

Η ΥΠΟΘΕΣΗ PFIZER ΩΣ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΚΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Κώστας Μποτόπουλος

Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου,
πρ. Ευρωβουλευτής, Πρόεδρος
της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς

1. Η υπόθεση *Pfizer*, και η σχετική απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), παρουσιάζουν τρία χαρακτηριστικά που τις καθιστούν ιδιαίτερα σημαντικές.

Πρώτον, υψηλό δημόσιο ενδιαφέρον, αφού εμπλέκονται άμεσα το πιο υψηλόβαθμο στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Πρόεδρός της, και μιας τεράστιας εγκυρότητας και παγκόσμιας εμβέλειας εφημερίδα, οι *New York Times*, γύρω από ένα ζήτημα που άγγιξε τη ζωή όλων των πολιτών της Ευρώπης, και του κόσμου: την πανδημία του κορωνοϊού.

Δεύτερον, κυριαρχία του πολιτικού/συμβολικού επί του πρακτικού αποτελέσματος, αφού η δικαστική διαμάχη είχε ως επίκεντρο το αίτημα της εφημερίδας για πρόσβαση σε σχετικά με τη διαχείριση της πανδημίας έγγραφα, τα οποία η Επιτροπή αρνήθηκε ότι υπήρχαν.

Και τρίτον, ακριβώς εξαιτίας των παραπάνω λόγων –μεγάλο δημόσιο ενδιαφέρον, άρνηση παροχής εγγράφων– πρόθεση του Δικαστηρίου να παράσχει ένα «δημόσιο μάθημα», με επικέντρωση στην έννοια της «καλής διοίκησης» (*good governance*), που στην προκείμενη περίπτωση αποδείχτηκε ότι ήταν το αντίθετό της (*maladministration*)¹.

2. Στην αρχή του δεύτερου χρόνου της πανδημίας, το 2021, κι ενώ είχε ληφθεί απόφαση να υπάρξει κεντρικός συντονιστικός ρόλος της Ένωσης στον εμβολιασμό των πληθυσμών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέγραψε μια συμφωνία-μαμούθ με τη

¹ Δεν υφίσταται στα θεμελιώδη κείμενα της Ένωσης ορισμός της έννοιας. Η καταρχήν αρμοδιότητα για τη διερεύνηση περιστατικών που σχετίζονται με «κακή διοίκηση» ανατίθεται στον Ευρωπαϊκό Ombudsman (άρθρα 20,24, ιδίως 228, όπου και ειδική αναφορά σε «κακή διοίκηση», Συνθήκης Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης/ΣυνθΛειτουργίας). Καθώς ο Ombudsman δεν συνιστά αποφασιστικό όργανο, το ΔΕΕ έχει λόγο επί των σχετικών υποθέσεων. Βλ. N. Diamantouros, “The relationship between the principle of good administration and legal obligations”, σε: *Lieber Amicorum in Honour of Bo Vesterdorf*, 2007, σελ. 35 επ.· I. Dimitrakopoulos, *Is an Illegal Community Act Necessarily an Instance of Maladministration in the Sense of Article 195 EC?*, *Review of European Administrative Law* 2009, σελ. 45 επ.· A. Tsadiras, *Maladministration and Life beyond Legality: The European Ombudsman Paradigm*, *International Review of Law* 2015.

φαρμακευτική εταιρία Pfizer για παραγωγή και παράδοση 1.8 δισεκατομμυρίων εμβολίων έναντι περίπου 35 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Στις 28 Απριλίου 2021, λίγο μετά την ολοκλήρωση της συμφωνίας, η Πρόεδρος της Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν, σε μια συνέντευξή της στην εφημερίδα New York Times, εξήγησε πόσο σημαντική για την εν λόγω συμφωνία ήταν η προσωπική σχέση που είχε αναπτύξει με τον Πρόεδρο της Pfizer Αλμπερτ Μπουρλά. Στο σώμα του άρθρου γινόταν λόγος για ανταλλαγή «πολλών απευθείας τηλεφωνημάτων και μηνυμάτων» μεταξύ φον ντερ Λάιεν και Μπουρλά, ενώ σε προπαρασκευαστική συνέντευξή της με τη δημοσιογράφο κ. Stevi, στις 25 Απριλίου, η Πρόεδρος της Επιτροπής είχε ανοικτά αναφερθεί σε γραπτά μηνύματα.

