

# To ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1/2011

[www.tosyntagma.gr](http://www.tosyntagma.gr)



[www.ant-sakkoulas.gr](http://www.ant-sakkoulas.gr)



## *Επίκαιρα θέματα*

Πρόσβαση στα έγγραφα και προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με αφορμή πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΓΕΝΙΑΣ Β. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ  
Επίκουρης Καθηγήτριας Νομικής ΑΠΘ

### **Εισαγωγή**

1. Κατά την εύστοχη διαπίστωση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, «η νέα απειλή για τη διαφάνεια έγκειται στον υπέρμετρο ζήλο που επιδεικνύουν οι αρχές κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων»<sup>1</sup>. Πράγματι, παρατηρείται ενίοτε η τάση καταστρατήγησης του σκοπού των σχετικών διατάξεων, ο οποίος έγκειται στην προστασία του ατομικού δικαιώματος για τον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής (άρθρο 8 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προσπιστή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών [ΕΣΔΑ]), και χρησιμοποίησής τους για την υπονόμευση της αρχής της διαφάνειας της δημόσιας δράσης<sup>2</sup>. Πρόκειται για το γνωστό πρόβλημα της

<sup>1</sup> J. SÖDERMAN, Transparency as a fundamental principle of the European Union, (Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 19. Juni 2001) ([www.whi-berlin.de/documents/soederman.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/soederman.pdf)), σ. 16, αρ. περ. 86.

<sup>2</sup> Έγγραφο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή J. SÖDERMAN, της 30ής Σεπτεμβρίου 2002 ([www.ombudsman.europa.eu/letters/en/default.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/default.htm)). Είναι χαρακτηριστικό ότι και στην

εξισορρόπησης των, ενδεχομένως, αντιφατικών αρχών της διαφάνειας και των διαφόρων εκφάνσεών της, αφενός, και της προστασίας της ιδιωτικής ζωής, σε συνδυασμό με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, αφετέρου. Κατά τον Ευρωπαίο Επόπτη Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, «ο συγκερασμός της προστασίας των δεδομένων, της εμπιστευτικότητας και της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα αποτελεί πρόκληση τόσο στο επίπεδο της Ένωσης όσο και σε αυτό των κρατών μελών»<sup>3</sup>. Οι αναπόδραστες αλληλεπιδράσεις και τριβές μεταξύ των ως άνω γενικών αρχών του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και νυν – με την κατάρτιση και τη θέση σε ισχύ του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – «ιστοίμων» θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>4</sup>, τα οποία έχουν άλλωστε πολυσυλλεκτικό χαρακτήρα, στο μέτρο που έκαστο αποτελεί στάθμιση πλειόνων «συνταγματικών» αρχών και αξιών<sup>5</sup>, ρυθμίζονται δε διεξοδικά σε διαφορετικά νομοθετήματα<sup>6</sup>, απα-

ετήσια έκθεση του έτους 2003 του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη επισημαίνεται ότι «μεταξύ των δικαιωμάτων του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, εκείνο που φαίνεται να δοκιμάζεται περισσότερο –και είναι κατ’ εξοχήν κρίσιμο για την οργάνωση της έννομης προστασίας του εκάστοτε ιδιώτη– είναι το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και, μάλιστα, συχνά υπό το πρόσχημα της σύγκρουσής του με την ανάγκη προστασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων», ΔτΑ 23/2004, σ. 931 (976).

<sup>3</sup> ΕΕΠΔ, Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και η προστασία των δεδομένων, περίληψη, Ιούλιος 2005, αρ. 1. CEPD, Communiqué de presse du 24 mars 2011, Protection des données et transparence : le CEDP actualise son guide de bonnes pratiques dans l'administration européenne ([www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)).

<sup>4</sup> Για την εξέλιξη του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών θεσμών οργάνων, βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. LEGER της 10ης Ιουλίου 2001 στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, C-353/99 P, Συμβούλιο κατά Hautala (Συλλογή 2001, σ. I-9565, σημεία 47 επ.), καθώς και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα POIARES MADURO της 18ης Ιουλίου 2007 στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-64/05 P, Σουηδία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. I-11389, σημεία 37 έως 40). Για την εξέλιξη του δικαιώματος της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων σύμφωνα με την οδηγία 95/46/EK, βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα RUIZ-JARABO COLOMER της 22ας Δεκεμβρίου 2008 στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 7ης Μαΐου 2009, C-553/07, Rijkeboer (Συλλογή 2009, σ. I-3889, σημείο 18 επ.).

<sup>5</sup> Σχετικά με την σημασία και τις συνέπειες της στάθμισης και εξισορρόπησης για τη διαμόρφωση του περιεχομένου των συνταγματικών κανόνων, βλ. S.-I. KOUTNATZIS, Kompromissfähige Verfassungsnormen: Grundlagen und Konsequenzen für die Auslegung und Anwendung der Verfassung, Nomos, Baden-Baden 2010. Για τις μεθόδους στάθμι-

σχόλησαν συχνά τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων, με αποκορύφωμα μια σειρά πρόσφατων αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) του 2010, με τις οποίες διευκρινίστηκαν σημαντικές πτυχές του δικαιώματος πρόσβασης υπό το πρίσμα των σχετικών διατάξεων του Χάρτη.

## I. Το νομικό πλαίσιο των δύο δικαιωμάτων

2. Η αρχή της διαφάνειας<sup>7</sup> έχει αποκτήσει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, καθόσον προβάλλεται ως αντιστάθμισμα του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης το οποίο προσάπτεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ως μέσον, αφενός, συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, επίτευξης αποτελεσματικότητας και υπευθυνότητας απέναντί τους. Έτσι, κατά το άρθρο 1 εδ. 2 ΣΕΕ<sup>8</sup>, οι αποφάσεις της Ένωσης λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά, ενώ κατά το άρθρο 11 παρ. 3 ΣΕΕ, η Επιτροπή διασφαλίζει τη διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης μέσω διαβούλεύσεων με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Η ειδικότερη έκφανση της διαφάνειας, δηλαδή το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών ενωσιακών οργάνων, κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΔΕΕ, το οποίο εντάσσεται στις διατάξεις γενικής εφαρμογής και ορίζει ότι «[κ]άθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει

σης μεταξύ συνταγματικών αξιών, βλ., ενδεικτικά, A. RUGGERI, Θεωρία των πηγών του δικαίου και σταθμίσεις μεταξύ των συνταγματικών αξιών, ΤοΣ 6/2003, σ. 978.

<sup>6</sup> Βλ. τη διεξοδική ανάλυση του ζητήματος από τον H. KRANENBORG, Access to documents and data protection in the European Union: on the public nature of personal data, CMLR 2008, σ. 1080. Για τη σχετική προβληματική στην ελληνική έννομη τάξη βλ., αντί πολλών, ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΥ, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.

<sup>7</sup> Κατά την FR. BIGNAMI, Three Generations of Participation Rights Before the European Commission, Law and Contemporary Problems, Vol. 68, 2004, σ. 61 (68), η διαφάνεια, υπό την έννοια της πρόσβασης σε όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες της Κοινότητας, αποτελεί τη δεύτερη γενιά δικαιωμάτων συμμετοχής των πολιτών (μετά τα δικαιώματα άμυνας με βασικό το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης) στη λήψη αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Βλ. και A.-E. PSYKAS, Revitalizing the “liberty of the ancients” through citizen participation in the legislative process, Annaire International des Droits de l’Homme, vol. V/2010, σ. 719 (727).

<sup>8</sup> Μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, την 1η Δεκεμβρίου 2009.

πην καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαιώμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος», αποτελεί δε ελαφρά τροποποίηση του άρθρου 255 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>9</sup>. Οι περαιτέρω αρχές που διέπουν αυτό το δικαιώμα καθώς και οι πρακτικές λεπτομέρειες και οι περιορισμοί της άσκησής του καθορίζονται από τον κανονισμό 1049/2001/EK 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<sup>10</sup>. Γενική κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του συνόλου του δημοσίου τομέα των κρατών μελών περιέχει η οδηγία 2003/98/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης

<sup>9</sup> Όπως επισημαίνει η γενική εισαγγελέας J. KOKOTT, στις προτάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση C-139/07 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, σημείο 64, «με το άρθρο 1, παράγραφος 2, ΕΕ, το άρθρο 255, ΕΚ, το άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τον κανονισμό 1049/2001/EK ανατέθηκε στα θεσμικά όργανα ένα νέο, πρόσθετο καθήκον: οφελούν να είναι σε θέση να παραδώσουν στον πολίτη τα ζητούμενα έγγραφα εφόσον δεν υφίστανται αντίθετα προστατευόμενα συμφέροντα». Σημειώνεται ότι, πριν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την προσθήκη του άρθρου 255 ΣΕΚ, το Δικαστήριο στήριξε την υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων να επιτρέπουν την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφά τους στον δημοκρατικό χαρακτήρα των κοινοτικών οργάνων και στη διασφάλιση της χρηστής διοίκησης κατά την εσωτερική τους λειτουργία (ΔΕΚ της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψη 37).

<sup>10</sup> ΕΕ L 145, σ. 43. Σπηλ έννομη τάξη της Ένωσης απαντούν και κανόνες πρόσβασης εγγράφων σε ειδικούς τομείς της διοικητικής δραστηριότητας. Αναφέρονται ενδεικτικώς η διαφάνεια των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα η ενημέρωση των υποψηφίων και των προσφερόντων, με τα άρθρα 41 της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134, σ. 114) και 49 της οδηγίας 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L 134, σ. 1) αντιστοίχως, και η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, με την οδηγία 2003/4/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/EOK του Συμβουλίου (ΕΕ L 41, σ. 26). Βλ. αναλυτικά Δ. ΛΕΝΤΖΗ, Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 123 επ.

Νοεμβρίου 2003, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα<sup>11</sup>.

3. Περαιτέρω, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών της Ένωσης σε έγγραφα τόσο των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης όσο και των εθνικών οργάνων, όταν εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο, κατοχυρώνεται με το άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>12</sup>, το οποίο αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για την ερμηνεία της σχετικής υποχρέωσης των αρχών αυτών, μετά δε τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας απέκτησε νομική δεσμευτικότητα και ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες<sup>13</sup>. Τέλος, το άρθρο 41 του Χάρτη, που αφορά γενικώς το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, αναφέρει ως ειδικότερη πτυχή του το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του (41 παρ. 2, στοιχείο β'), ως απόρροια του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας στα πλαίσια διαδικασίας που μπορεί να καταλήξει σε επιβολή κυρώσεων, ιδίως προστίμων ή χρηματικών ποινών<sup>14</sup>. Πράγματι, στο πλαίσιο της έννομης τάξης της Ένωσης, προβλέπεται διάκριση μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, γενικώς, και του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης του αιτούντος, στα πλαίσια συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας, το οποίο αποτελεί αμιγώς διαδικαστικό δικαίωμα που διαφέρει ποιοτικά από το προηγούμενο<sup>15</sup>. Ο σκοπός της πρόσβασης στον φάκελο έγκειται στο να εξασφαλισθεί<sup>16</sup> η αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων άμυ-

<sup>11</sup> ΕΕ L 345, σ. 90.

