματα κατά της παροχής πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση

Έχει υποστηριχθεί ότι η κοινολόγηση νομικών γνωμοδοτήσεων μπορεί να αφήσει να πλανάται αμφιβολία ως προς τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων,

26. Πρόταση Κανονισμού 2000/C 177 E/10 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ 200, C 177 E, σ. 70.

27. Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM/2001/299, ΕΕ C 240 E, σ. 165.

28. Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (93/730/ΕΚ), ΕΕ L 340, σ. 41, Απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L 340, σ. 43, Απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, ΕΕ L 46, σ. 58, Απόφαση 97/632/ΕΚ, ΕΚΑΧ, ευρατόμ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ΕΕ L 263, σ. 27.

29. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 25.

30. Ο.π., σκ. 15.

στις οποίες αφορούν οι εν λόγω γνωμοδοτήσεις³¹. Πιο συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί ότι οι ανεξάρτητες γνωμοδοτήσεις της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας, διότι αποτελούν σημαντικό μέσο που παρέχει βεβαιότητα ως προς τη συμβατότητα των πράξεών του με το κοινοτικό δίκαιο και δίνει ώθηση στη συζήτηση σχετικά με τις οικείες νομικές πτυχές³².

Επιπλέον, από την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων μπορεί να προκύψει αβεβαιότητα ως προς την έκδοση των νομοθετικών πράξεων που εκδίδονται κατόπιν της διατύπωσης αυτών των γνωμοδοτήσεων, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του τεκμηρίου νομιμότητας των νομοθετικών πράξεων, την διακύβευση της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας της κοινοτικής έννομης τάξης³³. Η κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα να καταστήσει δημόσια γνωστή τη συζήτηση και τις ανταλλαγές απόψεων εντός του οργάνου σχετικά με τη νομιμότητα και το περιεχόμενο της νομικής πράξης, που πρόκειται να εκδοθεί, και, επομένως, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να χάσει το όργανο κάθε ενδιαφέρον να ζητεί έγγραφες γνωμοδοτήσεις από τις νομικές υπηρεσίες³⁴, προκειμένου να μην γίνεται γνωστή η ως άνω ανταλλαγή απόψεων, που θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα της τελικής πράξης. Επίσης, στην περίπτωση που το θεσμικό όργανο επιλέξει να μην ακολουθήσει την αρνητική γνωμοδότηση της νομικής του υπηρεσίας, σε ενδεχόμενη μεταγενέστερη ένδικη διαφορά, η κοινολόγηση της εν λόγω γνωμοδότησης θα μπορούσε να βλάψει την ικανότητα του οργάνου να υπερασπιστεί ενώπιον των δικαστηρίων την πράξη του, καθώς στην ένδικη διαφορά το όργανο θα εκπροσωπείται από τη νομική του υπηρεσία³⁵.

Τέλος, έχει υποστηριχθεί ότι η κοινοποίηση μιας γνωμοδότησης μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση την ανεξαρτησία της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου κατά τη διατύπωση των γνωμοδοτήσεών της, κάτι που αποτελεί συμφέρον άξιο προστασίας³⁶. Δηλαδή, εκφράζεται ο κίνδυνος ότι με την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεών της, η νομική υπηρεσία μπορεί να επιδεικνύει επιφυλακτικότητα και προσοχή κατά τη σύνταξη του κειμένου, προκειμένου να μην επηρεάσει την ικανότητα απόφασης του οργάνου³⁷. Επίσης, υπάρχει ο κίνδυνος η ενδεχόμενη κοι-

31. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 18. Πρόκειται για τη θέση του Συμβουλίου, που υιοθετήθηκε και από την απόφαση του ΠΕΚ T-84/03, ο.π., σκ. 78.

32. Απόψεις του Συμβουλίου στην απόφαση του ίδιου της 19ης Δεκεμβρίου 2002 επί της επιβιβαιωτικής αίτησης του Turco, όπως παρατίθενται στις Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 11, οι οποίες υιοθετήθηκαν και από το ΠΕΚ στην απόφαση T-84/03, ο.π., σκ. 73.

33. Απόψεις του Συμβουλίου στην απόφαση του ίδιου της 19ης Δεκεμβρίου 2002 επί της επιβιβαιωτικής αίτησης του Turco, όπως παρατίθενται στις Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 11.

34. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 38.

35. Ο.π., σκ. 40, τελευταίο εδάφιο.

36. Απόψεις του Συμβουλίου, όπως παρατίθενται στην C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 54.

37. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 41.

νολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων να οδηγήσει τη νομική υπηρεσία να εκφράζει στο εξής τη γνώμη της επί των ουσιωδών θεμάτων μόνο προφορικά, πράγμα που θα μπορούσε να εξασθενήσει τη διαφάνεια ακόμη περισσότερο³⁸. Σε αυτό το επιχείρημα, θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι οι υπάλληλοι των νομικών υπηρεσιών των κοινοτικών οργάνων έχουν διαφορετική αποστολή από αυτή των εξωτερικών δικηγόρων του οργάνου, με αποτέλεσμα να μην απολαύουν της ίδιας ανεξαρτησίας με αυτή που χαρακτηρίζει το νομικό επάγγελμα³⁹.

(β) Επιχειρήματα υπέρ της παροχής πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση

Πρώτον, έχει υποστηριχθεί ότι η κοινολόγηση γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας ενός θεσμικού οργάνου επί νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο διαβούλευσης επί νομοθετικών πρωτοβουλιών οδηγεί στην αύξηση της διαφάνειας. Πιο συγκεκριμένα, η διαφάνεια, παρέχει τη δυνατότητα να τίθενται σε ανοικτό διάλογο οι διστάμενες απόψεις, με αποτέλεσμα να αποκτούν τα θεσμικά όργανα μεγαλύτερη νομιμοποίηση στα μάτια του Ευρωπαίου πολίτη με αποτέλεσμα να αυξάνεται η εμπιστοσύνη του προς αυτά⁴⁰. Στην πραγματικότητα, αμφιβολίες στον πολίτη ως προς τη νομιμότητα μιας μεμονωμένης πράξης αλλά και ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο σύνολό της, γεννά περισσότερο η έλλειψη πληροφόρησης και διαλόγου⁴¹. Άλλωστε, ο κίνδυνος να γεννηθούν αμφιβολίες στον Ευρωπαίο πολίτη ως προς τη νομιμότητα μιας πράξης του κοινοτικού νομοθέτη από το γεγονός ότι η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου έδωσε αρνητική γνωμοδότηση επί της πράξης αυτής δεν πραγματώνεται συνήθως, αν η αιτιολογία της εν λόγω πράξης είναι ενισχυμένη, εκθέτοντας με αυτόν τον τρόπο σαφώς τους λόγους για τους οποίους δεν ακολουθήθηκε η γνωμοδότηση αυτή⁴².

Δεύτερον, με την αύξηση της διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας, ενισχύεται το δημοκρατικό δικαίωμα του Ευρωπαίου πολίτη να ελέγχει τις πληροφορίες εκείνες, που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομικής πράξης. Αυτή ακριβώς η ενίσχυση συνιστά υπέρτερο δημόσιο συμφέρον⁴³, που μπορεί να οδηγήσει στην άρση της εφαρμογής της προστατευτικής διάταξης του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, σχετικά με τις νομικές γνωμοδοτήσεις.

Στη συζήτηση αυτή τοποθετούμενο το ΔΕΚ έκρινε ότι ο Κανονισμός 1049/2001 επιβάλλει, κατ' αρχήν, μια υποχρέωση κοινολόγησης των γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου επί της νομοθετικής διαδικασίας, εκτός κι αν η

38. Ο.π., 41.

39. Απόψεις του προσφεύγοντος και της Φινλανδίας, όπως παρατίθενται στην απόφαση T-84/03, ο.π., σκ. 42.

40. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 59.

41. Ο.π.

42. Ο.π., σκ. 60.

43. Ο.π., σκ. 67.

τελευταία έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα ή ευρύ περιεχόμενο, που υπερβαίνει το πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας⁴⁴. Σε αυτήν την περίπτωση, το θεσμικό όργανο οφείλει να αιτιολογήσει εμπειριστατωμένα την άρνηση πρόσβασης. Κάποιος θα μπορούσε να αντιτάξει στο επιχείρημα αυτό ότι δεν στοιχειοθετείται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον μόνο από το γεγονός ότι η κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων, που διατυπώνονται στο πλαίσιο της διαβούλευσης επί νομοθετικών πρωτοβουλιών, αυξάνει τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Η αιτιολογική βάση για τη θέση αυτή είναι η εκτίμηση ότι το ίδιο θα μπορούσε να υποστηριχθεί για όλες τις γνωμοδοτήσεις ή παρόμοια έγγραφα της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου, οπότε θα ήταν πρακτικά αδύνατο για το Συμβούλιο να αρνηθεί την πρόσβαση, βάσει των διατάξεων για εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης⁴⁵, στερώντας έτσι από τις εν λόγω διατάξεις την οποιαδήποτε πρακτική αποτελεσματικότητα⁴⁶.

