

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου:

Ο έλεγχος της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Δημήτριος Γρατσίας

*Δικαστής στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σύμβουλος Επικρατείας¹*

Εισαγωγή

Η εξέχουσα θέση που κατέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (εφεξής : «ΕΚ») στη θεσμική τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το αποτέλεσμα της σύζευξης δύο στοιχείων. Το πρώτο ανάγεται στον τρόπο συγκρότησής του: το ΕΚ είναι το μόνο θεσμικό όργανο της Ένωσης του οποίου τα μέλη εκλέγονται από τους πολίτες, ήδη από το 1979, με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Το δεύτερο στοιχείο ανάγεται στη φύση της σημαντικότερης από τις αρμοδιότητές του: από τη θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας, η προέχουσα αρμοδιότητα του ΕΚ είναι, ήδη, η άσκηση, από κοινού με το Συμβούλιο, της νομοθετικής λειτουργίας. Αυτά τα δύο στοιχεία είναι, λοιπόν, εκείνα που καθορίζουν, από κοινού, τη θεσμική φυσιογνωμία του ΕΚ. Ως μόνο θεσμικό όργανο της Ένωσης με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, συμμετέχει, ισότιμα με το Συμβούλιο (του οποίου, θυμίζω, η δημοκρατική νομιμοποίηση είναι έμμεση), στη θέσπιση των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης. Στη θέσπιση δηλαδή των κανόνων δικαίου, των «**πράξεων γενικής ισχύος**», για να χρησιμοποιήσω την ορολογία των Συνθηκών, οι οποίες αποτελούν την κυριότερη πηγή του παραγώγου δικαίου της Ένωσης.

Εκτός από τις καθαρώς νομοθετικές, οι Συνθήκες αναθέτουν στο ΕΚ και δημοσιονομικές αρμοδιότητες, καθώς και ελεγκτικές και γνωμοδοτικές. Τέλος, το Κοινοβούλιο ασκεί, επίσης, αρμοδιότητες συνιστάμενες στην έκδοση πράξεων, με τις οποίες παράγονται δεσμευτικές έννομες συνέπειες έναντι **συγκεκριμένων** φυσικών ή νομικών προσώπων. Με άλλα λόγια, το ΕΚ, αν και, στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης είναι, προεχόντως, φορέας της νομοθετικής λειτουργίας, έχει και αρμοδιότητες αναγόμενες στην έκδοση πράξεων οι οποίες έχουν, από **λειτουργικής** απόψεως, όλα τα χαρακτηριστικά μιας ατομικής διοικητικής πράξης.

Ποιες από τις ποικίλες αυτές πράξεις που εκδίδει το ΕΚ υπόκεινται σε ευθύ έλεγχο του κύρους τους από το δικαστή της Ένωσης; Όλες, είναι η απάντηση που δίνει το άρθρο 263 της

¹ Στο κείμενο που ακολουθεί διατυπώνονται προσωπικές, αποκλειστικά, απόψεις. Διατηρήθηκε, στο μέτρο του δυνατού, το ύφος της προφορικής παρουσίασης. Προσέθεσα λίγες, απολύτως αναγκαίες, υποσημειώσεις, καθώς και έναν πίνακα πρόσφατης, ενδεικτικής βιβλιογραφίας.

Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής : «ΣΛΕΕ»), υπό τον όρο, βέβαια, ότι οι πράξεις αυτές παράγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες. Υπενθυμίζω, ειδικότερα, ότι στο εδάφιο 1 του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ορίζεται ρητώς, μεταξύ άλλων, ότι ενώπιον του δικαστή της Ένωσης μπορεί να ασκηθεί ευθεία προσφυγή ακυρώσεως και κατά των **νομοθετικών** πράξεων, των πράξεων δηλαδή γενικής εφαρμογής που εκδίδουν από κοινού το ΕΚ και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Ρητώς, όμως, ορίζεται επίσης, στην ίδια διάταξη, ότι σε προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του δικαστή της Ένωσης υπόκεινται, πέραν των νομοθετικών, και κάθε άλλη πράξη του ΕΚ που παράγει έννομες συνέπειες έναντι τρίτων. Και μεταξύ των τελευταίων αυτών πράξεων συγκαταλέγονται, ασφαλώς, και οι πράξεις του ΕΚ που έχουν, από λειτουργικής απόψεως, χαρακτήρα ατομικών διοικητικών πράξεων.

Αν θελήσει να κάνει κανείς σύγκριση με την ελληνική έννομη τάξη, οι διαφορές γίνονται αμέσως προφανείς. Αρκεί να ανατρέξει στο άρθρο 95 παράγραφος 1 του Συντάγματος, το οποίο, ορίζοντας ότι σε αίτηση ακυρώσεως υπόκεινται οι εκτελεστές πράξεις των **διοικητικών αρχών** αποκλείει, βέβαια, από τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο τον τυπικό νόμο, αλλά αποκλείει, επίσης, και κάθε άλλη πράξη της Βουλής αμέσως συνδεδεμένη με την ιδιότητά της ως φορέα της νομοθετικής λειτουργίας. Τις πράξεις που αφορούν την προσωπική κατάσταση των βουλευτών, λόγου χάριν. Είναι από την άποψη αυτή χαρακτηριστικό, ότι ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης θεώρησε αναγκαίο να περιλάβει στο Σύνταγμα **ρητή διάταξη** περί υπαγωγής στη δικαιοδοσία του διοικητικού δικαστή των διαφορών που γεννώνται από την αμφισβήτηση των πράξεων του Προέδρου της Βουλής που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της Βουλής.

Υπό τα δεδομένα αυτά, θεώρησα ότι δεν στερείται ενδιαφέροντος η παρουσίαση ορισμένων πρόσφατων αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου (εφεξής : «ΓΔ»), επί προσφυγών ακυρώσεως κατά πράξεων του ΕΚ. Σπεύδω, όμως, να κάνω δύο αναγκαίες διευκρινίσεις.

Διευκρίνιση πρώτη: Οι αποφάσεις του ΓΔ που θα παρουσιάσω δεν αφορούν στον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο των **νομοθετικών** πράξεων του ΕΚ. Θυμίζω, στο σημείο αυτό, ότι το ΓΔ έχει δικαιοδοσία να κρίνει επί ευθείας προσφυγής κατά νομοθετικής πράξεως του ΕΚ μόνον αν ο προσφεύγων είναι ιδιώτης (φυσικό ή νομικό πρόσωπο)². Με αυτό το δεδομένο και δεδομένου, επίσης, ότι για να ασκήσει παραδεκτώς μια τέτοια προσφυγή, ο προσφεύγων ιδιώτης πρέπει να πληροί τις αυστηρές υποκειμενικές προϋποθέσεις παραδεκτού που τάσσει το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, μια παρουσίαση της σχετικής νομολογίας θα εξηντλείτο εν πολλοίς σε αυτά

² Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης : «Κατά παρέκκλιση από τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου 256 [ΣΛΕΕ], υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου οι προσφυγές τις οποίες ασκεί, κατά τα άρθρα 263 και 265 [ΣΛΕΕ], κράτος μέλος :

α) κατά πράξεως του [ΕΚ] ή του Συμβουλίου ή κατά παραλείψεώς τους να αποφασίσουν, ή κατά πράξεως ή παραλείψεως αμφοτέρων αυτών των θεσμικών οργάνων όταν συναποφασίζουν [...]

[...]

Στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου υπάγονται επίσης οι προβλεπόμενες από τα ίδια άρθρα προσφυγές που ασκούνται από θεσμικό όργανο της Ένωσης κατά πράξεως του [ΕΚ] ή του Συμβουλίου ή κατά παραλείψεώς τους να αποφανθούν, ή κατά πράξεως ή παραλείψεως αμφοτέρων των θεσμικών αυτών οργάνων αυτών όταν συναποφασίζουν [...]

τα ζητήματα παραδεκτού. Είχα την ευκαιρία, πριν τέσσερα χρόνια, να παρουσιάσω, εδώ στη Θεσσαλονίκη, σε εκδήλωση προς τιμήν του Προέδρου Σκουρή, τη σχετική προβληματική, η οποία έχει, αναμφισβήτητα, καίρια σημασία για το σύστημα δικαστικής προστασίας στην Ένωση.

Σήμερα, όμως, θα ήθελα να παρουσιάσω πρόσφατες αποφάσεις, με τις οποίες το ΓΔ αντιμετώπισε, επί της ουσίας, προσφυγές ακυρώσεως κατά **διοικητικών** πράξεων του ΕΚ. Και εδώ είναι αναγκαία η **δεύτερη** διευκρίνιση: έχω αποκλείσει από τη σημερινή παρουσίαση τη νομολογία του ΓΔ επί προσφυγών κατά διοικητικών πράξεων που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του ΕΚ, καθώς και κατά διοικητικών πράξεων που αφορούν στη σύναψη διοικητικής σύμβασης με το ΕΚ. Οι σχετικές διαφορές δεν έχουν, πράγματι, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που να τις διακρίνουν από τις λοιπές ομοειδείς διαφορές επί των οποίων αποφαινεται το ΓΔ. Θα παρουσιάσω, λοιπόν, μόνον αποφάσεις, τις οποίες καθιστά ιδιαίτερος ενδιαφέρουσες το γεγονός ότι αποφαινονται επί του βασίμου προσφυγών ακυρώσεως κατά πράξεων, οι οποίες, αν και είναι, λειτουργικά, πράξεις διοικητικές, έχουν στενή συνάφεια με το νομοθετικό έργο του ΕΚ και « χρωματίζονται» έντονα, να το πω έτσι, από τη στενή αυτή συνάφεια.

Έχοντας κάνει εφαρμογή αυτού του κριτηρίου, θα παρουσιάσω την πρόσφατη νομολογία του ΓΔ σε δύο τομείς: στο πρώτο μέρος της παρουσίασης θα μιλήσω για ορισμένες πρόσφατες αποφάσεις του ΓΔ επί προσφυγών ακυρώσεως κατά πράξεων του ΕΚ που αφορούν **στην προσωπική κατάσταση μελών του** (I). Στο δεύτερο μέρος θα μιλήσω για την πρόσφατη νομολογία του ΓΔ επί προσφυγών ακυρώσεως κατά πράξεων του ΕΚ, με τις οποίες απερρίφθησαν αιτήματα πολιτών για **πρόσβαση σε έγγραφα**, τα οποία είτε σχετίζονται με την προσωπική κατάσταση των μελών του ΕΚ, είτε, πράγμα ακόμη πιο ενδιαφέρον, σχετίζονται με την εξέλιξη της ίδιας της νομοθετικής διαδικασίας (II).