<sup>12</sup> Βλ. άρθρο 52 παρ. 5 του Χάρτη, για το πεδίο εφαρμογής του. Βλ. συναφώς, ενδεικτικά, Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης, ΕφημΔΔ 2/2011, σ. 279 (282).

<sup>13</sup> Σύμφωνα με τη Δήλωση υπ' αρ. 1 που προσαρτήθηκε στην τελική πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία νιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007.

<sup>14</sup> Βλ. αντί πολλών τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέως J. KOKOTT, της 14ης Απριλίου 2011, στην υπόθεση C-109/2010, *Solvay*, σημεία 156 επ.

<sup>15</sup> H. D. JARASS, Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte und der Grundrechtsregelung der Verträge, Kommentar, Beck, München 2010, Art. 41, αρ. περ. 24, και Art. 42, αρ. περ. 4. S. MAGIERA, in: J. MEYER (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos, 2010, Art. 41, αρ. περ. 13.

<sup>16</sup> Στις μετέχουσες στη διοικητική διαδικασία επιχειρήσεις, στις οποίες προσάπτεται παράβαση των περί ανταγωνισμού κανόνων του δικαίου της Ενώσεως.

νας, δηλαδή η επωφελέστερη άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόαστης<sup>17</sup>. Με άλλα λόγια, το μεν δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα έχει «αυταξία» και σκοπεί στην εδραίωση της διαφάνειας της ενωσιακής δράσης, ενώ το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο έχει εργαλειακό χαρακτήρα και παρέχεται για την εξυπηρέτηση άλλων διαδικαστικών δικαιωμάτων. Τη σχέση των δύο δικαιωμάτων αποτυπώνει εναργώς η απόφαση της 26ης Ιουνίου 2010, C-139/2007, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*: «το δικαίωμα λήψεως γνώσεως του διοικητικού φακέλου στο πλαίσιο κινηθείσας διαδικασίας εξετάσεως σύμφωνα με το άρθρο 88, παράγραφος 2, ΕΚ και το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα, δυνάμει του κανονισμού 1049/2001, διακρίνονται νομικώς, αλλά γεγονός παραμένει ότι καταλήγουν σε παρόμοια κατάσταση από λειτουργικής απόψεως. Ειδικότερα, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως που της αποδίδεται, η πρόσβαση στο φάκελο επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση του συνόλου των παραπομένε-

<sup>17</sup> Σημείο 67 των προτάσεων της γενικής εισαγγελέα Ι. ΚΟΚΟΤΤ, της 14ης Απριλίου 2011, στην υπόθεση C-110/2010, *Solvay*: «Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως δεν εξαντλείται στο δικαίωμα υποβολής παραπρήσεων επί του συνόλου των αιτιάσεων της Επιτροπής. Αντιθέτως πρέπει να παρασχεθεί στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση η ευκαιρία να προβάλει την άποψή της εν γνώσει όλων των τμημάτων του διοικητικού φακέλου στα οποία μπορεί νομίμως να χορηγηθεί πρόσβαση. Άλλως, τα δικαιώματα άμυνας στο πλαίσιο διαδικασίας έρευνάς συμπράξεων θα στερούνταν σε μεγάλο βαθμό της πρακτικής τους αποτελεσματικότητας». Βλ. και σημείο 170 των προτάσεων ΚΟΚΟΤΤ, της ίδιας ημερομηνίας, στην προπαρατεθείσα υπόθεση C-109/2010, *Solvay*: «Ο σκοπός της προσβάσεως στον φάκελο έγκειται στο να εξασφαλισθεί στις μετέχουσες στη διοικητική διαδικασία επιχειρήσεις, στις οποίες προσάπτεται παράβαση των περί ανταγωνισμού κανόνων του δικαίου της Ενώσεως (αντές καλούνται και «ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις»), η αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας. Πρέπει να τους παρασχεθεί η δυνατότητα να λάβουν γνώση των αποδεικτικών στοιχείων που περιλαμβάνονται στον φάκελο της Επιτροπής, ώστε να μπορέσουν, βάσει των στοιχείων αυτών, να λάβουν λυσιτελώς θέση επί των συμπερασμάτων στα οποία έχει καταλήξει με την ανακοίνωση των αιτιάσεων της Επιτροπής. Για τον λόγο αυτόν ενισχύεται η ισότητα των όπλων μεταξύ των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων και της Επιτροπής, και, συνακολούθως, η δίκαιη διοικητική διαδικασία». Βλ. και αποφάσεις της 8ης Ιουλίου 1999, C-51/92 P, *Hercules Chemicals* κατά Επιτροπής (*Hercules*, Συλλογή 1999, σ. I-4235, σκέψη 78), της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-199/99 P, *Copius UK* κατά Επιτροπής (*Copius UK*, Συλλογή 2003, σ. I-11177, σκέψη 128), της 15ης Οκτωβρίου 2002, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P έως C-252/99 P και C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij* κ.λπ. κατά Επιτροπής (PVC II, Συλλογή 2002, σ. I-8375, σκέψη 315) και της 10ης Μαΐου 2007, C-328/05 P, *SGL Carbon* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. I-3921, σκέψη 55).

ων και των εγγράφων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή, και, κατά περίπτωση, να λάβουν θέση επί των στοιχείων αυτών με τις παραπορήσεις τους, γεγονός που είναι ικανό να μεταβάλει τη φύση μίας τέτοιας διαδικασίας»<sup>18</sup>. Σημειωτέον ότι τέτοια διάκριση δεν φαίνεται να αναγνωρίζεται ρητώς στην ελληνική έννομη τάξη, δεδομένου ότι το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας διακρίνει μεταξύ του δικαιώματος πρόσβασης κάθε ενδιαφερομένου σε διοικητικά έγγραφα (παρ. 1) και του δικαιώματος πρόσβασης του έχοντος ειδικό έννομο συμφέρον σε ιδιωτικά έγγραφα τα οποία σχετίζονται με υπόθεσή του (παρ. 2).

4. Σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, θα πρέπει να αναφερθεί η από 25 Ιουνίου 1998 Σύμβαση του Άαρχους (της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη) σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού και την έννομη προστασία σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 3422/2005<sup>19</sup>. Κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ που αφορά την ελευθερία της πληροφόρησης δεν θεσπίζει δικαίωμα για πρόσβαση στα έγγραφα των δημοσίων αρχών<sup>20</sup>, πλην όμως η άρνηση παροχής μιας πληροφορίας μπορεί να ελεγχθεί υπό το πρίσμα άλλων δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η Σύμβαση, όπως το δικαίωμα του άρθρου 8 περί προστασίας του ιδιωτικού βίου ή το δικαίωμα του άρθρου 6 περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των δημοσίων αρχών συνάγεται από το άρθρο 19 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα

<sup>18</sup> Σκέψη 59. Βλ. ενδιαφέρουσες σκέψεις σε Ν. ΑΘΑΝΑΣΙΑΔΟΥ, Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής διαδικασίας, Διπλωματική εργασία ΜΠΣ, τμήματος Νομικής ΑΠΘ, Απρίλιος 2011, σ. 38 επ.

<sup>19</sup> Κύρωση της Σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΦΕΚ Α' 303).

<sup>20</sup> ΕΔΔΑ της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2003 (46809/00), *Loiseau κατά Γαλλίας*, σκέψη 7. Βλ. όμως ΕΔΔΑ της 10<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 (19101/03), *Sdružení Jihočeské Matky κατά Těschenických Člumokratíac* (απόφαση περί του παραδεκτού), από την οποία θα μπορούσε να συναχθεί ότι εάν η εθνική νομοθεσία αναγνωρίζει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, η άρνηση χορήγησης πρόσβασης μπορεί να ελεγχθεί από το ΕΔΔΑ υπό το πρίσμα του άρθρου 10 ΕΣΔΑ. Βλ. αναλυτικά, αντί πολλών, W. HINS/D. VOORHOOF, Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights, European Constitutional Law Review 3/2007, σ. 114 (123). P. LEWALLE/L. DONNAY, Contentieux administratif, Larcier, 2008, σ. 58.

(ΔΣΑΠ), που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 2462/1997<sup>21</sup>. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόσβαση στα Επίσημα Έγγραφα, η οποία υπογράφηκε στο Tromsø της Νορβηγίας στις 18 Ιουνίου 2009 και θα τεθεί σε ισχύ μετά την επικύρωσή της από δέκα τουλάχιστον κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πρόκειται για την πρώτη διεθνή σύμβαση δεσμευτικής ισχύος που αναγνωρίζει «το δικαίωμα καθενός, χωρίς διακριτική μεταχείριση για κανένα λόγο, να έχει πρόσβαση, ύστερα από αίτηση, στα επίσημα έγγραφα που προιύνται από δημόσιες αρχές»<sup>22</sup>.

5. Το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατοχυρώνεται στο άρθρο 39 ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 16 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 286 της ΣΕΚ), το οποίο προβλέπει ότι «[τ]ο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ... θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η πήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών». Θα πρέπει επίσης να αναφερθούν η οδηγία 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών<sup>23</sup>, και ο κανονισμός (ΕΚ) 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανι-

<sup>21</sup> Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ Α' 25), για την κύρωση του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και του Δευτέρου Προαιρετικού πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα σχετικού με την κατάργηση της ποινής του θανάτου. Το άρθρο 19 παρ. 2 του ΔΣΑΠ ορίζει τα εξής: «2. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξάρτητως συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του».

<sup>22</sup> Πρόκειται για τη σύμβαση 205, η οποία μπορεί να αναζητηθεί στον δικτυακό τόπο <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205>.

<sup>23</sup> ΕΕ L 281, σ. 31.

σμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών<sup>24</sup>. Η προαναφερθείσα οδηγία και ο εν λόγω κανονισμός περιέχουν όρους και περιορισμούς σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Τέλος, ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος απαντά και στη διεξοδική διάταξη του άρθρου 8 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο στηρίζεται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και στη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ<sup>25</sup>, αλλά και στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της αυτοματοποιημένης επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα της 28ης Ιανουαρίου 1981 (Ευρωπαϊκή Σύμβαση 108), η οποία έχει κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, από την Ελλάδα δε με τον Ν. 2068/1992<sup>26</sup>.

