



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης 189/2015
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Β' ΤΜΗΜΑ ΔΙΑΚΟΠΩΝ
Συνεδρίαση της 19ης Αυγούστου 2015

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Βασιλική Δούσκα, Ιωάννης - Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Κωνσταντίνος Γεωργιάκης, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Αικατερίνη Γρηγορίου, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Ευστράτιος Συνοίκης, Ευαγγελία Σκαλτσά, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χριστίνα Διβάνη και Παναγιώτης Παππάς, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Γεωργιάδης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθ. πρωτ.: Α.Π. 533/29-7-2015 έγγραφο του Υπουργού Εξωτερικών.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν τα έγγραφα του Υπουργείου Εξωτερικών, που συντάσσονται στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής της χώρας, όπως είναι η συμμετοχή της στη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμπίπτουν στην έννοια του απορρήτου του άρθρου 5, παρ. 3 του ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας), που προβλέπει εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης τρίτων σε έγγραφα.

I. Ιστορικό.

Από το παραπάνω έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου, προκύπτουν τα ακόλουθα:

Βρετανικό δικηγορικό γραφείο, ως εκπρόσωπος ρωσικής πετρελαϊκής εταιρείας, έχει απευθύνει αιτήματα στο Υπουργείο Εξωτερικών να του επιτραπεί η πρόσβαση σε έγγραφα της Ελληνικής Διοίκησης (εκθέσεις, πρακτικά, απόψεις, εισηγήσεις, αναλύσεις και συμβουλές), που συντάχθηκαν με σκοπό τη διαμόρφωση της εθνικής θέσης για την υπαγωγή της ανωτέρω ρωσικής εταιρείας σε περιοριστικά μέτρα που έλαβε η Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω της ουκρανικής κρίσης. Διευκρινίζεται ότι τα μέτρα αυτά αφορούν στη διακοπή χρηματοδότησης της εταιρείας από τις ευρωπαϊκές κεφαλαιαγορές (Απόφαση του Συμβουλίου 2014/659/ΚΕΠΠΑ από 8.9.2014, που τροποποιεί την Απόφαση του Συμβουλίου 2014/512/ΚΕΠΠΑ από 31.7.2014 - Κανονισμός του Συμβουλίου 960/2014 από 8.9.2014, που τροποποιεί τον Κανονισμό του Συμβουλίου 833/2014 από 31.7.2014). Το ως άνω δικηγορικό γραφείο επικαλείται ότι η εταιρεία έχει άμεσο και πραγματικό ενδιαφέρον για τις πληροφορίες και τα έγγραφα που ζητά, τα οποία απαιτούνται προκειμένου να ασκήσει δεόντως τα δικαιώματα υπεράσπισής της και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Το ανωτέρω δικηγορικό γραφείο έχει απευθύνει παρόμοια αιτήματα για την ίδια εταιρεία και στα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε., καθώς και στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Αρχικά, τα κ-μ συντόνισαν την αντίδρασή τους και συμφώνησαν σε ένα ενιαίο κείμενο απάντησης, βάσει της οποίας το γραφείο όφειλε να απευθυνθεί μόνο στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Το δικηγορικό γραφείο, ωστόσο, πέραν της αλληλογραφίας που αντάλλαξε με τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, επανέκαμψε προς τα κ-μ. Τα τελευταία κινήθηκαν εφεξής αυτόνομα, βάσει των προβλεπομένων στην εθνική τους νομοθεσία περί της πρόσβασης των πολιτών σε κρατικά έγγραφα. Η δε Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου επιλεκτικά επέτρεψε την πρόσβαση σε ορισμένα μόνο έγγραφα του Συμβουλίου.

