

Η μετάφραση αυτής της σελίδας είναι προϊόν αυτόματης μετάφρασης [Σύνδεσμος]. Οι αυτόματες μεταφράσεις μπορεί να περιέχουν σφάλματα που δυνητικά μειώνουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια· ο Διαμεσολαβητής δεν φέρει καμία ευθύνη για τυχόν αποκλίσεις. Για πιο αξιόπιστες πληροφορίες και μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, ανατρέξτε στην πρωτότυπη έκδοση που αγγλικά περιέχεται στον ανωτέρω σύνδεσμο. Για περισσότερες πληροφορίες συμβουλευτείτε τη [γλωσσική και μεταφραστική πολιτική \[Σύνδεσμος\]](#) μας.

Απόφαση στην υπόθεση 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Αδικοιολόγητη άρνηση πρόσβασης σε έγγραφα σχετικά με την αυτεξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Απόφαση

Υπόθεση 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Εκκίνηση έρευνας στις 08/10/2008 - Σύσταση σχετικά με 21/07/2011 - Απόφαση στις 17/12/2012

Η αναφορά αφορά την άρνηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξασφαλίσει στον ενδιαφερόμενο πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με την αυτεξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Ο Διαμεσολαβητής, αφού διαπίστωσε ότι η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε επαρκώς την άρνησή της, της απηύθυνε σύσταση ζητώντας της είτε να εξασφαλίσει πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα είτε, εναλλακτικά, να αιτιολογήσει επαρκώς γιατί δεν το πράττει.

Η Επιτροπή απέρριψε το σχέδιο σύστασης του Διαμεσολαβητή χωρίς να παρουσιάσει πρόσφορα επιχειρήματα. Ο Διαμεσολαβητής περάτωσε την έρευνά του επικρίνοντας έντονα την Επιτροπή. Κατά το Διαμεσολαβητή, η αδικοιολόγητη άρνηση της Επιτροπής να εξασφαλίσει στο κοινό πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούν την αυτεξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων συνιστά παραβίαση του Χάρτη. Σημείωσε δε ως προς το αυτό ότι η Επιτροπή δεν παρουσίασε πειστικά επιχειρήματα για να στηρίξει την άρνησή της. Προσέθεσε επίσης ότι με την απόφασή της να θεωρήσει ότι το αίτημα του ενδιαφερόμενου για πρόσβαση δεν κάλυπτε ορισμένα τμήματα των σχετικών εγγράφων, η Επιτροπή, αντιπαρήλθε αδικοιολόγητα το αίτημα του ενδιαφερόμενου για πλήρη πρόσβαση και παρέκαμψε την υποχρέωσή της να αιτιολογήσει πειστικά την άρνησή της να εξασφαλίσει πλήρη πρόσβαση. Τέλος, δήλωσε ότι, παρά τη σημασία των επίμαχων εγγράφων για τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ, η Επιτροπή δεν ανταποκρίθηκε στην λεπτομερειακή και εποικοδομητική ανάλυση του Διαμεσολαβητή.



Το ιστορικό της καταγγελίας

1. Η καταγγελία αφορά την άρνηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να δεχθεί αίτημα μιας ΜΚΟ, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Δράσης των Πολιτών (ECAS), για πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα που συντάχθηκαν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που οδήγησε στην υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας από τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, το αντικείμενο των εγγράφων αφορούσε την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων [1] .

2. Η ECAS υπέβαλε την αρχική αίτηση για πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001 [2] στις 27 Οκτωβρίου 2007. Η Επιτροπή απέστειλε την απάντησή της στην αρχική αίτηση στις 19 Δεκεμβρίου 2007. Διαπίστωσε ότι πέντε έγγραφα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του αιτήματος ECAS:

1. Έγγραφο JUR(2007)30329,

2. Συμπληρωματική σημείωση στο έγγραφο JUR(2007)30329,

3. Έγγραφο JUR(2007)55081,

4. Έγγραφο JUR(2007)30464, και

5. Σημείωμα του Γενικού Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 15ης Οκτωβρίου 2007.

3. Η Επιτροπή παρέιχε μερική πρόσβαση στα έγγραφα 1 και 2. Αρνήθηκε την πρόσβαση στα έγγραφα 3, 4 και 5.

4. Η Επιτροπή έκρινε ότι τα μέρη των εγγράφων 1 και 2, καθώς και το σύνολο του εγγράφου 3, καλύπτονταν από την εξαίρεση από την πρόσβαση του κοινού, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, και συγκεκριμένα από την εξαίρεση που αφορά την προστασία των νομικών συμβουλών. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι ήταν απαραίτητο να διαφυλαχθεί ο εμπιστευτικός χαρακτήρας τους, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι γνώμες που διατυπώνονται στα εν λόγω έγγραφα θα εκδοθούν με πλήρη ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα.

5. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι τα έγγραφα 4 και 5, τα οποία αποτελούσαν εσωτερικά σημειώματα σχετικά με τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη νέας Συνθήκης, καλύπτονταν από την εξαίρεση από την πρόσβαση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, ήτοι από την εξαίρεση που αφορά την προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Υποστήριξε ότι οι υπηρεσίες της πρέπει να είναι ελεύθερες να υποβάλλουν συμβουλές και γνώμες στην ιεραρχία τους. Επισήμανε ότι η ικανότητα των υπηρεσιών της να εκφράζουν ελεύθερα τις απόψεις τους θα περιοριζόταν αν, κατά τη σύνταξη εγγράφων όπως τα επίμαχα, θα έπρεπε να λαμβάνουν υπόψη τη δυνατότητα δημοσιοποίησης



των απόψεων και των εκτιμήσεών τους στο κοινό.

6. Τέλος, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε καμία ένδειξη δημοσίου συμφέροντος για την περαιτέρω δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων που θα υπερέβαινε το συμφέρον της Επιτροπής και των υπηρεσιών της.

7. Η ECAS υπέβαλε επιβεβαιωτική αίτηση πρόσβασης στις 11 Ιανουαρίου 2008, την οποία η Επιτροπή πρωτοκολλήθηκε στις 16 Ιανουαρίου 2008. Η Επιτροπή απάντησε με επιστολή της 5ης Μαρτίου 2008, επιβεβαιώνοντας την προηγούμενη απόφασή της να αρνηθεί την πρόσβαση του κοινού στα εν λόγω έγγραφα, με εξαίρεση τα μέρη των εγγράφων 1 και 2.

8. Στην επιστολή της ανέφερε ότι σκοπός των εγγράφων 1, 2 και 3 ήταν η παροχή συμβουλών στην Επιτροπή σχετικά με τις «διαφορετικές νομικές επιλογές» που έχει στη διάθεσή της στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων που οδήγησαν στην έγκριση της Συνθήκης της Λισαβόνας. Τα έγγραφα επέτρεψαν στην Επιτροπή να υποστηρίξει τις επιλογές που ήταν συμβατές με το δίκαιο της ΕΕ, καθώς και να συνεχίσει τη συζήτηση άλλων νομικών ζητημάτων. Ανέφερε ότι η Επιτροπή έπρεπε να «διαφυλάξει την ικανότητά της να λαμβάνει ειλικρινείς και αντικειμενικές νομικές συμβουλές». Κατά την άποψη της Επιτροπής, η πλήρης δημοσιοποίηση των εγγράφων θα μειώσει το περιθώριο ελιγμών της στο μέλλον όσον αφορά τα θέματα που συζητούνται στα έγγραφα αυτά, είτε στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων είτε στο πλαίσιο δικαστικών υποθέσεων. Στη συνέχεια, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η πλήρης δημοσιοποίηση των εγγράφων θα έθιγε επίσης σοβαρά την ικανότητά της να λαμβάνει ανεξάρτητες νομικές συμβουλές στο μέλλον. Η πλήρης δημοσιοποίηση των εγγράφων θα υποχρέωνε στο εξής τη Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής να ασκεί αυτοσυγκράτηση και να συντάσσει τις συμβουλές της με πολύ προσεκτικούς όρους, επηρεάζοντας έτσι την ικανότητα της Επιτροπής να λειτουργεί αποτελεσματικά σε πιθανές μελλοντικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών ή σε άλλους τομείς δραστηριότητας.

9. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι δεν αρνήθηκε την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα μόνο λόγω της φύσης τους ως «νομικών γνωμοδοτήσεων». Αντιθέτως, τα έγγραφα αξιολογήθηκαν κατά περίπτωση.

10. Όσον αφορά τα έγγραφα 4 και 5, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η κοινοποίησή τους θα έθετε στο κοινό τις απόψεις και τις εκτιμήσεις των εκπροσώπων της κατά τη συνεδρίαση της ομάδας νομικών εμπειρογνομόνων και κατά τη συνεδρίαση σε επίπεδο Υπουργών Εξωτερικών στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Τα έγγραφα αυτά δεν αντικατοπτρίζουν κατ' ανάγκη τη θέση του θεσμικού οργάνου, αλλά απλώς την αντίληψη των σημείων που συζητήθηκαν από τους εκπροσώπους της Επιτροπής. Ποτέ δεν είχαν συνταχθεί με σκοπό να τα κοινοποιήσουν στα διαπραγματευόμενα μέρη, και *κατά μείζονα λόγο* στο κοινό. Η δημοσιοποίηση αυτών των εγγράφων θα έθετε στο κοινό τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η Επιτροπή στις διαπραγματεύσεις αυτές, αποκαλύπτοντας έτσι τη διαπραγματευτική στρατηγική του θεσμικού οργάνου. Η γνωστοποίηση αυτή θα ήταν ιδιαίτερα επιζήμια για τη διαπραγματευτική στρατηγική της Επιτροπής στις μελλοντικές διαπραγματεύσεις. Σκοπός της επίκλησης της εξαίρεσης από την πρόσβαση είναι η προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου σε παρόμοιες μελλοντικές περιπτώσεις. Η δημοσιοποίηση των εγγράφων θα ωθούσε τα μέλη του



προσωπικού να απέχουν από την υποβολή γραπτών απόψεων και ιδεών που θα μπορούσαν να συμβάλουν στον καθορισμό της θέσης του θεσμικού οργάνου επί συγκεκριμένου θέματος. Αυτό θα επηρέαζε σοβαρά την ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων σχετικά με ένα ζήτημα μείζονος σημασίας, όπως το υπό εξέταση θέμα. Ως εκ τούτου, θα ήταν επίσης εξαιρετικά επιζήμιο για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη εξεύρεσης κοινής αντίληψης μεταξύ των υπηρεσιών της.

11. Όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον για τη γνωστοποίηση, η Επιτροπή αναγνώρισε τη σημασία του επιχειρήματος που προέβαλε η ECAS στην επιβεβαιωτική αίτησή της σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών να κατανοήσουν τη βάση της εξαίρεσης. Υποστηρίζει, ωστόσο, ότι η δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων δεν θα αποσαφηνίσει τους λόγους και τα επιχειρήματα βάσει των οποίων η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έλαβε την απόφασή της σχετικά με την εξαίρεση, δεδομένου ότι απλώς δεν αναφέρονται σε αυτούς τους λόγους.

Το αντικείμενο της έρευνας

12. Στην καταγγελία της προς τον Διαμεσολαβητή, το ECAS ισχυρίστηκε ότι:

(1) Η Επιτροπή δεν τήρησε την προθεσμία του κανονισμού 1049/2001 για την απάντησή της στην επιβεβαιωτική αίτηση· και

(2) Η Επιτροπή κακώς αρνήθηκε να παράσχει πλήρη πρόσβαση στα οικεία έγγραφα.

Η έρευνα

13. Η καταγγελία στον Διαμεσολαβητή υποβλήθηκε στις 12 Αυγούστου 2008. Στις 8 Οκτωβρίου 2008, ο Διαμεσολαβητής ενημέρωσε την Επιτροπή σχετικά με την καταγγελία και της ζήτησε να υποβάλει γνώμη. Η Επιτροπή υπέβαλε τη γνώμη της στις 3 Φεβρουαρίου 2009. Η ECAS υπέβαλε τις παρατηρήσεις της στις 25 Μαΐου 2009 και στις 15 Δεκεμβρίου 2009, οι υπηρεσίες του Διαμεσολαβητή διενήργησαν έλεγχο των σχετικών εγγράφων. Στις 21 Ιουλίου 2011, ο Διαμεσολαβητής υπέβαλε σχέδιο σύστασης στην Επιτροπή σχετικά με την καταγγελία, ζητώντας τη λεπτομερή γνώμη της Επιτροπής έως τις 30 Νοεμβρίου 2011. Μετά από παράταση της προθεσμίας καθώς και περαιτέρω καθυστερήσεις, η Επιτροπή υπέβαλε τη λεπτομερή γνώμη της στις 30 Μαρτίου 2012. Η λεπτομερής γνώμη διαβιβάστηκε στην ECAS, η οποία υπέβαλε τις παρατηρήσεις της την 1η Ιουνίου 2012.

Ανάλυση και συμπεράσματα του Διαμεσολαβητή

A. Η εικαζόμενη μη τήρηση της προθεσμίας



Επιχειρήματα που υποβλήθηκαν στη Διαμεσολαβήτρια

14. Η ECAS υποστήριξε ότι η προθεσμία απάντησης της Επιτροπής στην επιβεβαιωτική αίτηση έληξε στις 27 Φεβρουαρίου 2008. Ωστόσο, η απάντηση της Επιτροπής είναι της 5ης Μαρτίου 2008.

15. Η Επιτροπή δήλωσε ότι απέστειλε στην ECAS επιστολή στην οποία αναγνωρίζει την αδυναμία της να τηρήσει την προθεσμία που ορίζεται στον κανονισμό 1049/2001 και ζήτησε συγγνώμη για την καθυστέρηση.

Αξιολόγηση της Διαμεσολαβήτριας

16. Ο κανονισμός 1049/2001 προβλέπει ότι οι αρχικές αιτήσεις, καθώς και οι επιβεβαιωτικές αιτήσεις, πρέπει να διεκπεραιώνονται «άμεσα». Ο κανονισμός 1049/2001 ορίζει επίσης προθεσμίες για την εξέταση των αιτήσεων πρόσβασης σε έγγραφα: η αρχική αίτηση και η επιβεβαιωτική αίτηση πρέπει να διεκπεραιωθούν εντός 15 εργάσιμων ημερών· η προθεσμία αυτή μπορεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες για την αρχική αίτηση και την επιβεβαιωτική αίτηση [3] .

17. Η ECAS υπέβαλε επιβεβαιωτική αίτηση πρόσβασης στις 11 Ιανουαρίου 2008, η οποία πρωτοκολλήθηκε από την Επιτροπή στις 16 Ιανουαρίου 2008. Η Επιτροπή παρέτεινε την προθεσμία για την παροχή απάντησης και τελικά απάντησε με επιστολή της 5ης Μαρτίου 2008, δηλαδή 35 εργάσιμες ημέρες μετά την καταχώριση της επιβεβαιωτικής αίτησης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υπερέβη κατά πέντε ημέρες την προθεσμία απάντησης.

18. Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι, μολονότι ήταν αξιόπαινο το γεγονός ότι η Επιτροπή ενημέρωσε την ECAS για την αδυναμία της να τηρήσει την προθεσμία απάντησης στην επιβεβαιωτική αίτηση, παραμένει γεγονός ότι η Επιτροπή απάντησε στην επιβεβαιωτική αίτηση μετά τη νόμιμη προθεσμία. Πρόκειται για περίπτωση κακοδιοίκησης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η περίπτωση κακοδιοίκησης που εντοπίστηκε εδώ σχετίζεται με ένα συγκεκριμένο γεγονός στο παρελθόν, το οποίο δεν μπορεί πλέον να διορθωθεί, ο Διαμεσολαβητής δεν έκρινε σκόπιμο να εξετάσει περαιτέρω το θέμα στο πλαίσιο του σχεδίου σύστασής του.

Β. Επί του ισχυρισμού ότι η Επιτροπή κακώς αρνήθηκε την πλήρη πρόσβαση στα οικεία έγγραφα και του σχετικού αιτήματος περί χορηγήσεως προσβάσεως

Επιχειρήματα που υποβλήθηκαν στη Διαμεσολαβήτρια

19. Η ECAS υποστήριξε ότι από τα επιχειρήματα της Επιτροπής δεν προκύπτει σαφώς με ποιον τρόπο η δημοσιοποίηση των εγγράφων θα ήταν επιζήμια για τη μελλοντική διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής.



20. Η ECAS έκρινε ότι η άποψη της Επιτροπής ότι το κοινό δεν πρέπει να έχει πρόσβαση στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί εσωτερικά κατά τη διάρκεια της διαπραγματευτικής διαδικασίας μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης είναι πολύ αμφιλεγόμενη. Κατά την ECAS, η συλλογιστική της Επιτροπής θα συνεπαγόταν ότι, ενδεχομένως, το κοινό δεν θα μπορούσε ποτέ να αποκτήσει πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με διακυβερνητική διάσκεψη. Η ECAS καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η θέση της Επιτροπής είναι ότι η «εσωτερική κουζίνα» της πρέπει πάντα να προστατεύεται και ότι κανένα δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη δημοσιοποίηση εγγράφων που αφορούν τη διαπραγματευτική και τη νομοθετική διαδικασία. Η ECAS επιθυμεί να αποφευχθεί το ενδεχόμενο κατά το οποίο μια ολόκληρη κατηγορία εγγράφων θα παραμείνει απόρρητη με την αιτιολογία ότι τα έγγραφα αυτά αποτελούν μέρος μιας διαπραγμάτευσης. Κατά την άποψη της ECAS, η Επιτροπή δεν ερμήνευσε και εφάρμοσε αυστηρά τις εξαιρέσεις όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού.

21. Η ECAS ισχυρίστηκε επίσης ότι η Επιτροπή δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή της να σταθμίσει πραγματικά το συμφέρον των πολιτών να αποκτήσουν πρόσβαση σε έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή του θεσμικού οργάνου, με οποιοδήποτε συμφέρον των θεσμικών οργάνων να διατηρήσουν την εμπιστευτικότητα των συσκέψεών τους. [4] Η ECAS δήλωσε ότι η εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι αναμφίβολα δημόσιου συμφέροντος: το κοινό έχει σημαντικό συμφέρον να διαπιστώσει τη θέση ή την απουσία της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, των άλλων κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων σε σχέση με την εξαίρεση. Η ECAS δήλωσε ότι οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν το δικαίωμα να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους δεν θα έχουν τα ίδια θεμελιώδη δικαιώματα στο Ηνωμένο Βασίλειο με αυτά που έχουν στα άλλα κράτη μέλη. Το γεγονός και μόνον ότι οι απόψεις και η εκτίμηση των εκπροσώπων της Επιτροπής θα δημοσιοποιηθούν εν προκειμένω δεν υπερισχύει του συμφέροντος αυτού. Επισήμανε ότι ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το δημόσιο συμφέρον για την κοινοποίηση δεν υπερτερεί του συμφέροντος προστασίας της παροχής ανεξάρτητων νομικών συμβουλών στην Επιτροπή δεν ήταν διαφανής. Η ECAS δεν βρήκε επίσης κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι η Επιτροπή είχε όντως διενεργήσει έλεγχο εξισορρόπησης.