6. Επομένως, υφίσταται και ως προς τα δύο υπό εξέταση δικαιώματα, αφενός, ρητή και πλήρης κατοχύρωση, και, αφετέρου, διεξοδικό νομικό πλαίσιο των πρακτικών λεπτομερειών άσκησής τους. Διαπιστώνεται, δηλαδή, συνάρθρωση πλειόνων κανόνων, διαφορετικών ιεραρχικών βαθμίδων. Σε αντιδιαστολή προς τα αντίστοιχα ελληνικά νομοθετήματα, ήτοι τον βασικό νόμο 2472/1997<sup>27</sup> και το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που κυρώθηκε με τον νόμο 2690/1999<sup>28</sup> και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, οι προαναφερθέντες κοινοτικοί κανονισμοί 1049/2001/EK, περί πρόσβασης, και 45/2001/EK, περί προσωπικών δεδομένων, που εκδόθηκαν σε κοντινές ημερομηνίες, δεν αγνοούν ο ένας τον άλλον<sup>29</sup>. Ρητό σύν-

<sup>24</sup> ΕΕ L 8, σ. 1.

<sup>25</sup> Για τη σημασία της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην ερμηνεία των κοινοτικών κανόνων προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, βλ. ΔΕΚ της 20ής Μαΐου 2003, C-465/00, C-138/01 και C-139/01, *Österreichischer Rundfunk*, Συλλογή 2003, σ. I-4989, σκέψεις 68, 69.

<sup>26</sup> Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα (ΦΕΚ Α' 118).

<sup>27</sup> Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ΦΕΚ Α' 50).

<sup>28</sup> Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α'45).

<sup>29</sup> Σημειώνεται ότι η αιτιολογική σκέψη 15 του χρονικώς προηγούμενου κανονισμού 45/2001/EK ορίζει ότι «η πρόσβαση στα έγγραφα, συμπεριλαμβανομένων των όρων πρόσβασης στα έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, διέπεται από τις ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί δυνάμει του άρθρου 255 της Συνθήκης EK». Περαιτέρω, μολονότι, όταν ο κανονισμός 45/2001/EK τέθηκε σε ισχύ, ο κανονισμός 1049/2001/EK δεν είχε ακόμη εκδοθεί τυπικά, οι αρχές πρόσβασης στα έγγραφα είχαν

δεσμο μεταξύ τους αποτελεί η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 στοιχείο β', του μεταγενέστερου κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, περί πρόσβασης, που ορίζει ότι «τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο του οποίου η γνωστοποίηση θα έθιγε την προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων». Η αμφισημία της διάταξης αυτής δεν έλυσε το πρόβλημα της αναπόφευκτης σύγκρουσης των δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων στην περίπτωση αίτησης για πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Ειδικότερα, ανακύπτει το ερώτημα αν, σε κάθε περίπτωση αίτησης πρόσβασης σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα, εφαρμόζεται αυτομάτως ο κανονισμός περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων (ο οποίος δεν προβλέπει πρόσβαση σε προσωπικά δεδομένα για λόγους διαφάνειας), ή μόνον υπό την προϋπόθεση ότι τα προσωπικά δεδομένα του εγγράφου θίγουν την προστασία της ιδιωτικής ζωής.

## II. Η απόφαση Bavarian Lager του Πρωτοδικείου: προβάδισμα στο δικαίωμα πρόσβασης

7. Το ως άνω ζήτημα της σχέσης και της συνδυασμένης εφαρμογής των δύο κανονισμών ήχθη ενώπιον του κοινοτικού δικαστή με αφορμή αίτηση εταιρίας – της Bavarian Lager – να της χορηγηθεί πρόσβαση στα πρακτικά συνεδρίασης της Επιτροπής με εκπροσώπους της βρετανικής κυβέρνησης και της συνομοσπονδίας ζυθοποιών της κοινής αγοράς, στο πλαίσιο υπόθεσης που την αφορούσε. Στα πρακτικά περιλαμβάνονταν τα ονόματα των μετεχόντων και η συμβολή εκάστου στη συζήτηση. Η Επιτροπή χορήγησε πρόσβαση στα πρακτικά, με την εξαίρεση των ονομάτων πέντε προσώπων, εκ των οποίων δύο είχαν αρνηθεί την κοινοποίηση των ονομάτων τους, ενώ δεν κατέστη δυνατή η επικοινωνία με τα άλλα τρία, δεδομένου ότι η Bavarian Lager δεν απέδειξε τον σαφή και νόμιμο σκοπό, ή την αναγκαιότητα της γνωστοποίησης αυτής, όπως απαιτεί ο κανονισμός περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Η άρνηση της Επιτροπής προ-

---

ήδη καθοριστεί από την κατάρτιση του κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (Απόφαση 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, ΕΕ 1993, L 340, σ. 43) και η πρόταση της Επιτροπής για τον μεταγενέστερο κανονισμό 1049/2001/ΕΚ είχε ήδη δημοσιευθεί στο τέλος Ιουνίου 2000 (ΕΕ 2000, C 177 E, σ. 70), ήτοι σχεδόν έξι μήνες πριν.

σεβλήθη με προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά δε της απόφασης του Πρωτοδικείου ασκήθηκε αίτηση αναίρεσης, η οποία κατέληξε στην εξαφάνιση της πρωτόδικης απόφασης.

8. Συγκεκριμένα, με την απόφαση του Πρωτοδικείου της 8ης Νοεμβρίου 2007, T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*<sup>30</sup>, ως αφετηρία της συλλογιστικής τέθηκε η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 4, παρ. 1, στοιχείο β, του κανονισμού 1049/2001/EK, η οποία επιτρέπει την άρνηση πρόσβασης σε έγγραφα μόνον «εφόσον η κοινοποίηση μπορεί να θίξει την προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, δηλαδή του κανονισμού 45/2001/EK». Υποστηρίχθηκαν δύο απόψεις σχετικά με την έννοια της διάταξης: α) η άποψη ότι αυτή συνιστά παραπομπή στον κανονισμό 45/2001/EK περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων, οπότε κάθε αίτηση πρόσβασης σε έγγραφο που περιέχει προσωπικά δεδομένα πρέπει να εξετάζεται επί τη βάσει του κανονισμού αυτού (θεωρία της παραπομπής), και β) η άποψη ότι μόνον εάν θίγεται η ιδιωτική ζωή<sup>31</sup> και η ακεραιότητα

<sup>30</sup> Συλλογή 2007, σ. II-4523.

<sup>31</sup> Το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ προβλέπει μεν, στην παράγραφο 1, την αρχή της μη επέμβασης των δημοσίων αρχών στην άσκηση του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή, δέχεται όμως παράλληλα, στην παράγραφο 2, ότι μια τέτοια επέμβαση είναι δυνατή εφόσον «προβλέπεται από τον νόμο και αποτελεί μέτρο το οποίο, σε μια δημοκρατική κοινωνία, είναι αναγκαίο για την εθνική ασφάλεια, τη δημοσία ασφάλεια, την οικονομική ευημερία της χώρας, την προάσπιση της τάξεως και την πρόληψη ποινικών παραβάσεων, την προστασία της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων». Ως προς τη σχέση μεταξύ του δικαιώματος της προστασίας της ιδιωτικής ζωής (άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ) και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 8 του Χάρτη) και τη σημασία της για τον περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, βλ., ενδεικτικά, H. HIJMANS/A. SCIROCCO, Shortcomings in EU Data Protection in the Third and Second Pillars. Can the Lisbon Treaty Be Expected To Help?, CMLR 2009, σ. 1485 (1486 επ.) · P. HUSTINX, Relation entre transparence et droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, Conférence sur la transparence et la clarté du langage juridique dans l'UE, Stockholm, 8 septembre 2009 ([www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)) · H. KRANENBORG, Access to documents and data protection in the European Union: on the public nature of personal data, ὁ. π. (σημ. 6), σ. 1090 επ. Επίσης, Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ, Το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων μέσα από τον φακό του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή, ΘΠΔΔ 7/2011, σ. 679, η οποία επισημαίνει ότι το δικαίωμα στην προστασία των

των ενδιαφερομένων θα εφαρμοστούν οι κοινοτικοί κανόνες περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων (*θεωρία του ορίου*). Πράγματι, το γεγονός ότι η «ιδιωτική ζωή» αποτελεί ευρεία έννοια, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ<sup>32</sup>, και ότι η προστασία των προσωπικών δεδομένων μπορεί να αποτελέσει πτυχή του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής ζωής<sup>33</sup> δεν σημαίνει ότι όλα τα προσωπικά δεδομένα είναι ικανά εκ της φύσεώς τους να θίζουν την ιδιωτική ζωή του ενδιαφερομένου<sup>34</sup>. Με άλλα λόγια, μόνον εάν η προσβολή που συνεπάγεται η κοινοποίηση των προσωπικών δεδομένων υπερβαίνει το ως άνω όριο, αυτή μπορεί να αποκλειστεί. Τη θεωρία του ορίου υποστήριξαν η *Bavarian Lager* και ο Επόπτης προστασίας προσωπικών δεδομένων, την υιοθέτησε δε και το Πρωτοδικείο, δεχόμενο ότι εάν η κοινοποίηση των προσωπικών δεδομένων δεν θίγει την προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του υποκειμένου των δεδομένων, η άρνησή του δεν μπορεί να εμποδίσει την κοινοποίηση. Ενέταξε δηλαδή την αίτηση πρόσβασης στο πεδίο, πρωτίστως, του κανονισμού 1049/2001/EK, περί πρόσβασης, προκρίνοντας τη συσταλτική ερμηνεία των περιορισμών της. Μόνο τα προσωπικά δεδομένα που είναι δυνατόν να προξενήσουν συγκεκριμένη και ουσιαστική βλάβη στην ιδιωτική ζωή και στην ακεραιότητα του ατόμου υπό το πρίσμα του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ και της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ δικαιολογούν την εφαρμογή του κανονισμού 45/2001/EK. Περαιτέρω, το Πρωτοδικείο τόνισε ότι «ενδεχόμενη απαίτηση από τον αιτούντα να αποδείξει τον αναγκαίο χαρακτήρα της διαβίβασης

προσωπικών δεδομένων δεν ταυτίζεται με το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή, πλην όμως η σχέση μεταξύ τους εμφανίζεται ως εγγενής, στον βαθμό που το πρώτο «διαπλάθεται προκειμένου να αντιμετωπίσει πις καινοφανείς διακινδυνεύσεις που γεννά για την προστασία της ιδιωτικής ζωής η σύγχρονη, πανοπτική κοινωνία της πληροφορίας».

<sup>32</sup> Απόφαση του Πρωτοδικείου της 8ης Νοεμβρίου 2007, T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd*, σκέψη 114 με παραπομπές στη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ.

<sup>33</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-317/04 και C-318/04, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, Συλλογή 2005, σ. I-4721, σημείο 209.