Έναν χρόνο αργότερα, στις 11 Μαΐου 2022, ίσως γιατί είχε πλέον αποδειχθεί ότι η παραγγελία υπήρξε υπερβολικά πληθωρική², ίσως γιατί οι ανεπίσημες προσπάθειες δεν είχαν αποδώσει, ίσως λόγω πληροφόρησης ότι οι προσωπικές ανταλλαγές μέσω τηλεφωνημάτων και μηνυμάτων συνεχίζονταν, η δημοσιογράφος που είχε πάρει τις συνεντεύξεις³ υπέβαλε γραπτή επίσημη αίτηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να της κοινοποιήσει όλα τα μηνύματα που είχαν ανταλλαγεί μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2021 και 11ης Μαΐου 2022.

Καθώς η Επιτροπή δεν έδωσε καμία απάντηση μέσα στην προθεσμία των 15 ημερών⁴, στις 28 Ιουνίου 2022 εκπρόσωπος των New York Times υπέβαλε, εκ μέρους της εφημερίδας, επιβεβαιωτικό αίτημα⁵ με το ίδιο περιεχόμενο. Στις 20 Ιουλίου η Επιτροπή απάντησε γραπτώς, απευθυνόμενη στη δημοσιογράφο, ότι δεν είχε στη διάθεσή της κανένα έγγραφο που να συνάδει με τις προδιαγραφές της αίτησης και γι' αυτό δεν ήταν σε θέση να ικανοποιήσει το αίτημά της. Η εφημερίδα επανήλθε με δεύτερο επιβεβαιωτικό αίτημα⁶ στις 9 Αυγούστου, στο οποίο η Επιτροπή απάντησε σε τρεις χρόνους: στις 31 Αυγούστου, λέγοντας ότι η αίτηση βρισκόταν υπό επεξεργασία και χρειαζόταν να παραταθεί η προθεσμία απάντησης· στις 21 Σεπτεμβρίου, ανακοινώνοντας ότι δεν είχε ακόμα αποφανθεί η νομική της υπηρεσία· και τελικά στις 16 Νοεμβρίου 2022, εκδίδοντας και κοινοποιώντας στη δημοσιογράφο απόφαση, σύμφωνα με την οποία δεν είχε στη διάθεσή της κανένα από τα αιτούμενα έγγραφα και γι' αυτό δεν ήταν σε θέση να ικανοποιήσει το αίτημά της.

Κατ' αυτής της απόφασης, που λήφθηκε σε λίγο παραπάνω από 6 μήνες από τότε που κατατέθηκε το αίτημα πρόσβασης στα έγγραφα (11 Μαΐου-16 Νοεμβρίου), προσέφυγαν η δημοσιογράφος και οι New York Times δυνάμει του άρθρου 263 της Συνθήκης της ΕΕ (ΣυνθΕΕ)⁷. Το Δικαστή-

² Τα εμβόλια δεν χρησιμοποιήθηκαν τελικά όλα, η δε Πρόεδρος της Επιτροπής επικρίθηκε για «προσωπική διπλωματία».

³ Παράλληλα με την κυρία φον ντερ Λάιεν, η δημοσιογράφος κυρία Stevi είχε μιλήσει, επίσης στις 25 Απριλίου, και με τον κύριο Μπουρλά.

⁴ Δυνάμει του άρθρου 7 παρ. 1 του Κανονισμού 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την «πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής».

⁵ Δυνάμει του άρθρου 7 παρ. 4 του Κανονισμού 1049/2001, που ορίζει «η απουσία απάντησης του θεσμικού οργάνου εντός της καθορισμένης προθεσμίας παρέχει στον αιτούντα το δικαίωμα να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση».

⁶ Δυνάμει του άρθρου 7 παρ. 2 του Κανονισμού 1049/2001, που ορίζει ότι «στην περίπτωση ολικής ή μερικής άρνησης του θεσμικού οργάνου, ο αιτών μπορεί να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση ζητώντας από το θεσμικό όργανο να αναθεωρήσει τη θέση του».

⁷ Σύμφωνα με το οποίο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της Ένωσης, αποφαινόμενο επί προσφυγών κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου το οποίο αφορά άμεσα και ατομικά

ριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συζήτησε την προσφυγή στις 15 Νοεμβρίου 2024 –δύο χρόνια μετά την υποβολή της– και δημοσίευσε τη σχολιαζόμενη απόφαση στις 14 Μαΐου 2025.

3. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο

α) δικαίωσε πλήρως το αίτημα των εναγόντων και ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής,

β) απέρριψε όλα τα επιχειρήματα της Επιτροπής –κατά σειρά: περί μη νομιμοποίησης των New York Times, περί μη παραδεκτού της εκ των υστέρων κατάθεσης στον φάκελο των συνεντεύξεων με την κυρία φον ντερ Λάιεν και τον κύριο Μπουρλά, περί μη παραβίασης των υποχρεώσεων της εκ της αρχής πρόσβασης στα έγγραφα και περί μη ύπαρξης σημαντικών στοιχείων στα έγγραφα-μηνύματα που καταστράφηκαν,

γ) συμπλήρωσε νέα στοιχεία και προσέδωσε νέο φως στην «αρχή της καλής διοίκησης» (principle of good administration), ιδίως σε συνάρτηση με το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα.

4. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι το Δικαστήριο, από τις τρεις νομικές βάσεις τις οποίες επικαλέστηκαν οι ενάγοντες προς στήριξη της προσφυγής τους –άρθρο 3, στοιχ. α⁸ του Κανονισμού 1049/2001 περί πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σε συνδυασμό με το άρθρο 11⁹ της Χάρτας θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, άρθρο 2 παρ. 3¹⁰ του Κανονισμού 1049/2001 και «αρχή της καλής διοίκησης» (χωρίς αναφορά σε συγκεκριμένη διάταξη)– επιλέγει να εξετάσει πρώτα (σκέψη 22 της απόφασης¹¹), και, όπως τελικά αποδεικνύεται, αποκλειστικά (σκέψη 86¹²), την τελευταία: την αρχή της καλής διοίκησης.

Η αρχή αυτή, ως «χρηστή διοίκηση» (good governance), έχει έρεισμα στο άρθρο 15 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛειτουργία)¹³, καθώς και στο άρθρο 41 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Χάρτα), όπου περιγράφεται ως δικαίωμα κάθε προσώπου για «αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα και οργανισμούς της Ένωσης» (παρ. 1) και περιλαμβάνει –«ιδίως», δηλαδή όχι αποκλειστικά– το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης σε προσωπικό φάκελο και την υποχρέωση αιτιολογίας εκ μέρους της διοίκησης (παρ. 2), καθώς και το δικαίωμα αποκατάστασης της ζημίας (παρ. 3) και το δικαίωμα απεύθυνσης στα όργανα της Ένωσης σε καθεμία από τις επίσημες γλώσσες της (παρ. 4).

μια συγκεκριμένη απόφαση.

⁸ Στο οποίο περιέχεται ο ακόλουθος ορισμός του «εγγράφου»: «οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο σε ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή), που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου».

⁹ Περί «ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης» (και όχι, μάλλον περιέργως, στο άρθρο 42 περί πρόσβασης στα έγγραφα).

¹⁰ «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».

¹¹ “The Court considers that the third plea should be examined first”.

¹² “Accordingly, the third plea in law must be upheld and the contested decision annulled, without its being necessary to rule on the other pleas in the action or on the applicants’ request for a measure of inquiry”.

¹³ «Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διοίκηση και να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, οι θεσμοί, όργανα, γραφεία και ανεξάρτητες αρχές (institutions, bodies, offices and agencies) της Ένωσης θα εκτελούν τα καθήκοντά τους με όσο το δυνατόν πιο ανοικτό τρόπο».

Ως προς το ουσιαστικό της περιεχόμενο, η αρχή της «χρηστής διοίκησης» απορρέει απευθείας από τη δημοκρατική αρχή: από το άρθρο 1 της ΣυνθΕΕ¹⁴ και τα άρθρα 10 και 11 ΣυνθΕΕ, όπου τίθενται οι βάσεις της «συμμετοχικής δημοκρατίας»¹⁵, ενώ στην παρ. 2 του προοιμίου του Κανονισμού 1049/2001 η «διαφάνεια» συσχετίζεται ρητά με την «ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας».

Η χρηστή διοίκηση διακρίνεται σε πέντε επιμέρους αρχές, τις οποίες καθόρισε ήδη από το 2001, μια σχετική «Λευκή Βίβλος»¹⁶: «ανοικτότητα» (openness), συμμετοχή (participation), λογοδοσία (accountability), αποτελεσματικότητα (effectiveness), συνεκτικότητα (coherence). Αν θεωρήσουμε ότι οι δυο τελευταίες εστιάζουν περισσότερο στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα –«καλές» και υπέρ του πολίτη αποφάσεις της διοίκησης–, μένουν οι τρεις θεμελιώδεις προϋποθέσεις της χρηστής διοίκησης, που συγκροτούν και αντίστοιχα υπέρ των πολιτών δικαιώματα: διαφάνεια –να μπορούν ανά πάσα στιγμή να γνωρίζουν οι πολίτες τι αποφάσεις λαμβάνονται, με ποιον τρόπο και για ποιο σκοπό· συμμετοχή –όχι «κλειστές» ή άτυπες διαδικασίες· λογοδοσία –υποχρέωση εξήγησης και ανάδειξης ρόλου των αρμόδιων οργάνων.