I. Πράξεις του ΕΚ που αφορούν στην προσωπική κατάσταση των μελών του

Τα μέλη του ΕΚ έχουν, όπως κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το δικαίωμα να ασκήσουν, ενώπιον του ΓΔ, προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεων του ΕΚ, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι πληρούνται οι αντικειμενικές³ και υποκειμενικές προϋποθέσεις παραδεκτού της προσφυγής που τάσσει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Ως προς τις υποκειμενικές, ειδικότερα, προϋποθέσεις, υπενθυμίζω ότι η βαλλόμενη πράξη πρέπει να έχει αποδέκτη τον προσφεύγοντα ή, αν η

³ Βλ. π.χ., τη διάταξη της 1^{ης} Φεβρουαρίου 2018, Collins κατά Κοινοβουλίου (T-919/16, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2018:58), με την οποία το ΓΔ έκρινε απαράδεκτη προσφυγή για την ακύρωση της απόφασης του ΕΚ να μην υπερασπισθεί τα προνόμια και τις ασυλίες ευρωβουλευτή κατά της οποίας είχαν κατατεθεί, μεταξύ άλλων, αγωγές αποζημίωσης για συκοφαντική δυσφήμιση λόγω δηλώσεων που είχε κάνει κατά τη διάρκεια συγκεντρώσεως του κόμματός της. Το ΓΔ έκρινε ότι η σχετική απόφαση του ΕΚ δεν αποτελούσε εκτελεστή πράξη και απέρριψε το ακυρωτικό αίτημα της προσφεύγουσας ως απαράδεκτο.

προϋπόθεση αυτή δεν πληρούται, πρέπει να τον αφορά άμεσα και ατομικά⁴. Από την άποψη αυτή, οι πράξεις του ΕΚ που αφορούν την προσωπική κατάσταση συγκεκριμένου μέλους του έχουν, εξ ορισμού, ως αποδέκτη το μέλος αυτό και, επομένως, η εκ μέρους του προσβολή της πράξης με προσφυγή ακυρώσεως δεν εγείρει, από την άποψη αυτήν, κανένα ζήτημα παραδεκτού. **Τρεις κατηγορίες** τέτοιων πράξεων γίνονται συχνά αντικείμενο αμφισβήτησης ενώπιον του ΓΔ. **Πρώτον**, οι πράξεις που αφορούν στην άρση της βουλευτικής ασυλίας μέλους του ΕΚ (Α). **Δεύτερον**, οι πράξεις που αφορούν στη διαχείριση, από τα μέλη του ΕΚ, των οικονομικών πόρων που θέτει στη διάθεσή τους το Κοινοβούλιο (Β). Και, **τρίτον**, οι πράξεις επιβολής, εις βάρος μελών του ΕΚ, πειθαρχικών κυρώσεων (Γ). Επέλεξα, στο πλαίσιο του πρώτου μέρους της παρουσιάσής μου, να θίξω ακροθιγώς μόνον τις δύο πρώτες κατηγορίες πράξεων, για να μπορέσω να μιλήσω κάπως εκτενέστερα για την τρίτη κατηγορία, εκείνη, δηλαδή, των πειθαρχικών κυρώσεων.

Α) Πράξεις άρσης της βουλευτικής ασυλίας.

Το ζήτημα της ασυλίας των μελών του ΕΚ ρυθμίζεται στο προσηρτημένο στις Συνθήκες Πρωτόκολλο αριθ. 7, περί των προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το κείμενο αυτό προκύπτει η εξής βασική διάκριση: κατά το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου, τα μέλη του ΕΚ δεν υπόκεινται σε οιαδήποτε έρευνα, κράτηση ή δίωξη για γνώμη διατυπωθείσα ή ψήφο δοθείσα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Κατά τούτο, η ασυλία των μελών του ΕΚ είναι απόλυτη και το Πρωτόκολλο δεν προβλέπει καν αρμοδιότητα του ΕΚ για άρση της⁵. Παράλληλα, όμως, το άρθρο 9 του Πρωτοκόλλου προβλέπει ότι τα μέλη του ΕΚ απολαύουν επιπλέον, στο κράτος μέλος από το οποίο προέρχονται, των ασυλιών που αναγνωρίζει το δίκαιο του τελευταίου τούτου κράτους μέλους στα μέλη του αντίστοιχου εθνικού κοινοβουλίου. Έτσι, αν το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους παρέχει στα μέλη του εθνικού κοινοβουλίου ασυλία ευρύτερη εκείνης που διασφαλίζει το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου, το μέλος του ΕΚ απολαύει και της ευρύτερης αυτής ασυλίας. Η ευρύτερη, όμως, αυτή ασυλία, η οποία αφορά εξ ορισμού πράξεις μη συνδεόμενες με γνώμη ή ψήφο δοθείσα από μέλος του ΕΚ κατά την άσκηση των καθηκόντων του, είναι δυνατόν, κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 9 του πρωτοκόλλου, να αρθεί

⁴ Βλ., ενδεικτικά, διάταξη της 11^{ης} Ιουλίου 2005, Bonde κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (T-13/04, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2005:277). Στην υπόθεση αυτή, διάφοροι μεμονωμένοι βουλευτές επεδίωκαν την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2004/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το ΓΔ διαπίστωσε ότι ο επίδικος κανονισμός δεν επέφερε άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση των προσφευγόντων (σκ. 38) και ότι, ακόμη και εάν ήθελε θεωρηθεί ότι επέφερε τέτοια άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση ορισμένων εθνικών πολιτικών κομμάτων και ότι αυτά τα αποτελέσματα ήταν ικανά να επιφέρουν άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση των βουλευτών μελών αυτών των κομμάτων, οι προσφεύγοντες δεν είχαν διευκρινίσει, στην προσφυγή τους, ποια ήταν τα κόμματα αυτά (σκ. 42).

⁵ Βλ. απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), σκ. 27 και παρατιθέμενη νομολογία.

από το ΕΚ. Η σχετική πράξη άρσης της ασυλίας είναι πράξη που ο ενδιαφερόμενος βουλευτής μπορεί να προσβάλει ενώπιον του ΓΔ.

Δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΓΔ⁶ συνοψίζουν τη σχετική προβληματική. Υπενθυμίζουν τα εξής: όταν το ΕΚ εξετάζει αίτηση εθνικής αρχής για άρση ασυλίας μέλους του, οφείλει, κατά πρώτον, να εξετάσει αν τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά συνδέονται με γνώμη ή ψήφο δοθείσα από τον βουλευτή κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Αν η απάντηση στο ζήτημα είναι θετική, η άρση της ασυλίας είναι αδύνατη. Αν η απάντηση είναι, αντίθετα, αρνητική, η πράξη, δηλαδή, για την οποία διώκεται ο βουλευτής στη χώρα του δεν έχει καμία σχέση με τα καθήκοντά του ως μέλους του ΕΚ, το ΕΚ διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεων, πολιτικής φύσεως, για να κρίνει αν η ασυλία πρέπει ή όχι να αρθεί. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι η πράξη εξαιρείται του δικαστικού ελέγχου. Το ΓΔ θα ελέγξει τυχόν αναρμοδιότητα, παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και πλάνη περί τα πράγματα, αλλά, επίσης, και τυχόν υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει συναφώς το ΕΚ. Αλλά, βέβαια, ούτε το ΕΚ ούτε, κατ' αντανάκλαση, το ΓΔ μπορούν να ελέγξουν αν αποδεικνύεται η τέλεση της επίμαχης πράξης ή δικαιολογείται η κίνηση ποινικής διαδικασίας για την πράξη αυτή. Η κρίση επί των ζητημάτων αυτών ανήκει βέβαια, αποκλειστικά και μόνον, στις δικαστικές αρχές του οικείου κράτους μέλους.

B) Ανάκτηση, από μέλη του ΕΚ, ποσών αχρεωστήτως καταβληθέντων.

Από τις πράξεις που αφορούν στη διαχείριση, από τα μέλη του ΕΚ, των οικονομικών πόρων που θέτει στη διάθεσή τους το Κοινοβούλιο, εκείνες που αποτελούν συχνά αντικείμενο αμφισβήτησης ενώπιον του ΓΔ είναι εκείνες με τις οποίες βεβαιώνεται, εις βάρος μέλους του ΕΚ, οφειλή, λόγω του ότι δεν τηρήθηκαν οι όροι υπό τους οποίους καταβάλλεται στον βουλευτή ποσό προς κάλυψη των λεγομένων «δαπανών επικουρίας». Των δαπανών δηλαδή που προκύπτουν από την πρόσληψη προσωπικών συνεργατών. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, οι δαπάνες αυτές καλύπτονται μόνον αν είναι άμεσα συνδεδεμένες με την άσκηση της βουλευτικής εντολής, έχουν πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια της εντολής αυτής, δεν ξεπερνούν ορισμένο ποσό και δεν συνδέονται με την ιδιωτική ζωή των βουλευτών.

Όπως είναι ευνόητο, οι πράξεις αναζήτησης των ποσών αυτών πόρρω απέχουν από το να αποτελούν απλές πράξεις τρέχουσας οικονομικής διαχείρισης. Ως εκ του αντικειμένου τους θέτουν συχνά ζητήματα στενά συνδεδεμένα με την άσκηση της βουλευτικής εντολής.

Από την άποψη αυτή, είναι χαρακτηριστική η πρόσφατη απόφαση του ΓΔ, στην υπόθεση T-86/17, *Le Pen* κατά Κοινοβουλίου⁷. Η κ. *Le Pen* είχε συνάψει το 2010, ως μέλος τότε του ΕΚ, σύμβαση, με την οποία ανέθεσε σε τρίτο πρόσωπο καθήκοντα κοινοβουλευτικής βοηθού. Επί τη

⁶ Αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 2018, *Jalkh* κατά Κοινοβουλίου (T-26/17 και T-27/17, μη δημοσιευθείσες, EU:T:2018:689 και EU:T:2018:690).

βάσει πορίσματος έρευνας που διεξήγαγε ο OLAF, ο ΓΓ του ΕΚ κίνησε διαδικασία ανάκτησης οφειλόμενων, από την κ. Le Pen, ποσών, ως αχρεωστήτως καταβληθέντων. Η διαδικασία έκλεισε με την έκδοση πράξεως βεβαίωσης οφειλής, κατά της οποίας προσέφυγε η κ. Le Pen ενώπιον του ΓΔ.