22. Η Επιτροπή, στη γνωμοδότησή της, έκρινε ότι εξήγησε εκτενώς τους λόγους που την οδήγησαν να αποφασίσει ότι η δημοσιοποίηση των σχετικών εγγράφων θα υπονόμει σοβαρά τόσο την ικανότητά της να λαμβάνει πλήρεις και ανεξάρτητες νομικές συμβουλές, όσο και την ικανότητά της να συμμετέχει επιτυχώς στις διαπραγματεύσεις σε μελλοντικές διακυβερνητικές διασκέψεις, χωρίς, ταυτόχρονα, να αποφέρει ανάλογο όφελος όσον αφορά την κατανόηση των περιστάσεων και των λόγων στους οποίους βασίζεται η απόφαση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου να εξαιρεθεί από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η Επιτροπή τόνισε εκ νέου ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν αποσαφηνίζουν τους λόγους ή τα επιχειρήματα που οδήγησαν την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να λάβει την απόφασή της. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι δεν αρνήθηκε την πρόσβαση σε μια ολόκληρη κατηγορία εγγράφων σχετικών με τις διαπραγματεύσεις στις διακυβερνητικές διασκέψεις. Αντιθέτως, η απόφασή της στηρίχθηκε σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη ανάλυση των οικείων εγγράφων.

23. Η Επιτροπή δήλωσε ότι γνωρίζει την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Turco* [5] ,



στην οποία το Δικαστήριο δήλωσε ότι η αυξημένη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας επιτρέπει στους πολίτες να συμμετέχουν στενότερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και εγγυάται ότι η διοίκηση έχει μεγαλύτερη νομιμότητα και είναι πιο αποτελεσματική και πιο υπεύθυνη έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή έκρινε ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν αποσαφηνίζουν τους λόγους ή τα επιχειρήματα βάσει των οποίων η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έλαβε την απόφασή της. Επιπλέον, τα έγγραφα δεν αφορούν συνήθη νομοθετική διαδικασία, αλλά διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο διακυβερνητικής διάσκεψης. Υπενθύμισε ότι στην υπόθεση *Turco*, το Δικαστήριο έκρινε ότι το θεσμικό όργανο μπορεί να αρνηθεί να γνωστοποιήσει « μια συγκεκριμένη νομική γνωμοδότηση [...] που έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα ή έχει ιδιαίτερα ευρύ πεδίο εφαρμογής που υπερβαίνει το πλαίσιο της εν λόγω νομοθετικής διαδικασίας » [6] .

24. Στις παρατηρήσεις της σχετικά με τη γνώμη της Επιτροπής, η ECAS επισήμανε την αναφορά της Επιτροπής στην απόφαση *Turco* και στο δικαίωμα άρνησης πρόσβασης σε « μια συγκεκριμένη νομική γνωμοδότηση [...] ιδιαίτερα ευαίσθητη ή με ιδιαίτερα ευρύ πεδίο εφαρμογής που υπερβαίνει το πλαίσιο της εν λόγω νομοθετικής διαδικασίας » [7] . Ωστόσο, η ECAS θεωρεί ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε τον τρόπο με τον οποίο αυτό θα ίσχυε για τα σχετικά έγγραφα.

25. Η ECAS επανέλαβε επίσης ότι δεν βρήκε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η Επιτροπή διενήργησε έλεγχο εξισορρόπησης. Η ECAS επισήμανε ότι το Δικαστήριο, στην απόφαση *Turco*, δήλωσε ότι « *απόκειται στο [θεσμικό όργανο] να εξακριβώσει αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση* » [8] και ότι « *απόκειται στο [θεσμικό όργανο] να σταθμίσει το ιδιαίτερο συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί με τη μη δημοσιοποίηση του σχετικού εγγράφου με, μεταξύ άλλων, το δημόσιο συμφέρον να καταστεί προσβάσιμο το έγγραφο υπό το πρίσμα των πλεονεκτημάτων που απορρέουν, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 2 του προοιμίου του κανονισμού 1049/2001, από την αυξημένη διαφάνεια, δεδομένου ότι αυτό επιτρέπει στους πολίτες να συμμετέχουν στενότερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και εγγυάται ότι η διοίκηση έχει μεγαλύτερη νομιμότητα και είναι πιο αποτελεσματική και πιο υπεύθυνη έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα.* » [9] Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία όταν το θεσμικό όργανο ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα. Η ECAS θεωρεί ότι το σκεπτικό υπέρ της ευρύτερης δημοσιοποίησης ισχύει και για τη νομοθεσία που προέρχεται από διακυβερνητικές διασκέψεις και όχι μόνο για αυτό που η Επιτροπή αναφέρει ως « *συνήθη νομοθετική διαδικασία* ».

26. Η ECAS υποστηρίζει επίσης ότι το δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση υπερβαίνει την κατανόηση των περιστάσεων και των λόγων στους οποίους βασίζεται η απόφαση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου να εξαιρεθεί από τον Χάρτη. Εναπόκειται στους πολίτες να αποφασίσουν αν τα έγγραφα είναι συναφή ή όχι.

Η αξιολόγηση της Διαμεσολαβήτριας που οδηγεί σε σχέδιο σύστασης

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις



27. Σύμφωνα με τη νομολογία, πρέπει να διενεργείται εξέταση σε τρία στάδια προκειμένου να διαπιστωθεί αν το άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001 δικαιολογεί τη μη δημοσιοποίηση των ζητούμενων εγγράφων [10] .

28. Πρώτον, πρέπει να καθοριστεί αν τα έγγραφα εμπίπτουν πράγματι στην κατηγορία που καλύπτεται από τις προβαλλόμενες εξαιρέσεις. Εν προκειμένω, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, και στην εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο. Το άρθρο 4 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση μπορεί να εφαρμοστεί μόνο εάν τα έγγραφα περιέχουν « νομικές συμβουλές ». Το άρθρο 4 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο μπορεί να εφαρμοστεί μόνο εάν τα έγγραφα περιέχουν « γνωμοδοτήσεις για εσωτερική χρήση ».

29. Δεύτερον, πρέπει να καθοριστεί εάν η δημοσιοποίηση των εγγράφων που περιέχουν νομικές συμβουλές και η δημοσιοποίηση των εγγράφων που περιέχουν γνώμες για εσωτερική χρήση, αντιστοίχως, θα έθιγαν την προστασία των νομικών συμβουλών (άρθρο 4 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση) ή θα έθιγαν σοβαρά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου (άρθρο 4 παράγραφος 3). Εν ολίγοις, πρέπει να πραγματοποιηθεί μια «δοκιμή βλάβης».

30. Τρίτον, αν αποδειχθεί ότι η δημοσιοποίηση ενός εγγράφου θα έβλαπτε τα οικεία συμφέροντα, το θεσμικό όργανο οφείλει να εξακριβώσει, προβαίνοντας σε στάθμιση του κατά πόσον, παρά ταύτα, υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

31. Η Διαμεσολαβήτρια υπογράμμισε ότι, όταν ένα θεσμικό όργανο απαντά σε αιτήματα πρόσβασης σε έγγραφα σχετικά με τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ, και ιδίως όταν αναλύει κατά πόσον υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση εγγράφων σχετικών με τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ, το θεσμικό όργανο πρέπει να έχει κατά νου την πολύ ιδιαίτερη σημασία που μπορεί να έχει η απόκτηση πρόσβασης σε έγγραφα σχετικά με τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ για τους πολίτες σε μια δημοκρατική έννομη τάξη όπως αυτή της ΕΕ. Ο ανοικτός χαρακτήρας όσον αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, επιτρέποντας στους πολίτες να παρακολουθούν λεπτομερώς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες και, ως εκ τούτου, να ελέγχουν όλες τις σχετικές πληροφορίες που αποτέλεσαν τη βάση μιας συγκεκριμένης νομοθετικής πράξης. Με τον τρόπο αυτό, τους παρέχει γνώση και κατανόηση των διαφόρων παραμέτρων που διέπουν τη νομοθεσία και οι οποίες θα επηρεάσουν τη ζωή τους. [11] Ένας τέτοιος ανοικτός χαρακτήρας αποτελεί, εν συνόψει, προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ. Για λόγους σαφήνειας, ο Διαμεσολαβητής υπογράμμισε επίσης ότι η ιδιαίτερη σημασία της διαφάνειας όσον αφορά τη νομοθεσία δεν μπορεί, προφανώς, να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα για μικρότερη διαφάνεια όσον αφορά τη διοικητική εφαρμογή της νομοθεσίας.

32. Η Διαμεσολαβήτρια έκρινε ότι οι ανωτέρω εκτιμήσεις είναι υψίστης σημασίας όσον αφορά τα έγγραφα που αποτελούν τη βάση των Συνθηκών της ΕΕ, τα οποία μερικές φορές



αναφέρονται ως «πρωτογενής νομοθεσία» ή, μάλιστα, ως συνταγματικός χάρτης. [12] Στην προκειμένη περίπτωση, τα εν λόγω έγγραφα αφορούν την έγκριση της Συνθήκης της Λισαβόνας, και ιδίως το νομικό καθεστώς του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η Διαμεσολαβήτρια έκρινε ότι η πρόσβαση σε έγγραφα που δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο προέκυψε η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι σημαντική για την κατανόηση της Συνθήκης από τους πολίτες και ενισχύει τη νομιμότητα έναντι των πολιτών, όχι μόνο του ίδιου του Χάρτη, αλλά και του δικαίου της ΕΕ και της ΕΕ εν γένει. Το Γενικό Δικαστήριο έχει επίσης επισημάνει ότι η σημασία, για τους πολίτες της Ένωσης, του ζητήματος το οποίο αφορούν τα ζητηθέντα έγγραφα διαδραματίζει ρόλο όσον αφορά τον προσδιορισμό του αν η δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα προκαλούσε πραγματική ζημία [13] Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι, πέραν πάσης αμφιβολίας, μείζονος σημασίας για τους πολίτες.