Ειδική όψη της εντός της «καλής διοίκησης» αρχής της λογοδοσίας αποτελεί η πρόσβαση στα έγγραφα, η οποία είναι κεντρική στην υπό συζήτηση υπόθεση και στην επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου. Και αυτή η επιμέρους αρχή απορρέει ευθέως από τα θεμελιώδη κείμενα: άρθρο 15 παρ. 3 ΣυνθΛειτ¹⁷ και άρθρο 42 της Χάρτας¹⁸, καθώς επίσης και από όλο τον Κανονισμό 1049/2001 (υπό το καθεστώς της προηγούμενης Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας). Στο τελευταίο, και ειδικότερο, κείμενο γίνεται ρητά λόγος (σημείο 4 του προοιμίου) για πρόσδοση «όσο το δυνατόν πληρέστερης πρακτικής ισχύος στο δικαίωμα πρόσβασης», κάτι που οδήγησε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη νομολογιακή αρχή ότι ενδεχόμενες εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά και να εφαρμόζονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις¹⁹.

5. Το γεγονός ότι ένα έγγραφο, για κάποιο λόγο, δεν υπάρχει, ή δεν βρίσκεται στην κατοχή των οργάνων από τα οποία ζητείται, δεν αναιρεί, τονίζει το Δικαστήριο, την υποχρέωση εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας και της πρόσβασης στα έγγραφα. Το αντίθετο: «η διοίκηση έχει υπο-

¹⁴ «... μια όλο και πιο στενή ένωση (an ever closer union) ... στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά (openly) και κοντά (closely) στον πολίτη».

¹⁵ Στην παρ. 10 παρ. 3 επαναλαμβάνεται η αρχή «της ανοικτότητας και της εγγύτητας» του άρθρου 1, ενώ στην παρ. 11 παρ. 2 θεσπίζεται ο «ανοικτός διάλογος» των πολιτών με τα όργανα της Ένωσης.

¹⁶ *European Governance: A White Paper*. Το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε το 2008, τις 12 «αρχές της δημοκρατικής διοίκησης» (democratic governance), προσθέτοντας στις αρχές της «European Governance» τα «ανθρώπινα δικαιώματα», το «κράτος δικαίου», «τη δημόσια ηθική» (public ethics) και αναλύοντας την «αρχή της αποτελεσματικότητας» στα επιμέρους συστατικά «ηγεσία», «γρήγορα αντανακλαστικά» (responsiveness), «καλό μανάτζμεντ» (sound financial and economic management) και «ισόρροπη και με ματιά στο μέλλον ανάπτυξη» (sustainability and long-term orientation).

¹⁷ «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος...».

¹⁸ «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής».

¹⁹ Απόφαση *Kingdom of Netherlands and Gerard von der Wal v Commission*, 2000 και πολλές παρόμοιες έκτοτε.

χρέωση να απαντήσει στον αιτούντα και να δικαιολογήσει την άρνηση πρόσβασης» (σκέψη 37²⁰). Η νομολογιακή αυτή γραμμή δεν είναι νέα, αφού είχε διατυπωθεί στην απόφαση *Dehousse*²¹. Επίσης από τη νομολογία *Dehousse* το Δικαστήριο επικαλέστηκε και χρησιμοποίησε τρεις ακόμα σκέψεις/ αρχές: πρώτον, ότι όταν ένα όργανο της Ένωσης αναφέρει επισήμως ότι αιτούμενα έγγραφα δεν υφίστανται, αυτή η δήλωση δημιουργεί καταρχήν ένα «τεκμήριο αληθείας» (σκέψη 38²²). δεύτερον, ότι οι αιτούντες τα έγγραφα είναι σε θέση να αμφισβητήσουν, έως ανατροπής (rebuttal), αυτό το τεκμήριο, επί τη βάση «σχετικών και πειστικών στοιχείων» (relevant and consistent evidence) και τότε τα όργανα της Ένωσης είναι υποχρεωμένα να παράσχουν «λογικές εξηγήσεις» (plausible explanations) που να στηρίζουν την άρνηση παροχής εγγράφων (σκέψη 39²³). και τρίτον, ότι τα όργανα της Ένωσης είναι υποχρεωμένα να κάνουν «ό,τι μπορούν για να διευκολύνουν» την πρόσβαση στα έγγραφα (σκέψη 41²⁴), προς εκπλήρωση του σχετικού δικαιώματος των πολιτών.