<sup>34</sup> Απόφαση του Πρωτοδικείου της 8ης Νοεμβρίου 2007, T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd*, σκέψεις 118 και 119. Πρέπει να τονισθεί ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται σαφώς ότι τα δύο δικαιώματα συνδεόνται στενά μεταξύ τους, πλην όμως δεν ταυτίζονται: ΔΕΚ της 29ης Ιανουαρίου 2008, C-275/06, *Promusicae*, Συλλογή 2008, σ. I-271, σκέψεις 63 και 64: «...το άρθρο 7 [του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων] επαναλαμβάνει κατ' ουσίαν το άρθρο 8 της Ε[ΣΔΑ]..., το οποίο εγγνάται το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής, και το άρθρο 8 του εν λόγω Χάρτη διακηρύσσει ρητώς το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».

των δεδομένων – κατά τις επιταγές του κανονισμού 45/2001/EK – θα ήταν αντίθετη προς τον σκοπό του κανονισμού 1049/2001/EK, δηλαδή την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των οργάνων»<sup>35</sup>. Η προσέγγιση αυτή δεν αποτελεί μόνο γραμματική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 1 του κανονισμού 1049/2001/EK, αλλά απηχεί και το πρόσφορο αποτέλεσμα της εξισορρόπησης των δύο διακυβευομένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ήτοι της πρόσβασης στα έγγραφα και της προστασίας των δεδομένων.

### III. Η αντίδραση της Επιτροπής

9. Η έκβαση των ένδικων αυτών διαδικασιών συνδέθηκε με την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής για την τροποποίηση του νομικού πλαισίου της πρόσβασης ενόψει εξισορρόπησης των δύο δικαιωμάτων. Η Επιτροπή αμφισβήτησε την ορθότητα των νομικών κρίσεων του Πρωτοδικείου με αίτηση αναίρεσης που άσκησε κατά της απόφασής του. Ενόσω εκκρεμούσε η αίτηση αναίρεσης και αφού πραγματοποίησε δημόσια διαβούλευση, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής, προκειμένου να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στον κανονισμό 1049/2001/EK, ενισχύοντας τη διαφάνεια<sup>36</sup>. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει συναφώς η γνωμοδότηση του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων επί της πρότασης αυτής<sup>37</sup>. Συγκεκριμένα, ο Επόπτης παρατήρησε ότι δεν ήταν η κατάλληλη στιγμή να τροποποιηθεί το ισχύον νομικό καθεστώς πριν εκδοθεί η απόφαση του Δικαστηρίου. Επικέντρωσε την ανάλυσή του στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 της πρότασης της Επιτροπής, η οποία άπτεται του λεπτού ζητήματος της σχέσης ανάμε-

<sup>35</sup> Σημειώνεται ότι η απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2007, C-266/05 P, *Sisón* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-1233, σκέψεις 43 και 44) δίδει έμφαση στον ανοικτό χαρακτήρα της Διοίκησης, που απορρέει από την έλλειψη υποχρέωσης του πολίτη να αποδείξει κάποιο ειδικό συμφέρον για να αποκτήσει πρόσβαση στα έγγραφα.

<sup>36</sup> Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM (2008) 229 τελικό.

<sup>37</sup> Γνώμη του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ 2009, C 2, σ. 7.

σα στην πρόσβαση σε έγγραφα και στο δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων και αντικαθιστά το ισχύον άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο β' του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ. Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «τα διάφορα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα [πλην των ονομάτων, τίτλων και καθηκόντων των ασκούντων δημόσια λειτουργήματα, των δημοσίων υπαλλήλων και των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων κατά την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων τους, τα οπία δημοσιοποιούνται, εκτός αν, λόγω ιδιαίτερων περιστάσεων, η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών μπορεί να θίξει τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα] δημοσιοποιούνται σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τη νόμιμη επεξεργασία των δεδομένων αυτών, οι οποίοι καθορίζονται από την κοινοτική νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Ο Επόπτης επισήμανε ευστόχως ότι η πρόταση αυτή δεν απηχεί την απόφαση του Πρωτοδικείου και δεν εξασφαλίζει εξισορρόπηση των δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθόσον υποχρεώνει την αρχή που αποφασίζει για μια αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα να στηρίξει την απόφασή της όχι στον κανονισμό 1049/2001/ΕΚ, αλλά στον κανονισμό 45/2001/ΕΚ. Εμπνέεται δηλαδή από τη θεωρία της παραπομπής που υποστήριξε η Επιτροπή ενώπιον του Πρωτοδικείου και μετατοπίζει ρητώς το κριτήριο πρόσβασης στα έγγραφα από τον κανονισμό 1049/2001/ΕΚ στον κανονισμό 45/2001/ΕΚ. Η μόνη εξαίρεση από την εφαρμογή της θεωρίας της παραπομπής αφορά τη δημοσιοποίηση των ονομάτων, των τίτλων και των καθηκόντων των ασκούντων δημόσια λειτουργήματα, των δημοσίων υπαλλήλων και των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων κατά την άσκηση των επαγγελματικών τους δραστηριοτήτων. Με τη γνωμοδότησή του, ο Επόπτης υποστήριξε ότι η απόφαση του Πρωτοδικείου επιτυγχάνει «σωστή ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων που προστατεύονται οι κανονισμοί 1049/2001 και 45/2001», τόνισε τη σημασία της διαφύλαξής της από τον νομοθέτη, σε περίπτωση τροποποίησης του οικείου καθεστώτος, με ταυτόχρονη διασαφήνιση των σχετικών διατάξεων και έλαβε θέση υπέρ της επίκυρωσης της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης από το Δικαστήριο.

#### IV. Η απόφαση Bosnian Lager του Δικαστηρίου: προβάδισμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων

10. Αφιστάμενη της προσέγγισης του Ευρωπαίου Επόπτη Προσωπικών Δεδομένων, η πολυαναμενόμενη απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊ-

κής Ένωσης (ΔΕΕ) της 29ης Ιουνίου 2010, C-28/08 P, *Bavarian Lager*, επί της αίτησης αναίρεσης εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση και ανέτρεψε το προβάδισμα που το Πρωτοδικείο (νυν Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΓεΔΕΕ) είχε αναγνωρίσει στη διαφάνεια<sup>38</sup>. Ειδικότερα το Δικαστήριο έκρινε ότι η συσταλτική ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 4 παρ. 1 στοιχείο β', του κανονισμού 1049/2001/EK κατά την οποία η πρόσβαση σε έγγραφα με προσωπικά δεδομένα μπορεί να απαγορευθεί μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προσβάλλεται η ιδιωτική ζωή ή η ακεραιότητα του ατόμου υπό το πρίσμα του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, αφενός, είναι αντίθετη προς το γράμμα της διάταξης και, αφετέρου, κατέστησε άνευ αντικειμένου σημαντικές διατάξεις του κανονισμού 45/2001/EK, όπως το άρθρο 8, που

<sup>38</sup> Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι συναφώς η συγκριτική ανάλυση των δύο κανονισμών από τη γενική εισαγγελέα E. SHARPSTON (σημεία 93 επ. των προτάσεων της στην υπόθεση C-28/08 P, *Bavarian Lager*), η οποία επιχειρεί τη συμφιλίωση των δύο κανονισμών εστιάζοντας στους διαφορετικούς σκοπούς που επιδιώκονται με αυτούς και υποστηρίζοντας ότι από την ορθή ερμηνεία τους δεν προκύπτει κανένας λόγος για να θεωρηθεί ότι θα μπορούσε να προκληθεί σύγκρουση μεταξύ των διατάξεων τους (σημείο 104). Η γενική εισαγγελέας προτείνει την κατάταξη των εγγράφων των θεσμικών οργάνων σε κατηγορίες ανάλογα με το αν περιέχουν προσωπικά δεδομένα [1] έγγραφα, τα οποία δεν περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, οπότε το θεσμικό όργανο θα πρέπει να τα γνωστοποιήσει στον αιτούντα, εφαρμόζοντας ευθέως τον κανονισμό 1049/2001/EK, εκτός εάν τυγχάνει εφαρμογής κάποια από τις άλλες εξαιρέσεις που προβλέπει ο εν λόγω κανονισμός· 2) έγγραφα στα οποία γίνεται παρεμπιπτόντως μνεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, και ως προς τα οποία η πρόθεση σύνταξης ελάχιστα συνδέεται με τα ίδια τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, για παράδειγμα τα πρακτικά μιας συνεδρίασης. Ο λόγος ύπαρξης των εγγράφων αυτών είναι η αποθήκευση πληροφοριών, μεταξύ των οποίων τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα αφευτά έχουν ελάχιστη σημασία· 3) έγγραφα που περιέχουν μεγάλο αριθμό δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για παράδειγμα ένας κατάλογος προσώπων με τα χαρακτηριστικά τους. Ο λόγος ύπαρξης των εγγράφων αυτών είναι ακριβώς η συγκέντρωση των εν λόγω δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα]. Κατά τη γενική εισαγγελέα, το κλειδί για τη λύση των προβλημάτων που θέτει η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγκειται σε ένα σύστημα με το οποίο θα έπρεπε να εξοπλιστούν τα θεσμικά όργανα και το οποίο θα παρείχε τη δυνατότητα ορθού χαρακτηρισμού των αιτήσεων πρόσβασης στα έγγραφα, δηλαδή ένα σύστημα το οποίο παρέχει τη δυνατότητα διάκρισης των αιτήσεων που αφορούν έγγραφα της κατηγορίας 2 από τις αιτήσεις που αφορούν στην πραγματικότητα έγγραφα της κατηγορίας 3. Μόνον εάν είναι σε θέση να διαπιστώσουν σε ποια κατηγορία ανήκουν τα έγγραφα που αφορά η αίτηση, τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας θα μπορέσουν, στη συνέχεια, να αντιδράσουν προσηκόντως, ακολουθώντας τον εφαρμοστέο σε εκάστη των δύο αυτών περιπτώσεων κανόνα.

απαιτεί απόδειξη της ανάγκης πρόσβασης στα προσωπικά δεδομένα, και το άρθρο 18, που παρέχει δικαίωμα αντίταξης του υποκειμένου των δεδομένων στην επεξεργασία τους, στην οποία εντάσσεται και η δημοσιοποίησή τους. Το Δικαστήριο αναφέρθηκε στους διαφορετικούς σκοπούς των δύο κανονισμών, στον υποχρεωτικό χαρακτήρα των διατάξεων του κανονισμού 45/2001/EK και στην ανάγκη διασφάλισης της πλήρους εφαρμογής τους. Προς τούτο έκρινε ότι απαιτείται η ορθή ερμηνεία της διάταξης που θεμελιώνει την άμεση σχέση των δύο κανονισμών, η οποία είναι ενιαία και δεν διακρίνει μεταξύ επεξεργασίας που θίγει την προστασία της ιδιωτικής ζωής και επεξεργασίας που δεν τη θίγει. Επομένως, σε κάθε αίτηση για πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα εφαρμόζονται πλήρως οι διατάξεις του κανονισμού 45/2001/EK, περιλαμβανομένων και αυτών του άρθρου 8, που απαιτεί από τον αιτούμενο την πρόσβαση να αποδείξει την αναγκαιότητα δημοσίευσης των δεδομένων, και του άρθρου 18, σχετικά με το δικαίωμα του υποκειμένου των δεδομένων να αντιταχθεί στην επεξεργασία τους, στην οποία εντάσσεται και η διαβίβασή τους. Ορθώς λοιπόν, κατά το Δικαστήριο, η Επιτροπή θεώρησε ότι, ελλείψει συγκατάθεσης των υποκειμένων των δεδομένων, η *Bavarian Lager* έπρεπε να αποδείξει την ανάγκη κοινοποίησης των ονομάτων των προσώπων που μετείχαν στη συνεδρίαση που την αφορούσε (άρθρο 8, στοιχείο β' του κανονισμού 45/2001/EK). Εφόσον η αιτούσα δεν το έπραξε, ούτε η Επιτροπή μπορούσε να προβεί σε στάθμιση συμφερόντων ούτε το Δικαστήριο να την ελέγχει. Επιβάλλεται, λοιπόν, η διαπίστωση ότι η αναιρετική απόφαση δεν παρέχει κριτήρια και κατευθύνσεις για τη στάθμιση που απαιτεί το άρθρο 8 στοιχείο β' του κανονισμού περί προστασίας δεδομένων.