3. Τα στάδια εξέτασης αιτήματος πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση

Η ανωτέρω προβληματική καταδεικνύει ότι υπάρχουν πειστικά επιχειρήματα, τόσο για την πρώτη, όσο και για τη δεύτερη θέση, θέτοντας τον εφαρμοστή της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 σε εξαιρετικά δύσκολη θέση. Συγκεκριμένα, ο νομοθέτης προσπάθησε να συγκεράσει στο ίδιο κανονιστικό κείμενο δύο επιταγές εντελώς αντιφατικές και δύσκολα συμβιβάσιμες, θυμίζοντας τη γνωστή κινηματογραφική ρήση της Ελίζαμπεθ Τέιλορ «Δεν ζώ μαζί σου. Καταλαμβάνουμε το ίδιο κλουβί και αυτό είναι όλο»⁴⁷. Για το λόγο αυτό, το Δικαστήριο πρέπει να προσπαθήσει να καταστήσει κατά το δυνατό ευχερέστερη τη συγκατοίκηση σε αυτό το «κανονιστικό κλουβί»⁴⁸.

Σε αυτήν την κατεύθυνση, το ΔΕΚ παρουσίασε συστηματικά τα στάδια που πρέπει να ακολουθεί το θεσμικό όργανο, κατά τη διάρκεια εξέτασης ενός αιτήματος πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση⁴⁹.

Προτού όμως παρουσιαστούν τα νομολογιακά διαμορφωμένα στάδια, που πρέπει να ακολουθεί το θεσμικό όργανο, κατά τη διάρκεια εξέτασης ενός αιτήματος πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση, υπογραμμίζεται ότι κάθε αίτημα παροχής

44. Ο.π., σκ. 68-69.

45. Κανονισμός 1049/2001, ο.π. άρθρο 4: 2. *Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: ... των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών, ...*.

46. Απόψεις του Συμβουλίου στην απόφαση του ίδιου της 19ης Δεκεμβρίου 2002 επί της επιβεβαιωτικής αίτησης του Turco, όπως παρατίθενται στις Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 11.

47. Στην κινηματογραφική ταινία «Cat on a Hot Thin Roof (Λυσσμένη Γάτα)», η Ελίζαμπεθ Τέιλορ είπε στον Πολ Νίουμαν: «I'm not living with you. We occupy the same cage, that's all».

48. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 30.

49. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 32 επ. Τα στάδια αυτά αντιστοιχούν στα τρία κριτήρια που απαριθμούνται στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, ο.π.

πρόσβασης πρέπει να εξετάζεται ξεχωριστά. Το γεγονός αποκλειστικά και μόνο ότι ένα έγγραφο αφορά προστατευόμενο συμφέρον, μέσω της θέσπισης σχετικής εξαίρεσης, δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την εφαρμογή της εξαίρεσης αυτής. Επιπλέον, το θεσμικό όργανο πρέπει να έχει εξετάσει προηγουμένως αν η πρόσβαση στο αιτούμενο έγγραφο είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά το προστατευόμενο συμφέρον και να έχει εκτιμήσει ότι ο κίνδυνος διακύβευσης ενός προστατευόμενου συμφέροντος είναι εύλογα προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός⁵⁰. Συνεπώς, το γεγονός ότι προβλέπεται εξαίρεση από το δικαίωμα της πρόσβασης για την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων δεν συνεπάγεται γενική αντιμετώπιση των αιτημάτων πρόσβασης, αλλά απαιτείται εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εκτίμηση, η οποία απορρέει τόσο από την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και από την αρχή της στενής ερμηνείας των περιορισμών του δικαιώματος⁵¹. Επίσης, σημειώνεται ότι η τήρηση της ως άνω υποχρέωσης για εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση πρέπει να προκύπτει από το σκεπτικό της απόφασης για την άρνηση πρόσβασης, στο πλαίσιο της υποχρέωσης αιτιολόγησης⁵².

α) Η διακρίβωση της φύσης του εγγράφου.

Το θεσμικό όργανο πρέπει να εξακριβώσει ότι το έγγραφο αποτελεί όντως νομική γνωμοδότηση, ανεξάρτητα από την ονομασία του. Συγκεκριμένα, ένα έγγραφο δεν πρέπει αυτομάτως να τυγχάνει της προστασίας της εμπιστευτικότητας των νομικών γνωμοδοτήσεων του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 για τον λόγο και μόνο ότι τιτλοφορείται «*νομική γνωμοδότηση*». Πέρα από την ονομασία του, το θεσμικό όργανο οφείλει να εξακριβώνει ότι το έγγραφο όντως αφορά γνωμοδότηση τέτοιας φύσης⁵³. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, πρέπει να καθορίσει τα τμήματα της γνωμοδότησης, στα οποία αφορά πραγματικά η κοινολόγηση και τα οποία μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω εξαίρεσης⁵⁴.