33. Ο Διαμεσολαβητής υπενθύμισε επίσης, όσον αφορά τα ανωτέρω, ότι η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1049/2001 αναφέρει ότι ο ανοικτός χαρακτήρας επιτρέπει στους πολίτες να συμμετέχουν στενότερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και εγγυάται ότι η διοίκηση έχει μεγαλύτερη νομιμότητα και είναι αποτελεσματικότερη και πιο υπεύθυνη έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1049/2001 αναφέρει επίσης ότι ο ανοικτός χαρακτήρας συμβάλλει επίσης στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ορίζονται στο άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

34. Επιπλέον, το άρθρο 12 του κανονισμού 1049/2001 τονίζει την ιδιαίτερη σημασία της παροχής πρόσβασης στα έγγραφα που καταρτίζονται στο πλαίσιο διαδικασιών για την έκδοση πράξεων, όπως η Συνθήκη της Λισαβόνας, οι οποίες είναι νομικά δεσμευτικές εντός ή για τα κράτη μέλη, ορίζοντας ότι, με την επιφύλαξη των κανόνων περί εξαιρέσεως από την πρόσβαση, οι πράξεις αυτές καθίστανται άμεσα προσβάσιμες στο κοινό σε ηλεκτρονική μορφή ή μέσω μητρώου.

35. Βάσει των ανωτέρω, το επιχείρημα της Επιτροπής, όταν αναφέρεται στην υπόθεση *Turco* [14], ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν αφορούν συνήθη νομοθετική διαδικασία, αλλά διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο διακυβερνητικής διάσκεψης, είναι επιχείρημα υπέρ της πρόσβασης του κοινού και όχι υπέρ της πρόσβασης του κοινού. Στο ίδιο πνεύμα, το κατά πόσον τα επίμαχα έγγραφα μπορούν να αποσαφηνίσουν το πολύ συγκεκριμένο ζήτημα του γιατί η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αποφάσισε να εξαιρεθεί από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεν αποτελεί λυσιτελές ζήτημα. Αντιθέτως, αυτό που έχει σημασία είναι ότι τα επίμαχα έγγραφα διευκρίνισαν διάφορες πτυχές της διαδικασίας με την οποία θεσπίζεται η νομοθεσία της ΕΕ, εν προκειμένω η πρωτογενής νομοθεσία της ΕΕ.

36. Όσον αφορά τη στάθμιση του κατά πόσον υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση ενός εγγράφου, ο Διαμεσολαβητής επισήμανε ότι είναι βέβαιο ότι ο αιτών μπορεί και οφείλει να γνωστοποιήσει στο οικείο θεσμικό όργανο ζητήματα δημόσιου συμφέροντος, προκειμένου να βοηθήσει το θεσμικό όργανο να κρίνει αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση. Ωστόσο, αυτό δεν αποκλείει το οικείο θεσμικό όργανο από το να λαμβάνει υπόψη *αυτεπαγγέλτως* άλλα πιθανά ζητήματα δημόσιου συμφέροντος κατά τη διενέργεια της διαδικασίας εξισορρόπησης. Αυτό είναι ακόμη πιο σημαντικό, δεδομένου ότι ο



αιτών δεν θα γνωρίζει, κατά την υποβολή αίτησης για πρόσβαση του κοινού, το συγκεκριμένο περιεχόμενο των εγγράφων. Ωστόσο, το θεσμικό όργανο που κατέχει τα έγγραφα γνωρίζει το συγκεκριμένο περιεχόμενο των εγγράφων. Επομένως, το θεσμικό όργανο είναι σε καλύτερη θέση να αξιολογεί όλα τα πιθανά ζητήματα που αφορούν το συμφέρον του κοινού για τη δημοσιοποίηση των εγγράφων. Εν ολίγοις, εάν το θεσμικό όργανο κρίνει ότι η δημοσιοποίηση ενός εγγράφου θα έβλαπτε ένα συμφέρον που προστατεύεται από τον κανονισμό 1049/2001, το θεσμικό όργανο πρέπει να εξετάσει *αυτεπαγγέλτως* το ζήτημα αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση [15].

37. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι είναι περιττό να προχωρήσουμε στο δεύτερο στάδιο (το κριτήριο της βλάβης) εάν δεν τηρηθεί το πρώτο στάδιο (έγγραφο που εμπίπτει σε προστατευόμενη κατηγορία) και δεν είναι αναγκαίο να προχωρήσουμε στο τρίτο στάδιο (τη διαδικασία εξισορρόπησης) εάν δεν τηρηθεί το δεύτερο στάδιο.

Η προστασία των νομικών συμβουλών — άρθρο 4 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση

38. Ο Διαμεσολαβητής, αφού εξέτασε τα έγγραφα 1-3, διευκρίνισε κατ' αρχάς ότι το έγγραφο 1 αποτελείται στην πραγματικότητα από δύο έγγραφα: Το πρώτο (έγγραφο 1) είναι σημείωμα της 6ης Ιουνίου 2007, όπου παρουσιάζεται κυρίως η ημερήσια διάταξη της Επιτροπής ενόψει της επικείμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Το δεύτερο (έγγραφο 1α) είναι ένα σημείωμα που επισυνάπτεται στο έγγραφο 1, το οποίο αναλύει διάφορες πτυχές της προτεινόμενης συνθήκης, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη. Ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι τα έγγραφα 1α, 2 και 3 μπορούν ασφαλώς να θεωρηθούν ότι περιέχουν νομικές «συμβουλές». Ωστόσο, ο Διαμεσολαβητής παρέμεινε πεπεισμένος ότι αυτό ισχύει για το έγγραφο 1.

39. Όσον αφορά το κριτήριο της ζημίας, δηλαδή το ζήτημα αν η δημοσιοποίηση των εγγράφων θα έθιγε την προστασία των νομικών συμβουλών, ο Διαμεσολαβητής υπογράμμισε ότι το γεγονός ότι η νομική υπηρεσία χαρακτήρισε το έγγραφο ως «εμπιστευτικό» κατά τη σύνταξη του είναι κρίσιμο, αλλά όχι καθοριστικό. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, ενώ είναι σημαντικό και σημαντικό η νομική υπηρεσία να χαρακτηρίσει ορισμένα από τα έγγραφα ως «εμπιστευτικά» κατά τη σύνταξη τους, η ανάλυση του κατά πόσον θα προκληθεί βλάβη σε έννομο συμφέρον λόγω της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα πρέπει να πραγματοποιείται κάθε φορά που υποβάλλεται αίτηση για πρόσβαση του κοινού. Η ανάλυση αυτή πρέπει να βασίζεται στη ζημία που θα προέκυπτε από τη δημοσιοποίηση των εγγράφων κατά τον χρόνο υποβολής και ανάλυσης της αίτησης για δημοσιοποίηση, και όχι κατά τον χρόνο σύνταξης των εγγράφων. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ένα έγγραφο που μπορεί να είναι εμπιστευτικό κατά τον χρόνο σύνταξης του, επειδή, για παράδειγμα, αφορά εν εξελίξει διαπραγματεύσεις, μπορεί να παύσει να είναι εμπιστευτικό σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, όπως όταν περατωθούν οι εν λόγω διαπραγματεύσεις.

40. Ο Διαμεσολαβητής συμφώνησε ότι το άρθρο 4 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση περιλαμβάνει την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι ένα θεσμικό όργανο μπορεί να λάβει ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις νομικές συμβουλές. [16] Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι,



προκειμένου να μπορεί να επικαλεστεί τον κίνδυνο προσβολής του συμφέροντος ως λόγους άρνησης της πρόσβασης του κοινού, ο κίνδυνος αυτός πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός [17] . Δεν αρκεί, συναφώς, να προβληθεί κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο και χωρίς τεκμηριωμένα επιχειρήματα ότι το συμφέρον του θεσμικού οργάνου θα θιγεί από τη δημοσιοποίηση εγγράφου που περιέχει νομικές συμβουλές.

41. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η πλήρης δημοσιοποίηση των εγγράφων 1-3 θα μείωνε το « *περιθώριο ελιγμών* » της στο μέλλον όσον αφορά « *το ζήτημα που συζητείται στα έγγραφα αυτά* », είτε στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων είτε στο πλαίσιο των υποθέσεων του Δικαστηρίου [18] . Ο Διαμεσολαβητής σημείωσε ότι, στην υπόθεση *Turco* , το Δικαστήριο δήλωσε ότι η πρόσβαση σε νομική γνωμοδότηση σχετικά με νομοθετική διαδικασία δεν μπορεί να απορριφθεί εκτός εάν οι νομικές συμβουλές είναι « *ιδιαίτερα ευαίσθητου χαρακτήρα ή έχουν ιδιαίτερα ευρύ πεδίο εφαρμογής που υπερβαίνει το πλαίσιο της υπό εξέταση νομοθετικής διαδικασίας* ». [19] Η λογική της θέσης του Δικαστηρίου είναι ιδιαίτερα πειστική και ισχυρή. Η διατύπωση διαφορετικών γνώμων, συμπεριλαμβανομένων των νομικών γνωμοδοτήσεων, είναι εγγενής σε μια νομοθετική διαδικασία. Η διατύπωση και η δημοσιοποίηση των απόψεων αυτών δεν μπορεί να θεωρηθεί επιζήμια για τη νομοθετική διαδικασία. Πράγματι, η δημοσιοποίηση τέτοιων νομικών γνωμοδοτήσεων ενισχύει και νομιμοποιεί τη νομοθετική διαδικασία. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο αναγνώρισε εμμέσως, στην υπόθεση *Turco* , ότι οι νομικές συμβουλές που παρέχονται σε σχέση με τη *διατύπωση* της νομοθεσίας (η ίδια η νομοθετική διαδικασία) πρέπει να διακρίνονται, για παράδειγμα, από τις νομικές συμβουλές σχετικά με τη μελλοντική *εφαρμογή* της εν λόγω νομοθεσίας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (νομικές συμβουλές πέραν του πεδίου εφαρμογής της νομοθετικής διαδικασίας) . Ενώ οι νομικές συμβουλές στα έγγραφα αφορούν ασφαλώς ένα ζήτημα ευρείας σημασίας — τη Συνθήκη της Λισαβόνας — δεν είναι προφανές ότι οι νομικές συμβουλές *υπερβαίνουν το πλαίσιο της υπό εξέταση νομοθετικής διαδικασίας* ».

