

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER

της 10ης Ιουλίου 2001¹

1. Η παρούσα αίτηση αναιρέσεως ασκήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά της απόφασης του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 19ης Ιουλίου 1999, με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 1997 περί αρνήσεως στην Η. Hautala, μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της προ-σβάσεως στην έκθεση της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου «Εξαγωγές συμβατικών όπλων»².

2. Η υπόθεση αυτή έχει ως αφετηρία μια γραπτή ερώτηση που έθεσε η Η. Hautala³ στο Συμβούλιο στις 14 Νοεμβρίου 1996, με την οποία εξέφρασε την ανησυχία της για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συνεπάγονται οι εξαγωγές όπλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Η. Hautala ζήτησε να μάθει από το Συμβούλιο τους λόγους για τους οποίους παρέμεναν απόρρητες οι κατευθυντήριες γραμμές για τη διευκρίνιση των κριτηρίων εξαγωγής όπλων, οι οποίες υποβλήθηκαν στην Πολιτική Επιτροπή του Συμβουλίου από την ομάδα εργασίας «Εξαγωγές συμβατικών όπλων», με σκοπό τη διευκρίνιση των κριτηρίων για την εξαγωγή όπλων.

3. Το Συμβούλιο απάντησε στις 10 Μαρτίου 1997, αναφέροντας ότι ένα από τα οκτώ κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπόψη οι αποφάσεις εξαγωγής όπλων αφορά τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τη χώρα προορισμού. Το Συμβούλιο προσέθεσε ότι, κατά τη συνεδρίασή του στις 14 και 15 Νοεμβρίου 1996, η Πολιτική Επιτροπή του ενέκρινε έκθεση της ομάδας εργασίας «Εξαγωγές συμβατικών όπλων», προκειμένου να βελτιωθεί η σύγκλιση στην εφαρμογή των κοινών κριτηρίων.

4. Με έγγραφο της 17ης Ιουνίου 1997, απευθυνόμενο στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, η προσφεύγουσα ζήτησε να της κοινοποιηθεί η έκθεση που μνημονεύεται στην απάντηση του Συμβουλίου⁴.

5. Η επίδικη έκθεση εγκρίθηκε από την Πολιτική Επιτροπή, αλλά δεν εγκρίθηκε ποτέ από το ίδιο το Συμβούλιο. Καταρτίστηκε στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος ευρωπαϊκής επικοινωνίας COREU⁵, το οποίο δεν μεταδίδεται μέσω των συνήθων διαύλων διανομής των εγγράφων του Συμβουλίου. Κατά την πρακτική του Συμβουλίου, το δίκτυο COREU χρησιμοποιείται μόνο

1 – Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 – Hautala κατά Συμβουλίου, T-14/98 (Συλλογή 1998, σ. II-2489, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

3 – Γραπτή ερώτηση P-3219/96 (ΕΕ 1997, C 186, σ. 48).

4 – Στο εξής: επίδικη έκθεση.

5 – Το σύστημα αυτό καθιέρωσαν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή το 1995, στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), και εφαρμογήν των διατάξεων του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

για τα ζητήματα που επιίπτουν στον προ-
μνησθέντα τίτλο V. Η κοινοποίηση εγγρά-
φων μέσω του δικτύου COREU διενεργείται
προς περιορισμένο αριθμό εγκεκριμένων
παραληπτών στα κράτη μέλη, την Επιτροπή
των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τη Γενική
Γραμματεία του Συμβουλίου.

6. Με έγγραφο της 25ης Ιουλίου 1997, η
Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αρνή-
θηκε την πρόσβαση στην επίδικη έκθεση,
δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της
αποφάσεως 93/731/ΕΚ⁶, με την αιτιολογία
ότι περιείχε «εξαιρετικά ευαίσθητες πληρο-
φορίες των οποίων η κοινοποίηση θα έθιγε το
δημόσιο συμφέρον, στον τομέα της δημόσιας
ασφάλειας».

7. Με έγγραφο της 1ης Σεπτεμβρίου 1997, η
προσφεύγουσα διατύπωσε επιβεβαιωτικό
αίτημα, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγρα-
φος 1, της αποφάσεως 93/731.

8. Το επιβεβαιωτικό αίτημα εξετάστηκε από
την ομάδα «Πληροφόρηση» της επιτροπής
των μονίμων αντιπροσώπων και από τα μέλη
του Συμβουλίου, η απλή πλειοψηφία των
οποίων έκρινε ότι έπρεπε να δοθεί αρνητική
απάντηση στο εν λόγω αίτημα. Τέσσερις
αντιπροσωπείες ήταν υπέρ της κοινοποι-
ήσεως της επίδικης εκθέσεως.

9. Με έγγραφο της 4ης Νοεμβρίου 1997⁷, το
Συμβούλιο απέρριψε το επιβεβαιωτικό αίτη-
μα, με την αιτιολογία ότι η κοινοποίηση της
επίδικης εκθέσεως θα μπορούσε να θίξει τις
σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες
χώρες. Κατά το Συμβούλιο, η άρνηση προ-
σβάσεως είχε στόχο την προστασία του
δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διε-
θνών σχέσεων.

10. Στις 13 Ιανουαρίου 1998, η H. Hautala
άσκησε ενώπιον του Πρωτοδικείου προ-
σφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως του
Συμβουλίου περί αρνήσεως της προσβάσεως.

11. Κατόπιν της περιγραφής του νομικού
πλαίσιου της παρούσας υποθέσεως, επιβάλ-
εται να υπομνησθεί η διατύπωση της αναί-
ρεσιβαλλόμενης αποφάσεως.

I — Νομικό πλαίσιο

12. Η τελική πράξη της Συνθήκης για την
Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία υπογράφηκε
στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992,

6 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την
πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43).

7 — Στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση.

περιλαμβάνει δήλωση (αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στην πληροφόρηση⁸, η οποία ορίζει τα εξής:

«Η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτόν τον λόγο, η συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στο να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

13. Κατά το πέρας των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπίρμιγχαμ στις 16 Οκτωβρίου 1992, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων προέβησαν σε δήλωση με τίτλο «Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της»⁹, στην οποία τόνισαν την ανάγκη να καταστεί η Κοινότητα πιο διαφανής. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου στις 12 Δεκεμβρίου 1992¹⁰.

14. Στις 5 Μαΐου 1993, η Επιτροπή απηύθυνε στο Συμβούλιο, στο Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή την ανακοίνωση 93/C 156/05 περί της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων¹¹. Η ανακοίνωση αυτή περιελάμβανε τα αποτελέσματα συγκριτικής έρευνας σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα εντός των κρατών μελών και

εντός ορισμένων τρίτων χωρών και κατέληγε ότι φαινόταν ενδεδειγμένη η περαιτέρω διεύρυνση της δυνατότητας προσβάσεως στα έγγραφα σε κοινοτικό επίπεδο.

15. Στις 2 Ιουνίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση 93/C 66/04 απευθυνόμενη προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, περί της διαφάνειας στην Κοινότητα¹², στην οποία διατυπώνονται οι βασικές αρχές που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα.

16. Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης στις 22 Ιουνίου 1993, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κλήθηκαν να «συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής κατά την οποία οι πολίτες πρέπει να έχουν την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες»¹³.

17. Στο πλαίσιο των προκαταρκτικών αυτών σταδίων της εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν, στις 6 Δεκεμβρίου 1993, έναν κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹⁴, με σκοπό τον καθορισμό των αρχών που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή τους.

8 — ΕΕ C 191, σ. 101 (στο εξής: δήλωση αριθ. 17).

9 — Δελτίο ΕΚ 10-1992, σ. 9.

10 — Δελτίο ΕΚ 12-1992, σ. 7.

11 — ΕΕ C 156, σ. 5.

12 — ΕΕ C 166, σ. 4.

13 — Δελτίο ΕΚ 6-1993, σ. 16, σημείο 1.22.

14 — ΕΕ L 340, σ. 41, (στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς).

18. Ο κώδικας συμπεριφοράς θέτει την ακόλουθη γενική αρχή:

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

19. Ως «έγγραφο» ορίζεται «κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό υπόθεμα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή του Συμβουλίου ή της Επιτροπής.»

20. Οι περιστάσεις τις οποίες μπορεί να επικαλεστεί ένα κοινοτικό όργανο για να δικαιολογήσει την απόρριψη αιτήσεως πρόσβασης σε έγγραφα απαριθμούνται στον κώδικα συμπεριφοράς ως εξής:

«Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο 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),

[...]

I - 9570

Τα θεσμικά όργανα μπορούν επίσης να αρνηθούν την πρόσβαση για να εξασφαλίσουν την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου σε συνάρτηση με το απόρρητο των διαβουλεύσεων [διασκέψεων] του.»

21. Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει επίσης τα εξής:

«Η Επιτροπή και το Συμβούλιο λαμβάνουν τα μέτρα για την εφαρμογή των προαναφερομένων διατάξεων πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994.»

22. Το Συμβούλιο, για να διασφαλίσει την εκπέταση της υποχρέωσης αυτής, εξέδωσε την απόφαση 93/731 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου.

23. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 ορίζει τα εξής:

«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 σχέ-

σεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),

[...].»

II — Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

24. Οι λόγοι ακυρώσεως που προέβαλε η H. Hautala ενώπιον του Πρωτοδικείου περιγράφονται από αυτό ως εξής:

«Ο πρώτος λόγος αντλείται από την παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Ο δεύτερος αντλείται από την παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 253 ΕΚ). Ο τρίτος αντλείται από την παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου κατά την οποία οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσεως πρέπει να έχουν την ευρύτερη και πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, καθώς και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹⁵.»

25. Δεδομένου ότι η απόφαση περί αρνήσεως της προσβάσεως ακυρώθηκε βάσει του πρώτου λόγου ακυρώσεως, το Πρωτοδικείο δεν ασχολήθηκε με τους δύο άλλους λόγους ακυρώσεως.

26. Το Πρωτοδικείο εξέτασε διαδοχικώς τους τρεις ισχυρισμούς που προέβαλε η προσφεύγουσα προς στήριξη του πρώτου λόγου ακυρώσεως. Σκοπός του Πρωτοδικείου ήταν «να κριθεί, πρώτον, αν το επιβιβαιωτικό αίτημα αποτέλεσε αντικείμενο προσήκοντος ελέγχου εκ μέρους του Συμβουλίου, δεύτερον, αν η πρόσβαση στην επίδικη έκθεση μπορούσε να αποκλειστεί με αναφορά στο δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων και, τρίτον, αν το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να εξετάσει αν μπορούσε να δεχθεί μερική πρόσβαση επιτρέποντας την κοινοποίηση των χωρίων του εγγράφου που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση η οποία αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος»¹⁶.