β) Η διακρίβωση υπαρκτού κινδύνου από την αιτούμενη κοινολόγηση.

Το θεσμικό όργανο πρέπει να εξετάσει εάν η κοινολόγηση των τμημάτων του εγγράφου θίγει την προστασία αυτών των νομικών γνωμοδοτήσεων⁵⁵. Δυστυχώς, ο

50. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 32.

51. Βλ. κατωτέρω υπό 3.4.2 Η αρχή της αναλογικότητας και υπό 3.4.3 Η ερμηνεία του περιορισμού. Επίσης, για την κατοχύρωση της υποχρέωσης για συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση, βλ. T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2005, σ. II-1121, σκ. 69-74, T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής*, αδημ., σκ. 77-79, T-70/04, *Franchet & Byk κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2006, σ. II-2023, σκ. 105 & 115-117.

52. Βλ. κατωτέρω υπό 3.4.1 Η αρχή της αιτιολόγησης.

53. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 39.

54. Ο.π., σκ. 38.

55. Ο.π., σκ. 40-43.

Κανονισμός 1049/2001, συμπεριλαμβανομένων και των προπαρασκευαστικών εργασιών του, δεν συμβάλλει στο να διευκρινιστεί η ευρύτητα της προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων, με αποτέλεσμα η ερμηνεία της έννοιας να γίνεται σε συνάρτηση με τη γενική οικονομία και το σκοπό της ρύθμισης⁵⁶. Συναφώς, το ΔΕΚ ερμηνεύει τη σχετική με τις νομικές γνωμοδοτήσεις εξαίρεση του Κανονισμού 1049/2001 υπό την έννοια ότι αφορά στην προστασία του συμφέροντος που έχει ένα θεσμικό όργανο να ζητά νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις⁵⁷. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι ο γενικός και αφηρημένος ισχυρισμός ότι η κοινολόγηση μπορεί να προκαλέσει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της νομοθετικής πράξης δεν είναι δυνατό να αρκεί για να συναχθεί ότι θίγεται η προστασία νομικών γνωμοδοτήσεων, αφού είναι ακριβώς η διαφάνεια που συμβάλλει στη δημιουργία μεγαλύτερης νομιμότητας και εμπιστοσύνης στα μάτια των πολιτών. Ομοίως, αν δεν υφίσταται εύλογα προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός κίνδυνος να θιγεί η προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων, η ανεξαρτησία της νομικής υπηρεσίας του θεσμικού οργάνου δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση από την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων⁵⁸.

γ) *Ο εντοπισμός υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.*

Το θεσμικό όργανο πρέπει να εξετάσει αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση⁵⁹. Κατά την εξέταση ενός αιτήματος πρόσβασης, το θεσμικό όργανο οφείλει να σταθμίζει το ειδικό συμφέρον (π.χ. την προστασία της παροχής νομικών συμβουλών) που πρέπει να προστατευθεί από τη μη γνωστοποίηση και το γενικό συμφέρον να καταστεί το έγγραφο προσβάσιμο, λαμβάνοντας υπόψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από μια αυξημένη διαφάνεια⁶⁰. Εν προκειμένω, η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξης. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσης συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών του δικαιωμάτων⁶¹. Σύμφωνα με

56. Ο.π., σκ. 41.

57. Ο.π., σκ. 42.

58. Ο.π., σκ. 43.

59. Ο.π., σκ. 44.

60. Ο.π., σκ. 45. Σχετικά με το ζήτημα της διαφάνειας, επισημαίνεται ότι στο Προοίμιο του Κανονισμού 1049/2001, Προοίμιο, 6η αιτιολογική σκέψη, αναφέρεται: «Θα πρέπει να εξασφαλισθεί ευρύτερη πρόσβαση σε έγγραφα όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες, συμπεριλαμβανομένων 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 θα πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό».

61. Ο.π., σκ. 46.