Το Υπουργείο των Εξωτερικών δέχθηκε σχετικό αίτημα του δικηγορικού γραφείου: α) στις 26.8.2014, το οποίο απαντήθηκε στις 8.9.2014, βάσει συμφωνηθέντος κειμένου από κ-μ, β) στις 17.9.2014 και γ) στις 6.11.2014, τα οποία απαντήθηκαν στις 19.11.2014. Στο έγγραφο του ερωτήματος επισημαίνεται ότι με

την τελευταία απάντηση δεν ικανοποιήθηκε το αίτημα του γραφείου, με την αιτιολογία ότι, αφενός τα σχετικά αιτούμενα έγγραφα άπτονται της εξωτερικής πολιτικής της χώρας και συνεπώς, δεν είναι διαθέσιμα και αφετέρου, η κοινοποίηση εγγράφων που αποτυπώνουν εκπεφρασμένες στο Συμβούλιο ελληνικές θέσεις ανήκει στην αρμοδιότητα του τελευταίου, ως μέρος των πρακτικών του.

Διευκρινίζεται στο έγγραφο του ερωτήματος ότι τα υφιστάμενα διοικητικά έγγραφα αφορούν όχι ειδικά στην εταιρεία αλλά στο γενικότερο πλαίσιο των ληφθέντων περιοριστικών μέτρων. Παρότι το στοιχείο αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να αξιοποιηθεί ώστε το Υπουργείο να αρνηθεί την ύπαρξη αλληλογραφίας αποκλειστικά για την εν λόγω εταιρεία, θεωρήθηκε, για λόγους αρχής, ορθότερο η άρνηση του Υπουργείου να εστιαστεί στο μη παραδεκτό του αιτήματος, χωρίς το Υπουργείο να υπεισέλθει στην ουσιαστική εξέταση του αιτήματος.

Το εν λόγω δικηγορικό γραφείο, σε συνέχεια της απάντησης του Υπουργείου αλλά και του Συνηγόρου του Πολίτη, στον οποίο απευθύνθηκε, επανήλθε προς τη Γ' Γενική Διεύθυνση, ζητώντας, με το από 1.4.2015 έγγραφό του, να του παράσχει το Υπουργείο σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία για τη δοθείσα αρνητική απάντηση στα αιτήματά του.

Στο έγγραφο του ερωτήματος σημειώνεται ότι, όπως πληροφορήθηκε το Υπουργείο από τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της χώρας στην ΕΕ, το ίδιο δικηγορικό γραφείο έχει στο μεταξύ προσφύγει στη βρετανική δικαιοσύνη, προσβάλλοντας την άρνηση της εκεί δημόσιας διοίκησης να του κοινοποιήσει σχετικά έγγραφα. Σύμφωνα με το έγγραφο του ερωτήματος, ένα τέτοιο ενδεχόμενο δεν μπορεί να αποκλειστεί και στην περίπτωση της Ελλάδας.

II. Νομοθετικό πλαίσιο.

Στο ισχύον Σύνταγμα 1975/1986/2001 ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

Άρθρο 5Α.1.: «Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνον εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος και προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων.».

Άρθρο 10: «1 2 3. Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει.».

Στο ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 45) και ειδικότερα, στο άρθρο 5 αυτού, ορίζονται τα εξής: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του που εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. . . . 5. . . . 6. . . .». Το παρόν άρθρο, όπως έχει τροποποιηθεί, περιελήφθη αυτούσιο στην «κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία», ως άρθρο 1 του Κώδικα πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία (π.δ. 28/2015).

Ειδικότερα, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, προβλέπει ο Κανονισμός (ΕΚ) υπ' αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ης Μαΐου 2001 (L 145/43, 31.5.2001).

Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 4 και 11 του εν λόγω κανονισμού έχουν ως εξής:

«(2) Η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα

δημοκρατικό σύστημα. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως θεσπίζονται από το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης....

(4) Ο παρών κανονισμός αποσκοπεί να προσδώσει όσο το δυνατόν πληρέστερη πρακτική ισχύ στο δικαίωμα της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα και να θεσπίσει τις γενικές αρχές και τα όρια της προσβάσεως αυτής σύμφωνα με το άρθρο 225, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ....