27. Το Πρωτοδικείο απέρριψε τα δύο πρώτα επιχειρήματα που προέβαλε η H. Hautala. Έκανε δεκτό το τρίτο επιχείρημα, περί της μερικής προσβάσεως της προσφεύγουσας στην επίδικη έκθεση, και ακύρωσε την απόφαση περί αρνήσεως του Συμβουλίου βάσει του εξής συλλογισμού:

«75 Όσον αφορά το προβαλλόμενο από τη Σουηδική Κυβέρνηση τρίτο επιχείρημα, κατά το οποίο το Συμβούλιο, με την άρνησή του να επιτρέψει την πρόσβαση στα χωρία της επίδικης εκθέσεως που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση η οποία αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, επισημαίνεται ότι το Συμβούλιο θεωρεί ότι η αρχή της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα ισχύει

15 — Σκέψη 43.

16 — Σκέψη 65.

- μόνο για τα έγγραφα καθεαυτά και όχι για τα εκεί περιλαμβανόμενα πληροφοριακά στοιχεία.
- 76 Απόκειται συνεπώς στο Πρωτοδικείο να ελέγξει αν το Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να εξετάσει αν μπορούσε να επιτραπεί μερική πρόσβαση. Δεδομένου ότι το ζήτημα αυτό είναι νομικής φύσεως, ο ασκούμενος από το Πρωτοδικείο έλεγχος δεν είναι περιορισμένος.
- 77 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι η απόφαση 93/731 είναι μέτρο εσωτερικής φύσεως που έλαβε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ. Ελλείψει ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας, το Συμβούλιο καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους αντιμετωπίζονται οι αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφά του (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβούλιου, Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψεις 37 και 38). Επομένως, αν το Συμβούλιο το επιθυμούσε, θα μπορούσε να αποφασίσει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα έγγραφά του βάσει νέας πολιτικής.
- 78 Η απόφαση 93/731 δεν επιβάλλει όμως ρητώς στο Συμβούλιο να εξετάζει αν μπορεί να επιτραπεί μερική πρόσβαση στα έγγραφα. Δεν απαγορεύει επίσης ρητώς τέτοια δυνατότητα, όπως αναγνώρισε το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.
- 79 Ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να υπομνηστεί προς τον σκοπό της ερμηνείας του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731 η νομική βάση της θεσπίσεως από το Συμβούλιο της αποφάσεως αυτής.
- 80 Διαπιστώνεται ότι η δήλωση αριθ. 17 συνιστούσε στην Επιτροπή να υποβάλει στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στο να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης στις 22 Ιουνίου 1993, που κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή “να συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής κατά την οποία οι πολίτες πρέπει να έχουν την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες”.
- 81 Στο προσώμιο του κώδικα συμπεριφοράς, το Συμβούλιο και η Επιτροπή αναφέρονται ρητώς στη δήλωση αριθ. 17 και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης ως βάση της πρωτοβουλίας τους. Στον κώδικα συμπεριφοράς διατυπώνεται η γενική αρχή κατά την οποία το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα.
- 82 Επιπλέον, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να υπογραμμίσει, με την προηγουμένη απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (σκέψη 35), τη σημασία του δικαιώματος προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές. Το Δικαστήριο υπέμνησε ότι η δήλωση αριθ. 17 συνδέει το δικαίωμα αυτό “με τον δημοκρατικό

χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων”. Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως αυτής (Συλλογή 1996, σ. I-2171, σημείο 19), ο γενικός εισαγγελέας υπογράμμισε, όσον αφορά το υποκειμενικό δικαίωμα στην πληροφόρηση, τα εξής:

“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 και το άρθρο ΣΤ [της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 6 ΕΕ)] των κοινών διατάξεων.”

- 83 Αναφερόμενο στην προαναφερθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, το Πρωτοδικείο διαπίστωσε πρόσφατα με την απόφαση *Journalistförbundet* (σκέψη 66), τα εξής:

“Η απόφαση 93/731 έχει σκοπό να ερμηνεύει την αρχή της πληρέστερης δυνατής προσβάσεως των πολιτών στην πληροφόρηση, προκειμένου να ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού στη διοίκηση.”

- 84 Πρέπει στη συνέχεια να υπομνηστεί ότι, όταν τίθεται μια γενική αρχή και προβλέπονται εξαιρέσεις από αυτήν, οι

εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενώς ώστε να μην διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής (βλ., υπό την έννοια αυτή, προμνημονευθείσες αποφάσεις WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 56, και *Interpore* κατά Επιτροπής, σκέψη 49). Εν προκειμένω, πρέπει να ερμηνευθούν οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, όπου απαριθμούνται οι εξαιρέσεις από την ανωτέρω γενική αρχή.

- 85 Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί “όπως οι παρεκκλίσεις μη υπερβαίνουν τα όρια των ενεργειών που είναι κατάλληλες και αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού” (απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1986, C-222/84, *Johnston*, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 38). Εν προκειμένω, ο στόχος που επιδιώκει το Συμβούλιο αρνούμενο την πρόσβαση στην επίδικη έκθεση είναι, σύμφωνα με την αιτιολογία που περιλαμβάνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση, “η προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διεθνών σχέσεων”. Ο στόχος αυτός όμως μπορεί να επιτευχθεί ακόμη και στην περίπτωση που το Συμβούλιο θα περιοριζόταν να μην επιτρέψει την πρόσβαση, κατόπιν εξετάσεως, στα χωρία της επίδικης εκθέσεως που μπορούν να θίξουν τις διεθνείς σχέσεις.
- 86 Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας θα επέτρεπε στο Συμβούλιο, σε ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες ο όγκος του εγγράφου ή των υπό εξέταση χωρίων θα συνεπήγετο δυσανάλογη διοικητική προσπάθεια, να σταθμίσει, αφενός, το συμφέρον της προσβάσεως του κοινού στα χωρία αυτά και, αφετέ-

ρου, τον φόρτο της απαιτούμενης εργασίας. Το Συμβούλιο θα μπορούσε έτσι, στις ειδικές αυτές περιπτώσεις, να διασφαλίζει το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως.

87. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 πρέπει να γίνει 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.

88. Όπως προκύπτει από την ανωτέρω σκέψη 75, το Συμβούλιο δεν προέβη σε τέτοια εξέταση διότι θεωρεί ότι η αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα εφαρμόζεται μόνο στα έγγραφα καθεαυτά και όχι στα εκεί περιλαμβανόμενα πληροφοριακά στοιχεία. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει νομική πλάνη και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί.»

III — Λόγοι αναιρέσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

28. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από το Βασίλειο της Ισπανίας, παρεμβαίνουν στην ανααιρετική διαδικασία, ζητεί την αναιρέση της αποφάσεως του Πρωτοδικείου. Κατά το Συμβούλιο, το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε

πλάνη περί το δίκαιο ερμηνεύοντας το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 κατά την έννοια ότι επιβάλλει στο Συμβούλιο να εξετάσει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στις πληροφορίες που δεν εμπίπτουν στις εξαιρέσεις από την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφά του.

29. Το Συμβούλιο και το Βασίλειο της Ισπανίας προσάπτουν στο Πρωτοδικείο ότι δεν ερμήνευσε ορθώς την απόφαση 93/731, είτε πρόκειται για τη *διατύπωση* της είτε για τον σκοπό της, και ότι προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή της *αρχής της αναλογικότητας*.

30. Το Συμβούλιο εκτιμά ότι το Πρωτοδικείο χαρακτήρισε δικαίωμα στην πληροφόρηση ένα απλό δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα. Το κείμενο της αποφάσεως 93/731 αφορά μόνον τα έγγραφα του Συμβουλίου στην ισχύουσα μορφή τους και όχι τα πληροφοριακά στοιχεία που περιλαμβάνονται σ' αυτά. Το Συμβούλιο οφείλει, επομένως, να εξετάζει μόνον αν το έγγραφο στο οποίο αναφέρεται η αίτηση, υπό την ισχύουσα μορφή του και δίχως την παραμικρή αλλοίωση, είναι δυνατό να κοινοποιηθεί ή αν εμπίπτει σε κάποια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731. Επίσης, η απόφαση αυτή δεν επιβάλλει στο Συμβούλιο την υποχρέωση να εξετάζει αν μπορεί να επιτραπεί μερική πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά το Συμβούλιο, η εν λόγω απόφαση δεν του επιβάλλει την υποχρέωση να καταρτίσει νέο έγγραφο το οποίο να περιλαμβάνει μόνον τα πληροφοριακά στοιχεία για τα οποία χωρεί δημοσιοποίηση, όπως, κακώς, επιτάσσει η απόφαση. Το Συμβούλιο επισημαίνει ότι η προτεινόμενη από το Πρωτοδικείο προσέγγιση μπορεί να προκαλέσει έντονη διοικητική επιβάρυνση και σημαντικές πρακτικές δυσκολίες, οι οποίες ανακύπτουν από την ανάγκη καθορισμού, σε κάθε έγγραφο, των τμημάτων που μπορούν να κοινοποιηθούν.

31. Κατά το Συμβούλιο, ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει η απόφαση 93/731 δεν είναι η αναγνώριση ενός δικαιώματος πληροφορήσεως. Οι αποφάσεις του Πρωτοδικείου που αναφέρονται στο δικαίωμα πληροφορήσεως δεν λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι η προπαρατεθείσα απόφαση του Δικαστηρίου Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου κάνει λόγο για το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα και ότι η δήλωση αριθ. 17, σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες, είναι μια πολιτική δήλωση χωρίς δεσμευτική ισχύ.

32. Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, την οποία αναφέρει το Πρωτοδικείο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Συμβούλιο θεωρεί ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί για να κριθεί η νομιμότητα περιορισμού που τίθεται σε αναγνωρισμένο από το κοινοτικό δίκαιο δικαίωμα. Κατά το Συμβούλιο, η απόφαση δεν αποσκοπεί στην αναγνώριση στους πολίτες ενός δικαιώματος απόλυτης προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου, αλλά στην εγκαθίδρυση ενός συστήματος παρέχοντος τη δυνατότητα τέτοιας προσβάσεως υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ελλείπει γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου παρέχουσας στους πολίτες δικαίωμα απόλυτης προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου και δεδομένης της εισαγωγής, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, του άρθρου 255 ΕΚ, που επιβεβαιώνει την προηγούμενη έλλειψη σχετικής αρχής, η αρχή της αναλογικότητας δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως περιορισμός σε αναγνωρισμένο από το κοινοτικό δίκαιο δικαίωμα. Το Συμβούλιο εκτιμά, επίσης, ότι η απόφαση 93/731, εξασφαλίζοντας, μέσω των εξαιρέσεων που προβλέπει το άρθρο 4, ότι με τη δημοσιοποίηση των εγγράφων δεν θίγονται ορισμένα συμφέροντα που χρίζουν προστασίας, προβαίνει ήδη σε εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Έτσι η αρχή αυτή λαμβάνεται πλήρως υπόψη.

33. Το Βασίλειο της Ισπανίας συμμερίζεται την άποψη αυτή. Υποστηρίζει ότι η ύπαρξη της αρχής περί δικαιώματος στην πληροφορηση υπό την μορφή που της προσέδωσε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν προκύπτει ούτε από τα ισχύοντα νομοθετήματα ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου. Το Βασίλειο της Ισπανίας θεωρεί, επίσης, ότι η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στα σχετικά με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 ληφθέντα από το Συμβούλιο μέτρα σημαίνει μόνον ότι το θεσμικό αυτό όργανο πρέπει να αντιδράσει εντός των ορίων του προσήκοντος και του αναγκαίου για τη συμμόρφωση προς τη διάταξη αυτή. Αυτό συνεπάγεται ότι το κοινοτικό όργανο πρέπει να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα του οσάκις υφίσταται κίνδυνος να θιγεί κάποιο από τα συμφέροντα που απαριθμούνται στο εν λόγω κείμενο.

34. Η Η. Hautala προτείνει την απόρριψη της αιτήσεως αναιρέσεως. Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και το Βασίλειο της Δανίας, παρεμβαίνοντα στην αναιρετική διαδικασία, καθώς και το Βασίλειο της Σουηδίας και η Φινλανδική Δημοκρατία, παρεμβαίνοντες πρωτοδικώς και παριστάμενη κατ' αναιρέση, έχουν την ίδια άποψη.

35. Κατά την Η. Hautala και τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν υπέρ της, το δικαίωμα σε μερική πρόσβαση προκύπτει τόσο από τη διατύπωση της αποφάσεως 93/731 όσο και από το πλαίσιο της. Οι ανωτέρω προσθέτουν ότι η εν λόγω απόφαση πρέπει να ερμηνευθεί και να εφαρμοστεί σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται το δικαίωμα πλη-

ροφορήσεως. Η δυνατότητα μερικής προσβάσεως στα έγγραφα απορρέει ευθέως από τη θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου βάσει της οποίας πρέπει να παρέχεται στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η ευρύτερη και πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών θεσμικών οργάνων.

36. Η H. Hautala υποστηρίζει ότι το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες, όπως και άλλες αρχές του κοινοτικού δικαίου, ενσωματώθηκε στη Συνθήκη με το άρθρο 255 ΕΚ. Επομένως, η αρχή της αναλογικότητας αποσκοπεί, εν προκειμένω, στον περιορισμό του εν λόγω δικαιώματος, προκειμένου να διαφυλαχθούν άλλα συμφέροντα, τα οποία είναι άξια προστασίας. Η αρχή αυτή επιτάσσει ωστόσο οι εν λόγω εξαιρέσεις να μην υπερβαίνουν τα όρια του προσήκοντος και του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

37. Πριν αποφανθώ επ' αυτών των λόγων αναίρεσεως και ισχυρισμών, κρίνω σκόπιμη την αναφορά στους κανόνες του κοινοτικού δικαίου από τους οποίους εξαρτάται η ερμηνεία της αποφάσεως 93/731.

IV — Επί των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στους οποίους πρέπει να βασιστεί η ερμηνεία της αποφάσεως 93/731

38. Η απόφαση 93/731 στηρίζεται στο άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο

207, παράγραφος 3, ΕΚ), βάσει του οποίου το Συμβούλιο θεσπίζει τον εσωτερικό κανονισμό του. Η εν λόγω απόφαση θέτει την αρχή προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Εξαιρτά, εντούτοις, την άσκηση της από ορισμένες προϋποθέσεις, τις οποίες απαριθμεί και μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1.

39. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως 93/731, με την αιτιολογία ότι το Συμβούλιο εσφαλμένως επέλεξε ως νομική βάση τα άρθρα 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης και 22 του εσωτερικού κανονισμού του, τα οποία αφορούν μόνον την εσωτερική του οργάνωση. Κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η απόφαση 93/731 εξερχόταν κατά πολύ της σφαιράς εφαρμογής των κανόνων οργάνωσης και εσωτερικής διαχειρίσεως του Συμβουλίου και συνιστούσε πράξη που αποσκοπούσε ρητώς στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων έναντι των πολιτών. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι το Συμβούλιο χαρακτήρισε ζήτημα εσωτερικής οργάνωσης αυτό που, στην πραγματικότητα, αποτελούσε θεμελιώδες δικαίωμα, ήτοι το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στις πληροφορίες, η ρύθμιση του οποίου έπρεπε να συνοδεύεται από τις απαιτούμενες εγγυήσεις.

40. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, επί όσο χρόνο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε θεσπίσει γενική ρύθμιση ως προς το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που

κατέχουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτά όφειλαν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργάνωσης, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία¹⁷.

43. Εντούτοις, θα ήταν υπερβολικό να υποστηριχθεί ότι η εν λόγω απόφαση εξαντλεί, με το περιεχόμενό της, το ζήτημα της προσβάσεως στα έγγραφα, ακόμη και στο πεδίο παρεμβάσεως του Συμβουλίου.

41. Το Δικαστήριο αναγνώρισε έτσι στο Συμβούλιο το δικαίωμα να χρησιμοποιεί την εξουσία του περί εσωτερικής οργάνωσης για να προσδίδει διαφάνεια στη λειτουργία του. Η έλλειψη γενικής κοινοτικής ρυθμίσεως στον τομέα της προσβάσεως στα έγγραφα δικαιολογούσε, αναμφισβήτητα, το γεγονός ότι ένα κοινοτικό όργανο όπως το Συμβούλιο, μεριμνώντας για τη διαφάνεια, βελτίωνε, συναφώς, τον τρόπο λειτουργίας του, επιβάλλοντας στο εσωτερικό του κανόνες ευνοϊκότερους από εκείνους που εφαρμόζονταν, ως τότε, στην πρακτική του.

Η προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, η οποία πιστοποιεί επισήμως το σύννομο της αποφάσεως 93/731, δεν φαίνεται ικανή να συμβάλει με ουσιαστικό τρόπο στην ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων της αποφάσεως 93/731. Στην εν λόγω υπόθεση, το Δικαστήριο δεσμεύθηκε σαφώς από το αντικείμενο της προσφυγής, το οποίο περιοριζόταν στο ζήτημα της ορθής νομικής βάσεως της αποφάσεως 93/731.

42. Η απόφαση 93/731 κρίθηκε ότι στηρίζεται στην κατάλληλη διάταξη της Συνθήκης, μολονότι το αντικείμενό της εκφεύγει, προφανώς, από την απλή εσωτερική οργάνωση του κοινοτικού οργάνου, καθόσον συνδέεται με τις ίδιες τις βάσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι η διάταξη της Συνθήκης που παρέχει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να θεσπίσει τον εσωτερικό κανονισμό του αποτελούσε πρόσφορη νομική βάση για την ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία του.

44. Αντιθέτως, η υπό κρίση αίτηση αναίρεσεως απαιτεί ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων. Η ερμηνεία αυτή δεν είναι εφικτή αν δεν ληφθεί υπόψη το σύνολο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που διέπουν το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, άλλωστε, το Δικαστήριο ανέφερε ότι η εξελικτική πορεία την οποία ακολουθεί η Κοινότητα «αφήνει να φανεί μια προοδευτική επιβεβαίωση του δικαιώματος προσβάσεως των ιδιωτών στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές»¹⁸.

45. Είναι σαφές ότι οι επίμαχες διατάξεις της αποφάσεως 93/731 δεν μπορούν να εφαρμο-

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σέ-ψη 37.

18 — Σέψη 36.

στούν χωρίς να προηγηθεί ερμηνεία του περιεχομένου τους σύμφωνα προς την εξέλιξη αυτή και προς τα θεμέλια του δικαιώματος προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, τα οποία επικαλείται η εν λόγω απόφαση με τον ίδιο της τον τίτλο.

46. Οι κανόνες που περιέχει η εν λόγω απόφαση σκοπούν στην εφαρμογή, εντός του στενού πλαισίου της εξουσίας περί εσωτερικής οργανώσεως του Συμβουλίου, των κατευθυντήριων γραμμών που τέθηκαν με την δήλωση αριθ. 17, όσον αφορά το δικαίωμα προσβάσεως των ιδιωτών στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές.

47. Η δήλωση αριθ. 17 είναι η πρώτη απτή πράξη με την οποία η Κοινότητα αναγνώρισε τη σπουδαιότητα ενός γενικού δικαιώματος προσβάσεως στις πληροφορίες εντός των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη εκδήλωσε με τον τρόπο αυτόν την πρόθεση να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος αυτού. Μνημονεύοντας ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα των κοινοτικών οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τη διοίκηση, η Διακυβερνητική Διάσκεψη υπογράμμισε τη σπουδαιότητα ενός δικαιώματος που αντλείται από τις ουσιαστικότερες πολιτικές βάσεις των κρατών μελών και της Κοινότητας.

48. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Μπίρμινγχαμ και του Εδιμβούργου που πραγματοποιήθηκαν το 1992 επιβεβαίωσαν αυτή τη

βούληση να καταστεί η Κοινότητα πιο διαφανής. Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, στις 22 Ιουνίου 1993, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κλήθηκαν να συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής ότι οι πολίτες πρέπει να έχουν την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες.

49. Οι διαφορετικές αυτές πολιτικές παραρμήσεις εκδηλώθηκαν στην πράξη με τη θέσπιση, εκ μέρους του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ενός κώδικα συμπεριφοράς και κατόπιν, εκ μέρους του Συμβουλίου, με την τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού του. Η απόφαση 93/731, η οποία επαναλαμβάνει τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς και τον συμπληρώνει, εκδόθηκε κατόπιν της εν λόγω τροποποίησης.