Σύμφωνα με το αιτιολογικό της πράξης βεβαίωσης των οφειλομένων ποσών, η αναφερθείσα κοινοβουλευτική βοηθός δεν απέδειξε ότι διέθετε μόνιμη κατοικία στο Βέλγιο ούτε ότι προσερχόταν τακτικά στο χώρο εργασίας της. Επιπλέον, όσο διαρκούσε η σύμβαση εργασίας της ως κοινοβουλευτικής βοηθού, το πρόσωπο αυτό απησχολείτο ως βοηθός και κατόπιν ως διευθύντρια του πολιτικού γραφείου που διατηρούσε στη Γαλλία η προσφεύγουσα ως πρόεδρος κόμματος.

Το ΓΔ απέρριψε την προσφυγή της κ. Le Pen, η οποία έχει, σημειωτέον, ασκήσει, ενώπιον του Δικαστηρίου, αίτηση αναιρέσεως που εκκρεμεί. Από τις σκέψεις, με τις οποίες το ΓΔ απέρριψε τους λόγους και ισχυρισμούς της προσφεύγουσας γενικότερο ενδιαφέρον έχουν οι εξής δύο:

Πρώτον, το ΓΔ, ερμηνεύοντας την κρίσιμη διάταξη του άρθρου 33, παρ. 2 της Απόφασης του προεδρείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19^{ης} Μαΐου και 9^{ης} Ιουλίου 2008, σχετικά με τα μέτρα εφαρμογής του καθεστώτος των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁸, κατά την οποία αποκλείονται από τις καλυπτόμενες από το ΕΚ δαπάνες επικουρίας όσες δαπάνες συνδέονται με την *ιδιωτική ζωή* των βουλευτών, έκρινε ότι ο αποκλεισμός αυτός των αναγόμενων στην ιδιωτική ζωή δαπανών δεν συνεπάγεται *a contrario* την κάλυψη οιασδήποτε δαπάνης συνδέεται με τη *δημόσια δραστηριότητα* του βουλευτή. Καλύπτονται μόνον οι δαπάνες που συνδέονται αναγκαία και άμεσα με την άσκηση της θητείας του στο ΕΚ. Το γεγονός λοιπόν ότι η κοινοβουλευτική βοηθός της προσφεύγουσας ασκούσε καθήκοντα συνδεδόμενα με τη λειτουργία του πολιτικού κόμματος της τελευταίας στη Γαλλία δεν συνεπαγόταν αυτοδίκαια ότι τα σχετικά έξοδα θα έπρεπε να καλύπτονται από το ΕΚ, στο μέτρο που τα καθήκοντά της δεν παρουσίαζαν καμία άμεση σχέση με την άσκηση της βουλευτικής θητείας της προσφεύγουσας.

Δεύτερον, η προσφεύγουσα υποστήριζε ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις είχαν σκοπό να την εμποδίσουν να ασκήσει ελεύθερα τη θητεία της, μέσω της στέρησης οικονομικών πόρων αλλά και του διασυρμού της ενώπιον των ΜΜΕ και, εν τέλει, των εκλογέων. Το ΓΔ απάντησε ότι, ναι μεν η εγγύηση της ανεξαρτησίας, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής ανεξαρτησίας, των ευρωβουλευτών αποτελεί γενική αρχή, σύμφυτη με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η προσβληθείσα πράξη, όμως, δεν αφορούσε τη βουλευτική αποζημίωση της προσφεύγουσας, αλλά ποσά που είχε λάβει προς κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών. Έτσι, έστω και αν η σχετική δαπάνη θα μπορούσε, επίσης, να θεωρηθεί ως συνδεδόμενη με τη διασφάλιση της βουλευτικής ανεξαρτησίας, η καταβολή των αντίστοιχων ποσών υπόκειται σε όρους και, ιδίως, εκείνον της

⁷ Απόφαση της 19^{ης} Ιουνίου 2018, Le Pen κατά Κοινοβουλίου (T-86/17, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2018:357). Κατά της απόφασης αυτής εκκρεμεί αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου, με αριθμό C-525/18 P.

⁸ ΕΕ 2009, C 159, σελ. 1.

κάλυψης των προκυπτουσών πραγματικών δαπανών. Δεν μπορούσε έτσι να θεωρηθεί, κατά το ΓΔ, ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις σκοπούσαν να θίξουν την ανεξαρτησία της προσφεύγουσας ή να την κατευθύνουν ως προς τον τρόπο άσκησης των βουλευτικών της καθηκόντων.

Σημειώνω, τέλος, ότι η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι το ποσό το οποίο της εξητείτο να επιστρέψει στο ΕΚ ήταν υπερβολικό και ότι, κατά συνέπεια, οι προσβαλλόμενες αποφάσεις είχαν υιοθετηθεί κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας. Το ΓΔ αρκέστηκε να διαπιστώσει σχετικά ότι, κατά τις κρίσιμες διατάξεις, το ΕΚ δεν διαθέτει κανένα περιθώριο εκτίμησης ως προς το ποσό την ανάκτηση του οποίου πρέπει να επιδιώξει, αλλά αντίθετα είναι υποχρεωμένο να ανακτήσει κάθε ποσό το οποίο έχει καταβληθεί αχρεωστήτως.

Θα έλεγα ότι το τελευταίο αυτό στοιχείο, το γεγονός, δηλαδή, ότι, στο συγκεκριμένο πεδίο, τα όργανα του ΕΚ ασκούν εν τέλει δέσμια αρμοδιότητα, διευκολύνει σε μεγάλο βαθμό τον δικαστικό έλεγχο των σχετικών πράξεων. Οι όροι του δικαστικού ελέγχου γίνονται ασυγκρίτως δυσχερέστεροι στο πεδίο της επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων εις βάρος μέλους του ΕΚ, ζήτημα στο οποίο έρχομαι αμέσως.

Γ) Πειθαρχικές κυρώσεις εις βάρος μελών του ΕΚ

Οι κανόνες συμπεριφοράς των μελών του ΕΚ και οι συνέπειες τυχόν μη συμμόρφωσης προς τους κανόνες αυτούς θεσπίζονται στον Εσωτερικό Κανονισμό του ΕΚ (εφεξής : «Κανονισμός του ΕΚ»)⁹. Οι κανόνες αυτοί καθορίζονται ειδικότερα στο άρθρο 11, το οποίο ορίζει, μεταξύ άλλων, στην παράγραφο 3 ότι η συμπεριφορά των βουλευτών βασίζεται στις ευρωπαϊκές αξίες και αρχές όπως καθορίζονται στις Συνθήκες και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, διαφυλάσσει το κύρος του Κοινοβουλίου και δεν παρεμποδίζει την απρόσκοπτη λειτουργία των κοινοβουλευτικών εργασιών. Στην ίδια διάταξη ορίζεται, επίσης, ότι, κατά τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, οι βουλευτές δεν καταφεύγουν σε συκοφαντικές, ρατσιστικές ή ξενοφοβικές δηλώσεις ή συμπεριφορές. Ορίζεται, τέλος, ότι επί μη συμμορφώσεως βουλευτή στους εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται τα οριζόμενα στα άρθρα 165 και 166 του Κανονισμού του ΕΚ. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις διακρίνουν μεταξύ «άμεσων μέτρων», αφενός, και «κυρώσεων», αφετέρου. Σύμφωνα με την πρώτη από τις διατάξεις αυτές, δηλαδή το άρθρο 165, τα «άμεσα μέτρα» λαμβάνονται από τον Πρόεδρο κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης και προς αποκατάσταση της τάξης. Κλιμακώνονται από ανάκληση σε τάξη του βουλευτή μέχρι αφαίρεση λόγου, αποβολή από την αίθουσα ή και διακοπή της συνεδρίασης. Το ίδιο άρθρο 165 προβλέπει, τέλος, ότι πέραν των «άμεσων μέτρων», μπορεί, λαμβανομένης υπόψη της σοβαρότητας της παραβίασης των κανόνων συμπεριφοράς, να επιβληθούν και οι «κυρώσεις» που προβλέπει το επόμενο άρθρο 166. Ποιες είναι οι κυρώσεις αυτές; Επίπληξη, απώλεια, για ορισμένο χρόνο, του

⁹ Βλ. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//EL>.

δικαιώματος αποζημίωσης διαμονής, προσωρινή αναστολή συμμετοχής στις εργασίες του Κοινοβουλίου ή απαγόρευση εκπροσώπησης προς τα έξω του Κοινοβουλίου για ορισμένο χρόνο. Οι κυρώσεις αυτές επιβάλλονται, κατά το άρθρο 166, από τον Πρόεδρο του ΕΚ, σε περίπτωση κατά την οποία σημειώνεται, κατά παράβαση των αρχών και κανόνων του άρθρου 11 του Κανονισμού « **σοβαρή διατάραξη της τάξης ή των εργασιών του Κοινοβουλίου**».

Τις διατάξεις αυτές του άρθρου 166 του Κανονισμού του ΕΚ περί «κυρώσεων» εκλήθη πρόσφατα να ερμηνεύσει και, μάλιστα, υπό το φως της αρχής της ελευθερίας της έκφρασης, το ΓΔ, επ' ευκαιρία δύο προσφυγών ακυρώσεως που άσκησε μέλος του ΕΚ. Οι σχετικές αποφάσεις, διευρυμένης, πενταμελούς συνθέσεως, εκδόθηκαν την 31^η Μαΐου 2018¹⁰.

Ο προσφεύγων ήταν ο πολωνός βουλευτής Janusz Korwin-Mikke. Τον Ιούνιο 2016, ο βουλευτής αυτός, σε παρέμβασή του ενώπιον της Ολομελείας του σώματος αναφέρθηκε στα, κατά τη γνώμη του, κίνητρα όσων επιζητούν να μεταναστεύσουν στην Ευρώπη. Σύμφωνα με τον κ. Korwin-Mikke, οι άνθρωποι που θέλουν να έρθουν στην Ευρώπη δεν είναι οι «κατάλληλοι», καθώς δεν επιθυμούν να εργαστούν, αλλά να εισπράξουν επιδόματα. Συνέχισε με χαρακτηρισμούς, αναφερόμενους στους αφρικανούς μετανάστες, τους οποίους δεν θα ήθελα να επαναλάβω, για να καταλήξει στο εξής συμπέρασμα : «κανένα μέσο δεν είναι καλύτερο από την πείνα για να τους συνετίσει. Πρέπει να σταματήσουμε να τους καταβάλλουμε επιδόματα και απλώς να τους αναγκάσουμε να εργαστούν. Δεδομένου δε ότι το παράδειγμα είναι ο καλύτερος δάσκαλος, πρέπει να τους δώσουμε το παράδειγμα και να σταματήσουμε να καταβάλλουμε τα επιδόματα και σε εμάς τους ίδιους, διότι αποθαρρύνουμε και τους δικούς μας ανθρώπους»¹¹.