(11) Κατ' αρχήν, θα πρέπει να δοθεί στο κοινό πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα των θεσμικών οργάνων. Εντούτοις, ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα θα πρέπει να προστατεύονται μέσω εξαιρέσεων. Θα πρέπει να επιτραπεί στα θεσμικά όργανα να προστατεύουν τις εσωτερικές γνωμοδοτήσεις και διαβουλεύσεις τους όταν κρίνεται απαραίτητο να προστατευθεί η δυνατότητα λειτουργίας τους. Για τον καθορισμό των εξαιρέσεων, τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις αρχές της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης...».

Στη 15^η αιτιολογική σκέψη του κανονισμού επισημαίνεται ότι: «Ο παρών κανονισμός δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών, όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα. Ωστόσο εξυπακούεται ότι δυνάμει της αρχής της εντίμου συνεργασίας, που διέπει τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων με τα κράτη μέλη, τα τελευταία αυτά θα πρέπει να μεριμνούν ώστε να μη θίγεται η ορθή εφαρμογή του παρόντος κανονισμού και να τηρούνται οι κανόνες ασφαλείας των οργάνων».

Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού ορίζει ότι:

«Σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι:

α) να καθορίσει τις αρχές, τους όρους και τους περιορισμούς, για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (εφεξής «τα θεσμικά όργανα»), όπως προβλέπεται στο άρθρο 255 της Συνθήκης ΕΚ, ώστε να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα,....β).....γ).....».

Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 3 «Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας θεσμικού οργάνου, δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή

παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.».

Ακολούθως, στο άρθρο 4 του ως άνω Κανονισμού προβλέπεται, σύμφωνα και με την αιτιολογική του σκέψη 11, ένα σύστημα εξαιρέσεων το οποίο επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο, σε περίπτωση που η γνωστοποίηση του περιεχομένου του θα έθιγε την προστασία κάποιου από τα προστατευόμενα από το άρθρο αυτό συμφέροντα (απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, υπόθεση C-280/11P, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 29 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Ειδικότερα, επιτρέπεται η άρνηση των θεσμικών οργάνων για πρόσβαση σε έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, - πλην άλλων - όσον αφορά και τις διεθνείς σχέσεις (άρθρο 4, παρ. 1, περ. α').

Η σχετική εξαίρεση προβλέπεται και στην περίπτωση του δικαιώματος άμεσης πρόσβασης «στα νομοθετικά έγγραφα, ήτοι στα έγγραφα που συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών για την έγκριση πράξεων που είναι δεσμευτικές στα ή για τα κράτη μέλη» (άρθρο 12, παρ. 2).

Σύμφωνα με το άρθρο 19 του ν. 3566/2007 (ΦΕΚ Α' 117) «Κύρωση ως Κώδικα του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών»: «1. Στο Υπουργείο Εξωτερικών λειτουργεί Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου (Υ.Δ.Ι.Α.), η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών και έχει ως σκοπό την ταξινόμηση, τη συντήρηση, τη φύλαξη, την αξιοποίηση, την ανάδειξη και την προβολή των αρχείων του Υπουργείου Εξωτερικών, συμπεριλαμβανομένων και αυτών των Γραφείων των Υπουργών, την έκδοση μελετών, τον αποχαρακτηρισμό αρχείων, καθώς και την προαγωγή της έρευνας. Στην Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου υπάγονται τα κατά τόπους υφιστάμενα αρχεία των Αρχών του Υπουργείου στο εξωτερικό, η οργάνωση και η επιμέλεια των οποίων ρυθμίζεται με οδηγίες της Κεντρικής Υπηρεσίας. 2. Ως αρχεία, κατά την έννοια του παρόντος άρθρου, νοούνται οποιαδήποτε τεκμήρια καταγραφής πληροφοριών περιέρχονται στις Διευθύνσεις, Υπηρεσίες, Γραφεία και αρχές εξωτερικού του Υπουργείου Εξωτερικών ή παράγονται ή εξάγονται από αυτές, οποιαδήποτε μορφή και αν έχουν. 3. . . . 4. . . . 5. . . . 6. . . . 7. Τα αρχεία, μετά την πάροδο τριακονταετίας από την έκδοσή τους, θεωρούνται ιστορικά αρχεία, αποχαρακτηρίζονται και διατίθενται στην