Η συνεισφορά της σχολιαζόμενης απόφασης συνίσταται στην εξειδίκευση αυτών ακριβώς των προϋποθέσεων διευκόλυνσης της πρόσβασης, υπό το φως της «καλής διοίκησης». Κατά το Δικαστήριο, βασικός κανόνας είναι η διατήρηση των εγγράφων (σκέψη 41²⁵) που συνδέονται με επίσημες ή θεσμικές αρμοδιότητες των οργάνων της Ένωσης –η αρχή, με δικά μου λόγια, «δεν καταστρέφουμε ό,τι μπορεί να χρειαστούμε», με πυξίδα τις έννοιες, με τα λόγια του Δικαστηρίου, της «προβλεψιμότητας» (predictability) και της «λογικής ακολουθίας» (non-arbitrariness) (σκέψη 59²⁶). Και μάλιστα η διατήρηση των εγγράφων δεν πρέπει να είναι στιγμιαία, αλλά να διατηρείται μέσα στο χρόνο (σκέψεις 47²⁷, 48²⁸, 59²⁹) –και πάλι: με βάση τη λογική και την προβλεψιμότητα.

²⁰ “Therefore, it must be stated that the fact that a document to which access has been requested does not exist or the fact that it is not in the possession of the institution concerned does not make the principle of transparency and the right of access to documents inapplicable. On the contrary, the institution concerned is under a duty to respond to the applicant and if necessary to justify its refusal of access for that reason before the courts”.

²¹ *Dehousse v Court of Justice of the EU*, T-433/17, EU:T:2019:632, 20.09.2019.

²² “Furthermore, it must be borne in mind that, according to settled case-law, where an institution states that a document does not exist in the context of an application for access, the non-existence of that document is presumed, in accordance with the presumption of veracity attaching to that statement”.

²³ “Nevertheless, such a presumption may be rebutted in any way, on the basis of relevant and consistent evidence produced by the applicant for access. That presumption must be applied by analogy where the institution declares that it is not in possession of the documents requested”.

²⁴ “In addition, the right of access to documents requires the institutions to do what is necessary to facilitate the effective exercise of that right”.

²⁵ “Such exercise requires that the institutions concerned, in so far as possible and in a non-arbitrary and predictable manner, draw up and retain documentation relating to their activities”.

²⁶ “It is important to recall that the effective exercise of the right of access to documents, which stems from the requirement of transparency, requires that the institutions concerned, in so far as possible and in a non-arbitrary and predictable manner, draw up and retain documentation relating to their activities. In other words, it follows from the right of access to the documents held by the institution concerned that that institution is also under an obligation to ensure their retention over time, linked to the obligation of good administration enshrined in Article 41 of the Charter, without prejudice, of course, to other applicable legal conditions, such as those relating to data protection”.

²⁷ “...the expression ‘possession’ or ‘holding’ cannot be limited to the possession or holding of documents by the institution at the time when it responds to the confirmatory application...”.

²⁸ “... it is necessary to ascertain whether the applicants have submitted relevant and consistent evidence showing that the Commission was, at a given time, in possession of the requested text messages...”.

²⁹ “... an obligation to ensure their retention over time”.

Από τη στιγμή που ζητηθούν έγγραφα, η Ευρωπαϊκή Διοίκηση, σύμφωνα με το Δικαστήριο, οφείλει να διεξάγει έρευνες για την ανεύρεση των εγγράφων (σκέψη 59³⁰) –και μάλιστα ουσιώδεις και προσεκτικές (diligent) έρευνες, παρέχοντας, επιπλέον, στον αιτούντα –εδώ ίσως το Δικαστήριο, ειδικά σε σχέση με τηλεφωνικά μηνύματα, ίσως υπερβάλλει– το εύρος και τη μεθοδολογία της έρευνας (σκέψη 62³¹). Και μόνο αν όλα τα παραπάνω δεν αποδώσουν και δεν «βρεθούν» τα έγγραφα, τότε μπορεί η Ευρωπαϊκή Διοίκηση να μην παράσχει πρόσβαση –ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος. Όμως σε αυτή τη περίπτωση έχει μια άλλη, κρίσιμη υποχρέωση: να δώσει «λογικές εξηγήσεις» (plausible explanations) για τη μη ύπαρξη των εγγράφων (σκέψεις 25, 28, 39, 40, 60, 67), δηλαδή να μοιραστεί με τον αιτούντα, με πειστικό τρόπο, τις ενέργειές της σε όλα τα παραπάνω στάδια.