11. Η προσέγγιση του Δικαστηρίου συνιστά σαφή και ανενδοίαστη προτίμηση της θεωρίας της παραπομπής η οποία, μάλιστα, βαίνει πέραν της προαναφερθείσας πρότασης κανονισμού που υπέβαλε η Επιτροπή και η οποία προέβλεπε τουλάχιστον τη δημοσιοποίηση των ονομάτων των ασκούντων δημόσια λειτουργήματα, των δημοσίων υπαλλήλων και των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων κατά την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων τους. Περαιτέρω, η απόφαση *Bavarian Lager* θα έχει ως συνέπεια τη δυσχέρανση της πρόσβασης στα έγγραφα στο πλαίσιο άσκησης των δικαιωμάτων άμυνας, αφού ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να αποδείξει τεκμηριωμένα την ανάγκη διαβίβασης των στοιχείων του φακέλου

χωρίς να γνωρίζει εκ των προτέρων το περιεχόμενό τους<sup>39</sup>, ενώ κεντρικό σημείο του δικαιώματος πρόσβασης είναι ακριβώς η έλλειψη υποχρέωσης αιτιολογίας<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Βλ. την εύστοχη ανάλυση της γενικής εισαγγελέα J. KOKOTT στις προτάσεις της στην προαναφερθείσα υπόθεση C-109/10 P, *Solvay*, σχετικά με τη σημασία του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο και τις συνέπειες μη άσκησής του, η οποία επισημαίνει ότι για τη διαπίστωση προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας αρκεί η – έστω και περιορισμένη – πιθανότητα ότι η πρόσβαση στον φάκελο θα μπορούσε να έχει φανεί χρήσιμη για την άμυνα μιας επιχείρησης και, συνακολούθως, να επηρεάσει το περιεχόμενο της επικείμενης απόφασης, δεδομένου ότι η ενδιαφερόμενη επιχείρηση δεν μπορεί να γνωρίζει εκ των προτέρων το ακριβές περιεχόμενο των εγγράφων (σημεία 186 επ.). Πράγματι, η ενδιαφερόμενη επιχείρηση φέρει, κατ' αρχήν, το βάρος επίκλησης και απόδειξης του ότι τμήματα του φακέλου, στα οποία η πρόσβαση της απαγορεύθηκε παρανόμως κατά τη διοικητική διαδικασία, θα μπορούσαν να έχουν χρησιμοποιηθεί για την άμυνά της (αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 2002, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P έως C-252/99 P και C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij* κ.λπ. κατά *Επιτροπής [PVC II]*, Συλλογή 2002, σ. I-8375], σκέψεις 318 και 324, της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P και C-219/00 P, *Aalborg Portland* κ.λπ. κατά *Επιτροπής [Aalborg Portland]*, Συλλογή 2004, σ. I-123], σκέψεις 74, 75 και 131, και της 1ης Ιουλίου 2010, C-407/08 P, *Knauf Gips*, σκέψεις 23 και 24). Πάντως, τούτο μπορεί να ισχύει μόνο στο μέτρο που η επιχείρηση διαθέτει τουλάχιστον ουσιαστικές ενδείξεις για τους συντάκτες, καθώς και τη φύση και το περιεχόμενο των εγγράφων στα οποία δεν της χορηγήθηκε πρόσβαση (σημείο 193 των προτάσεων). Ειδικότερα, οι συνέπειες της αδυναμίας ανασύστασης του περιεχομένου απολεσθέντων τμημάτων του διοικητικού φακέλου, την ευθύνη για την απώλεια των οποίων φέρει η Επιτροπή, δεν πρέπει να επιβαρύνουν την επιχείρηση που ζητεί την πρόσβαση προς επωφελέστερη άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας, οπότε η παραδοχή του Γενικού Δικαστηρίου ότι η επιχείρηση θα έπρεπε να αποδείξει εμπεριστατωμένα τη χρησιμότητα των απολεσθέντων εγγράφων για την άμυνά της [ΓεΔΕΕ, της 17ης Δεκεμβρίου 2009, T-57/01, *Solvay SA* κατά *Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, Συλλογή 2009, σ. II-4621, σκέψεις 473 («η προσφεύγουσα πρέπει να προσπαθήσει να αναφέρει») 474 («η προσφεύγουσα θα έπρεπε να προσπαθήσει να αναφέρει») και 476 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως («η προσφεύγουσα δεν εξήγησε»)] ήταν νομικώς εσφαλμένη (σημείο 204 των προτάσεων).

<sup>40</sup> F. KAUFF-GAZIN, Transparency, Europe, Octobre 2010, n° 10 Comm., σ.12· K. HÜTTNER, Der Fall "The Bavarian Lager" - Zugang zu EU-Dokumenten, Verbraucher und Recht 2010, σ. 243· J. A. SANNER, Der Schutz personenbezogener Daten beim Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane, EuZW 2010, σ. 774· Π. ΑΡΓΑΛΙΑΣ, Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ΕΕΕυρΔ 2010, σ. 430.

**V. Διευκρινίσεις ως προς την εμβέλεια του δικαιώματος πρόσβασης και παγίωση της νομολογίας Bavarian Lager**

12. Περαιτέρω αποφάσεις – σύγχρονες και μεταγενέστερες της *Bavarian Lager* – σε διαφορετικά πεδία της ενωσιακής δράσης, καταδεικνύουν ότι το Δικαστήριο δέχεται ότι ο κανονισμός 1049/2001/EK δεν λειτουργεί αυτόνομα, αλλά λαμβανομένων υπόψη των ιδιομορφιών του τομέα δραστηριότητας στον οποίο εντάσσεται η υπό κρίση περίπτωση και του νομικού καθεστώτος που τον διέπει.

**A. Συνάρθρωση του κανονισμού 1049/2001/EK με διαδικαστικούς ή δικονομικούς κανόνες**

13. Η πρώτη απόφαση, της 29ης Ιουνίου 2010, C-139/07 P, C-139/07 P, *Eυρωπαϊκή Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, αφορά την πρόσβαση τρίτων σε έγγραφα σχετικά με διαδικασίες εξέτασης κρατικών ενισχύσεων<sup>41</sup>. Ειδικότερα, το ζήτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο ήταν αν το περιεχόμενο του φακέλου που έχει καταρτίσει η Επιτροπή σε εν εξελίξει διαδικασία έρευνας ενισχύσεων είναι εμπιστευτικό, ή ο κανονισμός 1049/2001/EK παρέχει σε οιονδήποτε δικαίωμα πρόσβασης στο σύνολο των εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής. Η γενική εισαγγελέας *J. Kokott* τάχθηκε υπέρ της πλήρους αυτοτέλειας του κανονισμού 1049/2001/EK, υποστηρίζοντας ότι η εμβέλεια του απορρέοντος από τον κανονισμό δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα δεν προϋποθέτει ότι ο αιτών χρειάζεται τις πληροφορίες προκειμένου να επιβάλει τη νομική του θέση, οπότε το δικαίωμα πρόσβασης υφίσταται αυτοτελώς έναντι της διαδικασίας έρευνας ενισχύσεων<sup>42</sup>. Το Δικαστήριο όμως νιοθέτησε την αντίθετη προσέγγιση, δεχόμενο ότι, κατά την ερμηνεία του κανονισμού

<sup>41</sup> M. AUBERT/E. BROUSSY/F. DONNAT, Chronique de jurisprudence de la CJUE. Aide d'Etat. Accès au dossier d'enquête, AJDA 2010, σ. 1585-1586. L. IDOT, Le règlement n° 1049/2001 doit-il s'appliquer aux «procédures concurrence» ?, Europe 2010, Octobre n° 10, σ. 5 (10).

<sup>42</sup> Η γενική εισαγγελέας αντιδιαστέλλει, εν προκειμένω, το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, ως ειδικότερη πτυχή της αρχής της διαφάνειας – σκοπός της οποίας είναι οι πολίτες να λαμβάνουν πληροφορίες που θα τους επιτρέπουν να αξιολογούν αντικειμενικώς την πρακτική της διοίκησης και ενδεχομένως να ασκούν κριτική επ' αυτής – προς το δικαίωμα της πρόσβασης στον φάκελο συγκεκριμένης διαδικασίας, σκοπός της οποίας είναι ιδίως να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο διάδικο η δυνατότητα να λαμβάνει γνώση εγγράφων που περιλαμβάνονται στον φάκελο και είναι ενδεχομένως σημαντικά για την άμυνά του (σημεία 94-102 των προτάσεών της).