τη ratio legis της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, αν και το δημόσιο συμφέρον που υποστηρίζει την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων υπερτερεί του δημοσίου συμφέροντος για την πρόσβαση στα έγγραφα, υπάρχει σοβαρό ενδεχόμενο η πλάστιγγα να γύρει αντίστροφα, μετά από ανάλυση των περιστάσεων και του περιεχομένου της εν λόγω γνωμοδότησης⁶². Σε κάθε περίπτωση, δεν αρκεί η διαπίστωση εκ μέρους του θεσμικού οργάνου ότι ο αιτών της πρόσβασης δεν «έπεισε» για την ύπαρξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, αλλά το ίδιο το θεσμικό όργανο πρέπει να διερευνήσει την ύπαρξη τέτοιου υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και, αν αρνηθεί την πρόσβαση, να παραθέσει ειδική αιτιολογία. Η αιτιολογική βάση για την παραπάνω θέση είναι ότι εάν ο αιτών ήταν υποχρεωμένος να αποδείξει ότι συντρέχει υπέρτερο συμφέρον για την κοινολόγηση μιας νομικής γνωμοδότησης, παρόλο που δεν γνωρίζει το περιεχόμενό της, τότε αναμφίβολα θα του επιβαλλόταν ένα δυσβάστακτο βάρος απόδειξης⁶³. Μόνο το θεσμικό όργανο μπορεί και πρέπει να πραγματοποιεί μια τέτοια εκτίμηση, βάσει του περιεχομένου του εγγράφου και των ειδικών περιστάσεων⁶⁴.

Σχετικά με το τρίτο στάδιο εξέτασης αιτήματος πρόσβασης, το ΔΕΚ υπενθυμίζει ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να ορίζει τις περιπτώσεις, στις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι ενεργεί στο πλαίσιο της νομοθετικής του εξουσίας, με σκοπό να καθίσταται δυνατή μια μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα για τις περιπτώσεις αυτές⁶⁵. Επίσης, και ο Κανονισμός 1049/2001 αναγνωρίζει την ιδιαιτερότητα της νομοθετικής διαδικασίας, ορίζοντας ότι παρέχεται άμεση πρόσβαση στα σχετικά με αυτήν έγγραφα⁶⁶.

4. Περαιτέρω εξειδίκευση των κριτηρίων παροχής πρόσβασης

Προκειμένου να ικανοποιείται προσηκόντως η υποχρέωση για εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση, η τελευταία πρέπει να γίνεται υπό το πρίσμα συγκεκρι-

62. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 50.

63. Ο.π., σκ. 54. βλ. επίσης, *Kranenborg H.*, *Is It Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?*, *European Public Law*, vol. 12, 2006, II, p. 251.

64. Ο.π., σκ. 54.

65. Άρθρο 207 ΣυνθΕΚ, παρ. 3, εδ. β': «Για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 255 παράγραφος 3, 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». C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 47.

66. Κανονισμός 1049/2001, ο.π., άρθρο 12, παρ. 2: «Ειδικότερα, με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9, παρέχεται άμεση πρόσβαση στα νομοθετικά έγγραφα, ήτοι τα έγγραφα που συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών για την έγκριση πράξεων που είναι δεσμευτικές στα ή για τα Κράτη-μέλη». C-39/05P & C-52/05P, *Σουηδία & M. Turco κατά Συμβουλίου*, της 1ης Ιουλίου 2008, αδημ., ο.π., σκ. 47.

μένων κριτηρίων, τα οποία έχουν προβλεφθεί από τις Ιδρυτικές Συνθήκες και έχουν αναπτυχθεί νομολογιακά, με ιδιαίτερη αναφορά στις ειδικές απαιτήσεις που παρουσιάζει το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα. Πιο συγκεκριμένα, το θεσμικό όργανο, το οποίο εξετάζει και ενδεχομένως απορρίπτει ένα αίτημα πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση της νομικής του υπηρεσίας, πρέπει να τηρεί την αρχή της αιτιολόγησης, την αρχή της αναλογικότητας και να ερμηνεύει την εξαίρεση από το γενικό δικαίωμα περιοριστικά, σύμφωνα με τις νομολογιακές επιταγές. Με την απόφαση *Turco*, εξειδικεύονται περαιτέρω τα κριτήρια αυτά, ειδικά κατά την εκτίμηση ενός αιτήματος πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση.

4.1. Η αρχή της αιτιολόγησης

Σύμφωνα με την αρχή της αιτιολόγησης⁶⁷, κάθε απόφαση των θεσμικών οργάνων που λαμβάνεται βάσει των εξαιρέσεων του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001 πρέπει να είναι αιτιολογημένη⁶⁸, πρώτον, ως προς τον τρόπο με τον οποίο η πρόσβαση είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το προστατευόμενο από την εξαίρεση συμφέρον και, δεύτερον, ως προς την ύπαρξη υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος που να δικαιολογεί την κοινολόγηση του εν λόγω εγγράφου⁶⁹.