50. Η διαδικασία αναγνώρισεως του δικαιώματος προσβάσεως δεν έληξε με τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων τους οποίους επέβαλαν τα κοινοτικά όργανα στο εσωτερικό τους. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε στη Συνθήκη ΕΚ ένα νέο άρθρο, το άρθρο 191 Α (νυν άρθρο 255 ΕΚ). Το άρθρο 255, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει ότι «[ε]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». Κατ' εφαρμογή των παραγράφων αυτών, υποβλήθηκε πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹⁹.

μέσο συνδέσεώς τους με τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων²².

51. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰ προβλέπει, στο άρθρο 42, το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

53. Ο γενικός εισαγγελέας Tesauro περιέγραψε άριστα τη θέση του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα στο κοινοτικό δίκαιο:

52. Έχει σημασία να ληφθεί υπόψη η σταθερότητα της πολιτικής βουλήσεως των κρατών μελών και η εξέλιξη του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου στο ζήτημα αυτό. Τα στοιχεία αυτά μαρτυρούν την εμφάνιση ενός δικαιώματος στενά συνδεδεμένου με τα θεμέλια της Κοινότητας. Όπως ανέφερε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στις προτάσεις του στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, η διαφάνεια της δράσεως των δημοσίων αρχών είναι ζήτημα που συνδέεται άμεσα με τον δημοκρατικό χαρακτήρα των κοινοτικών οργάνων²¹. Η γνώση εκ μέρους των πολιτών των δραστηριοτήτων της διοικήσεως διασφαλίζει την άρτια λειτουργία της. Ο έλεγχος εκείνων στους οποίους οφείλουν οι δημόσιες αρχές τη νομοποίηση τους ωθεί τις αρχές να ενεργούν αποτελεσματικότερα, σεβόμενες την αρχική βούληση των πολιτών και εμπνέοντάς τους με τον τρόπο αυτόν εμπιστοσύνη, στοιχείο που αποτελεί εχέγγυο για τη δημόσια ειρήνη και την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού συστήματος. Στο ανώτατο επίπεδο του συστήματος αυτού, η πληροφόρηση των πολιτών είναι επίσης το αποτελεσματικότερο

«Η βάση του δικαιώματος αυτού πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στη δημοκρατική αρχή, η οποία αποτελεί ένα από τα θεμελιακά στοιχεία του κοινοτικού οικοδομήματος [...]. 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 [...]. Συνεπώς, η δημοκρατική αρχή, με το περιεχόμενο που αποκτά πρωτευτικές στις διάφορες εθνικές έννομες τάξεις, είναι αυτή που επιβάλλει να επιτρέπεται πλέον η πρόσβαση στα έγγραφα όχι μόνον στον αποδέκτη μιας πράξεως της δημοσίας αρχής»²³.

19 – 2000/C 177 E/10 (EE C 177 E, σ. 70). Όσον αφορά τις μεταβολές που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ στον οικείο τομέα, βλ. ιδίως, Oberg, U., «Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?», *European Integration online Papers (EIoP)*, τόμος 2, 1998, αριθ. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>).

20 – ΕΕ 2000, C 364, σ. 1.

21 – Σκέψη 14.

22 – Βλ. μεταξύ πολυάριθμων μελετών επί του ζητήματος αυτού, Blanchet, T., «Transparence et qualité de la législation», *RTD eur.* 33 (4), Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1997, σ. 915 επ., Bradley, K. St. C., «La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'œil?», *Cahiers de droit européen*, 1999, σ. 283 επ., Curtin, D., και Meijers, H., «The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?», *CML Rev.*, 1995, σ. 391 επ., Oberg, U., όπ.π., O'Neill, M., «The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC law», *European Public Law*, τόμος 4, τεύχος 3, σ. 403 επ., Ragnemalm, H., «Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires», *Scritti in onore di G. F. Mancini*, σ. 809 επ., Timmermans, C., «Subsidiarity and transparency», *Fordham International Law Journal*, τόμος 22, 1999, σ. S106 επ., Vesterdorf, B., «Transparency – Not Just A Vogue Word», *Fordham International Law Journal*, 1999, σ. 902 επ. Βλ. επίσης, ως παράδειγμα της αντίθετης απόψεως, Davis, R. W., «Public access to community documents: a fundamental human right?», *European Integration online Papers (EIoP)*, τόμος 3, 1999, αριθ. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>).

23 – Σκέψη 19 των προτάσεων στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου.

54. Η διαπίστωση του Δικαστηρίου, στην προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, ότι το εσωτερικό κανονιστικό πλαίσιο της πλειονότητας των κρατών μελών αναγνωρίζει πλέον γενικώς, ως συνταγματική ή νομοθετική αρχή, το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές αντανακλά την ισχύ και την επικαιρότητα του δικαιώματος αυτού²⁴. Άλλωστε, από το 1996, ένας μεγάλος αριθμός κρατών μελών έχει τροποποιήσει την εσωτερική του νομοθεσία περί του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, χωρίς οι τροποποιήσεις αυτές να συνεπάγονται μείωση της προστασίας, πέραν ολίγων και μεμονωμένων περιπτώσεων. Οι νομοθεσίες της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, ειδικότερα, είναι ιδιαίτερας προστατευτικές όσον αφορά το εν λόγω δικαίωμα των πολιτών²⁵.

55. Αξίζει να τονιστεί αυτή η σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών, διότι, κατά την άποψή μου, αποτελεί αποφασιστικό επιχείρημα υπέρ της αναγνώρισεως του δικαιώματος προσβάσεως στις πληροφορίες που κατέχουν τα κοινοτικά όργανα ως θεμελιώδους αρχής.

24 — Σκέψη 34. Βλ., όσον αφορά την κατάσταση της νομοθεσίας των κρατών μελών σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, το παράρτημα της ανακοίνωσης της Επιτροπής της 5ης Μαΐου 1993 «Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων» [COM(93) 191 τελικό, ΕΕ C 156, σ. 3]. Για μια πιο επίκαιρη εκδόχηση του κειμένου αυτού, βλ. τα έγγραφα της Επιτροπής, της 10ης Αυγούστου 2000, με τίτλο «Συγκριτική ανάλυση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί της προσβάσεως στα έγγραφα» και «Κατανόηση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί της προσβάσεως στα έγγραφα» (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ace_doc/fr/index.htm).

25 — Στην Ιρλανδία, ένα γενικό δικαίωμα του κοινού στην ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει η διοίκηση αντικατέστησε την παλαιά αρχή σύμφωνα με την οποία οι πολίτες είχαν δικαίωμα προσβάσεως μόνο σε κάποιες περιορισμένες κατηγορίες εγγράφων ή σε έγγραφα της διοικήσεως που καταρτίστηκαν τουλάχιστον προ τριακονταετίας (Freedom of Information Act 1997). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, γενίκευσε προσβάτας το δικαίωμα προσβάσεως, το οποίο στο παρελθόν αφορούσε αποκλειστικά κάποιες περιορισμένες κατηγορίες πληροφοριών.

56. Είναι γνωστό, σύμφωνα με πάγια νομολογία που αναγνωρίζουν πλέον οι Συνθήκες²⁶, ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση του οποίου διασφαλίζει το Δικαστήριο. Συναφώς, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οποίες τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν ή προσχώρησαν²⁷.

57. Σε δεκατρία από τα δεκαπέντε κράτη μέλη ισχύει ένας γενικός κανόνας που προβλέπει το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα της διοικήσεως. Σε εννέα από τα δεκατρία αυτά κράτη μέλη, το δικαίωμα προσβάσεως αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης δικαίωμα, συνταγματική «αρχή»²⁸ ή δικαίωμα συνταγματικώς κατοχυρωμένο, μολονότι έχει τυπική ισχύ νόμου²⁹. Στα υπόλοιπα τέσσερα κράτη μέλη, το δικαίωμα αυτό απορρέει από έναν ή περισσότερους νόμους³⁰.

58. Οι εθνικές αυτές ρυθμίσεις, καίτοι τα νομικά συστήματα στα οποία εντάσσονται δεν είναι απαραίτητως ομοιογενή, μαρτυ-

26 — Άρθρα ΣΤ, παράγραφος 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 6, παράγραφος 2, ΕΕ) και 46, στοιχείο δ', ΕΕ.

27 — Βλ., ως πρόσφατο παράδειγμα της νομολογίας αυτής, απόφαση της 6ης Μαρτίου 2001, C-274/99 P, Connolly κατά Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. I-1611, σκέψη 37). Βλ., ιδίως, Puissechet, J.-P., «La Cour de justice et les principes généraux du droit», *Les annonces de la Seine*, 1996, αριθ. 69, σ. 3 επ.

28 — Το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Ιταλική Δημοκρατία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Πορτογαλική Δημοκρατία, η Φινλανδική Δημοκρατία και το Βασίλειο της Σουηδίας.

29 — Η Ελληνική Δημοκρατία και η Αυστριακή Δημοκρατία.

30 — Το Βασίλειο της Δανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

ρούν εντούτοις ότι στην πλειονότητα των κρατών μελών επικρατεί κοινή αντίληψη, την οποία περιγράφει ο γενικός εισαγγελέας ως εξής: «δεν είναι πλέον αλήθεια ότι το παν είναι απόρρητο εκτός αυτού που χαρακτηρίζεται ρητώς ως προσιτό, αλλά ακριβώς το αντίθετο»³¹.

59. Ενόψει αυτής της αντίληψης περί των σχέσεων μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων, η οποία γίνεται σχεδόν ομοφώνως δεκτή εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρώ φυσικό να αναγνωριστεί ότι υφίσταται αρχή προσβάσεως στις πληροφορίες που κατέχουν οι εθνικές δημόσιες αρχές και ότι η αρχή αυτή είναι ικανή να εμπνεύσει την καθιέρωση ανάλογης αρχής σε κοινοτικό επίπεδο.

Το ζήτημα που χρήζει διευκρινίσεως είναι εκείνο του περιεχομένου των εξαιρέσεων που πρέπει να τεθούν στην εν λόγω αρχή, δεδομένου ότι στην ανάγκη να τεθούν κάποια όρια δεν χωρούν σημαντικές αντιρρήσεις. Πράγματι, δεν αποκλείεται, για λόγους δημοσίας ή ιδιωτικής τάξης, να γίνουν δεκτοί ορισμένοι περιορισμοί στην πρόσβαση στις πληροφορίες.