42. Ακόμη και αν θεωρηθεί ότι ορισμένες πτυχές των νομικών συμβουλών « *βαίνουν πέραν του πλαισίου της υπό εξέταση νομοθετικής διαδικασίας* », ο Διαμεσολαβητής δεν θα μπορούσε, σε καμία περίπτωση, να δει πώς, συγκεκριμένα, η δημοσιοποίηση εγγράφων στο κοινό σχετικά με την έγκριση μιας Συνθήκης θα μείωνε το « *περιθώριο ελιγμών* » της Επιτροπής στο μέλλον, ακόμη και όσον αφορά τυχόν ζητήματα που αφορούν τη συγκεκριμένη εφαρμογή των εν λόγω κανόνων [21] . Εξάλλου, η Επιτροπή δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα από το οποίο να προκύπτει ότι τα επίμαχα έγγραφα έχουν, κατά τη διατύπωση της υποθέσεως *Turco* , ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα.

43. Όσον αφορά την ανησυχία της Επιτροπής ότι το προσωπικό της θα πρέπει να ασκεί αυτοσυγκράτηση και να συντάσσει συμβουλές με (υπερβολικά) επιφυλακτικό τρόπο, εάν τα έγγραφα στα οποία υποβάλλονται οι απόψεις του δημοσιοποιούνται, ο Διαμεσολαβητής επισήμανε ότι η ανησυχία αυτή φαίνεται να βασίζεται στο εσφαλμένο *τεκμήριο* ότι τα έγγραφα θα δημοσιοποιηθούν *ακόμη και αν* περιέχουν απόψεις που θα βλάψουν τα έννομα συμφέροντα εάν δημοσιοποιηθούν στο κοινό. Πράγματι, αν ένα έγγραφο περιείχε οτιδήποτε η δημοσιοποίηση του οποίου θα έβλαπτε έννομα συμφέροντα, ο κανονισμός 1049/2001 θα επέτρεπε την άρνηση προσβάσεως του κοινού στο έγγραφο αυτό. Επομένως, η λύση της ανησυχίας ότι το προσωπικό δεν θα εκφραζόταν ελεύθερα είναι εγγενές στον κανονισμό 1049/2001. Η Επιτροπή μπορεί και πρέπει να λάβει μέτρα για να καθησυχάσει το προσωπικό



της ότι ο κανονισμός 1049/2001, ο οποίος εφαρμόζεται ορθά, προστατεύει την ικανότητά τους να εκφράζουν ελεύθερα τις απόψεις τους. Ενημερώνοντας δεόντως το προσωπικό της σχετικά με τους εφαρμοστέους κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, καθώς και σχετικά με τα εγγενή σε αυτά νομικά όρια πρόσβασης του κοινού, η Επιτροπή θα είναι σε θέση να αποφύγει τον κίνδυνο αυτοσυγκράτησης από το προσωπικό της [22] .

44. Βάσει των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι, εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν είχε ακόμη παράσχει επαρκώς συγκεκριμένα και τεκμηριωμένα επιχειρήματα που θα δικαιολογούσαν την επίκληση του άρθρου 4 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση για να αρνηθεί την πρόσβαση σε όλα τα μη κοινοποιηθέντα στοιχεία των εγγράφων 1, 1α, 2 και 3.

Γνώμες για εσωτερική χρήση — άρθρο 4 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο

45. Αφού εξέτασε τα έγγραφα 4 και 5, ο Διαμεσολαβητής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι περιέχουν γνώμες για εσωτερική χρήση στο πλαίσιο συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός της Επιτροπής.

46. Όσον αφορά τις γνώμες για εσωτερική χρήση, το κριτήριο της ζημίας πρέπει, προκειμένου να απορριφθεί η πρόσβαση, να καταλήξει επίσης στο συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος προσβολής του προστατευόμενου συμφέροντος είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός [23] . Ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε εξηγήσει με ποιον τρόπο η δημοσιοποίηση εγγράφων που « *δεν αντικατοπτρίζουν κατ' ανάγκη τη θέση του θεσμικού οργάνου* » αλλά απλώς « *την αντίληψη των εκπροσώπων της Επιτροπής για τα σημεία που συζητήθηκαν* » θα υπονόμει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Τα έγγραφα που περιέχουν γνώμες για εσωτερική χρήση στο πλαίσιο συσκέψεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων δεν « *κατ' ανάγκη αντανακλούν* » τη γνώμη ενός θεσμικού οργάνου.

47. Επιπλέον, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο, ένα έγγραφο που καταρτίστηκε κατά το στάδιο της νομοθετικής προτάσεως σχεδιάζεται να συζητηθεί και δεν έχει ως σκοπό να παραμείνει αμετάβλητο. Η κοινή γνώμη είναι απολύτως ικανή να κατανοήσει ότι ένα θεσμικό όργανο που παράγει ένα τέτοιο έγγραφο είναι πιθανό να τροποποιήσει το περιεχόμενό του στη συνέχεια [24] .

48. Επιπλέον, αν η συλλογιστική της Επιτροπής σχετικά με έγγραφα που δεν αντανακλούν κατ' ανάγκη τη θέση του θεσμικού οργάνου θεωρηθεί επαρκής για να αρνηθεί την πρόσβαση, αυτό θα σήμαινε ότι όλες οι γνώμες για εσωτερική χρήση, ανεξάρτητα από το ειδικό περιεχόμενό τους, δεν θα δημοσιοποιούνταν ποτέ. Μια τέτοια άποψη θα ήταν προδήλως αντίθετη προς το γράμμα και την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της σχέσης 1049/2001, το οποίο επιτρέπει τη μη γνωστοποίηση των γνωμών αυτών μόνον εάν και όταν η δημοσιοποίηση θα έθιγε σοβαρά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου.

49. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι ο ίδιος ο σκοπός του κανονισμού 1049/2001 είναι να επιτρέψει στους πολίτες να γνωρίζουν, στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ, η οποία λειτουργεί για λογαριασμό των πολιτών. Ως εκ τούτου, αυτός καθαυτός ο σκοπός του είναι να επιτρέψει την πρόσβαση σε διάφορες



απόψεις, τόσο εντός όσο και εκτός των θεσμικών οργάνων, οι οποίες επιτρέπουν σε ένα θεσμικό όργανο να υιοθετήσει μια ενδεχόμενη θέση. Ως εκ τούτου, το επιχείρημα ότι η κοινοποίηση θα αποκάλυπτε « την αντίληψη των εκπροσώπων της Επιτροπής για τα σημεία που συζητήθηκαν » δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο μη γνωστοποίησης. Αντιθέτως, ο Διαμεσολαβητής υπογράμμισε και πάλι, αποκαλύπτοντας τέτοιες αντιλήψεις είναι ο ίδιος ο στόχος της δημοσιοποίησης.

50. Η Διαμεσολαβήτρια έκρινε ότι το ίδιο ισχύει και για το επιχείρημα της Επιτροπής ότι τα έγγραφα αποκαλύπτουν τη διαπραγματευτική στρατηγική της. Πρώτον, πρέπει να υπογραμμιστεί έντονα ότι ο ίδιος ο στόχος που επιδιώκεται με τους κανόνες για την πρόσβαση του κοινού είναι να αποκαλυφθεί ο τρόπος λειτουργίας των θεσμικών οργάνων, επιτρέποντας έτσι στους πολίτες να κατανοήσουν τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις, εξ ονόματός τους. Η διαφάνεια αυτή δημιουργεί και διατηρεί τη νομιμότητα των θεσμικών οργάνων και της ΕΕ στα μάτια των πολιτών.

51. Ο Διαμεσολαβητής δεν απέκλεισε ότι η αποκάλυψη μιας διαπραγματευτικής στρατηγικής (ιδίως κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων) μπορεί να είναι επιζήμια για τα συμφέροντα της ΕΕ και, κατ' επέκταση, των πολιτών της, όταν οι διαπραγματεύσεις αυτές αφορούν διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών. Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, στην προκειμένη περίπτωση, οι εν λόγω «διαπραγματεύσεις» αφορούσαν τη διαπραγμάτευση που οδήγησε στην έγκριση του πρωτογενούς και/ή συνταγματικού δικαίου της ΕΕ. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω διαπραγματεύσεις θα πρέπει, ορθώς να ταξινομηθούν, να θεωρηθούν ότι αποτελούν μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Όπως επισημάνθηκε στα σημεία 34 και 35 των παρουσών προτάσεων, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να δημοσιοποιούνται τα έγγραφα που συντάσσονται στο πλαίσιο μιας τέτοιας διαδικασίας. Ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι είναι ακόμη πιο λογικό να επιτραπεί η πρόσβαση σε έγγραφα που οδηγούν στη θέσπιση νομοθεσίας που *ανοίγει* τη νομοθετική διαδικασία. Πράγματι, η ίδια η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει τα οφέλη του ανοίγματος της νομοθετικής διαδικασίας. Ορίζει, για παράδειγμα, ότι το Συμβούλιο συνεδριάζει δημόσια κατά την εξέταση και την ψηφοφορία επί σχεδίου νομοθετικής πράξης [26] .

52. Εξάλλου, το επιχείρημα της Επιτροπής ότι τα έγγραφα ουδέποτε καταρτίστηκαν με σκοπό την κοινοποίησή τους στα διαπραγματευόμενα μέρη και, *κατά μείζονα λόγο* , στο κοινό δεν συνιστά βάσιμο λόγο αρνήσεως προσβάσεως. Εάν έπρεπε να δημοσιοποιηθούν μόνο τα έγγραφα που είχαν συνταχθεί «με την πρόθεση» να κοινοποιηθούν στο κοινό, δεν θα χρειαζόταν ο κανονισμός 1049/2001.

53. Όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων θα αποθάρρυνε τα μέλη του προσωπικού να διατυπώσουν γραπτώς γνώμες και ιδέες που θα μπορούσαν να συμβάλουν στον καθορισμό της θέσης του θεσμικού οργάνου επί συγκεκριμένου θέματος, ο Διαμεσολαβητής αναφέρθηκε στο σημείο 43 ανωτέρω και στην εξήγησή του ότι η ανησυχία αυτή βασίζεται σε τεκμήριο ότι ο κανονισμός 1049/2001 δεν θα εφαρμοζόταν ορθά. Όσον αφορά την εξαίρεση από την πρόσβαση που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο, ο Διαμεσολαβητής ανέπτυξε περαιτέρω το σκεπτικό αυτό παραπέμποντας στην απόφασή του στην υπόθεση 355/2007/(TN)FOR. [27] . Στην περίπτωση αυτή, ο Διαμεσολαβητής παρέθεσε παραδείγματα ιδιαίτερων περιπτώσεων στις οποίες μπορεί να



αρνηθεί την πρόσβαση βάσει της εξαίρεσης του εν λόγω άρθρου, χρησιμοποιώντας ως σημείο εκκίνησης τη συλλογιστική του Πρωτοδικείου στην υπόθεση *MyTravel* [28] . Ο Διαμεσολαβητής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μπορεί να προκύψει κίνδυνος για τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων ενός θεσμικού οργάνου εάν το θεσμικό όργανο αποκάλυπτε έγγραφα που περιέχουν αυτοκριτική, όπως στην υπόθεση *My Travel* , αλλά ενδεχομένως και κατά τη δημοσιοποίηση εγγράφων που περιέχουν θεωρητικές ή αμφιλεγόμενες απόψεις [29] .

54. Εν προκειμένω, ο Διαμεσολαβητής δεν θεώρησε ότι η Επιτροπή είχε προβάλει δεόντως αιτιολογημένα επιχειρήματα, όπως, για παράδειγμα, ότι τα έγγραφα περιέχουν αυτοκριτικές, εικασίες ή αμφιλεγόμενες απόψεις, πράγμα που θα δικαιολογούσε εξαίρεση από την πρόσβαση βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί εν προκειμένω ότι μια εξαίρεση από την πρόσβαση βάσει του παρόντος άρθρου είναι δυνατή μόνο όταν μπορεί να αποδειχθεί ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου θα υπονομευθεί *σοβαρά* από τη δημοσιοποίηση.

55. Τέλος, η Διαμεσολαβήτρια έκρινε ότι η μεθοδολογία που χρησιμοποίησε η Επιτροπή κατά την εξέταση της δυνατότητας χορήγησης μερικής πρόσβασης φαινόταν εσφαλμένη. Η Επιτροπή φαίνεται να δημοσιοποίησε μόνο τα μέρη των εγγράφων που διαπίστωσε ότι ήταν προδήλως ακίνδυνα (όπως η απόφασή της να κοινοποιήσει την επικεφαλίδα του εγγράφου 1). Κατά την άποψη της Διαμεσολαβήτριας, η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε επιδιώξει να εντοπίσει τα μέρη των εγγράφων που θα *προκαλούσαν βλάβη* σε περίπτωση δημοσιοποίησής και, στη συνέχεια, να καταργήσει αυτές τις συγκεκριμένες λέξεις ή προτάσεις. Στη συνέχεια, θα έπρεπε να έχει χορηγήσει πρόσβαση σε όλα τα υπόλοιπα μέρη των εγγράφων.

56. Η Διαμεσολαβήτρια υπογράμμισε εκ νέου ότι, για να μπορεί να εφαρμοστεί οποιαδήποτε εξαίρεση από την πρόσβαση του κοινού, το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο πρέπει να παρέχει δεόντως λεπτομερή αιτιολόγηση. Η Επιτροπή δεν το είχε πράξει στην υπό κρίση υπόθεση [30] .

57. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Διαμεσολαβήτρια διαπίστωσε ότι η Επιτροπή είχε διαπράξει κρούσμα κακοδιοίκησης κατά την εξέταση της αίτησης των ΕΕΣ για πρόσβαση σε έγγραφα. Ως εκ τούτου, υπέβαλε στην Επιτροπή το ακόλουθο σχέδιο σύστασης:

Η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να παράσχει πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα ή να παράσχει βάσιμους λόγους για να μην το πράξει.

Τα επιχειρήματα που παρουσιάστηκαν στον Διαμεσολαβητή μετά το σχέδιο σύστασής του

58. Στη λεπτομερή γνωμοδότησή της σχετικά με το σχέδιο σύστασης, η Επιτροπή υποστήριξε ότι τα πέντε έγγραφα δεν ενέπιπταν, στο σύνολό τους, στο πεδίο εφαρμογής της επιβεβαιωτικής αίτησης. Κατά την άποψη της Επιτροπής, μόνο μέρη των εγγράφων (1), (4) και (5) είναι σημαντικά για το αίτημα του καταγγέλλοντος. Ως εκ τούτου, όσον αφορά τα εν λόγω έγγραφα και ανταποκρινόμενη στη σύσταση της Διαμεσολαβήτριας, η Επιτροπή εξέτασε μόνο κατά πόσον η άρνηση παροχής πρόσβασης στα σχετικά μέρη των εν λόγω εγγράφων ήταν



δικαιολογημένη ή όχι. Η Επιτροπή δήλωσε επίσης ότι επανεξέτασε εξ ολοκλήρου τα μέρη των εγγράφων που είχαν παρακρατηθεί (2) και (3).

59. Αφού επανεξέτασε όλα τα έγγραφα (2) και (3), καθώς και τα «σχετικά» μέρη των εγγράφων (1), (4) και (5), η Επιτροπή υποστήριξε ότι δικαιολογημένα αρνήθηκε την πρόσβαση στα «σχετικά μέρη» του εγγράφου (1), στα μέρη του εγγράφου (2), καθώς και στο έγγραφο (3) στο σύνολό του. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η κοινοποίησή τους θα υπονόμει την ικανότητά της να λαμβάνει πλήρεις και ανεξάρτητες νομικές συμβουλές, καθώς και το περιθώριο ελιγμών της στο μέλλον όσον αφορά το θέμα που συζητείται στα εν λόγω έγγραφα, είτε στο πλαίσιο αποφάσεων που θα πρέπει να εκδώσει είτε στο πλαίσιο δικαστικών υποθέσεων.

60. Όσον αφορά τη διαπίστωση της Διαμεσολαβήτριας ότι ένα μέρος του εγγράφου (1), το οποίο αποτελείται από σημείωμα της 6ης Ιουνίου 2007, δεν περιέχει «νομικές συμβουλές», η Επιτροπή υποστήριξε ότι αυτό το μέρος του εγγράφου (1) δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της επιβεβαιωτικής αίτησης, όπως εξηγείται στην επιβεβαιωτική απόφασή της της 5ης Μαρτίου 2008.

61. Όσον αφορά τα παρακρατηθέντα σχετικά μέρη του εγγράφου (4), που αποτελούνται από ένα σημείο, και του εγγράφου (5), το οποίο αποτελείται από μία παράγραφο, η Επιτροπή έκρινε ότι, υπό το πρίσμα της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-506/08 P [31], δεν μπορούσε πλέον να απορριφθεί η πρόσβαση βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001. Η Επιτροπή επισήμανε επίσης ότι ορισμένα μέρη της πρώτης σελίδας του εγγράφου (5) είναι επίσης συναφή, δεδομένου ότι αφορούν τον Χάρτη. Ως εκ τούτου, όσον αφορά αυτά τα «σχετικά μέρη» των εγγράφων (4) και (5), η Επιτροπή αποδέχεται το σχέδιο σύστασης του Διαμεσολαβητή παρέχοντας στον καταγγέλλοντα πρόσβαση.

62. Στις παρατηρήσεις της επί της εμπεριστατωμένης γνώμης της Επιτροπής, η ECAS υποστήριξε, συνοπτικά, ότι, παρά το γεγονός ότι η ανάλυση και η λεπτομερής αιτιολόγηση του Διαμεσολαβητή τον οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή θα πρέπει να επανεξετάσει την παροχή πρόσβασης στα εν λόγω έγγραφα ή να παράσχει βάσιμους λόγους για να μην το πράξει, η Επιτροπή, με εξαίρεση τα έγγραφα (4) και (5), απλώς επανέλαβε τη θέση που απέρριψε ο Διαμεσολαβητής στο σχέδιο σύστασής του. Κατά την ECAS, με εξαίρεση μία παράγραφο, η Επιτροπή παρέλειψε να κάνει καμία αναφορά στα επιχειρήματα του Διαμεσολαβητή ή να εξηγήσει τους λόγους της απόρριψής τους. Ειδικότερα, δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η Επιτροπή διενήργησε την εξέταση τριών σταδίων που προέβλεπε ο Διαμεσολαβητής.

63. Η ECAS υποστήριξε ότι η θέση που προέβαλε η Επιτροπή όσον αφορά το «περιθώριο ελιγμών» είναι το ίδιο επιχείρημα που χρησιμοποίησε στην επιβεβαιωτική απόφασή της της 5ης Μαρτίου 2008. Ωστόσο, η Επιτροπή εμμένει στο ζήτημα αυτό, παρά το γεγονός ότι ο Διαμεσολαβητής έκρινε το επιχείρημα αυτό αδικαιολόγητο λόγω του καθαρά υποθετικού χαρακτήρα του.

64. Κατά την ECAS, το τελευταίο στάδιο της εξετάσεως των τριών σταδίων έχει ιδιαίτερη



σημασία για την υπό κρίση υπόθεση. Κατά την άποψη των ΟΕΠ, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι προέβη σε στάθμιση προκειμένου να αποδείξει ότι, μολονότι τα σχετικά έγγραφα καλύπτονται από εξαίρεση από την πρόσβαση, υφίσταται ή δεν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση. Στην απόφασή του στην υπόθεση T-233/09, το Γενικό Δικαστήριο παρατήρησε ότι « για να μπορούν οι πολίτες να ασκούν τα δημοκρατικά τους δικαιώματα, πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθούν λεπτομερώς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες και να έχουν πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες ». Η ECAS υποστήριξε ότι, αν αυτό ισχύει για το παράγωγο δίκαιο, το επιχείρημα αυτό είναι ακόμη πιο λυσιτελές όσον αφορά το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο για την Επιτροπή να δικαιολογήσει τον τρόπο με τον οποίο είναι πιο σημαντικό να περιοριστεί η πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα από το να ενημερώσει τους πολίτες της ΕΕ για τους λόγους για τους οποίους τα δικαιώματά τους βάσει του Χάρτη δεν παράγουν αποτελέσματα στο Ηνωμένο Βασίλειο.