έρευνα, υπό τον όρον ότι έχει ολοκληρωθεί η ταξινόμηση και μηχανοργάνωσή τους, δεν φέρουν φθορές σε βαθμό που να απαιτείται η συντήρησή τους και δεν βρίσκονται σε υπηρεσιακή χρήση. Τα υπόλοιπα θεωρούνται υπηρεσιακά αρχεία και παραμένουν δεσμευμένα. Με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών καθορίζεται η διαδικασία χορήγησης στους ερευνητές αδειών πρόσβασης στα ιστορικά αρχεία του Υπουργείου Εξωτερικών. Ως προς τα υπηρεσιακά αρχεία, επιτρέπεται ο, κατ' εξαίρεση, αποχαρακτηρισμός τους, εφόσον συντρέχουν λόγοι υπηρεσιακού ή υπέρτερου εθνικού συμφέροντος. Ο αποχαρακτηρισμός ενεργείται με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών, μετά από αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής Αποχαρακτηρισμού, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών. Εξαιρούνται του αποχαρακτηρισμού με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών, μετά από γνώμη της Επιτροπής Αποχαρακτηρισμού, εκείνα τα ιστορικά αρχεία, η δημοσιοποίηση των οποίων θα μπορούσε να επιφέρει βλάβη στα εθνικά συμφέροντα ή στα δικαιώματα προσωπικότητας ή στη μνήμη τεθνεώτων. 8. . . . 9. . . . ».

III. Ερμηνεία των διατάξεων.

Από την ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων, λαμβανομένων υπόψη αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

1. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στο άρθρο 5, με θεμελίωση στις διατάξεις του άρθρου 5Α, παρ. 1 και 10 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, καθιερώνει το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες ή και των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται σ' αυτές και λήφθηκαν υπόψη από τη Διοίκηση και αποτέλεσαν τη βάση και την αιτιολογία διοικητικών πράξεων. Το δικαίωμα αυτό δεν εξαρτάται από την επίκληση εννόμου συμφέροντος, αρκεί και εύλογο ενδιαφέρον (ΣΤΕ Ολ. 94/2013, 3130/2000, 841/1997). Ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια του ως άνω άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ., θεωρούνται όσα συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ. Η διάταξη αναφέρει ορισμένα είδη διοικητικών εγγράφων, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Η αναφορά αυτή είναι σαφώς ενδεικτική. Έτσι, οι ενδιαφερόμενοι μπορούν, εφόσον έχουν εύλογο προς τούτο ενδιαφέρον (ΣΤΕ 205/2000, 3130/2000, 841/1997 κ.ά.), να ζητήσουν με αίτησή τους προς την αρμόδια διοικητική αρχή, είτε

τη μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας ή τη χορήγηση αντιγράφου (εκτός αν η αναπαραγωγή του αντιγράφου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο). Είναι δε αδιάφορο αν τα έγγραφα αφορούν τον αιτούντα ή τρίτα πρόσωπα (Γνωμ.ΝΣΚ 326/2005, 589/2005). Ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής έννομης σχέσης, που συνδέει τον αιτούντα με το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων στα οποία ζητείται η πρόσβαση (ΣΤΕ 3938/2013, 1214/2010, Γνωμ. Ολ. Ν.Σ.Κ. 63/2008, Γνωμ.ΝΣΚ 92/2005, 610/2004 κ.ά.).