Λίγους μήνες αργότερα, τον Μάρτιο του 2017, κατά τη διάρκεια συζήτησης στην Ολομέλεια του ΕΚ σχετική με την άνιση μισθολογική μεταχείριση ανδρών και γυναικών, ο κ. Korwin-Mikke ανέφερε, απευθυνόμενος σε μία βουλευτή, σειρά «επιχειρημάτων», ως προς τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι οι γυναίκες πρέπει να αμείβονται λιγότερο από τους άνδρες. Θα μου επιτρέψετε να μην επαναλάβω τα επιχειρήματα αυτά που αποκαλύπτουν μια «ιδιαιτέρη» αντίληψη περί των βιολογικών και άλλων διαφορών μεταξύ των δύο φύλων.

Και στις δύο περιπτώσεις, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, αφού άκουσε τον ενδιαφερόμενο, του επέβαλε κυρώσεις, βάσει του άρθρου 166 του Κανονισμού του ΕΚ. Έτσι, για τις δηλώσεις του σχετικά με τους μετανάστες, επιβλήθηκαν στο εν λόγω βουλευτή κυρώσεις, συνιστάμενες, αφενός στην απώλεια του δικαιώματος αποζημίωσης διαμονής για δέκα ημέρες και, αφετέρου, στην προσωρινή, για πέντε ημέρες, αναστολή της συμμετοχής του στο σύνολο των δραστηριοτήτων του ΕΚ. Για τις δηλώσεις του, δε, σχετικά με τη μισθολογική μεταχείριση των γυναικών, επιβλήθηκαν στο βουλευτή οι εξής κυρώσεις: απώλεια του δικαιώματος αποζημίωσης διαμονής για τριάντα ημέρες, προσωρινή, για δέκα ημέρες, αναστολή της συμμετοχής του στο σύνολο των δραστηριοτήτων του ΕΚ και, τέλος, απαγόρευση, για ένα

¹⁰ Βλ. αποφάσεις της 31ης Μαΐου 2018, Korwin-Mikke κατά Κοινοβουλίου (T-770/16 και T-352/17, EU:T:2018:320 και EU:T:2018:319).

¹¹ Απόφαση, Korwin-Mikke κατά Κοινοβουλίου (T-770/16), ό.π., σκ. 2.

χρόνο, εκπροσώπησης του ΕΚ σε διακοινοβουλευτική αποστολή ή συνέδριο καθώς και σε οποιοδήποτε δια-θεσμικό φόρουμ.

Και στις δύο περιπτώσεις, ο κ. Korwin-Mikke άσκησε, όπως είχε δικαίωμα βάσει του Κανονισμού του ΕΚ, ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον του Προεδρείου του σώματος, το οποίο επιβεβαίωσε τις αποφάσεις του Προέδρου. Κατά των αποφάσεων αυτών του Προεδρείου, ο ευρωβουλευτής προσέφυγε ενώπιον του ΓΔ.

Ο προσφεύγων προέβαλε ότι το Προεδρείο δεν είχε λάβει υπόψη του αρκούντως το γεγονός ότι οι δηλώσεις που είχε κάνει στο πλαίσιο της άσκησης του βουλευτικού του αξιώματος αποτελούσαν στοιχεία του πολιτικού του λόγου, καλυπτόμενα από την αρχή της ελευθερίας έκφρασης. Υποστήριξε, επίσης, ότι, καθώς θέλησε να τον τιμωρήσει για το περιεχόμενο των λόγων του και όχι για την παραβίαση συγκεκριμένου κανόνα κοινοβουλευτικής συμπεριφοράς, το ΕΚ παραγνώρισε το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 166 του Κανονισμού του, το οποίο προβλέπει την επιβολή κυρώσεων μόνον σε περίπτωση που ο βουλευτής διαταράσσει κατά τρόπο σοβαρό την τάξη των συνεδριάσεων ή τις εργασίες του Κοινοβουλίου.

Το ΓΔ υπενθύμισε ότι η ελευθερία έκφρασης καταλαμβάνει σημαίνουσα θέση στις δημοκρατικές κοινωνίες και αποτελεί, επίσης, θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται με το άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: «Χάρτης») και το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Υπενθύμισε, επίσης, αναφερόμενο και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (εφεξής : «ΕΔΑΔ»), ότι λαμβανομένων υπόψη των αρχών του πλουραλισμού και της ανεκτικότητας, αναγκαίων για κάθε δημοκρατική κοινωνία, το δικαίωμα έκφρασης δεν καλύπτει μόνον ιδέες που γίνονται ευμενώς δεκτές ή που θεωρούνται αδιάφορες ή ακίνδυνες, αλλά και για ιδέες που ενοχλούν, προκαλούν σκάνδαλο ή προκαλούν ανησυχία¹².

Υπενθύμισε τέλος ότι η ελευθερία έκφρασης υπόκειται μεν σε περιορισμούς, αλλά οι περιορισμοί αυτοί είναι στενώς ερμηνευτέοι. Στο πλαίσιο αυτό, το ΓΔ, επικαλούμενο, ειδικότερα, τη σπουδαιότητα, ενόψει του ρόλου που διαδραματίζουν τα Κοινοβούλια στις δημοκρατικές κοινωνίες, της ελευθερίας έκφρασης των βουλευτών, έκρινε ότι ο δικαστικός έλεγχος των περιορισμών στην ελευθερία έκφρασης των βουλευτών και, ιδίως, ενός βουλευτή ανήκοντος, όπως ο προσφεύγων, σε μια από τις κοινοβουλευτικές ομάδες της μειοψηφίας, πρέπει να είναι ιδιαίτερα αυστηρός. Στο πλαίσιο αυτό και παραπέμποντας εκτενώς σε συναφή, πρόσφατη απόφαση του ΕΔΑΔ¹³, το ΓΔ υπογράμμισε ότι ο κανονισμός ενός κοινοβουλευτικού οργάνου δεν θα μπορούσε να προβλέπει την δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε βουλευτή λόγω δηλώσεών του, παρά μόνον στην περίπτωση κατά την οποία οι δηλώσεις αυτές είτε πλήττουν

¹² Βλ., ενδεικτικά, την παρατιθέμενη από το ΓΔ απόφαση ΕΔΑΔ, της 7^{ης} Δεκεμβρίου 1976, *Handyside κ. ΗΒ*, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, παρ. 49.

¹³ Βλ. απόφαση ΕΔΑΔ της 17^{ης} Μαΐου 2016, *Karácsony κ.α. κ. Ουγγαρίας*, CE:ECHR:2016:0517JUD004246113, παρ. 138 έως 141.

την ομαλή λειτουργία του Κοινοβουλίου είτε συνιστούν σοβαρό κίνδυνο για την κοινωνία, όπως, παραδείγματος χάριν, επί παροτρύνσεων σε βία ή ρατσιστικό μίσος.

Τέλος, το ΓΔ διαπίστωσε ότι, κατά το γράμμα της, η κρίσιμη σχετική διάταξη του άρθρου 166 του Κανονισμού του ΕΚ προέβλεπε την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων μόνον σε περίπτωση που πληρούνται **σωρευτικά δύο** προϋποθέσεις. Η συμπεριφορά του βουλευτή πρέπει να συνιστά παράβαση των αρχών και κανόνων συμπεριφοράς που θεσπίζει το άρθρο 11 του Κανονισμού του ΕΚ, αλλά, επί πλέον, η συμπεριφορά αυτή πρέπει και να έχει προκαλέσει σοβαρή διατάραξη της τάξης των συνεδριάσεων ή, εν γένει, των εργασιών του Κοινοβουλίου.

Ερχόμενο στα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, το ΓΔ θεώρησε σκόπιμο να διερευνήσει κατ'αρχάς αν επληρούτο η **δεύτερη** προϋπόθεση, αν, δηλαδή, προέκυπτε ότι είχε σημειωθεί είτε σοβαρή διατάραξη των συγκεκριμένων συνεδριάσεων της Ολομελείας, στη διάρκεια των οποίων ο προσφεύγων προέβη στις επίμαχες δηλώσεις του, είτε σοβαρή διατάραξη των εργασιών εν γένει του ΕΚ. Κατά το μέρος που αφορούσε, ειδικότερα, τις δύο κρίσιμες συνεδριάσεις της Ολομελείας, οι προσβαλλόμενες αποφάσεις ανέφεραν μόνον ότι οι προεδρεύοντες ανέκάλεσαν στην τάξη τον προσφεύγοντα βουλευτή, καθώς επίσης και ότι, σε κάθε μια από τις δύο συνεδριάσεις, μια βουλευτής ζήτησε και έλαβε τον λόγο για να απαντήσει στον προσφεύγοντα. Κατά τα λοιπά, όμως, ούτε από τις προσβαλλόμενες αποφάσεις ββαιωνόταν ούτε από τον φάκελο προέκυπτε ότι σημειώθηκε διατάραξη, και μάλιστα σοβαρή, των δύο συνεδριάσεων. Κατά το μέρος, εξάλλου, που αφορούσε τις εργασίες του Κοινοβουλίου εν γένει, ομοίως, διατάραξή τους, και μάλιστα σοβαρή, ούτε στις προσβαλλόμενες αποφάσεις ββαιωνόταν ούτε από το φάκελο προέκυπτε.

