ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 28ης Νοεμβρίου 1995 *

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου [1], του άρθρου 22 της αποφάσεως 93/662/ΕΚ του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1993, για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού [2], και της εκδοθείσας από κοινού από το Συμβούλιο και την Επιτροπή πράξεως 93/730/ΕΚ υπό τον τίτλο «Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής» (στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς) [3], κατά το μέτρο που η πράξη αυτή παράγει έννομα αποτελέσματα.

Προς στήριξη του αιτήματός της, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, για τον λόγο ότι στήριξε στο άρθρο 151 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο του παρέχει την εξουσία να θεσπίσει τον εσωτερικό του κανονισμό, τη ρύθμιση περί του τρόπου προσβάσεως των πολιτών στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή του. Κατά την άποψη του προσφεύγοντος, το ζήτημα αυτό δεν μπορεί να περιοριστεί σε ένα απλό πρόβλημα οργανώσεως της εσωτερικής λειτουργίας του ανωτέρω οργάνου.

2. Για να κατανοηθούν καλύτερα τα επιχειρήματα των διαδίκων, είναι σκόπιμο να υπενθυμίσω με συντομία πώς φθάσαμε στην έκδοση των πράξεων που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας διαφοράς.

Οι πράξεις αυτές ανάγονται στη δήλωση 17, σχετικά με το δικαίωμα της προσβάσεως στην πληροφόρηση, δήλωση η οποία προσαρτάται στην τελική πράξη της διακυβερνητικής συνδιασκέψεως που θέσπισε τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση [4]. Κατά τη δήλωση αυτή, «η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό τον λόγο, η συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μπέρμιγχαμ της 16ης Οκτωβρίου 1992 ανέθεσε στους Υπουργούς Εξωτερικών των χωρών μελών να διατυπώσουν προτάσεις για να καταστούν περισσότερο διαφανείς οι εργασίες των κοινοτικών οργάνων και να προβλεφθεί η δυνατότητα να

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 340, σ. 43.

2 — ΕΕ L 304, σ. 1.

3 — ΕΕ L 340, σ. 41.

4 — ΕΕ 1992, C 191, σ. 101.

δημοσιοποιείται τουλάχιστον ένα μέρος των συζητήσεων του Συμβουλίου [5]. Εξάλλου, κάλεσε την Επιτροπή να συμπληρώσει, κατά τις αρχές του 1993, τις εργασίες της επί της βελτιώσεως της προσβάσεως στις πληροφορίες που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα. Το αίτημα αυτό επανελήφθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου της 12ης Δεκεμβρίου 1992 [6].

3. Προκειμένου να υλοποιηθεί η δήλωση του Μάαστριχτ και να ανταποκριθεί στις προτροπές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Επιτροπή, με δύο διαδοχικές ανακοινώσεις προς το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, της 5ης Μαΐου [7] και της 2ας Ιουνίου 1993 [8], καθόρισε τις κατευθύνσεις της όσον αφορά την πολιτική γενικής προσβάσεως στα έγγραφα και υπέδειξε τις βασικές αρχές και μια πρώτη σειρά συγκεκριμένων ενεργειών που θα έπρεπε να γίνουν με σκοπό να βελτιωθεί η διαφάνεια των δραστηριοτήτων της Κοινότητας. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή πρότεινε να καθοριστούν με διοργανική συμφωνία, τουλάχιστον σε πρώτο στάδιο, τα θεμελιώδη κριτήρια από τα οποία θα έπρεπε να διαπνέεται η σχετική ρύθμιση.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης της 22ας Ιουνίου 1993 κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να συνεχίσουν τις εργασίες τους έχοντας υπόψη ότι θα πρέπει να εξασφαλίσουν τη μεγίστη δυνατή πρόσβαση των πολιτών στην πληροφόρηση και έθεσε ως στόχο την έναρξη ισχύος όλων των αναγκαίων μέτρων μέχρι τα τέλη του 1993 [9].

4. Στις 6 Δεκεμβρίου 1993 το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξέδωσαν μια κοινή πράξη, τον ήδη υπομνησθέντα κώδικα συμπεριφοράς, που αποτυπώνει τη συμφωνία των δύο οργάνων επί των αρχών και των προϋποθέσεων στις οποίες πρέπει να στηρίζεται η ρύθμιση περί της προσβάσεως στα έγγραφα που αυτά κατέχουν και που αναθέτει σε κάθε όργανο χωριστά το έργο της εφαρμογής των αρχών αυτών στην πράξη μέσω συγκεκριμένων κανονιστικών διατάξεων.

Αυθημερόν, με την αναφερθείσα απόφαση 93/662, το Συμβούλιο τροποποίησε τον εσωτερικό του κανονισμό, επιφέροντας σε αυτόν τις προσαρμογές που είχαν καταστεί αναγκαίες κατόπιν της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Για την παρούσα υπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία το άρθρο 22, το οποίο ορίζει ότι «οι λεπτομερείς διατάξεις πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, η κοινολόγηση των οποίων δεν έχει σοβαρές ή επιβλαβείς συνέπειες, εκδίδονται από το Συμβούλιο».

Στηριζόμενο στο άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης και, δευτερογενώς, στο άρθρο 22 του νέου εσωτερικού κανονισμού, το Συμβούλιο εξέδωσε στη συνέχεια, στις 20 Δεκεμβρίου 1993, την απόφαση 93/731/ΕΚ, η οποία στην ουσία επαναλαμβά-

5 — Το κείμενο της δηλώσεως του Μπέρμιγχαμ, «Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της», παρατίθεται στο *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 10-1992, σ. 9, σημείο 1.8.

6 — Βλ. *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 12-1992, σ. 10, σημείο 1.5.

7 — COM(93) 191 τελικό, «Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων», ΕΕ C 156, σ. 5.

8 — COM(93) 258 τελικό, «Διαφάνεια στην Κοινότητα», ΕΕ C 166, σ. 4.

9 — Βλ. *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 6-1993, σ. 15, σημείο 1.22.

νει, με μερικές προσθήκες, τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς [10]. Τα άρθρα 2 και 3 καθορίζουν τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται από όποιον θέλει να αποκτήσει πρόσβαση σε ένα έγγραφο (τον τύπο της αιτήσεως και την αρμόδια υπηρεσία να παραλάβει την αίτηση) και τον συγκεκριμένο τρόπο προσβάσεως (ανάγνωση επί τόπου ή παράδοση αντιγράφου του ζητουμένου εγγράφου). Συναφώς, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, κατά την άποψη που διατύπωσε η Επιτροπή με τις ανακοινώσεις της, ο αιτών δεν είναι υποχρεωμένος να διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους επιθυμεί να λάβει συγκεκριμένες πληροφορίες.

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, προσδιορίζει τις εξαιρέσεις από την εξαγγελλομένη στο άρθρο 1 της αποφάσεως 93/731 γενική δυνατότητα προσβάσεως στα έγγραφα, προκειμένου να προστατεύσει τα συμφέροντα που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό και θεωρούνται ως υπερισχύοντα του συμφέροντος προς δημοσιότητα της δράσεως του Συμβουλίου. Πιο συγκεκριμένα, δεν επιτρέπεται η πρόσβαση, όταν η κοινολόγηση ενός εγγράφου είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος της δημοσίας ασφαλείας (περιλαμβανομένων των διεθνών σχέσεων, της νομισματικής σταθερότητας και της ορθής διεξαγωγής δικαστικών διαδικασιών και ελέγχων) ή της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και του εμπορικού και βιομηχανικού απορρήτου ή, ακόμη, όταν η κοινολόγηση αυτή είναι αντίθετη προς τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας ή, τέλος, όταν παραβιάζει την εχεμύθεια που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που παρέσχε συγκεκριμένες πληροφορίες στο όργανο. Σε αυτές τις ρητώς προσδιοριζόμενες εξαιρέσεις, το άρθρο 4, παράγραφος 2, προσθέτει μια περίπτωση ευρύτερης ευχέρειας απαγορεύσεως της προσβάσεως σε ένα έγγραφο «για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου».