65. Κατά την ECAS, η απόφαση της Επιτροπής να κοινοποιήσει εν μέρει δύο έγγραφα είναι ελάχιστης ή καθόλου ουσιαστικής σημασίας, δεδομένου ότι οι κοινοποιούμενες παράγραφοι παρέχουν πληροφορίες που είναι ανεπαρκείς για την κατανόηση οτιδήποτε σχετικά με τη διαδικασία. Κατά την άποψη των ΕΕΣ, εάν δεν μπορεί να συναχθεί συμπέρασμα από τις γνωστοποιηθείσες πληροφορίες, δεν πρόκειται ουσιαστικά για μερική δημοσιοποίηση, αλλά για χειρονομία.

66. Όσον αφορά τα έγγραφα 1 και 1α, το ECAS συγχέεται με το επιχείρημα της Επιτροπής ότι δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της επιβεβαιωτικής αίτησης, δεδομένου ότι από την ανάλυση του εγγράφου από τον Διαμεσολαβητή προκύπτει ότι ήταν πράγματι σχετικό με το αίτημα πρόσβασης των ΕΕΣ. Τέλος, η ECAS αναφέρει ότι το χρονικό διάστημα που χρειάστηκε η Επιτροπή για να ενεργήσει σε κάθε στάδιο της διαδικασίας αποτελεί ζήτημα που προκαλεί σοβαρή ανησυχία.

67. Μετά την αποστολή των παρατηρήσεών της επί της εμπεριστατωμένης γνώμης της Επιτροπής, η ECAS απέστειλε επιστολή στον Διαμεσολαβητή για να τον ενημερώσει ότι επιθυμεί να λάβει οριστική απόφαση από τον Διαμεσολαβητή επί του θέματος.

Η αξιολόγηση του Διαμεσολαβητή μετά το σχέδιο σύστασής του

68. Ο Διαμεσολαβητής υπενθυμίζει ότι, κατ' αρχήν, όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων θα πρέπει να είναι προσβάσιμα στο κοινό. Σκοπός του κανονισμού 1049/2001 είναι να εξασφαλίσει την πληρέστερη δυνατή αποτελεσματικότητα αυτού του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα [32]. Όπως ήδη αναφέρεται στο σχέδιο σύστασης του Διαμεσολαβητή (σημεία 31 και 32 ανωτέρω), η διαφάνεια όσον αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν τη θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ έχει ιδιαίτερη σημασία. Εν προκειμένω, τα επίμαχα έγγραφα αφορούν τη θέσπιση της Συνθήκης της Λισσαβώνας, και ιδίως το νομικό καθεστώς του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η πρόσβαση σε έγγραφα που δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο προέκυψε η Συνθήκη της Λισαβώνας είναι σημαντική για



την κατανόηση της Συνθήκης από τους πολίτες και ενισχύει τη νομιμότητα έναντι των πολιτών, όχι μόνο της Συνθήκης και του Χάρτη, αλλά και του δικαίου της ΕΕ και της ΕΕ εν γένει.

69. Ο Διαμεσολαβητής υπενθυμίζει επίσης ότι οι εξαιρέσεις από την πρόσβαση του κοινού πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενά [33] .

70. Ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την ικανοποίησή του για το γεγονός ότι η Επιτροπή αποφάσισε να χορηγήσει πρόσθετη πρόσβαση στα έγγραφα (4) και (5). Ωστόσο, η προσέγγιση που ακολούθησε η Επιτροπή κατά την ανάλυση των εν λόγω εγγράφων, καθώς και του εγγράφου (1), εγείρει σοβαρές διαδικαστικές ανησυχίες . Η Επιτροπή επέτρεψε μονομερώς, όσον αφορά τα έγγραφα (1), (4) και (5), να καθορίσει μονομερώς ποια μέρη των εν λόγω εγγράφων είναι «σχετικά» με το αίτημα του καταγγέλλοντος. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει εν προκειμένω ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001, δεν υπάρχουν «σχετικά μέρη» ενός εγγράφου στις περιπτώσεις στις οποίες τα έγγραφα στα οποία ζητήθηκε πρόσβαση προσδιορίστηκαν σαφώς. Κατ' αρχήν, όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων είναι προσβάσιμα στο σύνολό τους.

71. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι, εάν μια αίτηση δεν είναι επαρκώς ακριβής ώστε να μπορεί το θεσμικό όργανο να προσδιορίσει ποια έγγραφα είναι -στο σύνολό τους- συναφή με την αίτηση [34] , το θεσμικό όργανο θα πρέπει να διαβουλευτεί με τον αιτούντα επί του θέματος [35] . Η Επιτροπή δεν φαίνεται να επέστησε την προσοχή του καταγγέλλοντος σε σχέση με την επίμαχη εν προκειμένω αίτηση προσβάσεως [36] .

72. Επιπλέον, εάν η αίτηση πρόσβασης αφορά πολύ μακροσκελές έγγραφο, το θεσμικό όργανο μπορεί να διαβουλευθεί εκ νέου με τον αιτούντα, με σκοπό την εξεύρεση δίκαιης λύσης [37] . Κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, μια τέτοια λύση θα μπορούσε να είναι ότι το θεσμικό όργανο θα έπρεπε, βάσει αιτιολογημένων λόγων που συμφωνήθηκαν με τον προσφεύγοντα, να αναλύσει μόνο μέρη του πολύ μακροσκελούς εγγράφου. Ο Διαμεσολαβητής υπογραμμίζει, ωστόσο, ότι μια τέτοια λύση πρέπει να βρεθεί σε συνεργασία με τον αιτούντα. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι τα έγγραφα στην παρούσα υπόθεση δεν είναι πολύ μεγάλα.

73. Αφού απέκλεισε τη δυνατότητα εφαρμογής των ανωτέρω στην υπό κρίση υπόθεση, ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι ο μόνος εναπομένον βάσιμος λόγος για την άρνηση πρόσβασης σε τμήμα εγγράφου είναι η εφαρμογή μιας από τις εξαιρέσεις από την πρόσβαση, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι μέρη ενός εγγράφου μπορούν να θεωρηθούν «άσχετα» κατά τα μάτια του θεσμικού οργάνου δεν συνιστά βάσιμο λόγο άρνησης της πρόσβασης σε αυτά τα μέρη . Η Διαμεσολαβητρια σημειώνει ότι η Επιτροπή δεν υποστήριξε ότι μια εξαίρεση από την πρόσβαση θα μπορούσε να εφαρμοστεί στα «άσχετα» μέρη των εγγράφων (1), (4) και (5). Επομένως, η άρνηση της Επιτροπής να παράσχει πρόσβαση σε «άσχετα» μέρη των εγγράφων είναι εσφαλμένη.

74. Όσον αφορά τις ουσιαστικές πτυχές της υπόθεσης, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι, στο σχέδιο σύστασής του προς την Επιτροπή, προέβη σε εμπειριστατωμένη ανάλυση των επιχειρημάτων της Επιτροπής για άρνηση πρόσβασης στην παρούσα υπόθεση, παρέχοντας λεπτομερείς και τεκμηριωμένους λόγους, βάσει της εφαρμοστέας νομολογίας, για τη



διαπίστωσή του ότι τα επιχειρήματα αυτά δεν ήταν επαρκώς συγκεκριμένα και τεκμηριωμένα ώστε να δικαιολογούν εξαίρεση από την πρόσβαση του κοινού. Ο Διαμεσολαβητής κάλεσε την Επιτροπή να παράσχει πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα ή να παράσχει βάσιμους λόγους για να μην το πράξει.

75. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής σημειώνει με σοβαρή απογοήτευση ότι, στη λεπτομερή γνώμη της, η Επιτροπή απλώς επαναλαμβάνει τους προηγούμενους ανεπαρκείς λόγους για την εφαρμογή της εξαίρεσης όσον αφορά την προστασία των νομικών συμβουλών σε έγγραφα (1) [38] , (2) και (3): επαναλαμβάνει ότι η πλήρης δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα υπονόμει την ικανότητά της να λαμβάνει πλήρεις και ανεξάρτητες νομικές συμβουλές, καθώς και το περιθώριο ελιγμών της στο μέλλον όσον αφορά το θέμα που συζητείται στα εν λόγω έγγραφα.

76. Ο Διαμεσολαβητής θεωρεί περιττό να επαναλάβει το λεπτομερές σκεπτικό που έχει ήδη παρασχεθεί για την εξέταση των σχετικών επιχειρημάτων της Επιτροπής (βλ. σκέψεις 41-43 ανωτέρω). Ωστόσο, θα ήθελε να διευκρινίσει ένα σημαντικό σημείο ανησυχίας σε σχέση με το γεγονός ότι τα επιχειρήματα της Επιτροπής φαίνεται να βασίζονται στον φόβο δημιουργίας προηγούμενου για τη σύνταξη εγγράφων στο μέλλον, και όχι μόνο στο περιεχόμενο των παρόντων εγγράφων. Δεδομένου ότι τα εν λόγω έγγραφα δεν φαίνεται, κατά την άποψη του Διαμεσολαβητή, να περιέχουν κανένα στοιχείο του οποίου η δημοσιοποίηση θα έθιγε άμεσα την προστασία των εν λόγω νομικών συμβουλών, η Επιτροπή φαίνεται και πάλι να στηρίζει τη συλλογιστική της σε μια ανησυχία ότι, αν τα έγγραφα αυτά αποκαλυφθούν, θα πρέπει επίσης να αποκαλύψει, στο μέλλον, έγγραφα που περιέχουν ευαίσθητες νομικές συμβουλές, δηλαδή νομικές συμβουλές οι οποίες, αν αποκαλυφθούν, θα μπορούσαν πράγματι να βλάψουν το προστατευόμενο συμφέρον. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει εκ νέου (βλ. σκέψη 43 ανωτέρω) ότι η συλλογιστική αυτή στηρίζεται σε θεμελιώδη εσφαλμένη αντίληψη της λειτουργίας του κανονισμού 1049/2001. Το γεγονός ότι στο παρελθόν είχε χορηγηθεί πρόσβαση στο κοινό σε έγγραφα που εμπίπτουν στην κατηγορία των νομικών συμβουλών δεν ασκεί επιρροή στο ζήτημα αν ένα συγκεκριμένο έγγραφο που περιέχει νομικές συμβουλές θα διατεθεί στο κοινό στο μέλλον. Το ζήτημα αν μπορεί να εφαρμοστεί μία από τις εξαιρέσεις από την πρόσβαση που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001 καθορίζεται μέσω ανάλυσης του περιεχομένου του συγκεκριμένου εγγράφου, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης. Επομένως, δεν υπάρχει κίνδυνος να δημιουργηθεί προηγούμενο στον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή φαίνεται να εξετάζει το ζήτημα.