60. Προκειμένου για τις διεθνείς πράξεις που σχετίζονται με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις οποίες τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν ή προσχώρησαν, η συμβολή τους όσον αφορά το ζήτημα της προσβάσεως στα έγγραφα δεν είναι η ίδια.

31 — Προτάσεις στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 15.

61. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δεν έχει αναγνωρίσει, μέχρι σήμερα, ότι το δικαίωμα στην ελευθερία εκφράσεως που προβλέπει το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών καλύπτει το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες. Βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, συγκεκριμένα, το δικαίωμα στην ελευθερία εκφράσεως «περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης ως και την ελευθερία λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων [...]». Είναι λυπηρό ότι η ελευθερία εκφράσεως δεν θεωρείται από τη φύση της συνδεδεμένη με το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες που αδικαιολόγητα παραμένουν απόρρητες. Επιπλέον, το γράμμα των διατάξεων του κειμένου ερμηνεύθηκε σε όλες τις περιπτώσεις στενώς³².

62. Διάφορες αποφάσεις, συστάσεις και δηλώσεις της Κοινοβουλευτικής Συνελεύσεως και της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης επιβεβαίωσαν ότι είναι σημαντικό οι πολίτες να διαθέτουν επαρκή πληροφόρηση επί της λειτουργίας των δημοσίων αρχών³³. Στα πλαίσια του

32 — Για μια διαφορετική ερμηνεία της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, βλ. O'Neill, M., όπ.π.

33 — Βλ., ιδίως, τη σύσταση αριθ. 854 (1979) της Γενικής Συνελεύσεως του Συμβουλίου της Ευρώπης, της 1ης Φεβρουαρίου 1979, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα κυβερνητικά έγγραφα και την ελευθερία έκφρασης (Συμβούλιο της Ευρώπης, Γενική Συνέλευση, κείμενα της Συνελεύσεως, 33η τακτική συνεδρίαση, 3ο τμήμα, 29 Ιανουαρίου έως 2 Φεβρουαρίου 1979), και τις συστάσεις της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης R(81)19, περί της προσβάσεως στις πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές (Συμβούλιο της Ευρώπης, Σύλλογη των συστάσεων, αποφάσεων και δηλώσεων της Επιτροπής των Υπουργών σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου, 1949-1987, Στρασβούργο, 1989, σ. 96) και R(91)10, περί της κοινοποιήσεως σε τρίτους δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που κατέχουν οι δημόσιοι οργανισμοί (Συμβούλιο της Ευρώπης, Επιτροπή των Υπουργών, σύσταση στα κράτη μέλη, 1991, Στρασβούργο, 1993).

Συμβουλίου της Ευρώπης, βρίσκεται σε στάδιο επεξεργασίας σχέδιο συστάσεως όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα επίσημα έγγραφα³⁴. Το σχέδιο αυτό, στην παρούσα μορφή του, προβλέπει μια γενική αρχή που διασφαλίζει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που κατέχουν δημόσιες αρχές σε όποιον υποβάλλει σχετικό αίτημα. Εξαιρέσεις από τη γενική αυτή αρχή προβλέπονται στο μέτρο που υπερισχύουν άλλα νόμιμα συμφέροντα. Οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να εφαρμόζονται περιοριστικά. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι το εν λόγω σχέδιο προβλέπει τη μερική πρόσβαση στις πληροφορίες. Εντούτοις, η μερική πρόσβαση μπορεί να μη γίνει δεκτή αν το απαλλαγμένο από τα στοιχεία που καλύπτονται από τις εξαιρέσεις έγγραφο είναι παραπλανητικό ή κενό ουσιαστικού περιεχομένου³⁵. Το τελικό σχέδιο της συστάσεως πρέπει να ψηφιστεί πριν τις 31 Δεκεμβρίου 2001.

63. Από τις πολλαπλές αυτές πράξεις προκύπτει ότι, μολονότι το «νομοθετικό» βήμα δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχουν προηγηθεί πολυάριθμες δηλώσεις προθέσεως απαλλαγμένες αμφισβησίας.

64. Το άρθρο 19 του Διεθνούς Συμφώνου των Ηνωμένων Εθνών του 1966, σχετικά με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, προβλέπει ρητώς ότι η ελευθερία εκφράσεως

περιλαμβάνει το δικαίωμα αναζητήσεως πληροφοριών και ιδεών³⁶. Το Σύμφωνο του 1966 έχει επικυρωθεί από το σύνολο των κρατών μελών. Αυτή η δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη σε πληροφορίες αναγκαίες για την άσκηση της ελευθερίας εκφράσεως επιβεβαιώνει την αρχή που κάθε κράτος μέλος αναγνώρισε στο εθνικό του δίκαιο.

65. Δεν πρέπει εντούτοις να αγνοείται το γεγονός ότι η ευρεία ερμηνεία της οποίας μπορεί να τύχει το άρθρο 19 του Συμφώνου του 1966 πόρρω απέχει από την κοινή αποδοχή. Για ορισμένους συγγραφείς δεν είναι βέβαιο ότι η ελευθερία αναζητήσεως πληροφοριών που προβλέπει το Σύμφωνο του 1966 συνεπάγεται υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν τις πληροφορίες αυτές³⁷.

66. Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο, στα πλαίσια της παραδοσιακής μεθόδου που ακολουθεί για να προστατεύσει τα θεμε-

34 — Σχέδιο το οποίο επεξεργάστηκε η ομάδα εμπειρογνομίων στο ζήτημα της πρόσβασης στα επίσημα έγγραφα κατά την διενδρασίωσή της (27 έως 29 Σεπτεμβρίου 2000).

35 — Βλ. σχέδιο συστάσεως, παράρτημα III της ενθέσεως της συνεδριάσεως του Σεπτεμβρίου 2000, Στρασβούργο, 26 Ιανουαρίου 2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — Στο εξής «Σύμφωνο του 1966». Συλλογή των Συνθηκών, τόμος 999, σ. 171. Βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 2, «[ε]κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία αναζητήσεως, λήψεως και διάδοσεως πληροφοριών και ιδεών κάθε είδους, ανεξαρτήτως συνόρων, υπό μορφή προφορική, γραπτή, έντυπη ή καλλιτεχνική, καθώς και με όποιο άλλο μέσο της επιλογής του». Όσον αφορά την ελευθερία αναζητήσεως πληροφοριών, το κείμενο αυτό είναι παρόμοιο με το άρθρο 19 της Παγκόσμιας Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948. Εντούτοις, αντιθέτως προς το Σύμφωνο του 1966, η εν λόγω διακήρυξη θεωρείται μη δεσμευτικής ισχύος για τα κράτη και άμεσα εφαρμόσιμη προς όφελος του ιδιώτη. Η λειτουργία της είναι κατεξοχήν προγραμματική (De Vries Reilingh, J., «L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966», Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, σημεία 25 και 32).

37 — Βλ., για παράδειγμα, Blumenwitz, D., «Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPR», M. Nowak, D. Steurer et H. Tetter, *Fortschrift im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasbourg-Arlington, Engel Verlag, 1988, σ. 71.

λιώδη δικαιώματα, δεν στηρίζει ποτέ την ερμηνεία του σε διάταξη που δεν είναι βέβαιο ότι περιέχει τον κανόνα που αντιστοιχεί στην επίμαχη αρχή.

κοινή αντίληψη ως προς το επίμαχο δικαίωμα, από την οποία να προκύπτει η ίδια πρόθεση διασφάλισης της προστασίας του δικαιώματος αυτού, ακόμη και αν ο βαθμός προστασίας και οι λεπτομέρειες εφαρμογής διαφέρουν από κράτος σε κράτος.

67. Το Δικαστήριο διασφαλίζει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Συμβάλλει στην αναγνώρισή τους και συμμετέχει στον προσδιορισμό του περιεχομένου τους. Οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, των οποίων αναπόσπαστο μέρος αποτελούν τα θεμελιώδη δικαιώματα, αντλούνται πολύ συχνά από διεθνείς πράξεις, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή το Σύμφωνο του 1966.

Όσον αφορά, για παράδειγμα, την εξουσία ελέγχου που διαθέτει η διοίκηση έναντι νομικών προσώπων, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «τα νομικά συστήματα των κρατών μελών παρουσιάζουν όχι αμελητέες διαφορές ως προς τη φύση και τον βαθμό προστασίας των χώρων ασκήσεως εμπορικής δραστηριότητας από τις παρεμβάσεις της δημόσιας αρχής»³⁹ και ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν επέτρεπε την αναγνώριση ενός θεμελιώδους δικαιώματος στο παραβάσιμο των χώρων εμπορικών δραστηριοτήτων⁴⁰. Αυτή η έλλειψη κύριων δικαιωμάτων αναφοράς δεν ήταν αρκετή για να αποτρέψει το Δικαστήριο από την αναγνώριση μιας γενικής αρχής βάσει της οποίας πρέπει να διασφαλίζεται η προστασία φυσικών και νομικών προσώπων έναντι των καταχρήσεων των δημοσίων αρχών. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι «σε όλα τα νομικά συστήματα των κρατών μελών, οι παρεμβάσεις της δημόσιας αρχής στην σφαίρα της ιδιωτικής δραστηριότητας κάθε προσώπου, είτε φυσικού είτε νομικού, πρέπει να είναι νομικώς θεμελιωμένες και να δικαιολογούνται από λόγους προβλεπόμενους από το νόμο και, όπως είναι επόμενο, τα συστήματα αυτά προβλέπουν, καίτοι με διαφορές ως προς τις λεπτομέρειες, την προστασία έναντι παρεμβάσεων που είναι αυθαίρετες ή δυσανάλογα επαχθείς. Επομένως, η ανάγκη μιας τέτοιας προ-

68. Από την εξέταση της νομιμολογίας προκύπτει, εντούτοις, ότι η σύγκλιση των συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών αρκεί για να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη μιας από τις εν λόγω αρχές χωρίς να είναι αναγκαία για την επιβεβαίωση της υπέρθεσής της ή του περιεχομένου της η προσφυγή σε διεθνείς κανόνες³⁸.

69. Επιπλέον, η αναγνώριση μιας γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου δεν εξαρτάται απαραίτητα από τη διαπίστωση ότι υπάρχουν κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και διεθνών πράξεων στις οποίες αυτά έχουν συνεργαστεί ή προσχωρήσει. Αρκεί τα κράτη μέλη να έχουν

39 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, 46/87 και 227/88, Hoescht (Συλλογή 1989, σ. 2859, σκέψη 17).