1049/2001/EK, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η έκταση του δικαιώματος πρόσβασης που αναγνωρίζουν ειδικά νομοθετήματα στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών. Κρίθηκε συγκεκριμένα ότι, αντίθετα προς τις περιπτώσεις όπου τα κοινοτικά όργανα ενεργούν υπό την ιδιότητα του νομοθέτη, οπότε θα πρέπει να εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα κατ' εφαρμογή της έκτης αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού 1049/2001/EK, τα έγγραφα σχετικά με τις διαδικασίες εξέτασης κρατικών ενισχύσεων εμπίπτουν στο πλαίσιο των διοικητικών αρμοδιοτήτων που έχουν ειδικώς απονεμηθεί στα εν λόγω όργανα βάσει του άρθρου 88 ΕΚ. Επομένως, για την ερμηνεία της προβλεπόμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001/EK εξαίρεσης, πρέπει, αφενός, να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι οι ενδιαφερόμενοι, πλην του οικείου κράτους μέλους, στις διαδικασίες εξέτασης κρατικών ενισχύσεων δεν έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν γνώση των εγγράφων του διοικητικού φακέλου της Επιτροπής και, αφετέρου, να αναγνωρίζεται η ύπαρξη γενικού τεκμηρίου κατά το οποίο η γνωστοποίηση των εγγράφων του διοικητικού φακέλου θα έθιγε, κατ' αρχήν, την προστασία του σκοπού έρευνας. Το γενικό αυτό τεκμήριο δεν αποκλείει το δικαίωμα των εν λόγω ενδιαφερομένων να αποδείξουν ότι συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητείται η γνωστοποίηση δεν καλύπτεται από το τεκμήριο αυτό ή ότι υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί τη γνωστοποίησή του δυνάμει του άρθρου 4, παρ. 2, του κανονισμού 1049/2001/EK. Η λύση αυτή λαμβάνει υπόψη την ιδιομορφία των διοικητικών διαδικασιών και συνεκτιμά τη συνάρθρωση των γενικών κανόνων του κανονισμού 1049/2001/EK και των ειδικών κανόνων του δικαίου του ανταγωνισμού (εν προκειμένω του κανονισμού 659/1999/EK)<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Για τη σχετική προβληματική βλ. L. IDOT, *L'accès au dossier de la Commission dans la procédure de mise en œuvre des articles 81 et 82 CE. Questions en suspens*, in: *Le droit à la mesure de l'homme. Mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Pedone, 2006. Βλ., συναφώς, και τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. ΚΟΚΟΤΤ, της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011, σπηλη υπόθεση C-506/08 P, *Βασιλείο της Σουηδίας κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και MyTravel Group plc*, σχετικά με την πρόσβαση σε έγγραφα της Επιτροπής τα οποία συντάχθηκαν στο πλαίσιο διαδικασίας που κατέληξε σε απόφαση με την οποία κηρύχθηκε ασύμβατη με την κοινή αγορά πράξη συγκεντρώσεως. Η γενική εισαγγελέας τονίζει μεν ότι, «δεδομένου ότι συνιστούν απόκλιση από τη γενική αρχή της κατά το δυνατόν ευρύτερης προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, οι [...] εξαίρεσις πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται συσταλτικά» (σημείο 29), πλην όμως επισημαίνει ότι «θα πρέπει, όπως στην περίπτωση ένδικων διαδικασιών, να υφίσταται και στην

14. Η δεύτερη υπόθεση αφορά την πρόσβαση σε υπομνήματα της Επιτροπής στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης. Πρόκειται για την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, *Βασιλείο της Σουηδίας κατά Association de la presse internationale ASBL (API) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή* (C-514/07 P), *Association de la presse internationale ASBL (API) κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής* (C-528/07 P) και *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Association de la presse internationale ASBL (API)* (C-532/07 P)<sup>44</sup>. Το ζήτημα που ανέκυψε εν προκειμένω ήταν κατά πόσον οι αρχές της διαφάνειας της ένδικης διαδικασίας και της δημοσιότητας της δίκης επιβάλλουν να παρέχεται στο κοινό δυνατότητα πρόσβασης στα υπομνήματα που υποβάλλονται στο Δικαστήριο από τους διαδίκους. Η λύση λαμβάνει υπόψη τις ιδιομορφίες της ένδικης διαδικασίας και τα ιδιαίτερα συμφέροντα που εμπλέκονται και αφορούν την ορθή απονομή της δικαιοσύνης. Πράγματι, τα υπομνήματα αποτελούν στοιχεία της ένδικης διαδικασίας και το Δικαστήριο είναι το πλέον αρμόδιο όργανο να εκτιμήσει ανεπηρέαστο εάν η πρόσβαση στα έγγραφα είναι ικανή να διαταράξει την ομαλή και αμερόληπτη διεξαγωγή της δίκης, ή να προσβάλει άλλα νόμιμα συμφέροντα. Ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι τα υπομνήματα των διαδίκων εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1049/2001/EK, θα πρέπει να διευκρινιστεί υπό ποιους όρους επιτρέπεται η πρόσβαση στα έγγραφα. Ερμηνείας χρήζει εν προκειμένω το άρθρο 4<sup>45</sup> του κανονισμού που ρυθμίζει τις

---

*περίπτωση διοικητικών διαδικασιών διασφάλιση της 'διεξαγωγής με απόλυτη ηρεμία'.* Πρέπει να εμποδίζεται η άσκηση έξωθεν πίεσεως στη δραστηριότητα της διοικήσεως – έστω και μόνο λόγω του ότι λαμβάνει γνώση το κοινό – και η δυνατότητα διαταράξεως της ηρεμίας των συζητήσεων» (σημείο 67).

<sup>44</sup> J. A SANNER, *Der Zugang zu Schriftsätze der Kommission aus Gerichtsverfahren vor den europäischen Gerichten*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2011, σ. 134. J. DUPONT-LASSALLE, *Accès aux documents de la Commission*, *Europe*, Novembre 2010, Comm. n° 11, σ. 16.

<sup>45</sup> Το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001 («Εξαιρέσεις») ορίζει τα εξής:

«(2) Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ'ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

- των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας,
- των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών,
- των σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,

εξαιρέσεις από την πρόσβαση, οι οποίες, γενικώς, θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά<sup>46</sup>. Ο γενικός εισαγγελέας *Poiares Maduro* εύστοχα υποστήριξε ότι, στις εικρεμείς υποθέσεις, θα πρέπει να αποφευχθεί η επιβολή ενός αυστηρού κανόνα κατά το παρόν στάδιο εξέλιξης της σχετικής νομικής θεωρίας και ότι, αντ' αυτού, είναι προτιμότερο να υιοθετηθεί μια προσεκτική κατά περίπτωση προσέγγιση. Αντιθέτως, σε ό,τι αφορά περατωμένες υποθέσεις, είναι εύλογη η υιοθέτηση μιας γενικής αρχής ευνοϊκής για την πρόσβαση στα έγγραφα.

15. Το Δικαστήριο φαίνεται, πάντως, να ερμηνεύει διασταλτικά την εξαίρεση από τον κανόνα της πρόσβασης. Επισημαίνει ότι ο αποκλεισμός της δικαιοδοτικής δραστηριότητας από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας, δικαιολογείται με βάση την ανάγκη διασφάλισης, αφενός, της ισότητας των όπλων μεταξύ των διαδίκων και, αφετέρου της διεξαγωγής με απόλυτη ηρεμία, καθ' όλη τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας, των συζητήσεων μεταξύ των διαδίκων, καθώς και της διάσκεψης του οικείου δικαστηρίου όσον αφορά την εκδικαζόμενη υπόθεση και, τέλος, της αποφυγής εξωτερικών πιέσεων. Κατά συνέπεια, πρέπει να αναγνωριστεί η ύπαρξη γενικού τεκμηρίου σύμφωνα με το οποίο η γνωστοποίηση των υπομνημάτων που ένα θεσμικό όργανο έχει καταθέσει στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας θίγει την προστασία της διαδικασίας αυτής υπό την έννοια του άρθρου 4, παρ. 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001/EK, ενόσω η εν λόγω διαδικασία είναι εικρεμής. Εάν οι τρίτοι ήσαν σε θέση, βάσει του κανονισμού 1049/2001/EK, να αποκτήσουν πρόσβαση στα εν λόγω υπομνήματα, θα διακυβευόταν το σύστημα των δικονομικών κανόνων που διέπουν τις ένδικες διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, αφού ούτε ο Οργανισμός του Δικαστηρίου, ούτε οι Κανονισμοί Διαδικασίας προβλέπουν δικαίωμα πρόσβασης των τρίτων στα υπομνήματα που κατατίθενται στο Δικαστήριο στο πλαίσιο των ενδίκων διαδικασιών. Επομένως, στην περίπτωση εικρεμούς ένδικης διαδικασίας, είναι δυνατή η άρνηση πρόσβασης, χωρίς συγκεκριμένη εκτίμηση ε-

εκτός εάν για τη γνωστοποίηση των εγγράφων υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.»

<sup>46</sup> Αποφάσεις της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007, C-64/05, *Βασιλείο της Σουηδίας κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2007, σ. I-11389, σκέψη 66 της 1ης Ιουλίου 2008, C-39/05 P και C-52/05 P, *Βασιλείο της Σουηδίας και Maurizio Turco* κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σ. I-4723.

κάστου αιτηθέντος εγγράφου για να εξακριβωθεί αν, λαμβανομένου υπόψη του ειδικού περιεχομένου του, η γνωστοποίησή του θα έθιγε την προστασία της ένδικης διαδικασίας την οποία αφορούσε (άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001/EK). Ένα τέτοιο γενικό τεκμήριο δεν αποκλείει το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να αποδείξει ότι συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητήθηκε η γνωστοποίηση δεν καλύπτεται από το εν λόγω τεκμήριο<sup>47</sup>. Αντίθετα, όταν η οικεία διαδικασία έχει περατωθεί με δικαστική απόφαση, οι θεωρήσεις περί αμερόληπτης διεξαγωγής της δίκης, ή περί τήρησης της αρχής της ισότητας των όπλων που συνηγορούν υπέρ του απορρήτου των εγγράφων ενόσω εκκρεμεί η δίκη παύουν να υφίστανται. Μπορεί, ωστόσο, να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες το απόρρητο να χρειάζεται να διατηρηθεί και μετά την έκδοση της απόφασης. Το Δικαστήριο έχει την ευθύνη και το αποκλειστικό προνόμιο, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν αίτησης του ενδιαφερόμενου διαδίκου, να προσδιορίζει αυτές τις περιπτώσεις και να επιβάλλει στους διαδίκους ιδιαίτερες υποχρεώσεις περιορισμού της δημοσιοποίησης, ή να την απαγορεύει εντελώς ακόμη και μετά το πέρας της διαδικασίας, όταν, για παράδειγμα, ζητείται η γνωστοποίηση υπομνημάτων που αφορούν ένδικη διαδικασία που έχει περατωθεί, πλην όμως αυτή συνδέεται με άλλη, ακόμη εκκρεμή, διαδικασία. Υπό τις περιστάσεις αυτές όμως, μόνο συγκεκριμένη εξέταση των εγγράφων, στα οποία ζητείται η πρόσβαση, μπορεί να παράσχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να κρίνει αν μπορεί να αρνηθεί τη γνωστοποίησή τους βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 δεύτερη περίπτωση του κανονισμού 1049/2001/EK<sup>48</sup>. Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να τεκμαρθεί ότι η γνωστοποίηση των υπομνημάτων που κατατέθηκαν στο πλαίσιο διαδικασίας επί προσφυγής λόγω παράβασης κράτους μέλους που οδήγησε στην έκδοση δικαστικής απόφασης επί τη βάσει του άρθρου 226 ΕΚ θίγει τις δραστηριότητες έρευνας που δύνανται να καταλήξουν στην κίνηση διαδικασίας βάσει του άρθρου 228 ΕΚ, η οποία αποσκοπεί απλώς στο να παρακινήσει το κράτος μέλος που δεν έχει συμμορφωθεί να εκτελέσει απόφαση επί προσφυγής λόγω παράβασης<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Σκέψη 103.