Κατά το στάδιο εφαρμογής του άρθρου 5 του ΚΔΔιαδ., είναι προφανές ότι ο αιτών πρόσβαση σε έγγραφα που τον αφορούν είναι «ενδιαφερόμενος» κατά την έννοια της διάταξης αυτής, δηλαδή τεκμαίρεται ότι έχει εύλογο προς τούτο ενδιαφέρον. Για τα λοιπά έγγραφα, τα οποία δεν τον αφορούν, η θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης σε αυτά προϋποθέτει την ύπαρξη συγκεκριμένης προσωπικής, έστω χαλαρής, σχέσης του αιτούντος ή ορισμένη ιδιότητα αυτού που τον συνδέει με τα αιτούμενα δημόσια έγγραφα ή τα ιδιωτικά έγγραφα που απετέλεσαν τη βάση έκδοσης της διοικητικής πράξης ή διαμόρφωσαν τη διοικητική διαδικασία ή, προκειμένου για ιδιωτικά έγγραφα, το ειδικό έννομο συμφέρον του και τη συνάφεια αυτών με υπόθεσή του που έχει διεκπεραιωθεί ή εκκρεμεί στις δημόσιες υπηρεσίες (Γνωμ.ΝΣΚ 197/2010). Σε αντίθετη περίπτωση, δεν γεννάται υποχρέωση της διοίκησης για τη χορήγηση των αιτούμενων στοιχείων (Γνωμ.ΝΣΚ 312/2013, 256/2011 ατομ.).

Τα προαναφερόμενα δικαιώματα δεν υφίστανται εάν το έγγραφο του οποίου ζητεί να λάβει γνώση ο διοικούμενος αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβιάζεται απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις νόμων, όπως π.χ. το τραπεζικό, φορολογικό, το σχετικό με την εθνική άμυνα κ.λπ. Ο χαρακτηρισμός ενός εγγράφου ως εμπιστευτικού ή απορρήτου, κατά την αυτόβουλη εκτίμηση του συντάκτη του, δεν συνιστά απόρρητο προβλεπόμενο από ρητές ειδικές διατάξεις και κατά συνέπεια, δεν είναι λόγος απόρριψης του αιτήματος πρόσβασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ., εκτός αν το έγγραφο αφορά θέμα, η γνωστοποίηση του οποίου μπορεί, ενδεχομένως, να προκαλέσει

βλάβη του δημοσίου συμφέροντος (Γνωμ.ΝΣΚ 401/2010, σχετ. Ατομ.Γνωμ.ΝΣΚ 67/2006).

Αντίθετα, η πρόσβαση σε έγγραφο που χαρακτηρίζεται απόρρητο από ειδική διάταξη νόμου, καταρχήν απαγορεύεται. Ενδεικτικά, ως χαρακτηριστική περίπτωση απορρήτου που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, αναφέρεται το περιεχόμενο στο π.δ. 28/2015, Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 35-39) που αφορά στην «ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΑΡΧΕΙΑ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΩΝ, ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΩΝ», το οποίο καθιερώνει περιοριστικές προθεσμίες για τη δημοσιοποίηση των σχετικών τεκμηρίων, αλλά και διαδικασίες για τη μεταβολή της διαβάθμισής τους ή άρσης του απορρήτου τους.

Κατ' εξαίρεση, και σ' αυτήν την περίπτωση επιτρέπεται η γνωστοποίηση του εγγράφου σε συγκεκριμένο πρόσωπο, αν το περιεχόμενο του εγγράφου αφορά ευθέως το πρόσωπο αυτό, ιδίως δε την ατομική ή υπηρεσιακή κατάσταση του αιτούντος. Τούτο, διότι οι διατάξεις περί απορρήτου, ερμηνευόμενες σύμφωνα με τα άρθρα 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 5Α, 10 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν αποκλείουν την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης, εφόσον, πάντως, η Διοίκηση, κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, σταθμίσει το συμφέρον του εν λόγω προσώπου προς το δημόσιο συμφέρον διατήρησης του απορρήτου του επίμαχου εγγράφου και κρίνει ότι του τελευταίου υπερτερεί το πρώτο (ΣΤΕ 1116/2009, 3130/2000, ΟΛΣΤΕ 2139/1993, Γνωμ.ΝΣΚ 566/2004).