Λέει με τη σχολιαζόμενη απόφαση το Δικαστήριο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και προσωπικά στην Πρόεδρό της: δεν μπορείτε να «ξεμπερδέψετε» με το δικαίωμα πληροφόρησης της κοινής γνώμης και την υποχρέωση παροχής εγγράφων με μια σκέπη δήλωση ότι τα έγγραφα δεν υπάρχουν. Πρέπει να εξηγήσετε και να πείσετε γιατί δεν υπάρχουν –στην προκείμενη περίπτωση: γιατί «εξαφανίστηκαν» τα γραπτά μηνύματα που αντάλλαξαν, και παραδέχτηκαν ότι αντάλλαξαν, η Πρόεδρος της Επιτροπής και ο επικεφαλής της Pfizer. Και λέει και κάτι άλλο, που είναι ακόμα πιο σημαντικό: στην προκείμενη, κρίσιμης σημασίας, περίπτωση, αυτό το καθήκον καλής διοίκησης το παραβήκατε (σκέψεις 73³², 83³³, 84³⁴, 85³⁵).

6. Το πιο εντυπωσιακό, πράγματι, στοιχείο της σχολιαζόμενης απόφασης είναι ο επικριτικός έναντι της Επιτροπής και της Προέδρου της τόνος. Αυτός ο τόνος οφείλεται σε καχυποψία –«δεν λέτε, ούτε στο Δικαστήριο ούτε στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, την αλήθεια»– καχυποψία, όμως, όχι δαισθητική αλλά στηριζόμενη σε γεγονότα.

Η πρώτη σειρά γεγονότων, που παρατίθενται αναλυτικά στην απόφαση, έχουν σχέση με τη στάση της Επιτροπής: η Επιτροπή αγνόησε πλήρως το αίτημα πρόσβασης της δημοσιογράφου και αναγκάσθηκε να κινηθεί μόνο όταν επενέβησαν οι New York Times· ενώ τελικά αποδείχθηκε ότι

³⁰ “...the duty to act diligently, which is inherent in the principle of good administration and which requires the EU administration to act with care and caution in its relations with the public, implies that that administration should conduct searches for the documents to which access is requested with all possible care”.

³¹ “...it had been unable to identify any documents covered by the application for access to documents, without specifying the scope or methodology of that search. It did not specify in the contested decision which types of searches had allegedly been carried out or which document storage locations might have been consulted”.

³² “In those circumstances, the Commission’s explanations, which are based on assumptions, cannot be considered plausible”.

³³ “The Commission’s explanations as to what has become of documents that existed or were supposed to have existed in the past are based on assumptions or imprecise assertions and cannot, therefore, be regarded as plausible”.

³⁴ “It must be held that the Commission did not provide in the contested decision any plausible explanation as to why it had not been able to find the requested documents”.

³⁵ “The presumption of non-existence of the requested documents having been rebutted, it was for the Commission ... to provide a plausible explanation as to why it had been unable to find the requested documents... As essentially follows from the foregoing examination, however, the Commission merely stated that it did not hold the requested documents. In those circumstances, it is appropriate to conclude that the Commission failed to fulfil its obligations when processing the application for access to documents ... and thus breached the principle of good administration laid down in Article 41 of the Charter”.

είχαν ανταλλάξει μηνύματα, και μάλιστα πολλά (σκέψη 43³⁶), η Επιτροπή αρχικά ισχυρίστηκε ότι «δεν γνώριζε» αν υπήρχαν (σκέψη 44³⁷) –και το ανακάλεσε μόνο όταν η εφημερίδα και η δημοσιογράφος εμφάνισαν στο Δικαστήριο τις συνεντεύξεις με τις οποίες οι πρωταγωνιστές μιλούσαν καθαρά για τα μηνύματα μέσω των οποίων είχαν αναπτύξει «σχέση εμπιστοσύνης»· στη συνέχεια η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι «έψαξε» να βρει τα μηνύματα, αλλά «δεν ήταν σε θέση να διευκρινίσει πού έψαξε» (σκέψη 65³⁸)· αργότερα, καθώς έσφιγγε ο κλοιός, η Επιτροπή πρόβαλε το επιχείρημα ότι τα μηνύματα που «χάθηκαν» δεν ήταν «σημαντικά» (σκέψη 76³⁹) και, ακόμα αργότερα, ότι δεν μπορούσε να ξέρει αν ήταν σημαντικά (σκέψη 81⁴⁰)· τέλος, προσπάθησε να προβάλει ως λόγο «εξαφάνισης» των μηνυμάτων το γεγονός ότι, κάποια στιγμή, αντικαταστάθηκαν υποχρεωτικά τα κινητά τηλέφωνα των μελών της Επιτροπής (σκέψεις 71⁴¹-72⁴²) –χωρίς όμως να είναι σε θέση να πει με βεβαιότητα (απλώς «υπέθεσε») αν αντικαταστάθηκε και το τηλέφωνο της Προέδρου και, θα πρόσθετα, για ποιο λόγο η ενδεχόμενη αντικατάσταση συσκευής σήμανε και εξαφάνιση του (δημοσίου ενδιαφέροντος) περιεχομένου της. Όλα αυτά δεν συνιστούν ούτε πειστικές ούτε λογικές δικαιολογίες, λέει, όσο πιο καθαρά γίνεται το Δικαστήριο.