Τέλος, στα άρθρα 5, 6 και 7 καθορίζεται ο τρόπος εξετάσεως από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Συμβουλίου των αιτήσεων προσβάσεως σε έγγραφα και προβλέπεται μια ειδική διαδικασία «εσωτερικής προσφυγής», δυναμένη να κινηθεί από τον αιτούντα στην περίπτωση που το όργανο προτίθεται να δώσει αρνητική απάντηση στην αίτηση. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος, στον οποίο ανακοινώνονται οι λόγοι της προθέσεως αυτής, διαθέτει προθεσμία ενός μηνός για να υποβάλει «επιβεβαιωτική αίτηση» προκειμένου να αναθεωρηθεί η αρνητική αυτή θέση. Η ενδεχομένη απόφαση απορρίψεως και αυτής της νέας αιτήσεως πρέπει να είναι δεόντως αιτιολογημένη, ο δε ενδιαφερόμενος πρέπει συγχρόνως να ενημερώνεται σχετικά με τη δυνατότητα να απευθυνθεί στον Διαμεσολαβητή βάσει του άρθρου 138 Ε της Συνθήκης ή να ζητήσει την ακύρωση της αποφάσεως βάσει του άρθρου 173 (άρθρο 7, παράγραφος 3) [11].

5. Αφού διευκρινίστηκαν κατά τον τρόπο αυτόν η φύση και το περιεχόμενο των πράξεων που αποτελούν το αντικείμενο της

10 — Υπενθυμίζω ότι η αντιπροσωπεία των Κάτω Χωρών ψήφισε κατά τόσο του κώδικα συμπεριφοράς όσο και των δύο αποφάσεων του Συμβουλίου, για τους ίδιους λόγους για τους οποίους τώρα η Ολλανδική Κυβέρνηση ζητεί την ακύρωση των πράξεων αυτών.

11 — Είναι σκόπιμο να επισημανθεί, για λόγους πληρότητας, ότι κατά το άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 4, η παράλειψη απαντήσεως εκ μέρους του Συμβουλίου εντός μηνός από την υποβολή είτε της αρχικής είτε της επιβεβαιωτικής αιτήσεως ισοδυναμεί με απορριπτική απόφαση.

παρούσας διαφοράς, καθώς και το πλαίσιο της εκδόσεώς τους, έρχομαι στην εξέταση των επιχειρημάτων στα οποία στηρίζεται το αίτημα ακυρώσεώς τους. Πρέπει αμέσως να διευκρινιστεί ότι οι επικρίσεις που διατύπωσε η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν αφορούν την ουσία της ρυθμίσεως, δηλαδή μια φερόμενη ακαταλληλότητά της να εξασφαλίσει τη διαφάνεια της δράσεως της διοικήσεως και, συνεπώς, την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών. Αυτό που αμφισβητείται είναι αποκλειστικώς η νομική βάση της ρυθμίσεως. Πιο συγκεκριμένα, η μη ορθή επιλογή της εν λόγω νομικής βάσεως και της συνακόλουθης διαδικασίας θεσπίσεως των μέτρων είναι αυτή που, κατά την άποψη του προσφεύγοντος, καθιστά τα μέτρα καθαυτά ακατάλληλα να επιτύχουν τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν.

Η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι η απόφαση 93/731, με το να θέτει τους κανόνες σχετικά με τη δημοσιότητα της δράσεως της διοικήσεως, ρυθμίζει στην ουσία τη σχέση μεταξύ των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των πολιτών της Κοινότητας, οι οποίοι είναι αποδέκτες των πράξεων των εν λόγω οργάνων ή έχουν καθ' οιονδήποτε τρόπο συμφέρον να γνωρίζουν τη σχετική διαδικασία καταρτίσεως των πράξεων και τον συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας των ανωτέρω οργάνων. Με τη λογική αυτή, η ανωτέρω απόφαση δημιουργεί υπέρ των ιδιωτών το δικαίωμα να λαμβάνουν γνώση της δραστηριότητας του Συμβουλίου, ακόμη και στο προπαρασκευαστικό στάδιο και όχι μόνο στο στάδιο της τελικής αποφάσεως· εξάλλου, η απόφαση αυτή εξασφαλίζει τη δικαστική προστασία του δικαιώματος αυτού. Το ότι αυτός είναι ο σκοπός της επίμαχης πράξεως προκύπτει με σαφήνεια ιδίως από το κείμενο του άρθρου 1, το οποίο καθιερώνει τη γενική αρχή της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου· και από το άρθρο 7, το οποίο διέπει τη διαδικασία εξετάσεως των αιτήσεων προσβάσεως και, συγχρόνως, παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως.

6. Συνεπώς, λόγω της άμεσης επιπτώσεως στις νομικές καταστάσεις των ιδιωτών, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν θεωρεί ότι το Συμβούλιο μπορεί εγκύρως να στηρίξει τη ρύθμιση αυτή σε διατάξεις όπως το άρθρο 151 της Συνθήκης και το άρθρο 22 του εσωτερικού κανονισμού, του οποίου η αποστολή έγκειται ουσιαστικώς στο να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία του οργάνου και την ορθή διεξαγωγή των διαδικασιών του. Συναφώς, δεν αμφισβητείται ότι ένας ιδιώτης μπορεί κατ' εξαίρεση να προβάλει την παράβαση ενός κανόνα του εσωτερικού κανονισμού ενός οργάνου, όταν ο εν λόγω κανόνας σκοπεί (και) στην προστασία των ιδιωτών και, συνεπώς, μπορεί να έχει συνέπειες επί της νομικής τους καταστάσεως. Εντούτοις, κατά την άποψη του προσφεύγοντος, είναι σαφώς διαφορετικό πράγμα να παρασχεθεί στο Συμβούλιο η εξουσία να θεσπίζει γενεσιουργούς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους ιδιώτες διατάξεις, βάσει μιας καθαρώς εσωτερικής πράξεως σχετικής με την οργάνωση και τη διεξαγωγή των διαδικασιών του. Πράγματι, η εξουσία αυτή δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στις εφαρμοστέες διατάξεις της Συνθήκης και να ασκείται υπό τους προσήκοντες τύπους που έχουν προβλεφθεί προς τούτο.

Συνεπώς, προσάπτεται στο Συμβούλιο ότι συγχέει τη θεμελιώδη αρχή, δυνάμει της οποίας πρέπει οπωσδήποτε να εξασφαλίζεται στο άτομο η δικαστική προστασία έναντι οποιασδήποτε πράξεως ή δραστηριότητας έχουσας επίπτωση στα έννομα συμφέροντά του, με το διαφορετικής φύσεως πρόβλημα της αναγνωριζομένης σε ένα όργανο

αρμοδιότητας να θεσπίσει ένα συγκεκριμένο μέτρο.