2. Περαιτέρω, όπως έχει γίνει δεκτό, οι προαναφερθείσες εξαιρέσεις του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001 από το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και να εφαρμόζονται αυστηρά, δεδομένου ότι συνιστούν παρέκκλιση από τη γενική αρχή της κατά το δυνατόν ευρύτερης πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 30 και εκεί εκτιθέμενη νομολογία).

Συνεπώς, το εκάστοτε θεσμικό όργανο, όταν αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο το οποίο του ζητήθηκε να δημοσιοποιήσει, οφείλει κατ' αρχήν να εξηγήσει με ποιον τρόπο η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύει η συγκεκριμένη εξαίρεση του άρθρου 4 την οποία επικαλείται το εν λόγω θεσμικό όργανο. Επιπλέον, ο κίνδυνος προσβολής του συμφέροντος αυτού πρέπει να είναι ευλόγως


προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός (βλ. ως άνω απόφαση Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Επίσης, το θεσμικό όργανο οφείλει, όταν εφαρμόζει κάποια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001, να σταθμίζει το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί μέσω της μη γνωστοποίησης του περιεχομένου του οικείου εγγράφου με το γενικό συμφέρον να επιτραπεί η πρόσβαση στο συγκεκριμένο έγγραφο, ιδίως υπό το πρίσμα των πλεονεκτημάτων τα οποία απορρέουν, όπως επισημαίνεται και στην αιτιολογική σκέψη 2 του Κανονισμού 1049/2001, από την αυξημένη διαφάνεια και συνίστανται στην καλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και στη μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι των πολιτών σε ένα δημοκρατικό σύστημα (βλ. ανωτέρω απόφαση Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Τονίζεται συναφώς ότι, όσον αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας μιας απόφασης, με την οποία θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφο, δυνάμει κάποιας από τις προβλεπόμενες από το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του Κανονισμού 1049/2001 εξαιρέσεις υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, έχει γίνει δεκτό ότι πρέπει να αναγνωρίζεται στο οικείο θεσμικό όργανο ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την εκτίμηση του ζητήματος κατά πόσον μπορεί να θιγεί το δημόσιο συμφέρον από τη δημοσιοποίηση εγγράφων σχετικών με τους τομείς που καλύπτονται από τις ως άνω εξαιρέσεις (απόφαση της 3ης Ιουλίου 2014, υπόθεση C-350/12P, Συμβούλιο κατά Sophie in 't Veld σκέψη 63).

Εξάλλου, με τον Κανονισμό αναγνωρίζεται στο κράτος μέλος το δικαίωμα να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μη δημοσιοποιήσει έγγραφο που προέρχεται από αυτό χωρίς προηγούμενη συμφωνία του (άρθρο 4, παρ. 5) ή, σε περίπτωση που το κράτος μέλος παραλαμβάνει αίτημα για έγγραφο που βρίσκεται στη κατοχή του, προερχόμενο από θεσμικό όργανο, είτε να διαβουλευθεί με το θεσμικό όργανο είτε να παραπέμψει το αίτημα σε αυτό (άρθρο 5).

Σημειώνεται ότι, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, προκειμένου το θεσμικό όργανο να απορρίψει αίτημα πρόσβασης σε έγγραφο κράτους μέλους που διαφωνεί με τη δημοσιοποίησή του, το θεσμικό όργανο υποχρεούται μεν να εξετάσει αν το κράτος μέλος στήριξε την εναντίωσή του στις ουσιαστικής φύσης εξαιρέσεις του



άρθρου 4, παρ. 1 έως 3 του Κανονισμού και εάν αιτιολόγησε προσηκόντως τις θέσεις του επ' αυτού, όχι όμως και να προβεί σε εξαντλητική εξέταση των λόγων εναντίωσης του κράτους μέλους (βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2012, υπόθεση C-135/11P, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds κατά Επιτροπής, σκέψεις 62, 63 και απόφαση της 18 Δεκεμβρίου 2007, υπόθεση C-64/05P, Σουηδία κατά Επιτροπής, σκέψεις 88, 89).

3. Σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (άρθρο 19 ν. 3566/2007), ως αρχεία νοούνται οποιαδήποτε τεκμήρια καταγραφής πληροφοριών περιέρχονται, παράγονται ή εξάγονται μεταξύ άλλων και από τις αρχές του εξωτερικού, οποιαδήποτε μορφή και αν έχουν. Τα αρχεία διακρίνονται σε ιστορικά και υπηρεσιακά. Ως ιστορικά νοούνται τα αρχεία μετά την πάροδο τριακονταετίας εφόσον έχει ολοκληρωθεί η ταξινόμηση και μηχανοργάνωση τους, δεν έχουν φθορές που να απαιτούν συντήρηση και δεν βρίσκονται σε υπηρεσιακή χρήση. Τα ιστορικά αρχεία αποχαρακτηρίζονται και διατίθενται στην έρευνα. Τα υπόλοιπα αρχεία θεωρούνται υπηρεσιακά και παραμένουν δεσμευμένα, εκτός αν, κατ' εξαίρεση, αποχαρακτηρισθούν με απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών μετά από αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής Αποχαρακτηρισμού, εφόσον συντρέχουν λόγοι υπηρεσιακού ή υπέρτερου εθνικού συμφέροντος.

Οι ανωτέρω διατάξεις καθιερώνουν δέσμευση των αρχείων του Υπουργείου Εξωτερικών, υπό την έννοια της αδυναμίας γνωστοποίησης και απελευθέρωσης στην έρευνα, και μάλιστα, ανεξάρτητα από τη διαβάθμιση ασφάλειας που φέρουν. Στα δεσμευμένα αρχεία, εκτός από αυτά για τα οποία δεν έχει παρέλθει τριακονταετία από την έκδοσή τους, περιλαμβάνονται και εκείνα τα οποία, παρά την πάροδο τριακονταετίας, δεν έχουν μεταπέσει στην έννοια του ιστορικού αρχείου, είτε διότι χρειάζονται συντήρηση, είτε διότι δεν έχουν ακόμη ταξινομηθεί είτε διότι εξακολουθεί η υπηρεσιακή τους χρήση. Ο αποχαρακτηρισμός του αρχείου συντελείται με την ειδική διαδικασία και αποκλειστικά για τους λόγους που αναφέρονται στις εν λόγω διατάξεις (υπηρεσιακό ή υπέρτερο εθνικό συμφέρον). Η ανωτέρω δέσμευση είναι απόλυτη όσον αφορά τη διάθεση των αρχείων αυτών στην έρευνα και τη γνωστοποίηση του περιεχομένου τους σε τρίτους. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, δεν μπορεί να συναχθεί από τις εν λόγω διατάξεις

απαγόρευση γνωστοποίησής τους σε συγκεκριμένο πρόσωπο, εάν το περιεχόμενό τους αφορά ευθέως το πρόσωπο αυτό και εφόσον η Διοίκηση, κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, προκρίνει το συμφέρον του εν λόγω προσώπου προς το συμφέρον διατήρησης της δέσμευσης των επίμαχων αρχείων (Γνωμ.ΝΣΚ 401/2010).