Στο σημείο, όμως, ακριβώς αυτό, το ΕΚ αντέταξε, ως καθού, τον πλέον ενδιαφέροντα ισχυρισμό του. Προέβαλε ότι ο όρος «διατάραξη των εργασιών του Κοινοβουλίου» πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως. Κατά το ΕΚ, ως διατάραξη των εργασιών του Κοινοβουλίου, υπό την έννοια του άρθρου 166 του Κανονισμού του, δικαιολογούσα πειθαρχική κύρωση κατά βουλευτή, δεν πρέπει να νοηθεί μόνον η διατάραξη των συζητήσεων και των εν γένει δραστηριοτήτων εντός του Κοινοβουλίου, αλλά κάθε προσβολή του θεσμικού αυτού οργάνου, η οποία, θίγοντας την υπόληψη και την αξιοπρέπειά του, παρεμβάλλει εμπόδια στην απρόσκοπτη θεσμική του λειτουργία. Επικαλούμενο το νομικό αυτό επιχείρημα, το καθού ΕΚ προέβαλε ότι συνέτρεχαν οι δύο, σωρευτικά απαιτούμενες, προϋποθέσεις για την επιβολή πειθαρχικής κύρωσης, αφού, πρώτον, οι εν συνεδριάσει δηλώσεις του προσφεύγοντος είχαν ρατσιστικό χαρακτήρα και συνιστούσαν, ως εκ τούτου, παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει ο βουλευτής βάσει του άρθρου 11 του Κανονισμού του ΕΚ και, δεύτερον, η παράβαση αυτή, ως εκ της φύσεώς της, έθιξε την υπόληψη και την αξιοπρέπεια του Κοινοβουλίου και συνιστά, επομένως, διατάραξη των εργασιών του.

Το ΓΔ απέρριψε, στο σύνολό της, την επιχειρηματολογία αυτή του καθού, επικαλούμενο, προεχόντως, το γεγονός ότι, όπως εξέθεσε στην αρχή του συλλογισμού του, η ιδιαίτερη σημασία που έχει η ελευθερία έκφρασης του βουλευτή, επιβάλλει την στενή ερμηνεία κάθε διάταξης

προβλέπουσας περιορισμούς στην άσκηση της ελευθερίας αυτής. Σ' αυτή τη βάση: α) ενέμεινε στην αυστηρά γραμματική ερμηνεία της κρίσιμης διάταξης του άρθρου 166 του Κανονισμού του ΕΚ, κρίνοντας ότι καμία παράβαση των υποχρεώσεων του βουλευτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι προκαλεί, λόγω της φύσεώς της, αυτομάτως και άνευ ετέρου, σοβαρή διατάραξη των συνεδριάσεων και, εν γένει, των εργασιών του Κοινοβουλίου. Η διατάραξη αυτή είναι, κατά το γράμμα της κρίσιμης διάταξης, αυτοτελής προϋπόθεση της πειθαρχικής ευθύνης του βουλευτή, της οποίας η συνδρομή πρέπει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να βεβαιώνεται ρητά στην πειθαρχική απόφαση ή, τουλάχιστον, να προκύπτει αναμφίλεκτα από το φάκελο. β) Έκρινε ότι η έννοια «διατάραξη των εργασιών του Κοινοβουλίου» δεν μπορεί να ερμηνευθεί τόσο διασταλτικά ώστε να καλύψει και την περίπτωση ότι οι δηλώσεις του προσφεύγοντος συζητήθηκαν τόσο ευρέως εκτός του Κοινοβουλίου ώστε να θίγεται, λόγω του περιεχομένου των δηλώσεων αυτών, η «υπόληψη και αξιοπρέπεια» του Κοινοβουλίου. Το ΓΔ σημειώνει σχετικά ότι οι τελευταίες αυτές έννοιες έχουν τόσο ασαφή όρια, ώστε η ανάθεση, στο πειθαρχικό όργανο, της εξουσίας να προβαίνει σε σχετικές κρίσεις, επαγόμενες, κατ' ανάγκη, ευρύτατα περιθώρια εκτιμήσεως, θα γεννούσε κινδύνους αυθαίρετων περιορισμών της ελευθερίας έκφρασης των βουλευτών.

Με βάση τις σκέψεις αυτές και παρά το χαρακτήρα των δηλώσεων του προσφεύγοντα, τις οποίες, μάλιστα, το ΓΔ χαρακτήρισε ως «ιδιαιτέρως σκανδαλώδεις», οι προσβαλλόμενες πειθαρχικές αποφάσεις ακυρώθηκαν.

Οι αποφάσεις αυτές του ΓΔ, κατά των οποίων, σημειωτέον, το ΕΚ δεν άσκησε αιτήσεις αναιρέσεως, ερείδονται, όπως είδαμε, στην τεχνική της ερμηνείας των διατάξεων του παραγώγου δικαίου, κατά τρόπο συμβατό με την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας της ελευθερίας έκφρασης που κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Στις αποφάσεις που θα παρουσιάσω στο δεύτερο τμήμα της εισήγησής μου, το ΓΔ κλήθηκε, επ' ευκαιρία πάντοτε προσφυγών κατά πράξεων του ΕΚ, να κάνει λεπτές σταθμίσεις εν σχέσει προς την άσκηση δύο άλλων δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης, δηλαδή το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των οργάνων της Ένωσης (άρθρο 42) και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 8).

II. Πράξεις του ΕΚ επί αιτημάτων προσβάσεως σε έγγραφα

Είναι χρήσιμο να υπενθυμίσω ότι το βασικό νομοθετικό κείμενο στο πεδίο της πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης είναι ο Κανονισμός 1049/2001¹⁴, ο οποίος θέσπισε σύστημα διατάξεων που αποβλέπουν στη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα αυτά. Και ναι μεν ο Κανονισμός αυτός προβλέπει

¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, σελ. 43-48).

περιορισμούς στο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, οι περιορισμοί, όμως, αυτοί, είναι, όπως έχει παγίως κριθεί, στενώς ερμηνευτέοι¹⁵. Οι δύο πρόσφατες αποφάσεις, που θέλω να παρουσιάσω, εκδόθηκαν, αμφότερες, από αυξημένη, πενταμελή σύνθεση, επί προσφυγών ακυρώσεως κατά πράξεων, με τις οποίες το ΕΚ απέρριψε αιτήματα πρόσβασης σε έγγραφά του, επικαλούμενο ότι συντρέχουν περιπτώσεις εφαρμογής δύο περιορισμών εξ εκείνων που προβλέπει ο Κανονισμός 1049/2001. Η **πρώτη** είναι η απόφαση *De Capitani* κατά Κοινοβουλίου¹⁶ (Α). Στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής, το ΓΔ εκλήθη να ερμηνεύσει τις διατάξεις του Κανονισμού 1049/2001 που αφορούν στον περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα για λόγους προστασίας ορισμένων διαδικασιών λήψεως αποφάσεων, εν προκειμένω της νομοθετικής διαδικασίας. Η **δεύτερη** απόφαση είναι η απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Ψαρά κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου*¹⁷ (Β). Στις υποθέσεις αυτές, το ΓΔ εκλήθη να αποφανθεί επί του ιδιαιτέρως λεπτού ζητήματος των περιορισμών στο δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, οι οποίοι προκύπτουν από την ενωσιακή νομοθεσία περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων, εν προκειμένω προσωπικών δεδομένων των μελών του ΕΚ.

A) Η απόφαση De Capitani

Ο προσφεύγων είχε ζητήσει από το ΕΚ να του παρασχεθεί πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούσαν νομοθετική διαδικασία τελούσα ακόμη εν εξελίξει κατά το χρόνο υποβολής της αιτήσεώς του. Για να γίνει κατανοητό το ακριβές αντικείμενο του αιτήματος πρέπει να θυμίσω, πολύ σύντομα, τα εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 294 ΣΛΕΕ, η συνήθης νομοθετική διαδικασία κινείται με την υποβολή πρότασης από την Επιτροπή στους δύο φορείς της νομοθετικής λειτουργίας, δηλαδή το ΕΚ και το Συμβούλιο. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η εύρεση κοινού τόπου μεταξύ των θέσεων των δύο αυτών φορέων της νομοθετικής λειτουργίας, το άρθρο 294 οργανώνει διαδικασία που μπορεί να περιλάβει τρία στάδια (τρεις «αναγνώσεις», κατά την ορολογία της Συνθήκης). Η διαδικασία μπορεί να περατωθεί ήδη από την πρώτη ανάγνωση, αλλά αν τούτο δεν καταστεί δυνατό ακολουθεί δεύτερη ή και τρίτη ανάγνωση. Από τη δεύτερη ανάγνωση και μετά μπορεί να παρέμβει, με σκοπό την προσέγγιση των εκατέρωθεν θέσεων, η λεγόμενη Επιτροπή Συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή εκπροσώπους τους και από εκπροσώπους του ΕΚ, ενώ στις εργασίες της συμμετέχει, με εκπροσώπους της, και η Επιτροπή. Πρόκειται, προφανώς, για διαδικασία περίπλοκη και χρονοβόρα. Στην πράξη, για να επιταχυνθεί η διαδικασία, η προσέγγιση θέσεων αναζητείται ήδη από την πρώτη ανάγνωση,

¹⁵ Βλ., ενδεικτικά, αποφάσεις της 17^{ης} Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), σκ. 30 και της 1^{ης} Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβούλιο (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374), σκ. 36 και εκεί μνημονευθείσα νομολογία.

¹⁶ Απόφαση της 22^{ας} Μαρτίου 2018, *De Capitani* κατά Κοινοβουλίου (T-540/15, EU:T:2018:167). Βλ. επίσης, σχετικά, τη διάταξη της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, *Leino-Sandberg* κατά Κοινοβουλίου (T-421/17, μη δημοσιευθείσα).

¹⁷ Απόφαση της 25^{ης} Σεπτεμβρίου 2018, *Ψαρά κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου* (T-639/15 έως T-666/15 και T-94/16, EU:T:2018:602).

μέσω ατύπων συναντήσεων μεταξύ εκπροσώπων του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οι οποίες είναι γνωστές με το όρο «τριμερής διάλογος», στα γαλλικά *trilogues*. Για την παρακολούθηση των συναντήσεων των *trilogues* συντάσσονται έγγραφα που αποδίδουν την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων. Τα έγγραφα έχουν τη μορφή πινάκων με τέσσερις στήλες. Στην πρώτη καταγράφεται η αρχική πρόταση της Επιτροπής, στη δεύτερη η θέση του ΕΚ όπως αυτή διαμορφώθηκε κατά τη συζήτηση της πρότασης ενώπιον των κοινοβουλευτικών επιτροπών και στην τρίτη η θέση του Συμβουλίου. Τέλος, στην τέταρτη στήλη, η οποία είναι και η μόνη η οποία μεταβάλλεται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, καταγράφονται, αναλόγως της προόδου της διαδικασίας, είτε οι διαδοχικές προτάσεις συμβιβασμού που καταθέτουν τα τρία θεσμικά όργανα είτε οι κοινές θέσεις στις οποίες καταλήγουν κατά το πέρας της διαπραγμάτευσης¹⁸. Ο κ. De Caritani είχε ζητήσει από το ΕΚ να του παρασχεθεί πρόσβαση σε αυτήν, ακριβώς, την τέταρτη στήλη, των πινάκων, η οποία κατέγραφε την πρόοδο, στο πλαίσιο των *trilogues*, της νομοθετικής διαδικασίας που αφορούσε στην επεξεργασία σειρά προτάσεων της Επιτροπής. Το ΕΚ απέρριψε το αίτημα και την απορριπτική αυτή απόφαση προσέβαλε, με προσφυγή ακυρώσεως, ο κ. De Caritani, ενώπιον του ΓΔ.

Η προσβαλλόμενη απόφαση απέρριψε το αίτημα, κατ' επίκληση του περιορισμού του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 του Κανονισμού 1049/2001. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, το θεσμικό όργανο στο οποίο υποβάλλεται αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα απορρίπτει την αίτηση αν ζητείται πρόσβαση σε έγγραφα σχετιζόμενα με θέματα επί των οποίων δεν έχει ακόμη ληφθεί απόφαση και το θεσμικό όργανο κρίνει ότι η γνωστοποίηση των εγγράφων αυτών θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επικαλούμενο λοιπόν την διάταξη αυτή, το ΕΚ απέρριψε την αίτηση του κ. De Caritani με την αιτιολογία ότι η κοινολόγηση των προτάσεων συμβιβασμού, καθώς και των προσωρινών, μεταξύ των θεσμικών οργάνων, συμβιβασμών που περιείχε η τέταρτη στήλη που περιέγραφα προηγουμένως «θα συνιστούσε πραγματική, ειδική και σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου, καθώς και της διαδικασίας λήψης διοργανικών αποφάσεων στο πλαίσιο της εν εξελίξει νομοθετικής διαδικασίας». Με απλά λόγια, το ΕΚ θεώρησε ότι η πρόσβαση σε έγγραφα μιας νομοθετικής διαδικασίας που τελούσε ακόμη εν εξελίξει θα έθετε σε κίνδυνο την αίσια έκβασή της.

Το πρώτο ζήτημα που είχε να αντιμετωπίσει το ΓΔ ήταν εκείνο που έθετε ο ισχυρισμός του ΕΚ κατά τον οποίον οι πίνακες των *trilogues* δεν μπορούν να θεωρηθούν έγγραφα εντασσόμενα, ακριβώς ειπείν, στην νομοθετική διαδικασία καθώς δεν αφορούν παρά άτυπες διαπραγματεύσεις μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων. Η απάντηση στον ισχυρισμό αυτό είχε καίρια σημασία. Και τούτο, διότι, η νομολογία έχει παγίως δεχθεί, ερμηνεύοντας τον Κανονισμό 1049/2001, ότι η δυνατότητα των πολιτών να ελέγχουν τις πληροφορίες και τα στοιχεία βάσει

¹⁸ Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues (<https://www.ombudsman.europa.eu/el/decision/en/69206>).

των οποίων ασκείται η νομοθετική δράση της Ένωσης αποτελεί όρο *sine qua non* για την αποτελεσματική άσκηση του συνόλου των δικαιωμάτων τους. Για το λόγο αυτόν, η πρόσβαση στα έγγραφα που συνδέονται με τη νομοθετική διαδικασία πρέπει, κατά την ίδια νομολογία, να είναι η **ευρύτερη δυνατή**, και, κατ' αναγκαία συνέπεια, τυχόν περιορισμοί πρόσβασης στα έγγραφα αυτά γίνονται δεκτοί μόνον σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις¹⁹.

Η απάντηση του ΓΔ στον ισχυρισμό του ΕΚ έχει, νομίζω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το θεσμικό δίκαιο της Ένωσης. Με την απόφασή του αναγνώρισε, πράγματι, κάτι που συμβαίνει για πρώτη φορά στη νομολογία, ότι η διαδικασία των *trilogues* αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της νομοθετικής διαδικασίας. Δεν έχω καιρό να εκθέσω με λεπτομέρειες το σχετικό συλλογισμό του ΓΔ. Αρκεί να αναφέρω ότι, για να θεμελιώσει την κρίση του, το ΓΔ επικαλέσθηκε όχι μόνον νομικά στοιχεία, το γεγονός, ιδίως, ότι η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στα *trilogues* γίνεται αντικείμενο ειδικών ρυθμίσεων στον Κανονισμό του, αλλά, ιδίως, σειρά στοιχείων από την πρακτική των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων. Επισημάνε, έτσι, ότι από στοιχεία που προσκόμισε το ίδιο το ΕΚ, προέκυψε ότι οι συμβιβασμοί που επιτυγχάνονται κατά την διαδικασία των *trilogues* (και οι οποίοι αποτυπώνονται στην επίμαχη τέταρτη στήλη των σχετικών πινάκων) γίνονται συχνά δεκτοί χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις από τους δύο φορείς της νομοθετικής λειτουργίας. Από τα ίδια στοιχεία προέκυψε, επίσης, ότι οι νομοθετικές πράξεις της Ένωσης υιοθετούνται, σε ποσοστό 70 έως 80%, κατόπιν τηρήσεως της διαδικασίας των *trilogues*.

Με δεδομένο ότι οι επίμαχοι πίνακες των *trilogues* πρέπει να θεωρηθούν έγγραφα εντασσόμενα στη νομοθετική διαδικασία, έπρεπε πλέον να ελεγχθεί αν, για κάθε έναν από τους πίνακες, στους οποίους είχε ζητηθεί πρόσβαση από τον προσφεύγοντα, συνέτρεχαν οι όλως εξαιρετικοί λόγοι που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την απόρριψη του αιτήματος. Το ΓΔ έκρινε ως αβάσιμους όλους τους σχετικούς ισχυρισμούς του ΕΚ, τόσο εκείνους που είχε παραθέσει στην προσβληθείσα απόφασή του, όσο και εκείνους που προέβαλε συμπληρωματικώς κατά τη διάρκεια της δίκης.

Πρώτον, το γεγονός ότι η επίμαχη νομοθετική διαδικασία αφορούσε ευαίσθητα θέματα, και, ειδικότερα, τον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και την πολιτική διαχειρίσεως ευαίσθητων δεδομένων που κατέχει η Ευρωπόλ δεν αρκούσε για να στηρίξει την εκτίμηση του ΕΚ ότι οι πίνακες, στους οποίους είχε ζητήσει πρόσβαση ο προσφεύγων, περιείχαν ιδιαιτέρως ευαίσθητα στοιχεία. Από τους πίνακες που είχε στη διάθεσή του το ΓΔ προέκυψε, πράγματι, ότι οι προτάσεις συμβιβασμού ή οι προσωρινές συμφωνίες που περιλαμβάνονταν στην τέταρτη στήλη των πινάκων αυτών αφορούσαν γενικά και αφηρημένα ζητήματα, χωρίς οποιαδήποτε μνεία ευαίσθητων πληροφοριών, σχετικών, για παράδειγμα, με

¹⁹ Βλ., σχετικά, την απόφαση Σουηδία και Turco κατά Συμβούλιο (C-39/05 P και C-52/05 P, ό.π.), σκ. 44 έως 46, καθώς και την απόφαση της 4^{ης} Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth/Commission (C-57/16 P, EU:C:2018:660), σκ. 95, η οποία αφορά ειδικότερα έγγραφα συντασσόμενα στο πλαίσιο διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων, με σκοπό την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών από την Επιτροπή.

την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή του οργανωμένου εγκλήματος ή σχετικών με αστυνομικά στοιχεία αφορώντα συγκεκριμένα άτομα.

Δεύτερον, ως προς τον προβληθέντα από το ΕΚ ισχυρισμό ότι η πρόσβαση, διαρκούσης της διαδικασίας των trilogues, στους επίμαχους πίνακες θα οδηγούσε σε αύξηση των πιέσεων του κοινού στον εισηγητή της πλειοψηφίας, τους εισηγητές της μειοψηφίας και τις πολιτικές ομάδες του Κοινοβουλίου, το ΓΔ παρατήρησε ότι, σε ένα σύστημα στηριζόμενο στην αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, οι φορείς της νομοθετικής λειτουργίας πρέπει να αναλαμβάνουν τις ευθύνες τους έναντι των πολιτών. Προσέθεσε δε ότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προέκυπτε ότι υπήρχαν ειδικοί λόγοι ως εκ των οποίων ανέκυπτε κίνδυνος εξωτερικών πιέσεων ικανών να επηρεάσουν ουσιωδώς την έκβαση της νομοθετικής εργασίας ή ότι υπήρχε κίνδυνος αντίδρασης υπερβαίνουσας την αντίδραση που είναι εύλογο να αναμένεται όταν κατατίθεται ή συζητείται πρόταση θέσπισης ή τροποποίησης νομοθετικής πράξης.

Τρίτον, απαντώντας στον ισχυρισμό ότι υφίσταται κίνδυνος απώλειας της εμπιστοσύνης μεταξύ των οργάνων της Ένωσης και κίνδυνος να θιγεί αρνητικώς το επίπεδο της μεταξύ τους συνεργασίας, το ΓΔ αρκέστηκε να υπενθυμίσει ότι τα θεσμικά όργανα οφείλουν, κατά το άρθρο 13, παρ. 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να «συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει» και υποχρεούνται, επομένως, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, να ενεργούν κατά τρόπο που να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η δημοσίευση των στοιχείων που αφορούν στις διαπραγματεύσεις μεταξύ τους δεν είναι ικανή, κατά το ΓΔ, να αποτελέσει, καθεαυτή, πρόσκομμα στην καλόπιστη συνεργασία τους.

Τέλος, **τέταρτον**, το ΓΔ έκρινε ότι το γεγονός ότι η άρνηση πλήρους προσβάσεως στους επίμαχους πίνακες ήταν προσωρινή, καθώς θα μπορούσε να παρασχεθεί πλήρης πρόσβαση σ' αυτούς μετά τη λήξη των εργασιών των trilogues, δεν ασκούσε επιρροή, δεδομένου ότι θα μπορούσε να παρέλθει σημαντικό και, πάντως, όχι εκ των προτέρων προσδιορίσιμο χρονικό διάστημα, κατά τη διάρκεια του οποίου οι εργασίες των trilogues θα παρέμεναν εντελώς απροσπέλαστες στο κοινό.

Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι η απόφαση De Capitani είναι μια απόφαση ιδιαίτερα σημαντική. Πρώτον, γιατί απομακρύνει τη διαδικασία των trilogues από την «γκρίζα ζώνη» στην οποία μέχρι τώρα λειτουργούσε, προσδίδοντας νομικό βάρος και νομικές συνέπειες στη σχετική πρακτική των θεσμικών οργάνων. Δεύτερον, γιατί, αναγνωρίζοντας τη διαδικασία των trilogues ως αναπόσπαστο τμήμα της νομοθετικής λειτουργίας της Ένωσης, διευρύνει, ipso facto, το πεδίο άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, αλλά, δυνητικά, και το πεδίο άσκησης άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης. Σκέπτομαι, ιδίως, το κατοχυρούμενο στο άρθρο 11 παράγραφος 1 του Χάρτη δικαίωμα λήψης και μετάδοσης πληροφοριών.

Αν στην απόφαση De Capitani το ΓΔ κλήθηκε να αποφανθεί επί πράξης του Κοινοβουλίου με την οποία επιβλήθηκε περιορισμός στο θεμελιώδες δικαίωμα πρόσβασης στα

έγγραφα κατ' επίκληση λόγων συναρτωμένων, κατά το ΕΚ, με το δημόσιο συμφέρον, στην τελευταία απόφαση για την οποία θα σας μιλήσω, το ΓΔ κλήθηκε να αποφανθεί επί πράξης του Κοινοβουλίου με την οποία, στο θεμελιώδες δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα επιβλήθηκε περιορισμός κατ' επίκληση της προστασίας άλλου θεμελιώδους δικαιώματος, εκείνου της προστασίας των προσωπικών δεδομένων.

Β) Η απόφαση Ψαρά κ.λπ.

Ο περιορισμός αυτός προβλέπεται, βέβαια, ρητώς στον Κανονισμό 1049/2001. Η σχετική διάταξη του άρθρου 4, παρ. 1, β), του Κανονισμού προβλέπει, πράγματι, ότι το θεσμικό όργανο στο οποίο υποβάλλεται αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα, η γνωστοποίηση των οποίων θα έθιγε την προστασία της ιδιωτικής ζωής «ιδίως σύμφωνα με τη[ν ενωσιακή] νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων». Αυτό που προσδίδει ειδικό ενδιαφέρον στην απόφαση είναι το γεγονός ότι, εν προκειμένω, επρόκειτο για προσωπικά δεδομένα των μελών του ΕΚ.

Η απόφαση Ψαρά κ.λπ., εκδόθηκε επί 28 συνεκδικασθεισών προσφυγών ακυρώσεως τις οποίες κατέθεσαν δημοσιογράφοι ή δημοσιογραφικές ενώσεις προερχόμενες από τα 28 κράτη μέλη. Κάθε ένας από τους προσφεύγοντες είχε καταθέσει ενώπιον του ΕΚ αίτηση με την οποία ζητήθηκε πρόσβαση σε κάθε αντίγραφο φακέλου, έκθεσης ή οποιουδήποτε άλλου σχετικού εγγράφου που θα περιέγραφε λεπτομερώς με ποιον τρόπο και σε ποιο χρονικό σημείο τα μέλη του ΕΚ που προέρχονται από κάθε κράτος μέλος δαπάνησαν μεταξύ 2001 και 2015 τα ποσά που τους χορηγούνται από το ΕΚ για έξοδα ταξιδιού, ως ημερήσια αποζημίωση σε περίπτωση μετακινήσεως και ως αποζημίωση γενικών εξόδων (κάλυψη, δηλαδή, εξόδων για τηλεφωνικούς λογαριασμούς, εξοπλισμό πληροφορικής και διατήρηση γραφείου στο κράτος μέλος προέλευσης). Ζητήθηκε ομοίως κάθε έγγραφο που αφορούσε τα ποσά που τους είχαν καταβληθεί για τα έξοδα της λεγόμενης βουλευτικής επικουρίας (την πρόσληψη δηλαδή συνεργατών). Τέλος, ζητήθηκε το ιστορικό κινήσεως των τραπεζικών λογαριασμών όλων των μελών του ΕΚ που χρησιμοποιούνται ειδικά για την κατάθεση της αποζημίωσης γενικών εξόδων.

Το ΕΚ απέρριψε τις 28 αιτήσεις με ισάριθμες αποφάσεις και ταυτόσημη αιτιολογία. Επικαλέστηκε, κατ' αρχάς, ότι δεν είχε στην κατοχή του ορισμένα από τα ζητηθέντα έγγραφα και, ειδικότερα, ούτε τα αναγόμενα στη διαχείριση, από τους βουλευτές, της αποζημίωσης γενικών εξόδων που τους καταβάλλεται, ούτε το ιστορικό των τραπεζικών τους λογαριασμών. Ως προς τα λοιπά έγγραφα, το ΕΚ επικαλέστηκε δύο επάλληλες αιτιολογίες. Σύμφωνα με την πρώτη από τις αιτιολογίες αυτές, την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα απαγόρευε η διάταξη του Κανονισμού 1049/2001 με την οποία επιβάλλεται απόρριψη αιτήσεως πρόσβασης σε έγγραφα που αφορούν προσωπικά δεδομένα, σε συνδυασμό με τις ενωσιακές διατάξεις του κανονισμού

45/2001 περί προστασίας των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων²⁰. Με τη δεύτερη επάλληλη αιτιολογία γινόταν επίκληση του υπέρμετρου διοικητικού φόρτου που συνεπαγόταν η επεξεργασία των αιτήσεων.

Σε ό, τι αφορά στα έγγραφα τα οποία το ΕΚ υποστήριζε ότι δεν είχε στην κατοχή του, το ΓΔ διαπίστωσε ότι η αποζημίωση γενικών εξόδων, το ποσό της οποίας είναι, σημειωτέον, γνωστό στο κοινό, καταβάλλεται κάθε μήνα κατ' αποκοπήν, μη εξαρτώμενη από την υποβολή δικαιολογητικών πραγματοποιήσεως δαπανών και, για το λόγο αυτό, το ΕΚ δεν διέθετε κανένα στοιχείο για τις λεπτομέρειες της χρήσης της από τους βουλευτές, ιδίως δε ούτε στοιχεία σχετικά με τους τραπεζικούς τους λογαριασμούς. Οι προσφεύγοντες δεν είχαν, εξάλλου, προσκομίσει κανένα στοιχείο, ενώπιον του ΓΔ, το οποίο να κλονίζει τις διαπιστώσεις αυτές. Δεν είναι, ίσως τυχαίο, ειρήσθω εν παρόδω, ότι στο ΕΚ συζητείται τις μέρες αυτές το ενδεχόμενο τροποποίησης του συστήματος, ώστε η αποζημίωση γενικών εξόδων να μην καταβάλλεται κατ' αποκοπήν, αλλά έναντι υποβολής δικαιολογητικών πραγματοποιήσεως δαπανών²¹.

Έμενε το ζήτημα της απόρριψης, εκ μέρους του ΕΚ, κατ' επίκληση της προστασίας προσωπικών δεδομένων, του αιτήματος πρόσβασης στα υπόλοιπα έγγραφα (δηλαδή τα αναγόμενα στα έξοδα ταξιδίου, την ημερήσια αποζημίωση σε περίπτωση μετακινήσεως και την αποζημίωση βουλευτικής επικουρίας). Ως προς το ζήτημα αυτό, οι προσφεύγοντες προέβαλαν ότι ναι μεν ο Κανονισμός 1049/2001 προβλέπει ότι θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφα η γνωστοποίηση των οποίων θα έθιγε την προστασία της ιδιωτικής ζωής, λαμβανομένης, ιδίως, υπόψη της ενωσιακής νομοθεσίας σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, η τελευταία, όμως, αυτή νομοθεσία, δηλαδή ο Κανονισμός 45/2001, δεν ήταν εφαρμοστέος στην προκειμένη περίπτωση, καθώς τα επίμαχα εν προκειμένω δεδομένα δεν ανάγονταν στην προστατευτέα ιδιωτική σφαίρα των βουλευτών αλλά στην άσκηση του δημόσιου λειτουργήματός τους.

Το ΓΔ διαπίστωσε, κατ' αρχάς, ότι τα επίμαχα έγγραφα περιείχαν, στο σύνολό τους, προσωπικά δεδομένα, υπό την έννοια που χρησιμοποιείται ο όρος στον Κανονισμό 45/2001, δηλαδή δεδομένα που αφορούν συγκεκριμένα ή αναγνωρίσιμα φυσικά πρόσωπα (τους βουλευτές ή τους βοηθούς τους). Υπενθύμισε, επίσης, ότι η έννοια «προσωπικά δεδομένα» δεν ταυτίζεται με την έννοια «δεδομένα της ιδιωτικής ζωής» και ότι, ως εκ τούτου, ο χαρακτήρας των επίμαχων δεδομένων ως προσωπικών δεδομένων δεν αναιρείται, εκ μόνου του λόγου ότι τα δεδομένα αυτά συνδέονται στενά με δεδομένα προσβάσιμα σε όλους, όπως είναι τα ονόματα των

²⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (ΕΕ L 8, σελ. 1).

²¹ Βλ., σχετικά, Ψήφισμα του ΕΚ της 24^{ης} Οκτωβρίου 2018 σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου όσον αφορά το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2019 [11737/2018 – C8-0410/2018 – 2018/2046(BUD)], σημ. 88 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0404+0+DOC+XML+V0//EL>).

μελών του ΕΚ. Υπενθύμισε, τέλος, ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν ζητείται, κατ' εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001, πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα, οι ειδικές διατάξεις του Κανονισμού 45/2001 περί προστασίας των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων έχουν πλήρη εφαρμογή²². Με άλλα λόγια, επί υποβολής αιτήματος πρόσβασης σε έγγραφα που περιέχουν, όπως συνέβαινε εν προκειμένω, προσωπικά δεδομένα, καλούνται σε εφαρμογή οι ειδικές διατάξεις του Κανονισμού 45/2001 και το θεσμικό όργανο αποδέχεται το σχετικό αίτημα μόνον αν πληρούνται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι τελευταίες αυτές ειδικές διατάξεις επιτρέπουν διαβίβαση προσωπικών δεδομένων. Όπως υπενθυμίζεται στη σκ. 70 της απόφασης του ΓΔ, οι τελευταίες αυτές διατάξεις επιτρέπουν τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων μόνον εάν το πρόσωπο που ζητά πρόσβαση σ' αυτά αποδείξει ότι συντρέχουν, **σφραγιστικά**, δύο προϋποθέσεις²³: πρώτον, η διαβίβαση των προσωπικών δεδομένων είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού στον οποίον αποβλέπει και, δεύτερον, η διαβίβαση δεν θίγει έννομα συμφέροντα των υποκειμένων των δεδομένων.