Τελικά, εφόσον η διαφάνεια των διαδικασιών λήψεως αποφάσεων αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό κάθε δημοκρατικής έννομης τάξεως και εφόσον το δικαίωμα πληροφορήσεως, το οποίο καλύπτει και τις πληροφορίες που βρίσκονται στην κατοχή των δημοσίων αρχών, αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα του ατόμου, η Ολλανδική Κυβέρνηση — η οποία συμμερίζεται τις παρατηρήσεις που υπέβαλε συναφώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το υπόμνημα παρεμβάσεως — συνάγει το συμπέρασμα ότι ο καθορισμός του τρόπου, των προϋποθέσεων και των ορίων της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων δεν μπορεί να αφεθεί στη διακριτική ευχέρεια κάθε ενός από αυτά, αλλά πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις κανονικές «νομοθετικές» διαδικασίες που προβλέπει η Συνθήκη και να συνοδεύεται από τις αναγκαίες εγγυήσεις περί αποτελεσματικής ασκήσεως του δικαιώματος. Στο πλαίσιο αυτό, οι αλλαγές στη μέθοδο εργασίας και στην οργάνωση του Συμβουλίου, συνεπώς δε στον εσωτερικό του κανονισμό, σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος προσβάσεως θα έπρεπε να αποτελούν απλώς και μόνον (ενδεχομένη) συνέπεια της θεσπίσεως μιας τέτοιας γενικής ρυθμίσεως.

Στους ίδιους λόγους στηρίζεται το αίτημα ακυρώσεως του άρθρου 22 του εσωτερικού κανονισμού.

7. Όσο για τον κώδικα συμπεριφοράς, η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί πράγματι ότι δεν πρόκειται περί πράξεως παράγουσας έννομα αποτελέσματα, αλλά ότι ο κώδικας αυτός είναι στην ουσία πολιτικής φύσεως, περιοριζόμενος να επικυρώσει τη συμφωνία του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τις κοινές κατευθύνσεις της πολιτικής περί γενικής προσβάσεως στα έγγραφα. Πράγματι, με την πράξη αυτή, τα δύο όργανα απλώς και μόνον δεσμεύτηκαν να θέσουν σε εφαρμογή αργότερα, ενεργώντας το κάθε ένα για δικό του λογαριασμό, τις αρχές που καθορίστηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο.

Επικουρικώς, και για την περίπτωση που το Δικαστήριο αξιολογήσει διαφορετικά την επίμαχη πράξη, το προσφεύγον ζητεί την ακύρωσή της για παράβαση ουσιώδους τύπου, καθότι η πράξη αυτή δεν αναφέρει τη νομική βάση επί της οποίας στηρίζεται. Συναφώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι ούτε το άρθρο 151 ούτε το άρθρο 162, όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο, μπορούν ασφαλώς να θεωρηθούν κατάλληλες νομικές βάσεις του κώδικα συμπεριφοράς, για τον λόγο ότι ο κώδικας αυτός εισάγει μια ρύθμιση η οποία βαίνει σαφώς πέραν των προβλημάτων που είναι σύμφυτα με την εσωτερική οργάνωση του Συμβουλίου ή τις μορφές συνεργασίας του οργάνου αυτού με την Επιτροπή.

8. Τέλος, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο, με το να περιορίσει τις συμφωνίες σχετικά με τη δημοσιότητα της δράσεως της διοικήσεως στη συνεργασία δύο οργάνων, ανέτρεψε την ισορροπία μεταξύ των οργάνων που σκιαγραφείται στο άρθρο 4 της Συνθήκης. Πράγματι, λαμβανομένων υπόψη του περιεχομένου και των επιπτώσεων της ρυθμίσεως, η εκπόνησή της θα έπρεπε να είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας όλων των ενδιαφερομένων οργάνων, περιλαμβανομένου συνεπώς και του Κοινοβουλίου.

9. Σε απάντηση των επιχειρημάτων που προέβαλε η Ολλανδική Κυβέρνηση, το Συμβούλιο ισχυρίζεται προ παντός ότι, ελλείψει κανόνων της Συνθήκης σχετικών με τη δημοσιότητα των διαδικασιών λήψεως αποφάσεων, πρέπει να αναγνωριστεί στα διάφορα όργανα η αρμοδιότητα να ρυθμίζουν αυτοτελώς το ζήτημα, όπως πράγματι πράττει κάθε ένα από αυτά από της ιδρύσεως της Κοινότητας. Πράγματι, η αρμοδιότητα αυτή ποτέ δεν αμφισβητήθηκε.

Σχετικά με όσα το αφορούν ειδικά, το Συμβούλιο τονίζει ότι ο εσωτερικός του κανονισμός πάντοτε περιείχε διατάξεις σχετικές με τη δημοσιότητα των εργασιών και των εγγράφων, δεδομένου ότι πρόκειται περί ζητήματος που συνδέεται στενώς τόσο με τον τρόπο εσωτερικής λειτουργίας του οργάνου όσο και με τη διεξαγωγή των διαδικασιών του και, σε τελική ανάλυση, με την ίδια την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Συναφώς, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι η φύση και το περιεχόμενο των αποφάσεων ενδέχεται να εξαρτώνται από τη δημοσιότητα που δίδεται στις εργασίες που συνοδεύουν τη λήψη τους, καθώς και στα έγγραφα που αντικατοπτρίζουν την πορεία των εργασιών αυτών. Επομένως, μέχρι την τροποποίηση της 6ης Δεκεμβρίου 1993, ο γενικός κανόνας που έθετε επί του θέματος ο εσωτερικός κανονισμός ήταν το απόρρητο των σχετικών με τις εργασίες του Συμβουλίου εγγράφων, εκτός αν το όργανο αυτό αποφάσιζε διαφορετικά κατά πλειοψηφία των μελών του. Οι κανόνες αυτοί άλλαξαν στο πλαίσιο της πολιτικής της διαφάνειας που εγκαινιάστηκε κατόπιν της υπογραφής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αυτό δεν αναιρεί το ότι το αντικείμενο της ρυθμίσεως, όσον αφορά τον βαθμό δημοσιότητας που πρέπει να χαρακτηρίζει τις αποφάσεις του Συμβουλίου, εμπίπτει οπωσδήποτε στην εξουσία αυτοοργανώσεως του οργάνου.

Πράγματι, άπαξ αποφασίστηκε ότι ο κανόνας της εμπιστευτικότητας δεν έπρεπε πλέον να αφορά το σύνολο των εγγράφων, ήταν απαραίτητο να καθοριστούν οι αρχές βάσει των οποίων θα διακρίνονται τα έγγραφα που θα μπορούν να αχθούν σε γνώση τρίτων από αυτά που, αντιθέτως, θα πρέπει οπωσδήποτε να παραμείνουν απόρρητα, καθώς και ο συγκεκριμένος τρόπος προσβάσεως. Το βασικό κριτήριο — τονίζει το Συμβούλιο — καθορίστηκε ειδικώς από το άρθρο 22 του νέου εσωτερικού κανονισμού, κατά το οποίο επιτρέπεται η πρόσβαση του κοινού μόνο στα έγγραφα «η κοινολόγηση των οποίων δεν έχει σοβαρές ή επιβλαβείς συνέπειες»· και στη συνέχεια διευκρινίστηκε με την απόφαση 93/731, η οποία καθόρισε τις προϋποθέσεις και τα όρια της προσβάσεως, τις διαδικασίες υποβολής των σχετικών αιτήσεων και τις συνακόλουθες υποχρεώσεις του οργάνου. Κατά το καθού, το να γίνει δεκτή η άποψη που υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση θα κατέληγε παραδόξως στο να μην αναγνωρίζεται στο Συμβούλιο η αρμοδιότητα να θεσπίζει οποιοδήποτε άλλο μέτρο σχετικά με την δημοσιότητα των εργασιών του εκτός από το μέτρο περί απορρήτου, πράγμα που ποτέ δεν αμφισβητήθηκε προηγουμένως.