77. Εν κατακλείδι, ο Διαμεσολαβητής υπογραμμίζει εκ νέου ότι η υπόθεση αυτή αφορά το θεμελιώδες δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα [39] . Η μη τήρηση αυτού του θεμελιώδους δικαιώματος είναι ακόμη πιο σημαντική εν προκειμένω, δεδομένου ότι τα έγγραφα που ζητούνται αφορούν όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, δηλαδή αφορούν την έγκριση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής έχει την ισχυρότερη άποψη για τη θέση της Επιτροπής. Σημειώνει με μεγάλη λύπη ότι η Επιτροπή δεν εκμεταλλεύτηκε την ευκαιρία αυτή για να εξετάσει το λεπτομερές και εποικοδομητικό σκεπτικό του σχετικά με το πότε και τον τρόπο εφαρμογής των εξαιρέσεων από την πρόσβαση του κοινού, αγνοώντας έτσι ή εσκεμμένα αρνούμενη να ασχοληθεί με τα επιχειρήματα του Διαμεσολαβητή σχετικά με τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ. Αυτό δικαιολογεί το συμπέρασμα του Διαμεσολαβητή ότι,



στη συγκεκριμένη περίπτωση και για τους συγκεκριμένους λόγους που προαναφέρθηκαν, η θέση της Επιτροπής συνιστά ουσιαστική παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα που προβλέπεται στο άρθρο 42 του Χάρτη.

78. Η Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι η παρούσα υπόθεση είναι τέτοιας σημασίας ώστε κανονικά θα άξιζε να υποβληθεί ειδική έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, προκειμένου να συμμορφωθεί με τη ρητή επιθυμία του καταγγέλλοντος να λάβει οριστική απόφαση από τον Διαμεσολαβητή σχετικά με το θέμα, ο Διαμεσολαβητής περατώνει την υπόθεση με κριτική παρατήρηση η οποία αντικατοπτρίζει τη σοβαρότητα του θέματος.

Γ. Συμπέρασμα

Βάσει της έρευνάς του σχετικά με την εν λόγω καταγγελία, ο Διαμεσολαβητής την κλείνει με την ακόλουθη κριτική παρατήρηση:

Η Επιτροπή παραβίασε τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αρνούμενη αδικαιολόγητα να παράσχει στο κοινό πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε βάσιμα την άρνησή της να παράσχει πρόσβαση στο κοινό.

Χαρακτηρίζοντας τα μέρη των εγγράφων ως αλυσιτελή, η Επιτροπή εσφαλμένως αγνόησε το αίτημα της καταγγέλλουσας να αποκτήσει πρόσβαση στα πλήρη έγγραφα και, ως εκ τούτου, παρέκαμψε την υποχρέωση αιτιολογήσεως της αρνήσεως πλήρους προσβάσεως.

Λόγω της σημασίας των σχετικών εγγράφων για τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ και του γεγονότος ότι η Επιτροπή δεν συνεργάστηκε εποικοδομητικά με τη λεπτομερή ανάλυση που υπέβαλε ο Διαμεσολαβητής, αυτό συνιστά σοβαρή περίπτωση κακοδιοίκησης.

Ο καταγγέλλων και η Επιτροπή θα ενημερωθούν για την απόφαση αυτή.

Π. Νικηφόρος Διαμαντούρος

Στρασβούργο, 17 Δεκεμβρίου 2012

[1] Η εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου ενσωματώθηκε τελικά στο πρωτόκολλο αριθ. 30 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου έχει ως εξής:



« 1. Ο Χάρτης δεν επεκτείνει την ικανότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή οποιουδήποτε δικαστηρίου της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, να διαπιστώνει ότι οι νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, πρακτικές ή ενέργειες της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που επιβεβαιώνει.

2. Ειδικότερα, και προς αποφυγή αμφιβολιών, καμία διάταξη του τίτλου IV του Χάρτη δεν δημιουργεί δικαιολογημένα δικαιώματα που να ισχύουν για την Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν η Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν προβλέψει τέτοια δικαιώματα στο εθνικό τους δίκαιο. »

[2] Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43).

[3] Άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 3, και άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1049/2001.

[4] Υπόθεση T-194/94 *Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 1995, σ. II-2765.

[5] Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-4723.

[6] Όπ.π., σκέψη 69.

[7] Όπ.π., σκέψη 69.

[8] Όπ.π., σκέψη 44.

[9] Όπ.π., σκέψη 45.

[10] Όπ.π., σκέψεις 37-44.

[11] Όπ.π., σκέψη 46. Βλ. επίσης απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, T-233/09, *Access Info Europe κατά Συμβουλίου*, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 69.

[12] Βλ. π.χ. υπόθεση 294/83 *Les Verts κατά Κοινοβουλίου*, Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23 και συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψη 281.

[13] Υπόθεση T-233/09 *Access Info Europe κατά Συμβουλίου*, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 74.



[14] Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-4723.

[15] Όπ.π., σκέψη 44.

[16] Όπ.π., σκέψη 42.

[17] Όπ.π., σκέψη 43.

[18] Ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι το συγκεκριμένο επιχείρημα ότι η πλήρης δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα επηρέαζε την ικανότητα της Επιτροπής να λειτουργεί αποτελεσματικά όσον αφορά πιθανές μελλοντικές αναθεωρήσεις της Συνθήκης συνδέεται στενά με το επιχείρημά της σχετικά με τη διαπραγματευτική στρατηγική, το οποίο εξετάζεται στα σημεία 50 και 51 κατωτέρω.

[19] Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-4723, σκέψη 69.

[20] Όπ.π., σκέψη 69.

[21] Το γεγονός και μόνον ότι οι νομικές συμβουλές βαίνουν *πέραν* του πλαισίου της νομοθετικής διαδικασίας δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η απελευθέρωσή τους θα προκαλούσε ζημία. Όπως εξέθεσε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Turco*, σε μια τέτοια περίπτωση, εναπόκειται στο οικείο θεσμικό όργανο να αιτιολογήσει λεπτομερώς την άρνηση προσβάσεως.

[22] Ο Διαμεσολαβητής έχει δηλώσει, σε προηγούμενες περιπτώσεις, ότι η δημοσιοποίηση θα μπορούσε να υπονομεύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων εάν ένα θεσμικό όργανο αναγκάζταν να αποκαλύψει απόψεις, που εκφράστηκαν από τις υπηρεσίες του, οι οποίες ήταν, για παράδειγμα, αυτοκριτικές, κερδοσκοπικές ή αμφιλεγόμενες. Βλ., για παράδειγμα, υπόθεση 355/2007/(TN)FOR (διατίθεται στον ιστότοπο του Διαμεσολαβητή: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) σημείο 49.

[23] Υπόθεση T-121/05, *Borax Europe Ltd κατά Επιτροπής* (Συλλογή 2009, σ. II-27, σκέψη 63).

[24] Υπόθεση T-233/09, *Access Info Europe κατά Συμβουλίου*, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 69.

[25] Όπ.π., σκέψη 78.

[26] Άρθρο 15 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[27] Διαθέσιμος στον δικτυακό τόπο του Διαμεσολαβητή:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

[28] Υπόθεση T-403/05 *My Travel Group plc. κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2008, σ. II-2027.



[29] Βλ. απόφαση του Διαμεσολαβητή στην υπόθεση 355/2007/(TN)FOR, σημείο 49.

[30] Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει εν προκειμένω ότι η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε την άρνηση πρόσβασης σε εκείνα τα μέρη των εγγράφων που δεν αφορούν τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

[31] Υπόθεση C-506/08 P *Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής*, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, η οποία δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή.

[32] Οι αιτιολογικές σκέψεις 11 και 4 και το άρθρο 1 του κανονισμού 1049/2001· Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-4723, σκέψη 33· Υπόθεση C-139/07 P *Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau* [2010] Συλλογή I-5885, σκέψη 51· Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-514/07 P, C-528/07 P και C-52/07 P, *Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής* (Συλλογή 2010, σ. I-8533, σκέψη 69).

[33] Προπαρατεθείσα απόφαση Sison κατά Συμβουλίου, σκέψη 63· Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P *Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-4723, σκέψη 36· Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-514/07 P, C-528/07 P και C-52/07 P, *Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής* (Συλλογή 2010, σ. I-8533, σκέψη 73).

[34] Άρθρο 6 παράγραφος 1 του κανονισμού 1049/2001.

[35] Άρθρο 6 παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001.

[36] Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι η Επιτροπή είχε την ευκαιρία να διαβουλευθεί με τον καταγγέλλοντα κατ' αυτόν τον τρόπο όσον αφορά το έγγραφο (1), αντί να υποστηρίξει ότι πρόκειται για ένα έγγραφο, μέρος του οποίου είναι «άσχετο».

[37] Άρθρο 6 παράγραφος 3 του κανονισμού 1049/2001.

[38] Το οποίο, κατά τον Διαμεσολαβητή, αποτελείται από δύο έγγραφα, βλ. σκέψη 38 ανωτέρω.

[39] Άρθρο 42 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.