4. Από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

A. Τα συντασσόμενα από το Υπουργείο Εξωτερικών έγγραφα, τα οποία περιλαμβάνονται στα υπηρεσιακά αρχεία ή στο διπλωματικό και ιστορικό αρχείο, όπως είναι αυτά που συντάσσονται στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής της χώρας, ανεξάρτητα από το εάν αυτά απευθύνονται ή όχι σε θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρούνται απόρρητα, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 19 του Οργανισμού ΥΠΕΞ (ν. 3566/2007), χωρίς να αποκλείεται ο δυνάμει και άλλων ειδικών εθνικών διατάξεων (π.χ. περί αρχείων Πρωθυπουργών κ.λπ.) χαρακτηρισμός τους ως απορρήτων. Κατά συνέπεια, τα σχετικά αιτούμενα έγγραφα εμπίπτουν στην κατά την παρ. 3 του άρθρου 1 του π.δ. 28/2015 (άρθρο 5, παρ. 3 ν. 2690/1999) έννοια του απορρήτου, που απαγορεύει, κατ' αρχήν τουλάχιστον, τη δημοσιοποίησή τους.

B. Τα κατά τις προβλέψεις του άρθρου 19 ν. 3566/2007 και ενδεχομένως και άλλων ειδικών διατάξεων απόρρητα έγγραφα, που συντάσσονται από τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών και τα οποία περιέρχονται σε θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το Συμβούλιο, στα πλαίσια της διαβούλευσης και νομοθέτησης για ζητήματα που αφορούν το δημόσιο συμφέρον, η τυχόν γνωστοποίηση των οποίων, κατά την ουσιαστική εκτίμηση του ΥΠΕΞ ή/και του Συμβουλίου, θα έθιγε το δημόσιο συμφέρον, όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις της χώρας ή/και της Ένωσης, ως εντασσόμενα στις ουσιαστικής φύσης εξαιρέσεις του άρθρου 4 του Κανονισμού 1049/2001, θα πρέπει να θεωρηθούν ότι, και για αυτόν τον επιπρόσθετο λόγο, υπάγονται στην έννοια του απορρήτου της παρ. 3 του άρθρου 1 του π.δ. 28/2015.

Γ. Ειδικότερα, περί εγγράφων του Υπουργείου Εξωτερικών, που στα πλαίσια της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζονται ως νομοθετικά έγγραφα, κατά την έννοια του άρθρου 12, παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001 και για τη γνωστοποίηση των οποίων, σύμφωνα με τις προβλέψεις της αυτής διάταξης, υφίσταται εκδηλωμένη άρνηση του αρμοδίου νομοθετικού οργάνου, π.χ.

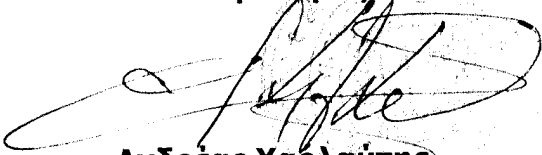
Συμβουλίου, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στα πλαίσια εφαρμογής της αρχής της έντιμης συνεργασίας μεταξύ κράτους μέλους και θεσμικού οργάνου, δεν καταλείπεται πλέον στο ΥΠΕΞ η ευχέρεια να προβεί αυτοτελώς σε αποχαρακτηρισμό και άρση του απορρήτου των εγγράφων αυτών.

IV. Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τμήμα Διακοπών) γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι στο τιθέμενο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι τα έγγραφα του Υπουργείου Εξωτερικών, που συντάσσονται στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής της χώρας, όπως είναι η συμμετοχή της στη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμπίπτουν στην έννοια του απορρήτου του άρθρου 5, παρ. 3 του ν. 2690/1999 (ήδη, άρθρου 1, παρ. 3 του π.δ. 28/2015).

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 25-8-2015

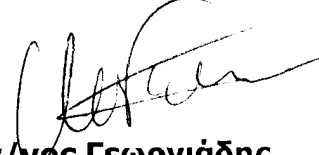
Ο Πρόεδρος



Ανδρέας Χαρλαύτης

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Ο Εισηγητής



Κων/νος Γεωργιάδης

Πάρεδρος ΝΣΚ