10. Εξάλλου, το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι το αποτέλεσμα της επίμαχης ρυθμίσεως είναι η δημιουργία ενός γενικού δικαιώματος προσβάσεως, αφού ούτε ο κώδικας συμπεριφοράς ούτε η απόφαση 93/731 κάνουν λόγο για τέτοιο δικαίωμα. Όπως υπογραμμίζει το Συμβούλιο, ο κώδικας συμπεριφοράς περιορίζεται να θέσει την αρχή ότι «το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα». Συνεπώς, ο σκοπός των μέτρων συνίσταται στο να καθοριστεί ο κατάλληλος τρόπος για να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου και όχι στο να αναγνωριστούν

δικαιώματα υπέρ τρίτων, πράγμα το οποίο αποτελεί, το πολύ, μόνον έμμεση συνέπεια της νέας ρυθμίσεως.

Εξάλλου, ούτε η ίδια η γένεση τέτοιων δικαιωμάτων μπορεί να αποτελέσει επιχείρημα υπέρ της αναρμοδιότητας του Συμβουλίου να εκδώσει τις επίμαχες αποφάσεις. Συναφώς, το Συμβούλιο επικαλείται όσα δέχθηκε το Δικαστήριο, σιωπηρώς, με την απόφαση Nakajima κατά Συμβουλίου [12] και, σαφέστερα, με την πρόσφατη απόφαση Επιτροπή κατά BASF κ.λπ. [13], δηλαδή ότι οι ιδιώτες μπορούν να προβάλουν την παράβαση ενός κανόνα του εσωτερικού κανονισμού ενός οργάνου, όταν ο κανόνας αυτός σκοπεί στην προστασία των ιδιωτών.

11. Τέλος, όσον αφορά τη φερόμενη ανατροπή της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, το Συμβούλιο θεωρεί ότι δεν ήταν υποχρεωμένο να ζητήσει τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην έκδοση των επιμάχων πράξεων, καθόσον δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η αυτονομία της οποίας απολαύει κάθε όργανο κατά την οργάνωση της εσωτερικής του λειτουργίας. Συναφώς, το γεγονός ότι ο κώδικας συμπεριφοράς καταρτίστηκε από κοινού από την Επιτροπή και το Συμβούλιο οφείλεται στο ότι οι εργασίες των δύο αυτών οργάνων, και όχι του Κοινοβουλίου, ήσαν αυτές που καλύπτονταν προηγουμένως από το απόρρητο. Επομένως ήταν σκόπιμο να χαραχθούν κοινές γραμμές συμπεριφοράς, αφού πλέον είχε αποφασιστεί να καταστεί λιγότερο αυστηρή η αρχή αυτή που διείπε τη δράση τους.

12. Αφού διευκρινίστηκαν οι απόψεις των διαδίκων, πρέπει κατ' αρχάς να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου, που προέβαλε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 37, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου κατά της παρεμβάσεως του Κοινοβουλίου, τουλάχιστον κατά το μέρος που η παρέμβαση στηρίζεται σε διαφορετικούς λόγους από αυτούς που επικαλείται η Ολλανδική Κυβέρνηση. Κατά την άποψη του καθού, η παρέμβαση αφορά ουσιαστικώς την αρχή της διαφάνειας των νομοθετικών εργασιών, την ουσία και τον τρόπο εφαρμογής της ρυθμίσεως περί προσβάσεως, δηλαδή ζητήματα που δεν αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής.

Συναφώς, πρέπει να τονιστεί, αφενός, ότι το ίδιο το Συμβούλιο είναι αυτό που επικαλείται τον υφιστάμενο σύνδεσμο μεταξύ της ρυθμίσεως περί προσβάσεως και του τρόπου διεξαγωγής των εργασιών του, και ειδικότερα τις ενδεχόμενες επιπτώσεις μιας μεγαλύτερης δημοσιότητας επί των αποφάσεών του, συνεπώς δε ακόμη και επί αυτών που είναι «νομοθετικής» φύσεως· αφετέρου, ότι, καίτοι είναι αλήθεια ότι τα επιχειρήματα που προέβαλε το Κοινοβούλιο είναι εν μέρει διαφορετικά από αυτά του προσφεύγοντος, εντούτοις δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση ότι η αίτηση παρεμβάσεως του Κοινοβουλίου έχει ως αντικείμενο, κατά το άρθρο 37 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, «την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων». Συνεπώς, δεν μου φαίνεται λυσιτελής η επίκληση του νομολογιακού προηγουμένου που συνιστά η απόφαση Επι-

12 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1991 στην υπόθεση C-69/89 (Συλλογή 1991, σ. I-2069, σκέψεις 49 και 50).

13 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 1994 στην υπόθεση C-137/92 P (Συλλογή 1994, σ. I-2555, σκέψεις 74 επ.).

τροπή κατά Συμβουλίου [14]: πράγματι, στην υπόθεση εκείνη, η παρέμβαση του Κοινοβουλίου κηρύχθηκε απαράδεκτη μόνον κατά το μέρος που είχε υποβληθεί ένα *επικουρικό* αίτημα σε σχέση με τα αιτήματα της προσφεύγουσας υπέρ της οποίας είχε παρέμβει το Κοινοβούλιο. Επομένως, σαφώς δεν συντρέχει η περίπτωση αυτή στην υπόθεση που σήμερα μας απασχολεί.

13. Ερχόμενος στην ουσία της διαφοράς, λέγω αμέσως ότι, καίτοι συμμερίζομαι σε μεγάλο βαθμό την εν γένει αντίληψη της Ολλανδικής Κυβερνήσεως σε σχέση με το ζήτημα του δικαιώματος πληροφορήσεως των πολιτών και προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές, εντούτοις δεν θεωρώ ότι τα προβληθέντα επιχειρήματα μπορούν να αποδείξουν την έλλειψη κύρους των επιμάχων στην παρούσα υπόθεση πράξεων. Συνεπώς, θα προσπαθήσω να εξηγήσω γιατί έχω την πεποίθηση αυτή, αφού όμως παραθέσω μερικές αναγκαίες (και σύντομες) προκαταρκτικές σκέψεις.

14. Δεν χρειάζεται βέβαια να υπενθυμίσω ότι η διαφάνεια της δράσεως των δημοσίων αρχών, κατά το μέτρο που σκοπεί να εξασφαλίσει καλύτερη γνώση, εκ μέρους των πολιτών, των πράξεων που εκδίδουν αυτοί που επιτελούν «κυβερνητικές λειτουργίες», ακόμη και στο στάδιο της καταρτίσεως των πράξεων αυτών, είναι ζήτημα που συνδέεται στενώς με το ζήτημα του δημοκρατικού χαρακτήρα των οργάνων. Πράγματι, μόνον όταν εξασφαλίζεται προσήκουσα δημοσιότητα των δραστηριοτήτων της νομοθετικής εξουσίας, της εκτελεστικής εξουσίας και της δημοσίας διοικήσεως εν γένει, καθίστανται δυνατές η άσκηση πραγματικού και αποτελεσματικού ελέγχου, ακόμη και στο επίπεδο της κοινής γνώμης, επί του έργου των κυβερνώντων, καθώς και η εφαρμογή, στις σχέσεις μεταξύ διοικήσεως και διοικουμένων, πραγματικά συμμετοχικών οργανωτικών προτύπων.