Αλλά και από δυο άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης εγέρθηκαν «υποψίες» ως προς τη διάθεση διαφάνειας της Επιτροπής σχετικά με την προμήθεια των εμβολίων από τη Pfizer. Το πρῶ-

³⁶ “It must be pointed out that it is apparent from the explanations provided by the Commission in response to a question put to it by the Court ... that it [did] not deny that text messages [had] been exchanged between the President of the Commission and the Chief Executive Officer of [the pharmaceutical company] Pfizer in the course of their contacts in the early months of 2021’, going so far as to assert that it had ‘never denied this fact’”.

³⁷ “At the hearing, the Commission neither confirmed nor denied the existence of that exchange of text messages in the past and could only surmise that that exchange could have taken place”.

³⁸ “It should be noted that, at the hearing, the Commission stated that it was unable to specify which document storage locations had been examined by the cabinet of its President. Nor did the Commission provide any indication as to which locations outside the records management system had been consulted”.

³⁹ “It is only in its written pleadings and at the hearing that the Commission noted that the requested text messages did not contain important or non-short-lived information or involving follow-up by it or its services”.

⁴⁰ “The Commission has not explained why it reached the conclusion that text messages exchanged between its President and the chief executive officer of the pharmaceutical company Pfizer in the context of the procurement of vaccines by that institution in connection with the COVID-19 pandemic had not been deemed to contain important information”.

⁴¹ “The Commission noted that the mobile phones of its members were mandatorily replaced, for security reasons, after a reasonable period of use. However, the Commission did not confirm whether the mobile phone(s) made available to its President had been replaced since the submission of the application for access to documents or whether they had been replaced between the searches carried out following the initial application and the confirmatory application. When questioned on that point at the hearing, the Commission stated that it assumed that its President’s mobile phone had been replaced since the submission of the initial application, as it was a mandatory rule for security reasons. Furthermore, it indicated that it assumed that the mobile phone currently made available to its President was not the same as the one that she had in April 2021, but that it could not confirm whether or not the content of that new mobile phone corresponded to that of the old one”.

⁴² “Thus, it remains impossible to know with certainty, first, whether the requested text messages still exist or whether they have been deleted and, if so, whether such a deletion took place deliberately or automatically and, second, whether the mobile phones of the President of the Commission were replaced and, in that case, what has become of those devices, or indeed whether they underwent searches carried out following the initial application and the confirmatory application”.

το όργανο, που αναφέρεται στη σχολιαζόμενη απόφαση (σκέψεις 55⁴³-56⁴⁴) είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο κατέληξε ότι είχαν λάβει χώρα διαπραγματεύσεις ενόψει της προμήθειας, αλλά δεν δόθηκε –ούτε στο ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο– καμία εξήγηση περί αυτών –κάτι τέτοιο λέγεται, σχολιάζω εγώ, «μυστική διπλωματία». Το δεύτερο ενωσιακό όργανο, που δεν αναφέρει η απόφαση, αλλά του οποίου τη δραστηριοποίηση σίγουρα γνώριζαν οι δικαστές, είναι ο Ευρωπαϊός Συνήγορος του Πολίτη (Ombudsman), ο οποίος, στην ετήσια έκθεση του 2022, είχε αναφερθεί σε πολλές περιπτώσεις «κακής διοίκησης» (maladministration) εκ μέρους της Επιτροπής, αναφέροντας ειδικά την άρνηση να δοθούν στη δημοσιότητα τα σχετικά με τους εμβολιασμούς μηνύματα⁴⁵. Μετά δε τη δημοσίευση της σχολιαζόμενης απόφασης, ο Ευρωπαϊός Ombudsman έκανε την ακόλουθη δήλωση: «Το Δικαστήριο, όπως και ο Ombudsman, τόνισαν για μια ακόμα φορά με έμφαση ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα επιβάλλει στους εμπλεκόμενους θεσμούς, στο μέτρο του δυνατού, να διαμορφώνουν (draw up) και να διατηρούν (retain) όλα τα στοιχεία (documentation) που σχετίζονται με τις δραστηριότητές τους»⁴⁶.