Ως προς την προϋπόθεση που αφορά την αναγκαιότητα της διαβίβασης, το ΓΔ υπενθύμισε, στη σκέψη 72 της απόφασής του, τη νομολογία κατά την οποία ο αιτούμενος την πρόσβαση πρέπει να αποδείξει ότι η διαβίβαση των προσωπικών δεδομένων, αφενός είναι το πλέον πρόσφορο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και, αφετέρου, τελεί σε σχέση αναλογικότητας προς τον σκοπό²⁴. Ο σκοπός, επομένως, της πρόσβασης έχει απολύτως κεντρική σημασία και, για το λόγο αυτόν, ο αιτούμενος την πρόσβαση πρέπει να δηλώσει ρητώς τους ειδικούς και θαλπόμενους από το ενωσιακό δίκαιο λόγους για τους οποίους ζητά την πρόσβαση. Η ιδιαιτερότητα της πρόσβασης σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα γίνεται έτσι ανάγλυφη: κατά τον Κανονισμό 1049/2001, ο αιτούμενος πρόσβαση σε έγγραφα δεν έχει καμία απολύτως υποχρέωση να δηλώσει τον σκοπό για τον οποίον υποβάλλει την αίτησή του. Το θεσμικό όργανο στο οποίο υποβάλλεται ή αίτηση έχει υποχρέωση αποδοχής του αιτήματος, **εκτός εάν** το θεσμικό όργανο επικαλεσθεί και αποδείξει ότι συντρέχει μια από τις στενώς ερμηνευτέες εξαιρέσεις που ο ίδιος αυτός Κανονισμός προβλέπει. Αν, όμως, το θεσμικό όργανο διαπιστώσει, υπό τον έλεγχο του δικαστή της Ένωσης, ότι έχει ζητηθεί πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα, καλείται σε πλήρη εφαρμογή ο κανονισμός 45/2001 περί προστασίας προσωπικών δεδομένων. Και τότε, η σχέση κανόνα και εξαίρεσης αντιστρέφεται. Σε αυτή την περίπτωση, ο **κανόνας** είναι η μη πρόσβαση και ο αιτούμενος την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν προσωπικά δεδομένα είναι εκείνος που βαρύνεται με την υποχρέωση να επικαλεσθεί και να αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την **κατ' εξαίρεση** πρόσβαση στα δεδομένα αυτά, υποχρεούμενος, μεταξύ άλλων, να επικαλεσθεί και τον ειδικό και συγκεκριμένο σκοπό στον οποίον η πρόσβαση αυτή αποβλέπει.

²² Βλ. απόφαση της 29^{ης} Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), σκ. 59 έως 63.

²³ Βλ., και τη μνημονευθείσα από το ΓΔ απόφαση της 16^{ης} Ιουλίου 2015, ClientEarth και PAN Europe κατά EFSA (C-615/13 P, EU:C:2015:489), σκ. 46.

²⁴ Βλ. απόφαση της 15^{ης} Ιουλίου 2015, Dennekamp κατά Κοινοβουλίου (T-115/13, EU:T:2015:497), σκ. 54 και 59.

Στην προκειμένη περίπτωση, οι προσφεύγοντες είχαν επικαλεσθεί, για να αποδείξουν την αναγκαιότητα της πρόσβασης στα επίμαχα έγγραφα και, δι' αυτής, την πρόσβαση στα επίμαχα δεδομένα, ότι η πρόσβαση αυτή έχει δύο σκοπούς: αφενός την παροχή στο κοινό της δυνατότητας να ελέγξει τον εύλογο χαρακτήρα των δαπανών που πραγματοποιούν τα μέλη του ΕΚ στο πλαίσιο της άσκησης της εντολής τους και, αφετέρου, τη διασφάλιση του δικαιώματος του κοινού στην πληροφόρηση και την τήρηση της αρχής της διαφάνειας. Το ΓΔ θεώρησε ότι οι δηλωθέντες αυτοί σκοποί, ως υπερβολικά ευρείς και αφηρημένοι στη διατύπωσή τους, δεν μπορούσαν, αυτοί και μόνοι, να αποδείξουν την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της πρόσβασης στα επίμαχα προσωπικά δεδομένα (βλ. σκέψεις 74 επ. της απόφασης). Έτσι, εφόσον δεν συνέτρεχε η μία από τις δύο, σωρευτικώς απαιτούμενες, προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση πρόσβαση στα επίμαχα προσωπικά δεδομένα, δεν ήταν αναγκαία η εξέταση από το ΓΔ του κατά πόσον συνέτρεχε η δεύτερη από τις προϋποθέσεις αυτές, η αναγόμενη στο ζήτημα αν θίγονται έννομα συμφέροντα των υποκειμένων των δεδομένων.

Συμπερασματικώς, το ΓΔ έκρινε ότι η απόρριψη, με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, των αιτημάτων των προσφευγόντων εύρισκε νόμιμο και επαρκές αιτιολογικό έρεισμα στην επίκληση ότι τα έγγραφα, στα οποία είχε ζητηθεί πρόσβαση, περιέχουν προσωπικά δεδομένα. Ο έλεγχος της νομιμότητας του δεύτερου, επάλληλου αιτιολογικού ερείσματος των προσβαλλόμενων αποφάσεων, το οποίο αφορούσε στον υπέρμετρο, κατά το ΕΚ, διοικητικό φόρτο που θα συνεπαγόταν η αποδοχή των αιτημάτων, απέβη έτσι αλυσιτελής. Δεν έχω καιρό να αναφερθώ στις απαντήσεις που έδωσε το ΓΔ σε επί μέρους ισχυρισμούς των προσφευγόντων ως προς την ανάγκη πρόσβασης στα επίμαχα προσωπικά δεδομένα. Ένα μόνο σημείο της αιτιολογίας θα ήθελα να αναφέρω: απαντώντας σε ειδικότερο ισχυρισμό των προσφευγόντων, κατά τον οποίον η πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα είχε σκοπό τη διασφάλιση της διεξαγωγής δημόσιας συζήτησης για το θέμα των δαπανών των μελών του ΕΚ, το ΓΔ υπενθύμισε, στη σκ. 91 της απόφασής του, ότι δεν αναγνωρίζεται αυτόματη υπεροχή του σκοπού της διαφάνειας έναντι του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα²⁵.

Υπάρχει νήμα που συνδέει τις αποφάσεις του ΓΔ που παρουσίασα σήμερα; Μια διαπίστωση, **διαδικαστικής** φύσεως, θα ήταν ότι το γεγονός ότι οι προσφυγές, επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις αυτές, έπλητταν πράξεις του ΕΚ, ούτε τη δικονομική μεταχείριση των προσφυγών αυτών μετέβαλε ούτε το εύρος του δικαστικού ελέγχου επηρέασε. Ως προς την **ουσία** των λύσεων, οι αποφάσεις δείχνουν, νομίζω, τη φροντίδα του δικαστή της Ένωσης να τονιστεί η ανάγκη ισορροπίας ανάμεσα στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των μελών του ΕΚ: τα μέλη του ΕΚ απολαύουν της αυτής, όπως και κάθε πολίτης, προστασίας των προσωπικών τους δεδομένων, από την άλλη, όμως, πλευρά, πρέπει να διασφαλίζεται ευρύτατη πρόσβαση σε

²⁵ Βλ. και τη μνημονευθείσα από το ΓΔ απόφαση Dennekamp κατά Κοινοβουλίου (T-115/13, EU:T:2015:497), ό.π., σκ. 84.

κάθε έγγραφο στο οποία αποτυπώνεται η συμμετοχή τους στο νομοθετικό έργο και οι απόψεις που διαπιστώνουν σχετικά· η ιδιαιτερότητα του λειτουργήματός τους επιβάλλει μεν αυξημένη προστασία της ελευθερίας έκφρασης των βουλευτών, από την άλλη, όμως, πλευρά, οι πράξεις τους που δεν συνδέονται με την άσκηση των καθηκόντων τους δεν καλύπτονται αυτομάτως από βουλευτική ασυλία. Είναι τα σημεία αυτά ισορροπίας, τα βέλτιστα δυνατά; Στα δημοκρατικά συστήματα, η αναζήτηση των βέλτιστων θεσμικών ισορροπιών είναι, προεχόντως, ευθύνη του νομοθέτη. Είναι εντός αυτών, των χαρακτηρισμένων από το νομοθέτη, ορίων που ο δικαστής αναζητεί επί μέρους σημεία ισορροπίας. Ο δικαστής δεν μπορεί να αναζητήσει, πρωτοτύπως, εναλλακτικές λύσεις. Η κριτική των λύσεων της νομολογίας δεν πρέπει, μου φαίνεται, να παραγνωρίζει την θεσμική αυτή πραγματικότητα.

Πρόσφατη ενδεικτική βιβλιογραφία

- K. Blay-Grabarczyk, « La liberté d’expression des parlementaires européens », *RAE* 2013 (2), σελ. 315 επ.
- A. Cagnimel, « La protection de la liberté d’expression des eurodéputés contre le Parlement européen », <https://revue-jade.eu/article/view/2290>
- D. Curtin/P. Leino, « In Search of Transparency for EU Law-Making : Trilogues on the Cusp of Dawn », *CMLR* 2017 (54), σελ. 1709 επ.
- J.-P. Jacqué, « Chronique Droit Institutionnel de l’UE – La transparence des travaux législatifs », *RTD Eur.* 2018, σελ. 435 επ.
- J.-V. Louis, « L’accès du public aux documents législatifs de l’Union européenne », *CDE* 2018 (1), σελ. 11 επ.
- R. Mesa, « De l’étendue et des limites de la liberté d’expression des parlementaires européens », *JCP A* (43-44), σελ. 2301 επ.
- F. Peraldi-Leneuf, « Accès aux documents », *Europe* 2018 (5), comm. 172
- T. Rospars, « Janusz Korwin-Mikke et la liberté d’expression », <https://www.taurillon.org/janusz-korwin-mikke-et-la-liberte%CC%81-d-expression>
- D. Simon, « Liberté d’expression des parlementaires », *Europe* 2018 (7), comm. 260