Το ότι η δημοσιότητα είναι σύμφυτη με τη δημοκρατία προκύπτει σαφώς και από τη συγκριτική εξέταση των εννόμων τάξεων των χωρών μελών της Κοινότητας, οι οποίες αναγνωρίζουν όλες ευρύ δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν πληροφορίες, καίτοι ποικίλλει η ιεραρχική τάξη του κανόνα δικαίου που αναγνωρίζει και διέπει το δικαίωμα αυτό, όπως ποικίλλουν και τα όρια που τίθενται στο εν λόγω δικαίωμα. Κατ' αρχάς προβλέπεται γενικώς η δυνατότητα προσβάσεως στα έγγραφα των κοινοβουλευτικών οργάνων, και ειδικότερα σε όσα αφορούν την επιτέλεση της πρωτογενούς λειτουργίας των Κοινοβουλίων ως νομοθετικών οργάνων, έγγραφα των οποίων μάλιστα προβλέπεται συνήθως η δημοσίευση. Εξάλλου, σε όλο και ευρύτερη κλίμακα αναγνωρίζεται, ιδίως από τη δεκαετία του '60, το δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των εγγράφων που κατέχουν η κυβέρνηση και η διοίκηση, ακριβώς με τον σκοπό να τεθούν οι βάσεις για τη διαμόρφωση ειλικρινέστερων αμοιβαίων σχέσεων

14 — Απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-155/91 («οδηγία περί στερεών αποβλήτων») (Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψεις 22 έως 24). Στην υπόθεση εκείνη το Κοινοβούλιο, όχι μόνο υποστήριξε την προσφυγή της Επιτροπής με την οποία εζητείτο η ακύρωση μιας οδηγίας λόγω μη ορθής νομικής βάσεως, αλλ' επιπλέον προέβαλλε το ασυμβίβαστο με τη Συνθήκη ενός άρθρου της ίδιας οδηγίας, του οποίου ομοίως ζητούσε την ακύρωση, χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει τεθεί με την προσφυγή της Επιτροπής.

και να αφαιρεθούν από τη διοίκηση τα κατά το μάλλον ή ήττον σαφώς αυταρχικά χαρακτηριστικά της [15].

15. Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο έχει θεσπιστεί στα περισσότερα κράτη μέλη, όπως προκύπτει από σημείωμα που συνέταξε η Υπηρεσία Τεκμηριώσεως του Δικαστηρίου, ρύθμιση, έχουσα σε μερικές περιπτώσεις τυπική ισχύ κανόνα του Συντάγματος [16], η οποία αναγνωρίζει γενικώς στο άτομο το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά έγγραφα. Η ρύθμιση αυτή σκοπεί, προς παντός, να επιτρέψει σε όποιον μετέχει σε μια διοικητική διαδικασία να προβάλει προσηκόντως τη δική του άποψη: προς τούτο, η εν λόγω ρύθμιση συμπληρώνει το δικαίωμα άμυνας. Δεύτερον, η πρόσβαση στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια αρχή αποβλέπει σε αύξηση του βαθμού συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων της διοικήσεως και, συνεπώς, η δυνατότητα προσβάσεως αναγνωρίζεται ανεξαρτήτως του αν ο ενδιαφερόμενος αποδεικνύει ότι έχει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον. Με άλλα λόγια, δεν είναι πλέον αλήθεια ότι το παν είναι απόρρητο εκτός αυτού που χαρακτηρίζεται ρητώς ως προσιτό, αλλά ακριβώς το αντίθετο.

Το δικαίωμα προσβάσεως υπόκειται συνήθως σε εξαιρέσεις οι οποίες απαριθμούνται ρητώς και ανάγονται στην ανάγκη προστασίας συγκεκριμένων γενικών δημοσίων συμφερόντων ή της ιδιωτικής ζωής των προσώπων. Πρόκειται, σε μεγάλο βαθμό, για τις ίδιες εξαιρέσεις που προβλέπονται από τον κώδικα συμπεριφοράς και την απόφαση 93/731: δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, ορθή διεξαγωγή ανακρίσεων σε περίπτωση τελέσεως ποινικών αδικημάτων, βιομηχανικό απόρρητο, δικαίωμα εχεμυθείας κ.λπ.

Αυτό που είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ξανά είναι ότι η ρύθμιση αυτή συνεπάγεται την οριστική εγκατάλειψη του απορρήτου, ως γενικής αρχής σχετικής με την παροχή πληροφοριών ως προς τη δράση των δημοσίων αρχών, και την αναγνώριση του ότι το δικαίωμα των πολιτών να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες που βρίσκονται στην κατοχή των δημοσίων αρχών αποτελεί

15 — Συναφώς, βλ. το έγγραφο της Επιτροπής «Πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση», το οποίο προσαρτάται στην αναφερθείσα στην υποσημείωση 7 ανακοίνωση της 5ης Μαΐου 1993, COM(93) 191 τελικό· βλ., επίσης, D. Curtin και H. Meijers: «The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?», στο *Common Market Law Review*, 1995, σ. 391 επ.

16 — Τούτο συμβαίνει στο Βέλγιο (άρθρο 32 του κωδικοποιημένου κειμένου του Συντάγματος, της 17ης Φεβρουαρίου 1994, το οποίο εισήχθη με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1993 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1995), στην Ισπανία (όπου το γενικό δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές απορρέει από την αρχή της δημοσιότητας των πράξεων των τριών εξουσιών, της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής, η οποία καθιερώνεται στα άρθρα 9, τρίτο εδάφιο, 80, 105 και 120 του Συντάγματος), στη Φινλανδία (άρθρο 10, δεύτερο εδάφιο, του Συντάγματος της 17ης Ιουλίου 1919, όπως αναθεωρήθηκε κατά το τρέχον έτος και τέθηκε σε ισχύ την 1η Αυγούστου 1995, το οποίο συνδέει το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα με την ελευθερία εκφράσεως), στις Κάτω Χώρες (άρθρο 110 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 1983), στην Πορτογαλία (άρθρο 268 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 1989) και στη Σουηδία (όπου το δικαίωμα προσβάσεως στα δημόσια έγγραφα καθιερώθηκε με τον, συνταγματικής τάξεως, νόμο του 1766 περί ελευθεροτυπίας). Όσον αφορά την Αυστρία, πρέπει να επισημανθεί ότι, κατόπιν συνταγματικής αναθεωρήσεως γενομένης το 1987, το άρθρο 20 του Συντάγματος επιβάλλει την υποχρέωση των δημοσίων αρχών να καθιστούν προσιτές τις πληροφορίες που βρίσκονται στην κατοχή τους. Εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν δημιουργεί δικαίωμα υπέρ των ιδιωτών, αλλά μόνον την υποχρέωση του νομοθέτη, σε επίπεδο ομοσπονδίας και σε επίπεδο ομοσπόνδων κρατών, να καθιερώσει το δικαίωμα αυτό: τούτο συνέβη με μια σειρά νόμων οι οποίοι εκδόθηκαν κατά τα έτη 1987-1990. Εξάλλου, γενική ρύθμιση περί του δικαιώματος προσβάσεως, θεσπισθείσα με συνήθη νόμο, υφίσταται στη Δανία (νόμοι 571 και 572 της 19ης Δεκεμβρίου 1985), στη Γαλλία (νόμοι 78-17 της 6ης Ιανουαρίου 1978, 78-573 της 17ης Ιουλίου 1978, και 79-18 της 3ης Ιανουαρίου 1979), στην Ελλάδα (νόμος 1599/1986, όπου, όμως, το δικαίωμα υπόκειται σε πολυάριθμες προϋποθέσεις και εξαιρέσεις) και στην Ιταλία (νόμος 241 της 7ης Αυγούστου 1990, ο οποίος παρέχει το δικαίωμα προσβάσεως μόνο σε όσους έχουν έννομο συμφέρον).
Τέλος, στις χώρες όπου δεν υπάρχει γενική ρύθμιση για το δικαίωμα προσβάσεως, τούτο προβλέπεται πάντως από πολυάριθμους ειδικούς νόμους, οι οποίοι ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα.