40 — Ό.π. σκέψη 18.

38 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, Hauer (Συλλογή τόμος 1979 II, σ. 749, σκέψεις 19 έως 22).

στασίας πρέπει να αναγνωριστεί ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου»⁴¹.

70. Από τα δεδομένα αυτά προκύπτει σαφώς ότι τα κύρια κείμενα αναφοράς, στα οποία κατά παράδοση στηρίζεται η αναγνώριση των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, δεν είναι απολύτως αναγκαία, αν άλλα στοιχεία αρκούν για τον καθορισμό του περιεχομένου των αρχών αυτών⁴².

71. Φρονώ ότι αυτό ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω.

72. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα, ως αρχή και ανεξάρτητα από τις εξαιρέσεις των οποίων μπορεί να τύχει και των λεπτομερειών ασκήσεώς της, αποτελεί δικαίωμα που αναγνωρίζεται ευρέως στα κράτη μέλη. Θα ήταν τουλάχιστον παράδοξο να διαιωνίζεται η κατάσταση κατά την οποία επιτρέπεται στα κοινοτικά όργανα, τα οποία απολαμβάνουν αρμοδιότητας αντίστοιχης με εκείνης των κρατών μελών, να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή υπό τη σκιά ενός δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα πλημμελώς προσδιορισμένου και περιοριστικού, ενώ στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών το δικαίωμα αυτό έχει αναχθεί σε αρχή. Διερωτώμαι, τέλος, αν μπορεί λογικά να γίνει δεκτό, σε κάποιους συγκεκριμένους τομείς, η μεταβίβαση των κυριαρχικών δικαιωμάτων, προς όφελος της κοινοτικής έννομης τάξεως, να μη συνο-

δεύεται από αντίστοιχη μεταβίβαση των εγγυήσεων που παρέχουν στους πολίτες τους, ανασπόσπαστο τμήμα των οποίων αποτελεί το δικαίωμα του κοινού να λαμβάνει γνώση των πληροφοριών που κατέχει η διοίκηση.

73. Σε κοινοτικό επίπεδο, είναι αληθές ότι η αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα έχει επιβεβαιωθεί και ότι έχουν καθοριστεί η έννοια και το περιεχόμενό της, κατόπιν της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ και της ψηφίσεως του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

74. Είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι η αρχή αυτή έτυχε «συνταγματικού» τύπου αναγνώρισεως με τη θέσπιση του άρθρου 255 ΕΚ. Το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής πρέπει να καθοριστεί με τον κανονισμό που θα εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 255, παράγραφος 2, ΕΚ, ο οποίος βρίσκεται σήμερα σε στάδιο διαπραγματεύσεων⁴³, καθώς και από την επερχόμενη νομολογία.

75. Επιπλέον, το δικαίωμα αυτό, το οποίο «προϋπήρχε της εκδόσεως του νέου εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου και της αποφάσεως 93/731»⁴⁴, εντάσσεται ρητώς πλέον στο υψηλότερο επίπεδο κοινοτικών κανόνων.

41 — Όπ.π., σκέψη 19.

42 — Ως προς αυτήν την άποψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, βλ. Monci, H., «La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, σ. 501 επ.

43 — Προπαρατεθείσα πρόταση κανονισμού 2000/C 177 E/10.

44 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesouro στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 20.

76. Το γεγονός ότι η αρχή προϋπήρχε της εισαγωγής της στη Συνθήκη προκύπτει ήδη από τη νομολογία του Πρωτοδικείου. Κατά το Πρωτοδικείο, η δήλωση αριθ. 17 και ο κώδικας συμπεριφοράς αναγνωρίζουν τη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία το κοινό έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχουν η Επιτροπή και το Συμβούλιο⁴⁵. Το Πρωτοδικείο ανέφερε σαφώς ότι η απόφαση 93/731 σκοπεί στην ερμηνεία της αρχής της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως των πολιτών στις πληροφορίες, προκειμένου να ενισχύσει τον δημοκρατικό χαρακτήρα των κοινοτικών οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τη διοίκηση⁴⁶. Πρέπει να γίνει δεκτή η θέση του Πρωτοδικείου ως προς το σημείο αυτό.

77. Η αρχή προσβάσεως στα έγγραφα αντλεί την ισχύ της από το γεγονός ότι έχει χαρακτήρα θεμελιώδους δικαιώματος.

78. Ο γενικός εισαγγελέας τη χαρακτήρισε «θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα»⁴⁷. Βάσει του άρθρου 42 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης «[κ]άθε 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».

79. Ο χαρακτηρισμός του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα ως θεμελιώδους

δικαιώματος αποτελεί ένα επιπλέον βήμα προς την αναγνώριση και την ιεράρχηση της αρχής αυτής στην κοινοτική έννομη τάξη.

80. Βεβαίως, δεν πρέπει να αγνοηθεί η βούληση την οποία σαφώς εξέφρασαν οι συντάκτες του Χάρτη να μην έχει δεσμευτική νομική ισχύ⁴⁸. Ωστόσο, αν δεν ληφθούν υπόψη οι θεωρήσεις περί ισχύος κανόνα δικαίου, η φύση των δικαιωμάτων που προβλέπει ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν επιτρέπει να θεωρηθεί αυτός μια απλή, χωρίς αποτελέσματα, απαρίθμηση αμυγώς ηθικών αρχών. Αξίζει να υπομνησθεί ότι οι αξίες αυτές έχουν ως κοινό σημείο το γεγονός ότι γίνονται ομοφώνως δεκτές από τα κράτη μέλη, τα οποία επέλεξαν, προκειμένου να ενισχύσουν την προστασία τους, να τις καταστήσουν αντιληπτές καταγράφοντας τις σε ένα Χάρτη⁴⁹. Ο Χάρτης έθεσε, αδιαμφισβήτητα, τα δικαιώματα στα οποία αναφέρεται στο υψηλότερο επίπεδο των κοινών αξιών των κρατών μελών.

81. Γίνεται δεκτό ότι το θετικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει πάντα τις πολιτικές και ηθικές αξίες μιας κοινωνίας στο σύνολό τους. Ωστόσο, οσάκις δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές περιγράφονται, όπως στον Χάρτη, ως αξίες που πρέπει να αναχθούν στο υψηλότερο επίπεδο των αξιών αναφοράς στο σύνολο των κρατών μελών, θα ήταν ανεξίτητο να μην αντλούνται από τον Χάρτη τα

45 — Απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1999, T-92/98, *Interpro* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-3521, σκέψη 38).

46 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1993, T-174/93, *Svenska Journalistförbundet* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. II-2289, σκέψη 66).

47 — Προτάσεις στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 16.

48 — Βλ., ιδίως, *Wathelet, M.*, «La Charte des droits fondamentaux : un bon pas dans une course qui reste longue», *Cahiers de droit européen*, 2000, αριθ. 5 και 6, σ. 583 επ.

49 — Τέταρτο εδάφιο του προοιμίου.

στοιχεία που επιτρέπουν τη διάκριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα λοιπά δικαιώματα.

82. Οι πηγές των δικαιωμάτων αυτών, τα οποία απαριθμούνται στο προοίμιο του Χάρτη, έχουν ως επί το πλείστον δεσμευτική ισχύ εντός των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵⁰. Είναι φυσικό οι κανόνες του κοινοτικού θετικού δικαίου να επωφελούνται, ενόψει της ερμηνείας τους, από τη θέση των αξιών στις οποίες αντιστοιχούν εντός της ιεραρχίας των κοινών αξιών.

83. Ο Χάρτης θα έπρεπε, όπως διαφαίνεται από την επισιμότητα που προσδόθηκε τόσο στη μορφή του όσο και στη διαδικασία που ακολούθησε τη θέσπισή του, να αποτελέσει προνομιακό κείμενο για τον εντοπισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο Χάρτης περιλαμβάνει ενδείξεις που συμβάλλουν στην αποκάλυψη της πραγματικής φύσεως των κοινοτικών κανόνων θετικού δικαίου.

84. Εν προκειμένω, η σχέση μεταξύ του άρθρου 42 του Χάρτη και του άρθρου 255 ΕΚ πιστοποιείται από την επε-

ξήγηση του άρθρου 42, η οποία διευκρινίζει ότι «[τ]ο δικαίωμα που διασφαλίζεται σε αυτό το άρθρο είναι το δικαίωμα που διασφαλίζεται στο άρθρο 255 της Συνθήκης ΕΚ». Με άλλα λόγια, το δικαίωμα του άρθρου 255 ΕΚ ανάγεται πλέον σαφώς σε θεμελιώδες δικαίωμα, κατά την έννοια του Χάρτη.

85. Είναι αληθές ότι, βάσει της εν λόγω επεξηγήσεως, «[σ]ύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 2 [του Χάρτη, το δικαίωμα αυτό], ασκείται υπό τους όρους που προβλέπει η Συνθήκη»⁵¹. Το περιεχόμενο του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, όπως περιγράφεται στον Χάρτη, καθορίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 255 ΕΚ. Η διευκρίνιση αυτή είναι η λογική συνέπεια της διακρίσεως μεταξύ του Χάρτη και των δεσμευτικών διατάξεων της Συνθήκης, ως προς το ζήτημα της ισχύος κανόνων δικαίου.

86. Αυτό δεν πρέπει εντούτοις να έχει ως αποτέλεσμα να αγνοείται ο θεμελιώδης χαρακτήρας του εν λόγω δικαιώματος, όπως αυτός επιβεβαιώθηκε από τα κράτη μέλη της Ένωσης με την εισαγωγή του δικαιώματος αυτού στον Χάρτη. Ελλείψει αναγνωρίσεως αυτού καθεαυτών του δικαιώματος στο θετικό δίκαιο, το άρθρο 42 του Χάρτη του προσδίδει μια ιδιότητα που πρέπει να καθοδηγεί την ερμηνεία του. Θεωρώ ότι από την επιλογή του χαρακτηρισμού ενός δικαιώματος ως θεμελιώδους απορρέει η επιτακτική ανάγκη οι αρχές στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του να του επιφυλάσσουν την ευρεία ερμηνεία που επιβάλλει η πραγματική φύση του.

50 — Με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη διευκρινίζεται ότι «[ο] παρά τον Χάρτη επηρεάζονται, σεβόμενος τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της Κοινότητας και της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας, τα δικαιώματα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις κοινοτικές Συνθήκες, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, τους κοινωνικούς χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Κοινότητα και το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».