<sup>48</sup> Σκέψεις 130-135.

<sup>49</sup> Σκέψεις 119-122.

**B. Ενίσχυση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο των αιτήσεων πρόσβασης σε έγγραφα.**

16. Και μετά τη *Bavarian Lager*, το Δικαστήριο έλαβε θέση άκρως προστατευτική των προσωπικών δεδομένων, με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2010, *Volker und Markus Schecke GbR* (C-92/09) και *Hartmut Eifert* (C-93/09), σχετική με τη δημοσιοποίηση πληροφοριών για τους δικαιούχους γεωργικών ενισχύσεων<sup>50</sup>. Κατά την εύστοχη επισήμανση της γενικής εισαγγελέα *E. Sharpston*, η υπόθεση εγείρει σημαντικά συνταγματικά ζητήματα από την άποψη του δικαίου της Ένωσης: κατ' ουσίαν, αν ο σκοπός της επίτευξης διαφάνειας κατά τη διαχείριση χρηματοδοτήσεων της ΚΓΠ (που επιτάσσει τη δημοσίευση των ονομάτων των δικαιούχων κονδυλίων των εγγυητικών ταμείων) μπορεί κατ' αρχήν να υπερισχύει του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος στον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και, εφόσον τούτο ισχύει, αν μπορεί να γίνει στάθμιση μεταξύ τους<sup>51</sup>. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην απόφαση αυτή παρουσιάζει η παροχή διευκρινίσεων για τη συνάρθρωση των πηγών προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην έννομη τάξη της Ένωσης, ειδικότερα δε των αρχών που απορρέουν από την ΕΣΔΑ, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και πράξεις του παραγάγου δικαίου. Είναι χαρακτηριστικό ότι η νομιμότητα διαφόρων διατάξεων των κανονισμών σχετικά με τη χρηματοδότηση της ΚΓΠ αξιολογήθηκε αποκλειστικά επί τη βάσει των άρθρων 7 (προστασία της ιδιωτικής ζωής) και 8 (προστασία των προσωπικών δεδομένων) του Χάρτη, ενώ το Δικαστήριο δεν έκρινε σκόπιμο να αποφανθεί επί του προβλήματος της εφαρμογής *ratione temporis* του Χάρτη, ο οποίος δεν είχε δεσμευτική ισχύ κατά τον χρόνο άσκησης του ενδίκου βοηθήματος της κύριας δίκης. Το Δικαστήριο προέβη σε συνδυασμό της νομολογίας του ΕΔΔΑ με τη δική του μόνο στο επίπεδο ελέγχου της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας όσον αφορά τον περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος. Όσον αφορά τη σύγκρουση που ενδιαφέρει εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει στη διαφάνεια

<sup>50</sup> F. DRATWA/J. WERLING, Die erste Grundrechtsprüfung anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union - oder: Aller Anfang ist schwer, European Law Reporter (ELR) 2011 n° 1, σ. 23 · S. HUBER/H. KRISTOFERITSCH, Transparenz: Mehr Licht oder "mehr nicht"? - Anmerkungen zum Urteil EuGH, verb Rs C-92/09 und C-93/09, Jahrbuch Beihilferecht 2011, σ. 517 · D. SIMON, Transparence et vie privée, Europe, Janvier 2011, Comm. n° 1, σ. 11.

<sup>51</sup> Σημείο 2 των προτάσεων.

τη φύση σκοπού δημοσίου συμφέροντος ικανού να περιορίσει την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>52</sup>. Τονίζει, λοιπόν, ότι «τα θεσμικά όργανα οφελούν να σταθμίζουν, προ της δημοσιοποίησεως πληροφοριών που αφορούν φυσικά πρόσωπα, το συμφέρον της Ένωσης για διασφάλιση διαφάνειας των ενεργειών της και την προσβολή των δικαιωμάτων που αναγνωρίζουν τα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη. Δεν αναγνωρίζεται, όμως, αυτομάτως, υπεροχή του σκοπού της διαφάνειας έναντι του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ... ακόμη και σε περίπτωση διακυβεύσεως σημαντικών οικονομικών συμφερόντων»<sup>53</sup>. Δεδομένου ότι οι αποκλίσεις και οι περιορισμοί της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του απολύτως αναγκαίου<sup>54</sup> και ότι είναι δυνατόν να προβλεφθούν μέτρα που θίγουν σε μικρότερο βαθμό, έναντι των φυσικών προσώπων, το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα, συμβάλλοντας ταυτοχρόνως κατά τρόπο αποτελεσματικό στους σκοπούς της διαφάνειας της ενωσιακής δράσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επιβάλλοντας τη δημοσιοποίηση των ονομάτων όλων των φυσικών προσώπων που είναι δικαιούχοι ενισχύσεων κοινωνικών εγγυητικών ταμείων, όπως επίσης και των αντιστοίχως ληφθέντων ποσών, υπερέβησαν τα όρια που επιβάλλει η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

<sup>52</sup> Σκέψη 80 της απόφασης. Βλ. και απόφαση Επιτροπή κατά *Bavarian Lager*, σκέψη 54.

<sup>53</sup> Σκέψη 85 της απόφασης. Βλ. και απόφαση Επιτροπή κατά *Bavarian Lager*, σκέψεις 75 έως 79.

<sup>54</sup> Το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi Oy και Satamedia Oy*, Συλλογή 2008, σ. I-9831, που αφορούσε την επεξεργασία και κυκλοφορία φορολογικών στοιχείων προσωπικού χαρακτήρα, ότι «προκειμένου να επιτευχθεί μια ισόρροπη στάθμιση μεταξύ των δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων της ελευθερίας του λόγου, αφενός και του ιδιωτικού απορρήτου, αφετέρου, η προστασία των θεμελιώδους δικαιώματός στο ιδιωτικό απόρρητο επιτάσσει οι παρεκκλίσεις και οι περιορισμοί της προστασίας των δεδομένων που προβλέπονται [στην οδηγία 95/46/EK, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών], να μην υπερβαίνουν τα όρια του απολύτως αναγκαίου (σκέψη 56).

## VI. Οι προτάσεις του Ευρωπαίου Επόπτη Προσωπικών Δεδομένων για τον συνδυασμό των δύο δικαιωμάτων

17. Μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση *Bavarian Lager*, που έκλεισε τη σχετική με τη σύγκρουση των δύο δικαιωμάτων συζήτηση, ο Ευρωπαίος Επόπτης Προσωπικών Δεδομένων αναγνώρισε ότι πολλές από τις προηγούμενες παρατηρήσεις και προτάσεις του κατέστησαν άνευ αντικειμένου. Έτσι, με νέο κείμενό του της 24<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011, προσαρμόζει τις προτάσεις του για την εξισορρόπηση των δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ερμηνεία του Δικαστηρίου<sup>55</sup>. Η βασική πρόταση του Ευρωπαίου Επόπτη έγκειται στην υιοθέτηση, από τα θεσμικά όργανα, της λεγόμενης προληπτικής προσέγγισης (*proactive approach*) σε αντιδιαστολή προς την προσέγγιση αντίδρασης (*reactive approach*). Τούτο σημαίνει ότι τα όργανα αυτά αξιολογούν και, στη συνέχεια, ενημερώνουν τα υποκείμενα των δεδομένων ήδη κατά τον χρόνο συλλογής των δεδομένων αυτών ως προς την έκταση κατά την οποία η επεξεργασία τους περιλαμβάνει, ή ενδέχεται να περιλάβει, τη δημοσιοποίησή τους, παρέχοντάς τους ταυτόχρονα τη δυνατότητα να ασκήσουν τα δικαιώματά που αντλούν από τον κανονισμό περί προστασίας δεδομένων κατά το αρχικό αυτό στάδιο. Η στάθμιση, δηλαδή, πραγματοποιείται κατά τον χρόνο συλλογής των δεδομένων, και όχι εκ των υστέρων, κατά τον χρόνο υποβολής αίτησης πρόσβασης σε έγγραφα που τα περιέχουν (*reactive approach*)<sup>56</sup>. Η στάθμιση θα ευνοεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη μη κοινοποίηση (π.χ. ιατρικοί φάκελοι των υπαλλήλων της Ένωσης) και σε άλλες το αντίθετο (π.χ. δεδομένα σχε-

<sup>55</sup> EDPS, Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling (<http://www.edps.europa.eu>).

<sup>56</sup> Υπό την έννοια αυτή και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα Ι. ΚΟΚΟΤΤ, στην υπόθεση *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, σημείο 66: «Πολλές φορές η έκδοση εγγράφων είναι λιγότερο χρονοβόρα σε σχέση με την αιτιολόγηση της απορρίψεως μιας αιτήσεως κείμενης στα όρια των εξαιρέσεων ή πέραν αυτών. Ωστόσο η απόρριψη μιας αιτήσεως μπορεί να είναι λιγότερο περίπλοκη όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν εντοπίσει με ακρίβεια τους λόγους της εμπιστευτικής μεταχειρίσεως των εγγράφων. Συνεπώς, είναι θέμα εκπαίδευσης των αρμοδίων υπαλλήλων και εξαρχής βελτιστοποίησης της επεξεργασίας των εγγράφων σε σχέση με ενδεχόμενες αιτήσεις προσβάσεως. Έτσι, για παράδειγμα, εκτός της ηλεκτρονικής καταχώρισης των εγγράφων για την ευκολότερη αναζήτηση και αντιγραφή τους, άλλη αρμόζουσα λύση θα ήταν ο χαρακτηρισμός εναίσθητων εγγράφων ή αποσπασμάτων και η διάρθρωση των εγγράφων ή φακέλων κατά τρόπο ώστε να γίνεται διάκριση μεταξύ εμπιστευτικών και μη εμπιστευτικών τμημάτων.»