Επομένως, η αιτιολογία που παραθέτει το θεσμικό όργανο για να δικαιολογήσει την άρνηση πρόσβασης δεν μπορεί κατ' αρχήν να περιορίζεται σε γενικές εκτιμήσεις σχετικές με τη φύση ή την κατηγορία των εγγράφων, στην οποία ανήκει το αιτούμενο έγγραφο, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε πληροφοριακά στοιχεία που πραγματικά περιέχονται στο έγγραφο αυτό⁷⁰. Νομολογιακά, όμως, προκύπτει ότι η γενική αιτιολογία που αναφέρεται σε ορισμένη κατηγορία εγγράφων γίνεται δεκτή στις περιπτώσεις που η αναφορά ειδικών λόγων, που δικαιολογούν την άρνηση πρόσβασης σε ένα έγγραφο, καθίσταται αδύνατη χωρίς την κοινολόγηση του περιεχομένου του ή ενός ουσιώδους στοιχείου του. Συνεπώς, η εν λόγω γενική αιτιολογία μπορεί να γίνει δεκτή, προκειμένου να μη θιγεί το συμφέρον που η εξαίρεση εμπιστευτικότητας έχει σκοπό να προστατεύσει⁷¹.

67. Άρθρο 253 (πρώην 190) ΣυνθΕΚ. Για την αρχή της αιτιολόγησης της άρνησης πρόσβασης στο έγγραφο και αντίστοιχη ανάλυση των νομολογιακών εφαρμογών, βλ. *Γλαράκη Μ.*, Οι Περιορισμοί για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος του Δικαιώματος Πρόσβασης στα Κοινοτικά Έγγραφα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σ. 177-185.

68. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 48.

69. Ο.π., σκ. 49.

70. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 36, με παραπομπή σε σχετική νομολογία: T-123/99, *JT' s Corporation κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2000, σ. II-3269, σκ. 46 & 65, T-70/04, *Franchet & Byk κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2006, σ. II-2023, σκ.130, T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής*, αδημ., σκ. 77 & 80-83, T-36/04, *API κατά Επιτροπής*, αδημ., σκ. 66-68.

71. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 36, με παραπομπή σε σχετική νομολογία: C-266/05P, *Sison κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 2007, σ. I-1233, σκ. 67.

Έτσι λοιπόν, το θεσμικό όργανο μπορεί να στηρίζεται σε γενικά τεκμήρια που εφαρμόζονται σε ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρόμοιες γενικού χαρακτήρα θεωρήσεις μπορούν να ισχύουν σε αιτήσεις πρόσβασης για έγγραφα της ίδιας φύσης. Ωστόσο, πρέπει να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση αν οι γενικού χαρακτήρα θεωρήσεις, που ισχύουν συνήθως για ένα ορισμένο είδος εγγράφου, ισχύουν στην πραγματικότητα για το συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητείται η κοινολόγηση⁷². Παρά την υπαγωγή ενός εγγράφου σε μια γενική κατηγορία εγγράφων, που καλύπτονται από μια εξαίρεση πρόσβασης, το θεσμικό όργανο οφείλει να εξετάζει εξατομικευμένα και συγκεκριμένα κάθε περίπτωση αιτήματος πρόσβασης, και αντίστοιχα να περιλαμβάνει αυτήν την εξέταση στην απορριπτική απόφασή του επί του αιτήματος πρόσβασης⁷³.

4.2. Η αρχή της αναλογικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας⁷⁴, κατά την εξέταση ενός αιτήματος πρόσβασης σε μία νομική γνωμοδότηση, επιβάλλεται η εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση των αιτημάτων πρόσβασης σε έγγραφα, τα οποία εκ πρώτης όψεως εξαιρούνται από το γενικό δικαίωμα, λόγω του ότι καλύπτονται από την εξαίρεση για την προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων. Η εμπιστευτικότητα μπορεί να επεκτείνεται μόνο στο μέτρο που είναι απαραίτητο για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, που δικαιολογεί την παρέκκλιση από την αρχή της διαφάνειας⁷⁵, με συνέπεια την υποχρέωση των οργάνων να προβλέπουν τη δυνατότητα μερικής πρό-

72. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 50. Στην περίπτωση της άρνησης πρόσβασης το θεσμικό όργανο οφείλει να αιτιολογήσει εμπειριστικά την άρνηση πρόσβασης, καθώς ο Κανονισμός 1049/2001, κατ' αρχήν, επιβάλλει υποχρέωση κοινολόγησης των γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου επί νομοθετικής διαδικασίας, με την εξαίρεση των νομοθετικών διαδικασιών που έχουν ευαίσθητο χαρακτήρα ή ευρύ περιεχόμενο, που υπερβαίνει το πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας (C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 68-69).

73. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 71.

74. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Συλλ. 1970, σ. 1125, Ελλ.ειδ.εκδ. σ. 581, σκ. 16 επ., 265/87, *Schräder*, Συλλ. 1989, σ. 2237, σκ. 21 επ. T-192/99, *Dunnett κατά της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων*, Συλλ., 2001, σ. II-813, σκ. 89. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήχθη και ρητά στην Συνθήκη η αρχή της αναλογικότητας, με το άρθρο 5 εδ. γ': *Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης*». Βλ. επίσης Ηλιάδου Αικ. σε Σκουρή Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 259, όπου αναφέρεται ότι: *«Η Κοινότητα οφείλει να επιλέγει κάθε φορά το λιγότερο επαχθές μέτρο δράσης, που επιτρέπει την επίτευξη του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού, κατά τρόπο ώστε να καταλείπεται τελικά στα Κράτη-μέλη όσο το δυνατόν ευρύτερο πεδίο λήψης αποφάσεων*» Γενικά για την αρχή της αναλογικότητας στο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, τη δυνατότητα μερικής πρόσβασης και αντίστοιχη ανάλυση των νομολογιακών εφαρμογών, βλ. Γλαράκη Μ., Οι Περιορισμοί για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος του Δικαιώματος Πρόσβασης στα Κοινοτικά Έγγραφα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σ. 186-200.

75. Προτάσεις ΓΕ Maduro, ο.π., σκ. 32.

σβασης στα έγγραφα⁷⁶. Για όλους αυτούς τους λόγους, η εξέταση ενός αιτήματος πρόσβασης πρέπει να έχει εξατομικευμένο χαρακτήρα, να πραγματοποιείται για κάθε έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση, καθώς μόνο με μία τέτοια εξέταση το κοινοτικό όργανο μπορεί να αξιολογήσει τη δυνατότητα παροχής μερικής πρόσβασης⁷⁷.

Τέλος, υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, το θεσμικό όργανο εξετάζει αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση, σε στάθμιση με τη διατήρηση της ανεξαρτησίας των γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου, που μπορεί να αποτελέσει συμφέρον άξιο προστασίας⁷⁸. Συνεπώς, μετά την εκτίμηση του περιεχομένου του εγγράφου και των περιστάσεων, ενδέχεται να διαγνωσθεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την πρόσβαση.

4.3. Η ερμηνεία του περιορισμού

Ειδικότερα, ως προς τα ζητήματα ερμηνείας που ανακύπτουν κατά την εξέταση ενός αιτήματος πρόσβασης σε νομική γνωμοδότηση, το ΔΕΚ μένει συνεπές στην πάγια νομολογία του, από την οποία προκύπτει ότι οι εξαιρέσεις από την αρχή της κατά το δυνατό ευρύτερης πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται συσταλτικά⁷⁹. Όμως, σημειώνεται ότι οι αρχές της στενής ερμηνείας των εξαιρέσεων και της ευρείας ερμηνείας του δικαιώματος πρόσβασης δεν έχουν εφαρμογή, παρά μόνο στις περιπτώσεις που τίθεται ζήτημα ερμηνείας, σύμφωνα με την αρχή *in claris non fit interpretatio*⁸⁰. Στην περίπτωση αιτήματος πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση, σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω⁸¹, δεν τίθεται θέμα ερμηνείας του όρου «νομική γνωμοδότηση», με αποτέλεσμα το ζήτημα της ερμηνείας να περιορίζεται στην εκτίμηση εκ μέρους του θεσμικού οργάνου αν το αιτούμενο έγγραφο αποτελεί όντως νομική γνωμοδότηση, ανεξάρτητα από την ονομασία ή τον τίτλο του. Ακόμα όμως και σε αυτήν την περίπτωση, ο χαρακτηρισμός του εγγράφου ως νομική γνωμοδότηση πρέπει να γίνεται με συσταλτική προσέγγιση.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Για άλλη μια φορά, το ΔΕΚ, όντας πιστό στην πάγια θέση του για ευρύτερη δυ-

76. C-353/99 P, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως κατά Heidi Hautala, Συλλ. 2001, σ. I-9565, σκ. 26-30, T-123/99, *JT' s Corporation Ltd κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2000, σ. II-3269, σκ. 44, T-211/00, *Aldo Kuisjer κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 2002, σ. II-485, σκ. 57.

77. Προτάσεις GE Maduro, ο.π., σκ. 32.