7. Αυτό που προσπαθεί να επιβάλει το Δικαστήριο είναι ο σεβασμός στη δημοκρατική αρχή και όχι η πρόσβαση στα συγκεκριμένα έγγραφα. Κανείς δεν περιμένει να «βρεθούν» ξαφνικά τα «χαμένα» μηνύματα που ανταλλάχσαν μεταξύ της κυρίας φον ντερ Λάιεν και του κυρίου Μπουρλά, ούτε πιστεύει ότι μπορεί να περιείχαν κάτι συγκλονιστικότερο από διαβεβαιώσεις για μια αμοιβαία επωφελή συμφωνία –η ίδια η Επιτροπή, εξάλλου, αμέσως μόλις έλαβε γνώση της απόφασης, ανακοίνωσε ότι εξετάζει τρόπους να συμμορφωθεί, «παρέχοντας μια πιο πλήρη και αναλυτική εξήγηση», ντύνοντας, δηλαδή, κάπως την αρχική «γύμνια» της. Μια γύμνια, πάντως, που, σε επίπεδο διακυβέρνησης, δηλαδή σε δημοκρατικό επίπεδο, αποκαλύφθηκε.

Η δημοκρατική αρχή, λέει πίσω από τις γραμμές αλλά με τρόπο ξεκάθαρο η απόφαση, απαιτεί, ιδίως σε υποθέσεις και αποφάσεις γενικότερης σημασίας, που αγγίζουν τη ζωή των πολιτών, δυο τουλάχιστον πράγματα. Πρώτον, να μη θεωρούνται νεκρό γράμμα, ή έστω «λεπτομέρειες», οι αρχές της ενημέρωσης και της λογοδοσίας –οι «καλές προθέσεις», ακόμα και η υπηρετση του δημοσίου συμφέροντος, που έλαβε χώρα, κατά τα άλλα, στην προκείμενη περίπτωση⁴⁷, δεν δικαι-

⁴³ “The special report of the European Court of Auditors on the procurement of vaccines by the European Union in the context of the COVID-19 pandemic confirms the informal negotiation process that was conducted during the negotiation of vaccine contracts in the context of the COVID-19 pandemic, as described by the President of the Commission and the chief executive officer of the pharmaceutical company Pfizer in their interviews with Ms Stevi. In that regard, the applicants note that the Court of Auditors carried out an assessment of the negotiation of those contracts and found that the Commission had not provided any information on the preliminary negotiations for the abovementioned contracts, such as the timing of the talks, the records of the discussions and the details of the terms and conditions agreed”.

⁴⁴ “It is apparent in particular from the abovementioned report that, ‘during March 2021, the President of the Commission conducted preliminary negotiations for a contract with Pfizer/BioNTech.’ Furthermore, the Court of Auditors states in its report that it ‘did not receive any information on the preliminary negotiations for the [European Union’s] biggest contract”.

⁴⁵ Βλ. J. Liboreiro, *A damning verdict, a stinging defeat*, Euronews 15.05.2025.

⁴⁶ Βλ. M. Iraola Iribarren, *Commission’s Pfizer loss hailed as victory for transparency*, Euronews 14.05.2025.

⁴⁷ Ο υπό το συντονισμό της Επιτροπής εμβολιασμός των πολιτών των χωρών της Ένωσης κατά του covid, σε συνδυασμό με το «μεγάλο πολιτικό άλμα» που συνιστά η συγκρότηση του «Ταμείου Ανάκαμψης», αποτελεί ένα από τα μεγάλα επιτεύγματα της πρώτης θητείας της κυρίας φον ντερ Λάιεν. Βλ. Κ. Μποτόπουλο, *Το τοπίο της Δημοκρατίας*, 2022, σελ. 210-224.

ολογούν κάμψη της «καλής διοίκησης». Ακόμη λιγότερο δικαιολογείται η επίδειξη αλαζονείας από την εκτελεστική εξουσία, που υπήρξε διάχυτη στην παρούσα περίπτωση και φούσκωσε, για μια ακόμα φορά, τα πανιά του αντι-ευρωπαϊκού λαϊκισμού⁴⁸. Μόνο «φάρμακο», θύμισε το Δικαστήριο, κατά της καχυποψίας και του λαϊκισμού, είναι η «ανοικτότητα της δημοκρατίας» –την οποία πρέπει να σέβονται και να τρέφουν πρώτοι και καλύτεροι οι ασκούντες την εξουσία. □

⁴⁸ Χαρακτηριστικές ήταν οι δηλώσεις περί «ταπείνωσης της Ευρώπης» εκ μέρους του εκπροσώπου της Ουγγρικής κυβέρνησης, ευρωβουλευτή της Μερόνι και του συμπροέδρου της Ευρωπαϊκής Αριστεράς. Βλ. Ναυτεμπορική 15.05.2025.