τικά με τη δημόσια ή επαγγελματική δραστηριότητα προσώπου, όπως ο κατάλογος των διαπιστευμένων βιοηθών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο οποίος ενδέχεται να αποκαλύπτει τις πολιτικές απόψεις βιοηθού, αλλά θα μπορεί, κατ' αρχήν, να δημοσιεύεται<sup>57)</sup>). Η προληπτική αυτή προσέγγιση, αφενός, διευκολύνει τα θεσμικά όργανα, εφόσον μειώνει τη μεταγενέστερη επιβάρυνση των υπευθύνων για την επεξεργασία και των αρμοδίων για την διευθέτηση αιτήσεων περί πρόσβασης και, αφετέρου, αποτρέπει ή περιορίζει τη δημιουργία περίπλοκων και συγκρουσιακών καταστάσεων και χρονοβόρων δικαστικών διενέξεων όπως αυτή της *Bavarian Lager*. Κατά τον Ευρωπαίο Επόπτη, το αποτέλεσμα της στάθμισης μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να καθοριστεί από τον ίδιο τον νομοθέτη. Η νομική βάση για τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων εντοπίζεται στο άρθρο 5 στοιχείο β' του κανονισμού 45/2001/EK, το οποίο ορίζει ότι η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων πραγματοποιείται μόνον εφόσον είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση εκ του νόμου επιβαλλόμενης υποχρέωσης του υπεύθυνου της επεξεργασίας, π.χ. ανάρτηση στο διαδίκτυο στοιχείων για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της ΕΕ. Η νομιμότητα της υποχρέωσης κρίνεται υπό το πρίσμα του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ και των άρθρων 7 και 8 του Χάρτη και ελέγχεται με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας. Ελλείψει ειδικής νομικής υποχρέωσης, τη στάθμιση πραγματοποιούν τα ίδια τα όργανα κατά τον χρόνο συλλογής των δεδομένων, ενημερώνοντας συναφώς τα εμπλεκόμενα πρόσωπα για τον σκοπό της επεξεργασίας, βάσει των διατάξεων του κανονισμού 45/2001/EK αλλά και διασφαλίζοντας το δικαίωμά τους να αντιταχθούν σε ενδεχόμενη διαβίβαση. Ο Επόπτης παρέχει συγκεκριμένες οδηγίες στα αρμόδια για τη στάθμιση όργανα, στηριζόμενος εν προκειμένω στις διατάξεις του κανονισμού 45/2001/EK. Επί τη βάσει της προληπτικής προσέγγισης, είναι σαφές ποια δεδομένα μπορούν να διαβιβασθούν ήδη κατά τον χρόνο της συλλογής τους.

18. Ελλείψει αυτής της προληπτικής προσέγγισης, αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα με δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να εξετάζονται επί τη βάσει του άρθρου 8 στοιχείο β' του κανονισμού 45/2001/EK: ο αποδέκτης θα πρέπει να αποδεικνύει την αναγκαιότητα της διαβίβασης των

<sup>57)</sup> Το γεγονός ότι συγκεκριμένο πρόσωπο εργάζεται ως βοηθός Ευρωβουλευτή, με τον οποίο μπορεί να έχει κοινές αξίες, δεν βλάπτει κατ' ανάγκην το εν λόγω πρόσωπο, αλλά σε ειδικές περιπτώσεις όμως, όπως στην περίπτωση εξτρεμιστικών κομμάτων, η δημοσιοποίηση θα μπορούσε να θέξει το υποκείμενο των δεδομένων, κατά την αναζήτηση, αργότερα, άλλης εργασίας.

δεδομένων (π.χ. ως αποδεικτικό στοιχείο σε ένδικη διαδικασία) και, σε περίπτωση αμφιβολίας, το όργανο να σταθμίσει τα συγκρουόμενα συμφέροντα, διασφαλίζοντας ότι δεν υφίστανται λόγοι να υποτεθεί ότι η διαβίβαση αυτή μπορεί να θέξει τα νόμιμα συμφέροντα του υποκειμένου των δεδομένων, όπως έγινε δεκτό με την απόφαση *Bavarian Lager*. Πάντως, σε μεταγενέστερη παρέμβασή του ενώπιον της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Επόπτης τόνισε ότι η λειτουργία των κανόνων περί προστασίας της ιδιωτικής ζωής και προσωπικών δεδομένων δεν έγκειται στην παρεμπόδιση της πρόσβασης του κοινού σε πληροφορίες που αφορούν προσωπικά δεδομένα, καθόσον μια τέτοια εφαρμογή θα έθιγε όχι μόνο τη διαφάνεια της ευρωπαϊκής διοίκησης αλλά και την ίδια την αξιοπιστία του όλου θεσμού περί προστασίας προσωπικών δεδομένων. Αντιθέτως, οι σχετικοί κανόνες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως μέσον καθορισμού των προϋποθέσεων υπό τις οποίες η πρόσβαση του κοινού στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα μπορεί να θεωρηθεί θεμιτή<sup>58</sup>. Αναφερόμενος εκ νέου στην απόφαση *Bavarian Lager* και στην προσέγγιση του Δικαστηρίου, ο Επόπτης επισήμανε ότι δεν θα πρέπει να συναχθεί από αυτή ότι πληροφορίες όπως τα ονόματα προσώπων που μετέχουν σε επαγγελματική σύσκεψη δεν μπορούν να γνωστοποιηθούν στο κοινό παρά μόνο με τη συναίνεσή τους. Αντιθέτως, η απόφαση πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η αποκάλυψη στο κοινό θα ήταν σύμφωνη με τους κανόνες περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων, εάν η Επιτροπή είχε ενεργήσει διαφορετικά κατά τον χρόνο καταγραφής των ονομάτων, εάν είχε δηλαδή νιοθετήσει την προαναφερθείσα προληπτική προσέγγιση.

19. Δύο περίπου έτη μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, εξακολούθει να υπάρχει προοπτική έκδοσης νέου κανονισμού σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα, προς αντικατάσταση του κανονισμού 1049/2001/EK<sup>59</sup>. Πάντως, οι συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοι-

<sup>58</sup> EDPS, "Promoting the citizen's informational self-determination: how transparency and data protection can strengthen each other" (European Parliament - Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 13 April 2011, Public hearing on "The right to access to EU documents: implementation and future of Regulation (EC) No 1049/2001"), [www.epds.europa.eu](http://www.epds.europa.eu)

<sup>59</sup> Βλ. και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2009 σχετικά με την αναγκαία βελτίωση του νομικού πλαισίου όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001, ΕΕ 2010 C 286E, σ. 14.

νοβούλιο και στο Συμβούλιο κατέδειξαν ότι υπάρχει μεγάλη απόκλιση απόψεων σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού, οπότε η Επιτροπή περιόρισε την πρότασή της στην επέκταση του θεσμικού πεδίου εφαρμογής του σύμφωνα με την νέα νομική βάση όσον αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα την οποία παρέχει το άρθρο 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ<sup>60</sup>. Ανέφερε, ωστόσο, ότι η εν λόγω περιορισμένης έκτασης τροποποίηση δεν προδικάζει την τρέχουσα διαδικασία αναδιατύπωσης του κανονισμού επί τη βάσει της πρότασης που είχε υποβάλει τον Απρίλιο του 2008<sup>61</sup>. Πράγματι, παρά τις *ad hoc* νομολογιακές διευκρινίσεις και τις ευρηματικές κατασκευές των γενικών εισαγγελέων<sup>62</sup>, είναι αναγκαία η πρόβλεψη γενικού νομικού πλαισίου που θα ενσωματώνει τις επιταγές που τάσσει συναφώς η Συνθήκη της Λισσαβώνας και θα παρέχει ουσιαστική καθοδήγηση στις αρμόδιες αρχές για την επίτευξη ορθής ισορροπίας μεταξύ των δύο ισοτίμων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

<sup>60</sup> Βλ. την πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, COM (2011) 137 τελικό.

<sup>61</sup> Ανωτέρω, σημ. 36, COM (2008) 229 τελικό.

<sup>62</sup> Η πλέον ενδιαφέρουσα, παρά την περιπλοκότητά της, είναι αυτή της γενικής εισαγγελέα E. SHARPSTON, στην υπόθεση C- 28/08 P, *Bavarian Lager*, η οποία επιχειρεί να αποδείξει ότι η σύγκρουση των δύο δικαιωμάτων – όπως ρυθμίζονται στους κανονισμούς 1049/2001/ΕΚ και 45/2001/ΕΚ – είναι περισσότερο επιφανειακή παρά εγγενής, αναδεικνύοντας τους διαφορετικούς σκοπούς που επιδιώκονται με τους δύο κανονισμούς και, συνακολούθως, τα διαφορετικά πεδία εφαρμογής τους. Ειδικότερα, η συλλογιστική της στηρίζεται στην κατηγοριοποίηση των εγγράφων ανάλογα με το αν περιέχουν «παρεμπιπτόντως» ή «κατ' ουσίαν» προσωπικά δεδομένα και στην προσήκουσα αντίδραση των θεσμικών οργάνων, στην υπαγωγή δηλαδή της αίτησης πρόσβασης στον εφαρμοστέο για την κάθε κατηγορία εγγράφων κανονισμό: η «συγκεκαλυμμένη» αίτηση γνωστοποίησης προσωπικών δεδομένων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 45/2001 και δεν αποτελεί αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα που αφορούν τις πολιτικές, δράσεις και αποφάσεις της αρμοδιότητας των θεσμικών οργάνων και υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο του κανονισμού 1049/2001 (βλ. ανωτέρω, σημ. 38, και σημεία 176-181 των προτάσεων στην υπόθεση C-28/08 P, *Bavarian Lager*).

ΠΛΗΡΩΤΕΟ ΤΕΛΟΣ
Ταχ. Γραφεία Κ.Ε.Μ.Π.ΑΘ
Αριθμός Άδειας 370/1990



ΦΙΛΙΠΠΟΣ Κ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ II****ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ****ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

Η φύσις μᾶς ἐγένησε τὸν ἀρχὴν ὅλους ἡσους, ἐπειδὴ  
τὰς ὅλους ἔδωκε τὰς αὐτὰς αἰσθήσεις, τὰ αὐτὰ πάθη, καὶ  
τὰς αὐτὰς χρέιας. Άλλ' η τοιαύτη ισότης δὲν μένει πλὴν  
ἐνόψφ τὸ ἀνθρώπινον σῶμα εὑρίσκεται εἰς τὴν νησιότητά  
του· εὐθὺς ἀποῦ ἀνδρωθῆ, ἀνικραίνεται ἔνας τοῦ ἄλλου  
νοημονέετερος, ἔνας τοῦ ἄλλου ἀνδρειότερος, ἔνας τοῦ  
ἄλλου πλέον προκατιμένος μὲν φυσικὰ προτερήματα· σθεν  
ἔξανάγκης ἐγεννήθη ἢ ἀνιστής; ητις ἔδωκ' ἀφορμὴν  
εἰς τὴν διχόνιαν. Τοιαύτη εἶναι ὅλων τῶν ἀνθρώπων η  
πρώτη κατάστασις. Εἶναι λοιπὸν η ἀνισότης αὐτῆς τῆς  
φύσεως ἔργον, καὶ η θεραπεία τῆς ἐπροσμένετο ἀπὸ τὴν  
πολιτεύκην ἔνωσιν.


**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΙΣ**  
**ΝΙΚ. Α. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ & ΣΙΑ Ο.Ε.**
**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ**

ΑΘΗΝΑ: Σόλωνος 69 - 106 79 • Τηλ.: 210.3618198 - 210.3615440 • Fax: 210.3610425

ΣΤΟΑ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ: Πεσμαζόγλου 5, 105 64 • Τηλ./Fax: 210.3217437

ΚΟΜΟΤΗΝΗ: Ν. Ζωΐου 88 - 691 00 • Τηλ.: 25310.26323 - 25310.33245

email: info@ant-sakkoulas.gr - www.ant-sakkoulas.gr

ISSN 1105-9397