78. C-39/05P & C-52/05P, ο.π., σκ. 49.

79. Απόψεις του Συμβουλίου στην απόφαση του ίδιου της 19ης Δεκεμβρίου 2002 επί της επιβεβαιωτικής αίτησης του Turco, όπως παρατίθενται στις Προτάσεις GE Maduro, ο.π., σκ. 24 (με παραπομπή σε σχετική νομολογία: C-266/05P, *Sison κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 2007, σ. I-1233, σκ. 63, T-36/04, *API κατά Επιτροπής*, αδημ., σκ. 53), σκ. 32.

80. Προτάσεις GE Maduro, ο.π., σκ. 24, τελευταίο εδάφιο.

81. Βλ. ανωτέρω υπό 3.2 Η έννοια της νομικής γνωμοδότησης.

νατή πρόσβαση, χρησιμοποιεί τολμηρή γλώσσα και εμμένει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος για διαφάνεια, δημοσιότητα, δημοκρατία και συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Παράλληλα, η μακρά παράδοση των σκανδιναβικών χωρών σε ζητήματα διαφάνειας και πρόσβασης εκδηλώνεται με τη συνεχή τους εγρήγορση και την συνεπή παρέμβασή τους όταν εκκρεμούν αντίστοιχες υποθέσεις αποφάσεις ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων.

Υπογραμμίζεται ότι με την *απόφαση Turco* για πρώτη φορά σχηματοποιείται η εσωτερική διαδικασία, που πρέπει να ακολουθείται, και η συλλογιστική κατά την εκτίμηση ενός αιτήματος πρόσβασης στη γνωμοδότηση νομικής υπηρεσίας ενός νομοθετικού οργάνου. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το θεσμικό όργανο οφείλει, πρώτον, να εξακριβώνει αν όντως πρόκειται για νομική γνωμοδότηση, δεύτερον, να εξετάζει αν με την κοινολόγηση θίγεται η προστασία των νομικών γνωμοδοτήσεων και, τρίτον, να εξετάζει αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί την κοινολόγηση. Καθώς η ως άνω συλλογιστική πρέπει να περιέχεται στην απάντηση επί του αιτήματος πρόσβασης, αυξάνεται η διαφάνεια, καθώς ο αιτών θα μπορεί να αντιληφθεί τους λόγους που οδήγησαν σε ενδεχόμενη άρνηση, και ενισχύεται ο έλεγχος νομιμότητας, καθώς το κοινοτικό δικαστήριο θα είναι σε θέση να ελέγξει εάν η διαδικασία που τηρήθηκε πληρεί τα κριτήρια, όπως αυτά αναφέρθηκαν ανωτέρω. Επιπλέον, η τήρηση αυτής της διαδικασίας δίνει στα θεσμικά όργανα ένα εργαλείο/χάρτη πλοήγησης, βάσει του οποίου μπορούν να πορευθούν κατά την εξέταση ενός αιτήματος πρόσβασης κάτι που μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά χρήσιμο για τα ίδια τα θεσμικά όργανα, καθώς ακόμη και τώρα παρατηρείται μια διστακτικότητα στην παροχή εγγράφων, κυρίως λόγω του ότι ακόμη το δικαίωμα πρόσβασης και οι σχετικές με αυτό έννοιες δεν αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της διοικητικής τους κουλτούρας.

Τέλος, επισημαίνεται η σημασία της τήρησης των αρχών της αιτιολογίας, της αναλογικότητας και των νομολογιακών ερμηνευτικών κατευθύνσεων, όπως αυτές εξειδικεύονται σε σχέση με ένα αίτημα πρόσβασης σε μια νομική γνωμοδότηση. Δεδομένου ότι η εξέταση τέτοιων αιτημάτων πρέπει να γίνεται *ad hoc* και δεν αρκεί η ένταξή τους σε κατηγορίες εγγράφων, αλλά είναι απαραίτητη η ξεχωριστή εξέταση του αιτήματος, του περιεχομένου του εγγράφου και των αναδυόμενων συμφερόντων που πρέπει να σταθμιστούν, η αναφορά στα ανωτέρω κριτήρια είναι απαραίτητη, προκειμένου η πρακτική αντιμετώπιση του ζητήματος της πρόσβασης να συνάδει με το πνεύμα και το σκοπό των σχετικών νομοθετικών διατάξεων.

Γλαράκη Μαργαρίτα*, Δ.Ν., LL.M

Ειδ. Επιστήμονας στη Νομική Σχολή ΔΠΘ.

Επιστ. Συνεργάτης της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού

* Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο είναι αυστηρά προσωπικές. Ευχαριστίες οφείλονται στον Επ. Καθηγητή Μ. Χρυσομάλλη για τη γόνιμη κριτική και τις παρατηρήσεις του.