έκφραση της δημοκρατικής αρχής και, συνεπώς, συμβάλλει στο να καθοριστεί η ίδια η μορφή του κράτους.

16. Το ότι η ύπαρξη ενημερωμένης κοινής γνώμης αποτελεί ουσιώδες στοιχείο κάθε δημοκρατικού συστήματος έχει επίσης αναγνωριστεί με διάφορες αποφάσεις και συστάσεις της Συνελεύσεως και της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Συναφώς, μπορεί να αναφερθεί, για παράδειγμα, η σύσταση της Συνελεύσεως υπ' αριθ. 854 (1979), της 1ης Φεβρουαρίου 1979 [17], με την οποία εκφράζεται η ευχή να εξασφαλιστεί, επιφυλασσομένων των αναποφεύκτων εξαιρέσεων, η πρόσβαση του κοινού στα διοικητικά έγγραφα και, ειδικότερα, να αναγνωριστεί το δικαίωμα αιτήσεως και λήψεως πληροφοριών από τα κυβερνητικά όργανα και τις κυβερνητικές υπηρεσίες. Αναμφίβολης σημασίας είναι επίσης η σύσταση της Επιτροπής των Υπουργών υπ' αριθ. R(81) 19, της 25ης Νοεμβρίου 1981 [18], με την οποία ακριβώς, «λαμβανομένης υπόψη της σημασίας που έχει για το κοινό σε μια δημοκρατική κοινωνία η προσήκουσα πληροφόρηση ως προς τον δημόσιο βίο» («considérant l'importance que revêt pour le public dans une société démocratique une information appropriée sur la vie publique»), καλούνται τα κράτη μέλη να προβλέψουν νομοθετικά ένα αυτόματο δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να είναι υποχρεωμένος να διευκρινίσει τους λόγους της αιτήσεώς του. Τέλος, επισημαίνω τη «Δήλωση σχετικά με τα μέσα μαζικής ενημερώσεως σε μια δημοκρατική κοινωνία» («Déclaration sur les médias dans une société démocratique»), η οποία έγινε κατά τη διάρκεια της διεξαχθείσας στην Πράγα τον Δεκέμβριο του 1994 τέταρτης ευρωπαϊκής υπουργικής συνδιασκέψεως επί της πολιτικής στον τομέα των μέσων μαζικής ενημερώσεως και με την οποία οι μετέχοντες συνέστησαν στην Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να εξετάσει «τη σκοπιμότητα εκπονήσεως δεσμευτικής νομικής πράξεως ή άλλων μέτρων που να καθορίζουν τις βασικές αρχές όσον αφορά το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές» («l'opportunité de préparer un instrument juridique contraignant ou d'autres mesures fixant des principes de base concernant le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques»). Μπορεί να θεωρηθεί ότι το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες διαμορφώνεται, όλο και εντονότερα, σε θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα.

Στις πράξεις του Συμβουλίου της Ευρώπης που ανέφερα ανωτέρω καθιερώνεται ιδίως ένας σύνδεσμος μεταξύ του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των δημοσίων αρχών και της ελευθερίας εκφράσεως και πληροφορήσεως την οποία εξασφαλίζει το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών. Το δικαίωμα αυτό, όπως ορθώς υπενθύμισε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποτελεί επίσης απόρροια της «ελευθερίας ερεύνης, λήψεως ή διαδόσεως πληροφοριών και ιδεών πάσης φύσεως», την οποία εξασφαλίζει το άρθρο 19 του Διεθνούς Συμφώνου περί των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που υπεγράφη στη Νέα Υόρκη στις 19 Δεκεμβρίου 1966.

Συνεπώς, τόσο στο επίπεδο του συμβατικού διεθνούς δικαίου, όσο και στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, παρατηρείται μια προοδευτική και ολοένα εντονότερη εδραίωση του δικαιώματος του ατόμου να αποκτά πρόσβαση στις επίσημες πληροφορίες, είτε ως εξέλιξη δικαιωμάτων που αναγνωρίζονταν προηγουμένως στο άτομο είτε

17 — Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Textes adoptés, 30ème session ordinaire, 3ème partie, janvier-février 1979.

18 — Conseil de l'Europe, Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des ministres portant sur les droits de l'homme, 1949-1987, Strasbourg, 1989, σ. 96.

ως αυτοτελές δικαίωμα, προϊόν μιας εξελίξεως της αντιλήψεως περί των σχέσεων μεταξύ διοικήσεως και πολιτών ή, γενικότερα, μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων.

17. Στην κοινοτική έννομη τάξη δεν υφίσταται μέχρι σήμερα γενική ρύθμιση σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα θεσμικά όργανα. Μόνο μερικοί ειδικοί κανόνες, οι οποίοι επιβάλλουν τη δημοσιότητα ή το απόρρητο συγκεκριμένων πράξεων ή πληροφοριών, προβλέπονται από τις Συνθήκες και από κείμενα του παραγώγου δικαίου. Τούτο συμβαίνει, για παράδειγμα, με το άρθρο 191, παράγραφος 2, της Συνθήκης, το οποίο προβλέπει τη δημοσίευση των κανονισμών του Συμβουλίου και της Επιτροπής, καθώς και των οδηγιών που απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη, εξαρτώντας από τη δημοσίευση αυτή την ίδια την έναρξη ισχύος των εν λόγω πράξεων. Ή, ακόμη, με το άρθρο 156 της ίδιας συνθήκης και τις αντίστοιχες διατάξεις των Συνθηκών ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ [19], που επιβάλλουν στην Επιτροπή να δημοσιεύει κατ' έτος γενική έκθεση περί της δραστηριότητος της Κοινότητας. Αντιθέτως, για την προστασία των συμφερόντων των κρατών μελών σχετικά με την εθνική τους άμυνα, τα άρθρα 24 έως 27 της Συνθήκης ΕΚΑΕ καθιερώνουν ένα καθεστώς απορρήτου των πληροφοριών που αποκτώνται από τα κοινοτικά όργανα κατά την εκτέλεση προγραμμάτων πυρηνικών ερευνών. Εξάλλου, προς προστασία ειδικά του εμπορικού και βιομηχανικού απορρήτου των επιχειρήσεων, το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ, το άρθρο 214 της Συνθήκης ΕΚ, καθώς και το άρθρο 20 του κανονισμού 17/62 [20], ο οποίος αφορά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης ΕΚ, επιβάλλουν στην Επιτροπή καθώς και στους υπαλλήλους της την απαγόρευση να μεταδίδουν ορισμένες πληροφορίες που συλλέγουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί.

18. Μπορεί να λεχθεί ότι η απόφαση 93/731 έχει πράγματι, όπως υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, τον σκοπό ακριβώς να θεσπίσει μια τέτοια γενική ρύθμιση περί προσβάσεως του κοινού στα επίσημα έγγραφα, ή τουλάχιστον σε αυτά που κατέχει το Συμβούλιο, και συνεπώς ότι δημιουργεί ενδεχομένως υπέρ των ιδιωτών το δικαίωμα να λαμβάνουν τις πληροφορίες που ζητούν;

Δεν θεωρώ ότι αυτό μπορεί να είναι το περιεχόμενο που πρέπει να αποδοθεί στην επίμαχη πράξη. Πράγματι, τόσο η μορφή όσο και το περιεχόμενο της αποφάσεως αποδεικνύουν ότι, σε τελική ανάλυση, σκοπός της είναι να μορφοποιήσει και να δημοσιοποιήσει την πρακτική που ακολουθούσε το Συμβούλιο κατά την εξέταση των αιτήσεων προσβάσεως στα έγγραφα, επιφέροντας στην πρακτική αυτή τις αναγκαίες αλλαγές για να εξασφαλιστεί πραγματική δημοσιότητα των εργασιών του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο της μεγαλύτερης διαφάνειας της κοινοτικής δράσεως, για την οποία εκφράστηκε ευχή με την υπομνησθείσα δήλωση αριθ. 17 η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι ενδιαφερόμενοι αποκτούν έτσι τη δυνατότητα να γνωρίζουν με ακρίβεια τους εσωτερικούς κανόνες που εφαρμόζουν στον

19 — Τα άρθρα 17 της Συνθήκης ΕΚΑΧ και 125 της Συνθήκης ΕΚΑΕ.

20 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 6ης Φεβρουαρίου 1962, πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25).

τομέα αυτόν οι αρμόδιες υπηρεσίες του οργάνου.

19. Συνεπώς, έχει δίκαιο το Συμβούλιο όταν ισχυρίζεται ότι οι βαλλόμενες διατάξεις αποτελούν μέτρα οργανώσεως της εσωτερικής του λειτουργίας και δεν δημιουργούν, αυτές καθαυτές, κανένα δικαίωμα για πληροφόρηση. 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 [21] και το άρθρο ΣΤ των κοινών διατάξεων [22]. 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. Πράγματι, το δικαίωμα αυτό είναι απαράβατη προϋπόθεση για να υπάρχει αποτελεσματικός έλεγχος της κοινής γνώμης επί του έργου των δημοσίων αρχών. Συνεπώς, η δημοκρατική αρχή, με το περιεχόμενο που αποκτά προοδευτικώς 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: υπό το πνεύμα αυτό, δηλαδή ως επιταγή συνδεδεμένη με τον σεβασμό των δικαιωμάτων υπερασπίσεως, το δικαίωμα προσβάσεως έχει αναγνωριστεί και προστατεύεται στην κοινοτική έννομη τάξη, ιδίως στο πλαίσιο των κανόνων ανταγωνισμού [23].

Εξάλλου, δεν μπορεί να μην υπογραμμιστεί ότι, τουλάχιστον όσον αφορά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, η δημοσιότητα των κοινοβουλευτικών εργασιών αποτελεί κοινή αρχή στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών.

20. Επομένως, είναι τελείως διαφορετικό το ζήτημα που αφορά τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων να προβάλουν την παράλειψη τηρήσεως των διατάξεων της αποφάσεως 93/731, άπαξ αναγνωριστεί ότι η εν λόγω πράξη εκδόθηκε κατά την άσκηση της ανήκουσας σε κάθε όργανο «εξουσίας αυτορρυθμίσεως». Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει ήδη διευκρινίσει — και, εξάλλου, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν το αμφισβητεί — ότι η δυνατότητα αυτή πρέπει να γίνεται δεκτή σε όλες τις περιπτώσεις που ο εσωτερικός κανόνας σκοπεί και στην προστασία των ιδιωτών [24]. Τούτο συμβαίνει, ιδίως, όταν ένα συγκεκριμένο μέτρο σκοπεί να καθορίσει τον τρόπο ασκήσεως μιας δραστηριότητας που συνεπάγεται επαφή με τρίτους. Γενικότερα, κατά πάγια νομολογία

21 — Βλ., ιδίως, το τρίτο και το πέμπτο εδάφιο του προοιμίου, όπου τα συμβαλλόμενα μέρη επιβεβαιώνουν «την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου» και διακηρύσσουν την κοινή βούλησή τους «να ενισχύσουν τη δημοκρατική και αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων προκειμένου να τους παράσχουν τη δυνατότητα να διεκπεραιώνουν καλύτερα τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί, μέσα σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο».

22 — Το άρθρο ΣΓ, παράγραφος 1, ορίζει ότι «η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές».

23 — Η έκταση και τα όρια του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει η Επιτροπή έχουν διευκρινιστεί, ως γνωστόν, με σωρεία αποφάσεων του Δικαστηρίου: βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 85/76, Hoffmann-La Roche (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 215, ιδίως σκέψεις 9 έως 16), της 29ης Οκτωβρίου 1980 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής («FEDETAB») (Συλλογή τόμος 1980/ΙΙΙ, σ. 207, ιδίως σκέψεις 36 έως 40), της 9ης Νοεμβρίου 1983 στην υπόθεση 322/81, Michelin κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 3461, ιδίως σκέψεις 5 έως 10), και της 3ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-62/86, AKZO κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. Ι-3359, ιδίως σκέψεις 15 έως 24).

24 — Βλ., συναφώς, εκτός των προαναφερθεισών στις υποσημειώσεις 12 και 13 αποφάσεων Nakajima κατά Συμβουλίου και Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., τις αποφάσεις της 17ης Ιανουαρίου 1984 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 43/82 και 63/82, VBVB και VBBB κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 19, σκέψη 14), και της 11ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-200/89, FUNOC κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. Ι-3669, σκέψη 14).

αναγνωρίζεται ότι, κάθε φορά που θεσπίζονται κανόνες συμπεριφοράς, τα όργανα δεν μπορούν στη συνέχεια να παρεκκλίνουν από αυτούς χωρίς να διευκρινίζουν τους σχετικούς λόγους και ότι, αν πράξουν αυτό, παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως [25].

Συνεπώς, επί της βάσεως αυτής, κάλλιστα είναι δυνατόν οι ενδιαφερόμενοι να αξιώσουν από το Συμβούλιο την τήρηση των κανόνων που επέβαλε στον εαυτό του για την εξέταση των αιτήσεων προσβάσεως στα έγγραφα· εντούτοις, η δυνατότητα επικλήσεως των ως άνω κανόνων καθόλου δεν σημαίνει ότι οι κανόνες αυτοί είναι εκείνοι επί των οποίων στηρίζεται το δικαίωμα πληροφορήσεως των πολιτών. Το δικαίωμα αυτό, όπως ελέχθη, προϋπήρχε της εκδόσεως του νέου εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου και της αποφάσεως 93/731. Συνεπώς, οι βαλλόμενες πράξεις περιορίζονται να οργανώσουν τη λειτουργία του οργάνου λαμβάνοντας υπόψη το δικαίωμα αυτό· εξάλλου, ούτε θα μπορούσε να είναι διαφορετικό το περιεχόμενο των πράξεων αυτών, καθότι ακριβώς η προεπιλεγείσα για την έκδοσή τους νομική βάση αποδεικνύει ότι αυτός ήταν ο επιδιωκόμενος στόχος και όχι κανένας άλλος.

21. Από τα ανωτέρω προκύπτει επίσης ότι, κατά την αξιολόγηση της νομιμότητας μιας αποφάσεως με την οποία δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε συγκεκριμένο έγγραφο, ο κοινοτικός δικαστής θα πρέπει οπωσδήποτε να εξακριβώσει αν εξασφαλίζεται η αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται συναφώς στους ιδιώτες. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να θεωρείται παράνομη 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.

Θεωρώ ότι ακριβώς αυτό είναι το περιεχόμενο της αποφάσεως στην υπόθεση Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου [26], όπου το Πρωτοδικείο κλήθηκε για πρώτη φορά να λάβει θέση επί του ζητήματος. Στην υπόθεση εκείνη, το Πρωτοδικείο θεώρησε παράνομη την άρνηση του Συμβουλίου να επιτρέψει την πρόσβαση σε μερικά έγγραφα, άρνηση την οποία είχε αντιτάξει το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731 — δηλαδή επικαλούμενο την ανάγκη προστασίας του απορρήτου των διασκέψεών του — για τον λόγο ότι δεν είχε αποδειχθεί ότι το Συμβούλιο είχε προβεί σε πραγματική συγκριτική αξιολόγηση των συγκρουομένων συμφερόντων. Εντεύθεν προκύπτει, πρώτον, η αναγνώριση της δημοσιότητας ως αρχής διαπνέουσας τη δράση των κοινοτικών οργάνων: μόνο συγκεκριμένα και σαφώς προσδιορισμένα συμφέροντα μπορούν να δικαιολογούν τη θυσία του ανήκοντος στους πολίτες δικαιώματος πληροφορήσεως. Δεύτερον, για το Πρωτοδικείο είναι σαφές ότι το περιεχόμενο και τα όρια του δικαιώματος αυτού δεν καθορίζονται στην απόφαση 93/731: μόνον έτσι μπορεί να κατανοηθεί η ακύρωση στην υπόθεση εκείνη της εκ μέρους του Συμβουλίου απορρίψεως της αιτήσεως προσβάσεως, απορρίψεως η οποία άλλως θα έπρεπε να είχε θεωρηθεί σύμφωνη με όσα προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2.

25 — Βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 30ής Ιανουαρίου 1974 στην υπόθεση 148/73, Louwage κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σ. 63, σκέψη 12), και της 10ης Δεκεμβρίου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 181/86 έως 184/86, Del Plato κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4991, σκέψη 10)· το Πρωτοδικείο επανέλαβε την αρχή αυτή με την απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 1991 στην υπόθεση T-63/89, Latham κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. II-19, σκέψη 25).

26 — Απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1995 στην υπόθεση T-194/94 (Συλλογή 1995, σ. II-2765).

22. Εν κατακλείδι, συμφωνώ με την Ολλανδική Κυβέρνηση ως προς τη σκοπιμότητα ή ίσως και την ανάγκη να θεσπιστεί διά της «νομοθετικής» οδού γενική ρύθμιση περί της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν όλα τα κοινοτικά όργανα, η οποία, σεβόμενη το ανήκον στους πολίτες δικαίωμα πληροφορήσεως, να καθορίζει επακριβώς τον τρόπο και τα όρια της προσβάσεως, ενδεχομένως δε σε σχέση με τις διάφορες λειτουργίες που επιτελούν τα όργανα. Εντούτοις, ελλείψει μιας τέτοιας ρυθμίσεως και επιφυλασσομένου φυσικά του ελέγχου του κοινοτικού δικαστή επί των αποφάσεων με τις οποίες, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο, δεν μπορεί να μη γίνει δεκτό ότι τα όργανα είναι αρμόδια, βάσει της «εξουσίας αυτορρυθμίσεως» που αναγνωρίζεται σε κάθε ένα από αυτά, να ρυθμίζουν αυτοτελώς το ζήτημα, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις της εξετάσεως των αιτήσεων προσβάσεως.

23. Τέλος, όσον αφορά τον κώδικα συμπεριφοράς, η πράξη αυτή περιορίζεται να καθορίσει τις κοινές αρχές και προϋποθέσεις που η Επιτροπή και το Συμβούλιο προετίθεντο να εφαρμόσουν κατά τη ρύθμιση της προσβάσεως στα έγγραφα· συγχρόνως η εν λόγω πράξη προέβλεψε ότι τα δύο αυτά όργανα όφειλαν να τη θέσουν σε εφαρμογή εκδίδοντας, αυτά τα ίδια, κανονιστικές διατάξεις. Συνεπώς, πρόκειται περί συμφωνίας πολιτικού ουσιαστικώς χαρακτήρα, σύμφωνα με τον κύριο ισχυρισμό της ίδιας της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, και η συμφωνία αυτή ουδόλως προορίζεται να παράγει έννομα αποτελέσματα.

Συνεπώς, ο κώδικας συμπεριφοράς, μη έχοντας παραγάγει έννομα αποτελέσματα και μη αποβλέποντας στην παραγωγή τέτοιων αποτελεσμάτων, κατά την έκφραση που χρησιμοποιεί συναφώς το Δικαστήριο, δεν είναι δεκτικός προσφυγής ακυρώσεως [27].

24. Μια τελευταία λέξη ως προς τα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με τη λύση που προτείνω, θα έπρεπε κανονικά να καταδικαστεί σε αυτά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών. Πράγματι, το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου ορίζει ότι, όταν υπάρχει σχετικό αίτημα, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, «ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα». Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη της θεμελιώδους σημασίας του ζητήματος που ήγειρε η υπό κρίση προσφυγή — δηλαδή του ζητήματος της δημοκρατικής εξελίξεως της Κοινότητας — και του γεγονότος ότι, καίτοι απέρριψα τις συγκεκριμένες επικρίσεις που αποτελούν τη βάση της εν λόγω προσφυγής, δεν μπορώ να μη συμμεριστώ την άποψη που υποστήριξε εν γένει η Ολλανδική Κυβέρνηση ως προς το δικαίωμα πληροφορήσεως, ιδίως δε ως προς την ανάγκη υπάρξεως γενικής ρυθμίσεως επί του θέματος, προτείνω στο Δικαστήριο, κατ' εξαίρεση, να συμψηφίσει τα δικαστικά έξοδα. Με τον τρόπο αυτό μάλιστα θα επισημανθεί στα κοινοτικά όργανα το επείγον του έργου που καλούνται να επιτελέσουν στο πεδίο αυτό.

27 — Συνεπώς, η φύση της πράξεως αυτής είναι θεμελιωδώς διαφορετική τόσο της φύσεως του «κώδικα συμπεριφοράς» που αφορούσε η απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1991 στην υπόθεση C-303/90, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-5315, ιδίως σκέψη 9), όσο και της φύσεως άλλων πράξεων, για τις οποίες το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι είναι δεκτικές προσφυγής, καθότι, καίτοι δεν πληρούν μερικές τυπικές προϋποθέσεις, εμφανίζονται πάντως ικανές να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα, βάσει του ουσιαστικού περιεχομένου τους: βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής («υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσεως») (Συλλογή 1990, σ. I-3571, ιδίως σκέψη 8), και της 16ης Ιουνίου 1993 στην υπόθεση C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής («ανακοίνωση κρατικών ενισχύσεων») (Συλλογή 1993, σ. I-3283, ιδίως σκέψη 9).

25. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο:

— να κηρύξει την προσφυγή απαράδεκτη κατά το μέρος που ζητείται η ακύρωση της πράξεως 93/730/ΕΚ που φέρει τον τίτλο «Κώδικας συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής»·

— να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά·

— να ορίσει ότι κάθε διάδικος, περιλαμβανομένων και των παρεμβαινόντων, θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα.