



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση T-796/14

Philip Morris Ltd
κατά
Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Πρόσβαση στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Έγγραφα συνταχθέντα στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών εκδόσεως της οδηγίας για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων — Άρνηση προσβάσεως — Εξαίρεση σχετική με την προστασία των δικαστικών διαδικασιών και των νομικών συμβουλών — Εξαίρεση σχετική με την προστασία της διαδικασίας που οδηγεί στη λήψη αποφάσεων — Υπέρτερο δημόσιο συμφέρον»

Περίληψη – Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 15ης Σεπτεμβρίου 2016

- Προσφυγή ακυρώσεως — Λόγοι — Έλλειψη αιτιολογίας ή ανεπαρκής αιτιολογία — Λόγος διαφορετικός από εκείνον που αφορά την ουσιαστική νομιμότητα*
(Άρθρα 263 ΣΛΕΕ και 296 ΣΛΕΕ)
- Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Υποχρέωση αιτιολογήσεως — Περιεχόμενο*
(Άρθρο 296 ΣΛΕΕ· κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4)
- Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Αυστηρή ερμηνεία και εφαρμογή — Υποχρέωση συγκεκριμένης και εξατομικευμένης εξετάσεως για τα έγγραφα που υπάγονται σε εξαίρεση — Περιεχόμενο*
(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, αιτιολογικές σκέψεις 1, 2 και 4 και άρθρο 1 και 4)
- Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Υποχρέωση σταθμίσεως των συμφερόντων που διακυβεύονται — Περιεχόμενο σχετικά με τα έγγραφα που αποτελούν τη βάση της νομοθετικής διαδικασίας*
(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, αιτιολογικές σκέψεις 2 και 6 και άρθρο 4)

5. Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Προστασία των νομικών συμβουλών — Υποχρέωση του θεσμικού οργάνου να εξετάζει τη φύση της οικείας πράξεως ως νομικής συμβουλής και τη συγκεκριμένη δυνατότητα προσβολής της προστασίας των νομικών συμβουλών και να εξακριβώνει την έλλειψη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση του ζητούμενου εγγράφου — Δημοσιοποίηση των νομικών συμβουλών που συνδέονται με τη νομοθετική διαδικασία — Υποχρέωση του θεσμικού οργάνου να αιτιολογεί εμπειριστατωμένα κάθε απόφαση με την οποία αρνείται μια τέτοια πρόσβαση

(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4 § 2, 2η περίπτωση)

6. Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Προστασία των νομικών συμβουλών — Περιεχόμενο — Άρνηση δημοσιοποίησης συμβουλής νομικής υπηρεσίας θεσμικού οργάνου αφορώσας νομοθετική πράξη που αποτελεί το αντικείμενο προσφυγής ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και του δικαστή της Ένωσης — Επιτρέπεται

(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4 § 2, 2η περίπτωση)

7. Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Προστασία των δικαστικών διαδικασιών — Περιεχόμενο — Υπομνήματα που προσκομίζονται από την Επιτροπή ενώπιον του δικαστή της Ένωσης σε εκκρεμείς υποθέσεις — Γενικό τεκμήριο εφαρμογής της εξαιρέσεως από το δικαίωμα προσβάσεως — Εφαρμογή σε περατωθείσες υποθέσεις — Προϋποθέσεις

(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4 § 2, 2η περίπτωση)

8. Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Προστασία των δικαστικών διαδικασιών — Πεδίο εφαρμογής — Έγγραφα που δεν έχουν συνταχθεί μόνο για τις ανάγκες μιας δικαστικής διαδικασίας τα οποία είναι όμως ικανά να θίξουν τη δυνατότητα άμυνας του θεσμικού οργάνου που εμπλέκεται στην οικεία διαδικασία — Εμπίπτουν — Προϋποθέσεις

(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4 § 2, 2η περίπτωση)

9. Θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα — Κανονισμός 1049/2001 — Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα — Προστασία των δικαστικών διαδικασιών — Περιεχόμενο — Άρνηση δημοσιοποίησης εγγράφων ικανών να πλήξουν τη θέση του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου και αρχή της ισότητας των όπλων στο πλαίσιο εκκρεμούς διαδικασίας — Επιτρέπεται

(Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 4 § 2, 2η περίπτωση)

1. Βλ. το κείμενο της αποφάσεως.

(βλ. σκέψη 28)

2. Βλ. το κείμενο της αποφάσεως.

(βλ. σκέψεις 29-31)

3. Βλ. το κείμενο της αποφάσεως.

(βλ. σκέψεις 50-54)

4. Όταν θεσμικό όργανο εφαρμόζει κάποια από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οφείλει να σταθμίζει το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί μέσω της μη γνωστοποίησεως του οικείου εγγράφου ιδίως με το γενικό συμφέρον να επιτραπεί η πρόσβαση στο συγκεκριμένο έγγραφο, λαμβανομένων υπόψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν, όπως επισημαίνει και η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1049/2001, από μια αυξημένη διαφάνεια, τα οποία συνίστανται στην καλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, καθώς και στη μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοικήσεως έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα.

Προφανώς, οι εκτιμήσεις αυτές αποκτούν όλως ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά τα έγγραφα της Επιτροπής τα οποία συντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας. Πράγματι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 1049/2001, πρέπει να εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα ακριβώς στις περιπτώσεις αυτές. Η διαφάνεια, εν προκειμένω, συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση νομοθετικής πράξεως. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών του δικαιωμάτων.

(βλ. σκέψεις 55, 56)

5. Όσον αφορά την προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εξαίρεση σχετικά με τις νομικές συμβουλές, η εξέταση την οποία οφείλει να πραγματοποιεί το οικείο θεσμικό όργανο όταν του ζητείται να δημοσιοποιήσει έγγραφο πρέπει οπωσδήποτε να γίνεται σε τρία στάδια, που αντιστοιχούν στα τρία κριτήρια της διατάξεως αυτής. Έτσι, το θεσμικό όργανο πρέπει σε πρώτο στάδιο να βεβαιωθεί ότι το έγγραφο του οποίου ζητείται η δημοσιοποίηση περιέχει όντως νομική συμβουλή. Σε δεύτερο στάδιο, οφείλει να εξετάσει αν η δημοσιοποίηση εκείνων των τμημάτων του επίμαχου εγγράφου που έχει διαπιστωθεί ότι αφορούν νομικές συμβουλές θα έθιγε την προστασία της οποίας πρέπει να απολαύουν οι τελευταίες, υπό την έννοια ότι θα έβλαπτε το δικό του συμφέρον να ζητεί και να λαμβάνει ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις νομικές συμβουλές. Ο κίνδυνος προσβολής του συμφέροντος αυτού, προκειμένου να μπορεί να γίνει επίκλησή του, πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός. Σε τρίτο και τελευταίο στάδιο, το θεσμικό όργανο, εφόσον εκτιμά ότι η δημοσιοποίηση του εγγράφου θα έθιγε την προστασία της οποίας πρέπει να τυγχάνουν οι νομικές συμβουλές, όπως αυτή οριοθετήθηκε ανωτέρω, οφείλει να ελέγξει ότι δεν υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση, ανεξαρτήτως του ότι θίγεται η δική του ικανότητα να ζητεί και να λαμβάνει ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις νομικές συμβουλές.

Καθόσον η δημοσιοποίηση των συμβουλών της Νομικής Υπηρεσίας θεσμικού οργάνου που συντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικών διαδικασιών μπορεί να θίξει το συμφέρον προστασίας της ανεξαρτησίας της εν λόγω υπηρεσίας, ο κίνδυνος αυτός θα πρέπει να σταθμίζεται με τα υπέρτερα δημόσια συμφέροντα τα οποία αποτελούν τη βάση του κανονισμού 1049/2001. Συνιστά τέτοιο υπέρτερο δημόσιο συμφέρον το γεγονός ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων που περιέχουν τη συμβουλή της νομικής υπηρεσίας θεσμικού οργάνου επί νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο διαβουλεύσεως επί νομοθετικών πρωτοβουλιών μπορεί να αυξήσει τη διαφάνεια και το πνεύμα

συνεργασίας της νομοθετικής διαδικασίας και να ενισχύσει το δημοκρατικό δικαίωμα του Ευρωπαίου πολίτη να ελέγχει τις πληροφορίες που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξεως, όπως το δικαίωμα αυτό νοείται ειδικότερα στις αιτιολογικές σκέψεις 2 και 6 του εν λόγω κανονισμού. Κατά συνέπεια, ο εν λόγω κανονισμός επιβάλλει, καταρχήν, μια υποχρέωση δημοσιοποίησης των συμβουλών της νομικής υπηρεσίας θεσμικού οργάνου επί νομοθετικής διαδικασίας. Η διαπίστωση αυτή δεν εμποδίζει ωστόσο τη δυνατότητα, χάριν της προστασίας των νομικών συμβουλών, να μη γίνεται δεκτή η δημοσιοποίηση συγκεκριμένης νομικής συμβουλής που διατυπώνεται στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, αλλά που έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα ή ιδιαίτερα ευρύ περιεχόμενο το οποίο υπερβαίνει το πλαίσιο της επίμαχης νομοθετικής διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή, το οικείο όργανο οφείλει να αιτιολογήσει εμπεριστατωμένα την άρνηση προσβάσεως.

(βλ. σκέψεις 58-62)

6. Ασφαλώς, η άρνηση δημοσιοποίησης νομικής συμβουλής, με την αιτιολογία ότι η δημοσιοποίηση αυτή ενδέχεται να θίξει τη δυνατότητα του θεσμικού οργάνου να υπερασπίσει αργότερα το κύρος νομοθετικής πράξεως ενώπιον δικαστηρίου, δεν μπορεί να δικαιολογεί, ως γενικό επιχείρημα, εξαίρεση από τη διαφάνεια που προβλέπεται από τον κανονισμό 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Τούτο όμως δεν ισχύει όταν, κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως η οποία αρνείται τη δημοσιοποίηση συγκεκριμένης νομικής συμβουλής, που διατυπώνεται στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, αφενός, εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίων κράτους μέλους προσφυγή με την οποία αμφισβητείται το κύρος της οικείας νομικής πράξεως και στο πλαίσιο της οποίας υπάρχει πολύ μεγάλη πιθανότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος και, αφετέρου, έχει ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του δικαστή της Ένωσης από κράτος μέλος που αμφισβητεί το κύρος ορισμένων διατάξεων της ίδιας πράξεως λόγω παραβιάσεως της Συνθήκης ΛΕΕ και της αρχής της αναλογικότητας. Πράγματι, καθόσον το ζητούμενο έγγραφο περιλαμβάνει ορισμένα μη δημοσιοποιούμενα μέρη που αναφέρονται στη συμβουλή της νομικής υπηρεσίας του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου όσον αφορά την αναρμοδιότητα της Ένωσης να νομοθετήσει και στη μη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η δημοσιοποίηση των μερών αυτών ενδέχεται να θίξει την προστασία των νομικών συμβουλών, δηλαδή την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου να ζητεί νομικές συμβουλές και να λαμβάνει ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις συμβουλές, όσον αφορά την υπεράσπιση του κύρους νομοθετικής πράξεως ενώπιον του δικαστή της Ένωσης, επί ίσης βάσεως με τους άλλους διαδίκους. Μια τέτοια όμως δημοσιοποίηση θα αποκάλυπτε τη θέση της νομικής υπηρεσίας του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου πριν καν δοθεί στην ίδια η δυνατότητα να την προβάλλει κατά τη διαδικασία αυτή, ενώ καμία παρόμοια υποχρέωση δεν βαρύνει τον αντίδικό της.

(βλ. σκέψεις 65-67, 69, 70)

7. Βλ. το κείμενο της αποφάσεως.

(βλ. σκέψεις 77-83)

8. Η αρχή της ισότητας των όπλων καθώς και η ορθή απονομή της δικαιοσύνης βρίσκονται στο επίκεντρο της εξαιρέσεως περί προστασίας των δικαστικών διαδικασιών που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Η ανάγκη όμως εξασφάλισης της ισότητας των όπλων ενώπιον του δικαστή δικαιολογεί την προστασία όχι μόνον των εγγράφων που συντάσσονται αποκλειστικά για τις ανάγκες μιας συγκεκριμένης διαφοράς, όπως τα υπομνήματα, αλλά και των εγγράφων των οποίων η δημοσιοποίηση είναι ικανή να θίξει, στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαφοράς, την ισότητα αυτή, που συνδέεται στενά με την ίδια την έννοια της δίκαιης δίκης. Ωστόσο, για να είναι δυνατή η εφαρμογή της ως άνω εξαιρέσεως πρέπει τα ζητούμενα έγγραφα, κατά τον χρόνο λήψεως της αποφάσεως που αρνείται την πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα, να είναι κρίσιμα για εκκρεμή διαφορά ενώπιον του δικαστή της Ένωσης, για την οποία το

εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο επικαλείται την εξαίρεση, και η δημοσιοποίησή τους, έστω και αν τα εν λόγω έγγραφα δεν έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο εκκρεμούς δικαστικής διαδικασίας, να προσβάλλει την αρχή της ισότητας των όπλων και ενδεχομένως τη δυνατότητα άμυνας του εμπλεκόμενου στην εν λόγω διαδικασία θεσμικού οργάνου. Με άλλα λόγια, πρέπει τα έγγραφα να αποκαλύπτουν τη θέση του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου επί επίδικων ζητημάτων ανακυπτόντων στην οικεία δικαστική διαδικασία.

Οι ανωτέρω σκέψεις ισχύουν επίσης και για εκκρεμείς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου διαδικασίες κατά τον χρόνο λήψεως αποφάσεως αρνούμενης την πρόσβαση σε ζητούμενα έγγραφα, υπό την προϋπόθεση ότι στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας ή κύρους πράξεως του δικαίου της Ένωσης, έτσι ώστε, λαμβανομένης υπόψη της όλης αλληλουχίας της υποθέσεως, να υφίσταται το ενδεχόμενο υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Στις δύο αυτές περιπτώσεις, μολονότι τα σχετικά έγγραφα δεν έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο συγκεκριμένης δικαστικής διαδικασίας, η ακεραιότητα της δικαστικής διαδικασίας και η ισότητα των όπλων μεταξύ των διαδίκων θα μπορούσαν να θιγούν σοβαρά αν οι διάδικοι είχαν προνομιούχα πρόσβαση σε εσωτερικές πληροφορίες του αντιδίκου έχουσες στενή σχέση με τις νομικές πτυχές εκκρεμούς διαφοράς ή διαφοράς ενδεχόμενης μεν, πλην όμως επικείμενης.

(βλ. σκέψεις 88-90)

9. Η αρχή της ισότητας των όπλων επιτάσσει το θεσμικό όργανο από το οποίο προέρχεται η επίμαχη πράξη να είναι σε θέση να υπερασπίσει ενώπιον του δικαστή, με αποτελεσματικό τρόπο, το κύρος της πράξεώς του. Η εν λόγω δυνατότητα όμως θα θιγόταν σοβαρά αν το θεσμικό όργανο ήταν υποχρεωμένο να αμυνθεί όχι μόνον έναντι των λόγων και των επιχειρημάτων που προβάλλει ο προσφεύγων διάδικος ή στο πλαίσιο μιας μέλλουσας προδικαστικής διαδικασίας, αλλά και έναντι των θέσεων που έχουν διατυπωθεί στο πλαίσιο των εσωτερικών του υπηρεσιών σχετικά με το κύρος διαφόρων επιλογών που συζητήθηκαν κατά τη διαδικασία καταρτίσεως της οικείας πράξεως. Ειδικότερα, στον τομέα της προσβάσεως στα έγγραφα, η δημοσιοποίηση εγγράφων που περιέχουν τέτοιου είδους θέσεις είναι ικανή υποχρεώσει, στην πράξη, το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο να αμυνθεί έναντι εκτιμήσεων του δικού του προσωπικού οι οποίες τελικά δεν υιοθετήθηκαν. Η περίπτωση αυτή μπορεί να ανατρέψει την ισορροπία μεταξύ των διαδίκων σε δικαστική διαδικασία, καθόσον ο προσφεύγων διάδικος δεν μπορεί να υποχρεωθεί να αποκαλύψει τέτοιου είδους εσωτερικές εκτιμήσεις.

Επομένως, η δημοσιοποίηση τέτοιων εγγράφων στο κοινό ενώ εκκρεμεί δικαστική διαδικασία σχετική με την ερμηνεία και το κύρος της οικείας πράξεως μπορεί να προσβάλει την αμυντική θέση του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου καθώς και την αρχή της ισότητας των όπλων, καθόσον με τον τρόπο αυτόν θα αποκαλύπτονται εξ αρχής οι νομικής φύσεως εσωτερικές θέσεις των υπηρεσιών του επί επίδικων ζητημάτων, ενώ καμία παρόμοια υποχρέωση δεν επιβάλλεται στον αντίδικό του.

(βλ. σκέψεις 97, 98)