51 — Κείμενο των επεξηγήσεων σχετικά με το πλήρες κείμενο του Χάρτη, όπως περιέχεται στο έγγραφο Charte 4487/00 Convent 50, της 19ης Οκτωβρίου 2000 (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=fr>).

87. Τούτο πρέπει να ισχύει στην περίπτωση του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, όπως αυτό ορίστηκε στο άρθρο 255 ΕΚ.

προσβάσεως στις πληροφορίες αναφέρονται στην πρόσβαση στα έγγραφα⁵².

88. Το Δικαστήριο θα κληθεί πιθανότατα να ερμηνεύσει περαιτέρω την αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα, το άρθρο 255 ΕΚ, το οποίο την εισάγει στη Συνθήκη, καθώς και τον κανονισμό που πρέπει να καθορίσει τους όρους της.

91. Η προσφυγή στον όρο «έγγραφα» δεν αρκεί, κατά την άποψή μου, για να δικαιολογηθεί η ερμηνεία που προτείνει το Συμβούλιο.

89. Δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως αναίρεσεως, να δώσει στην εν λόγω αρχή έναν εξαντλητικό ορισμό. Αντιθέτως, είναι αναγκαίο το Δικαστήριο, προκειμένου να αποφανθεί επί της υπό κρίση αιτήσεως αναίρεσεως, να προσεγγίσει μια πλευρά του ορισμού αυτού διευκρινίζοντας την έννοια που δόθηκε στον όρο «έγγραφα» τόσο από το άρθρο 42 του Χάρτη όσο και από το άρθρο 255 ΕΚ.

92. Φρονώ ότι η διάκριση μεταξύ εγγράφων και πληροφοριών είναι καθαρά τυπική⁵³. Το δικαίωμα προσβάσεως σε ένα έγγραφο αφορά το περιεχόμενο του εγγράφου και όχι τη φυσική μορφή του. Ουδείς μπορεί να υποστηρίξει ότι, υποβάλλοντας αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα, προτάσσει τη διάθεση του ίδιου του εγγράφου έναντι των πληροφοριών που περιέχονται σ' αυτό. Ο αιτών, ζητώντας την κοινοποίηση ενός εγγράφου, επιδιώκει πρόσβαση στο σύνολο των πληροφοριών που περιέχει το έγγραφο, ούτως ώστε να έχει στη συνέχεια ελευθερία προσβάσεως στις πληροφορίες που τον ενδιαφέρουν ειδικώς.

90. Στα άλλα κοινοτικά κείμενα που ασχολήθηκαν με το ίδιο θέμα δεν χρησιμοποιείται πάντα η ίδια διατύπωση. Η δήλωση αριθ. 17 αναφέρεται στην «πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες». Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, ανατέθηκε στο Συμβούλιο και την Επιτροπή να εξακολουθήσουν τις εργασίες τους σχετικά με την εφαρμογή της αρχής σύμφωνα με την οποία οι πολίτες πρέπει να έχουν «την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες». Αντιθέτως, οι πράξεις που ακολούθησαν τις εν λόγω αιτήσεις εφαρμογής της αρχής της

93. Η διάκριση την οποία επιχειρεί το Συμβούλιο μεταξύ του περιεχόμενου και του περιεχομένου ή μεταξύ του φορέα και της

52 — Βλ., για παράδειγμα, την προπαρατεθείσα ανακοίνωση 93/C015605, τον κώδικα συμπεριφοράς, την απόφαση 93/731, τα άρθρα 255 ΕΚ και 42 του Χάρτη.

53 — Την άποψη αυτή συμμερίζονται οι κυβερνήσεις που παρενέβησαν στην διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, εξαιρουμένης της Ισπανικής Κυβερνήσεως.

πληροφορίας είναι αρκετά αυθαίρετη. Πράγματι, για τον αιτούντα σημασία έχει μόνον η ουσία του εγγράφου. Η πρόσβαση σε ένα έγγραφο γίνεται μόνο επειδή περιέχονται σ' αυτό στοιχεία που μπορεί να μας ενδιαφέρουν. Επομένως, πρόκειται τελικώς πάντα για αίτηση παροχής πληροφοριών.

94. Μια τέτοια ερμηνεία του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα είναι, ωστόσο, σύμφωνη προς την ευρεία ερμηνεία η οποία πρέπει να υπερισχύει εν προκειμένω. Είναι σκόπιμο, συνεπώς, η έννοια του δικαιώματος προσβάσεως στα «έγγραφα» να ερμηνεύεται κατά την έννοια ότι αφορά ένα δικαίωμα προσβάσεως στις «πληροφορίες» που περιέχονται στα έγγραφα.

95. Οι προτάσεις επί της παρούσας αναιρέσεως επιβάλλεται, συνεπώς, να διατυπωθούν υπό το φως του ερμηνευθέντος κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιώματος.

V — Επί της αναιρέσεως

96. Το Συμβούλιο αμφισβητεί την υποχρέωση που του επιβάλλει το Πρωτοδικείο να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στις πληροφορίες που περιέχονται στο επίδικο έγγραφο.

97. Το Συμβούλιο στηρίζεται, πρώτον, στη διατύπωση της αποφάσεως 93/731, η οποία αναφέρεται αποκλειστικά στον όρο «έγγραφα» και όχι στον όρο «πληροφορία».

98. Προηγήθηκε διευκρίνιση των λόγων για τους οποίους το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα δεν έπρεπε να ερμηνευθεί κατ' αυτόν τον τρόπο. Ο όρος «πρόσβαση στα έγγραφα» του Συμβουλίου πρέπει επομένως να θεωρηθεί ότι αφορά την πρόσβαση στις πληροφορίες που περιέχονται στα έγγραφα του εν λόγω κοινοτικού οργάνου.

99. Δεδομένου ότι σημασία έχει η ίδια η πληροφορία και όχι το έγγραφο, ο λόγος αναιρέσεως που προβάλλει το Συμβούλιο, σύμφωνα με τον οποίο η μερική πρόσβαση θα του επέβαλλε να καταρτίσει νέο έγγραφο το οποίο θα περιείχε μόνο τα πληροφοριακά στοιχεία που μπορούν να δημοσιοποιηθούν, είναι αβάσιμος.

100. Βάσει της ανωτέρω ερμηνείας, το προβλεπόμενο από το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου επιτρέπει τη μερική πρόσβαση στα έγγραφα. Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι επιτρέπεται η πρόσβαση σε ορισμένες πληροφορίες που περιέχονται σε ένα έγγραφο, όταν το σύνολο του εν λόγω εγγράφου δεν μπορεί να δημοσιευθεί για λόγους που άπτονται της ανάγκης προστασίας ορι-

σμένων από τα συμφέροντα που απαριθμούνται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.

τικά με την εσωτερική οργάνωση των εργασιών ενός κοινοτικού οργάνου να παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων⁵⁶. Θα ήταν ανεπίτρεπτο, επομένως, το Συμβούλιο να απαλλάσσεται, με μέτρο εσωτερικής τάξεως, από κανόνα προς τον οποίο υποχρεούνται να συνάδου οι λοιποί κοινοτικοί κανόνες.

101. Δεύτερον, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι σκοπός της αποφάσεως 93/731 δεν είναι να αναγνωρίσει ένα δικαίωμα προσβάσεως στην πληροφορία. Σύμφωνα με το Συμβούλιο, η εν λόγω απόφαση έχει δικό της, ιδιαίτερο και περιορισμένο, σκοπό.

104. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Tesauo, «θα πρέπει να θεωρείται παρανόμη μια απόφαση του Συμβουλίου, ακόμη και αν έχει ληφθεί με πλήρη τήρηση των κανόνων δημοσιότητας που το Συμβούλιο έχει επιβάλει στον εαυτό του, όταν στην πράξη καταλήγει σε άρνηση του ουσιαστικού περιεχομένου του δικαιώματος πληροφορήσεως»⁵⁷. Με άλλα λόγια, ο σκοπός της αποφάσεως 93/731 δεν μπορεί να προβληθεί προς στήριξη μιας ερμηνείας των εν λόγω διατάξεων η οποία αντιβαίνει στις θεμελιώδεις αρχές.

102. Στόχος της αποφάσεως 93/731 είναι, στην πραγματικότητα, η διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική λειτουργία του κοινοτικού οργάνου⁵⁴. Η απόφαση αυτή αποτελεί μέτρο εσωτερικής τάξεως με το οποίο το Συμβούλιο αντιμετωπίζει τις αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει⁵⁵.

105. Επιβάλλεται να εξεταστεί, τρίτον, ο λόγος αναίρέσεως του Συμβουλίου ο οποίος αντλείται από τον ισχυρισμό ότι, εν προκειμένω, η αρχή της αναλογικότητας δεν είναι λυσιτελής, ελλείψει δικαιώματος απόλυτης προσβάσεως στα εν λόγω έγγραφα. Κατά το Συμβούλιο, η απόφαση 93/731 εφαρμόζει ήδη την αρχή αυτή, στο άρθρο 4.

103. Εντούτοις, ακόμη και εντός του περιορισμένου πεδίου της εξουσίας του εσωτερικής διοικήσεως, το Συμβούλιο δεσμεύεται από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και, κατά μείζονα λόγο, από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο στόχος της αποφάσεως 93/731 δεν μπορεί επομένως να γίνεται αντικείμενο επικλήσεως εις βάρος του θεμελιώδους δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα. Επιπλέον, όπως επισήμανε το Δικαστήριο, τίποτα δεν κωλύει μια ρύθμιση σχε-

106. Είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα πρέπει

54 — Προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 37.

55 — Ό.π., σκέψεις 38 και 39.

56 — Ό.π., σκέψη 38.

57 — Προτάσεις στην προπαρατεθείσα υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 21.

να θεωρηθεί ότι συγκαταλέγεται στα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει η κοινοτική έννομη τάξη. Έχει γίνει δεκτό ότι τα δικαιώματα αυτά δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια. Η άσκησή τους μπορεί να τύχει περιορισμών, με τον όρο οι περιορισμοί αυτοί να ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Κοινότητα και να μην αποτελούν, ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, δυσανάλογη και απαράδεκτη επέμβαση η οποία να θίγει την ίδια την ουσία του αναγνωρισμένου δικαιώματος⁵⁸.

107. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, απαγορεύοντας στο Συμβούλιο να επιτρέψει την πρόσβαση σε έγγραφο, οσάκις η δημοσιοποίηση του εγγράφου ενδέχεται να θίξει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, είναι ικανό να περιορίσει το δικαίωμα πρόσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου.

108. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται, στην παρούσα διαφορά, ότι η εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, σχετικά με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διεθνών σχέσεων, ανταποκρίνεται σε επιταγές που απορρέουν από την εκ μέρους των

κρατών μελών προάσπιση των προνομίων τους σε διεθνές επίπεδο⁵⁹. Μεταξύ των προνομίων αυτών συγκαταλέγεται το δικαίωμα των κρατών αυτών να συνδιασκέπτονται προκειμένου να λάβουν κοινή θέση, έναντι τρίτων χωρών, επί ζητημάτων που μπορεί να είναι εξίσου ευαίσθητα, από πολιτικής απόψεως, με τις εξαγωγές όπλων με προορισμό χώρες εις βάρος των οποίων υπάρχουν υποψίες ότι χρησιμοποιούν τα όπλα αυτά με τρόπο που θίγει τα ανθρώπινα δικαιώματα.

109. Το Συμβούλιο ερμηνεύει την αρχή της αναλογικότητας κατά την έννοια ότι η αρχή αυτή έχει ήδη ενσωματωθεί στο περιεχόμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.

110. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η απλή απαρίθμηση των περιπτώσεων που δικαιολογούν περιορισμούς στο δικαίωμα πρόσβάσεως στα έγγραφα αρκεί για να αναγνωριστεί ότι το δικαίωμα αυτό προστατεύεται, εφόσον οι περιορισμοί ανταποκρίνονται στους σκοπούς της Κοινότητας.

111. Δεν συμμερίζομαι αυτήν την άποψη.

58 — Όσον αφορά την πάγια αυτή νομολογία, βλ., ιδίως, την απόφαση της 14ης Μαΐου 1974, 4/73, Nold κατά Επιτροπής (Σύλλογη τόμος 1974, σ. 277), την προπαρατεθείσα απόφαση Haueer, σκέψεις 23 και 32, την απόφαση της 8ης Απριλίου 1992, C-62/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Σύλλογη 1992, σ. I-2375, σκέψη 23), την απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1994, C-404/92 P, X κατά Επιτροπής (Σύλλογη 1994, σ. I-4737, σκέψεις 17 και 18), την απόφαση της 30ής Ιουλίου 1996, C-84/95, Bosporus (Σύλλογη 1996, σ. I-3953, σκέψη 21), και την απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97, Standley κ.λπ. (Σύλλογη 1999, σ. I-2603, σκέψεις 54 έως 58).

59 — Αντιθέτως, η H. Hautala είχε υποστηρίξει, ενόπιον του Πρωτοδικείου, ότι η πρόσβαση στην επίδικη έκθεση δεν έληγε το δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων. Το Πρωτοδικείο, επισημαίνοντας ιδίως ότι η επίδικη έκθεση περιείχε την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τη χώρα τελικού προορισμού καθώς και διατυπώσεις και εκφράσεις που θα υπήρχε κίνδυνος να δημιουργήσουν εντάσεις με ορισμένες τρίτες χώρες, δεν έκανε δεκτή την προσφυγή βάσει του ισχυρισμού αυτού (σκέψεις 71 έως 74 της αναεσθβαλλόμενης αποφάσεως).

112. Για να εκτιμηθεί αν παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, δεν αρκεί να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς τους σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα με εξαιρέσεις όπως αυτή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Πρέπει επίσης να επιβεβαιωθεί ότι η εφαρμογή της οποίας έτυχε η εν λόγω αρχή είναι ανάλογη προς τους σκοπούς της.

Στερώντας από κάθε αιτούντα το δικαίωμα προσβάσεως στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση περί δημοσίου συμφέροντος, το Συμβούλιο όχι μόνο δεν προβαίνει σε κανονική εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, αλλά θίγει επίσης και την ίδια την ουσία του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα.

113. Η άρνηση του Συμβουλίου να εξετάσει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις αντιβαίνει, προφανώς, στην αρχή της αναλογικότητας.

116. Η άρνηση μερικής προσβάσεως αντιβαίνει, επίσης, στην αρχή σύμφωνα με την οποία οι εξαιρέσεις από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται περιοριστικώς⁶⁰.

114. Οι πληροφορίες στις οποίες δεν επιτρέπεται η πρόσβαση, δεδομένου ότι δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις, στερούνται, καθ' υπόθεση, χαρακτηριστικά απορρήτου. Δεν αποδεικνύεται, επομένως, για ποιο λόγο ο επιδιωκόμενος με την απόφαση 93/731 απόφαση σκοπός, ήτοι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να κωλύει την πρόσβαση του κοινού σε στοιχεία αποδεδειγμένως αβλαβή, ακόμη και αν στο ίδιο έγγραφο περιέχονται ορισμένα άλλα στοιχεία τα οποία είναι ικανά να θίξουν το δημόσιο συμφέρον.

117. Δεδομένου ότι το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα, ως θεμελιώδες δικαίωμα, πρέπει να ερμηνεύεται υπό ευρεία έννοια, επιβάλλεται να θεωρηθεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, επιβάλλει στο Συμβούλιο να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στις πληροφορίες που δεν εμπίπτουν στον τομέα των εξαιρέσεων⁶¹.

115. Η πρακτική «όλα ή τίποτα» του Συμβουλίου μπορεί να το οδηγήσει να προσδώσει χαρακτηριστικά απορρήτου σε ένα ολόκληρο έγγραφο, ανεξάρτητα από τον όγκο του, απλώς και μόνο επειδή περιέχει μια μεμονωμένη πληροφορία η οποία δικαιολογεί άρνηση προσβάσεως. Το μεγαλύτερο μέρος του εγγράφου αυτού θα ήταν, αδικαιολόγητα, αδύνατον να γνωστοποιηθεί στο κοινό.

118. Όσον αφορά τη δυνατότητα του Συμβουλίου να μην επιτρέψει τη μερική πρό-

60 – Βλ., ως πρόσφατο παράδειγμα πάγια νομολογία, την απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-174/98 P και C-189/98 P, Κάτω Χώρες και Van der Wal κατά Επιτροπής (Σύλλογη 2000, σ. I-1, σκέψη 27).

61 – Θεωρώ, επίσης, όπως άλλωστε επισήμανε και το Πρωτοδικείο στην αναιρεσιβλλόμενη απόφαση, «η απόφαση 93/731 δεν επιβάλλει όμως ρητώς στο Συμβούλιο να εξετάζει αν μπορεί να επιτραπεί μερική πρόσβαση στα έγγραφα. Δεν απαγορεύει επίσης ρητώς τέτοια δυνατότητα, όπως αναγνώρισε το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση» (σκέψη 78).

σβαση σε περίπτωση που η διοικητική επιβάρυνση την οποία προκαλεί η απόκρυψη μη δημοσιοποιήσιμων στοιχείων είναι ιδιαίτε- ρως σημαντική, το ζήτημα αυτό επιβάλλεται να αντιμετωπιστεί με προσοχή.

119. Αφενός, δεν συνάδει με τον χαρακτήρα του ως θεμελιώδους δικαιώματος του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα η παραδοχή ότι καθαρά διοικητικοί λόγοι αρκούν για τον περιορισμό της μερικής ασκήσεως του δικαιώματος, ανεξάρτητα από τις διαστάσεις που μπορούν να λάβουν οι περιορισμοί αυτοί. Αφετέρου, θεωρώ ότι, εν γένει, η διαδικασία καθορισμού του απορ- ρητού μέρους ενός εγγράφου δεν επιβαρύνεται ουσιαστικά από τη διαδικασία διαχω- ρισμού των απορρήτων στοιχείων από τα υπόλοιπα ή απαλειψιμώς τους.

Επιτρέψτε μου να προσθέσω ότι το δικαίωμα μερικής προσβάσεως αναγνωρίζεται, από τον νόμο ή από τη νομολογία, σε εννέα από τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Κοινότητας⁶². Σε τρία άλλα κράτη μέλη, το δικαίωμα αυτό δεν προβλέπεται ρητώς, αλλά ούτε απαγο- ρεύεται ρητώς⁶³. Κατά την άποψή μου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, σ' αυτήν την ευρεία σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών, η γενικευμένη εφαρμογή του δικαιώματος μερικής προσβάσεως δεν δημιουργεί, εν γένει, ανυπέρβλητα διοικητικά προβλήματα.

62 — Το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Γαλλική Δημο- κρατία, η Ισλανδία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Αυστριακή Δημοκρατία, η Πορτογαλική Δημοκρατία, η Φινλανδική Δημοκρατία και το Βασίλειο της Σουηδίας.

63 — Η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας και η Ιταλική Δημοκρατία.

120. Εξάλλου, δεν μπορεί να αποκλειστεί εντελώς το ενδεχόμενο να δικαιολογούνται κατ' εξαίρεση αποφάσεις περί αρνήσεως της προσβάσεως, λόγω ιδιαίτερας σημαντικής διοικητικής επιβαρύνσεως του οικείου κοι- νοτικού οργάνου.

121. Συνεπώς, δικαιολογημένα γίνεται δεκτή εξαίρεση από το δικαίωμα μερικής προ- σβάσεως μόνο στην περίπτωση που η διοι- κητική επιβάρυνση υπερβαίνει τα λογικά όρια⁶⁴. Επιβάλλεται, επιπλέον, η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος αρνήσεως να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, σύμφωνα με το δικαίωμα για αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, το δε οικείο κοινοτικό όργανο να φέρει το βάρος αποδείξεως όσον αφορά το εύρος της επίμαχης υποχρεώσεως.

122. Προκειμένου μόνο για τους λόγους αναιρέσεως που προβάλλει το Συμβούλιο κατά της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η απόφαση 93/731, όπως ερμηνεύεται υπό το φως της θεμελιώδους αρχής προσβάσεως στα έγγρα- φα, δεν απαγορεύει το δικαίωμα μερικής προσβάσεως. Επομένως, επιβάλλεται η δια- πίστωση ότι το Πρωτοδικείο δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι το Συμ- βούλιο υποχρεούνταν να εξετάσει αν έπρεπε να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοι- χεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.

64 — Βλ., σε διαφορετικό τομέα, την απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, 104/75 (Συλλογή τόμος 1976, σ. 241, σκέψη 18).

Πρόταση

123. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω, συνεπώς, τα εξής:

- 1) να απορριφθεί η αίτηση αναιρέσεως,
- 2) να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα, βάσει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας.