

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)
της 7ης Φεβρουαρίου 2002*

Στην υπόθεση T-211/00,

Aldo Kuijer, κάτοικος Ουτρέχτης (Κάτω Χώρες), εκπροσωπούμενος από τους δικηγόρους V. O. W. Brouwer και T. Janssens, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγων,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενου από τους M. Bauer και M. Bishop,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου που γνωστοποιήθηκε στον προσφεύγοντα με έγγραφο της 7ης Ιουνίου 2000, με την οποία το καθού αρνήθηκε να του επιτρέψει την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα του

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

Κέντρου Ενημερώσεως, Μελετών και Ανταλλαγών σε θέματα ασύλου (ΚΕΜΑ), που ζητήθηκαν στο πλαίσιο της αποφάσεως 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ
ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Mengozzi, Πρόεδρο, V. Tiili και R. M. Moura Ramos, δικαστές,

γραμματέας: J. Plingers, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 12ης Ιουλίου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

- 1 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν στις 6 Δεκεμβρίου 1993 έναν κώδικα συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου

και της Επιτροπής (ΕΕ L 340, σ. 41), με σκοπό να καθορίσουν τις αρχές που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχουν. Ο κώδικας συμπεριφοράς θεσπίζει, μεταξύ άλλων, την ακόλουθη αρχή:

«Το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου.»

- 2 Περαιτέρω, ο κώδικας αυτός ορίζει:

«Η Επιτροπή και το Συμβούλιο λαμβάνουν τα μέτρα για την εφαρμογή των προαναφερομένων διατάξεων πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994.»

- 3 Για να διασφαλίσει την εκτέλεση της υποχρέωσης αυτής, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 20 Δεκεμβρίου 1993, την απόφαση 93/731/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43).

- 4 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 προβλέπει τα εξής:

«Το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η παρούσα απόφαση.»

5 Το άρθρο 4 έχει ως εξής:

«1. Δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινο-
λόγηση είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος:

- της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέ-
σεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και
έρευνες),
- της προστασίας του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής,
- της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,
- της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,
- της προστασίας της εχεμύθειας που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το
οποίο έδωσε μία από τις πληροφορίες τις περιλαμβανόμενες στο έγγραφο ή την
οποία απαιτεί η νομοθεσία του κράτους μέλους που έδωσε μία από τις πληρο-
φορίες αυτές.

2. Η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου μπορεί να μην επιτραπεί για λόγους
προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου.».

6 Το άρθρο 5 της ίδιας αποφάσεως έχει ως εξής:

«Ο Γενικός Γραμματέας απαντά εξ ονόματος του Συμβουλίου στις αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου, εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, στις οποίες την απάντηση δίνει το Συμβούλιο.»

7 Το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 3, έχει ως εξής:

«1. Οι αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας ενημερώνουν γραπτώς τον αιτούντα, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός, είτε για τη θετική συνέχεια που επιφυλάχθηκε στην αίτησή του είτε για την πρόθεση αρνητικής απάντησης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται επίσης τους λόγους της πρόθεσης αυτής καθώς και ότι διαθέτει προθεσμία ενός μηνός για να συντάξει επιβεβαιωτική αίτηση προκειμένου να επιτύχει την αναθεώρηση της θέσης αυτής, ειδικάως θεωρείται ότι παραιτήθηκε από την αρχική του αίτηση.

[...]

3. Η απόφαση απόρριψης μιας επιβεβαιωτικής αίτησης, η οποία πρέπει να υποβληθεί μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αρχικής αίτησης, είναι δεόντως αιτιολογημένη [...].»

- 8 Το άρθρο 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει, στο δεύτερο εδάφιο του, τα ακόλουθα:

«Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.»

Ιστορικό της διαφοράς

- 9 Ο προσφεύγων είναι πανεπιστημιακός διδάσκων και ερευνητής στους τομείς της χορηγίσεως ασύλου και της μεταναστεύσεως. Με επιστολή της 3ης Ιουλίου 1998, την οποία απηύθυνε στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, ο προσφεύγων ζήτησε να του επιτραπεί η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα που συνδέονται με τη δραστηριότητα του Κέντρου Ενημερώσεως, Μελετών και Ανταλλαγών σε θέματα ασύλου (ΚΕΜΑ). Η αίτηση αφορούσε ορισμένα έγγραφα που συντάξε το ΚΕΜΑ ή που συντάχθηκαν σε συνεργασία με αυτό, καθώς και τις εκθέσεις ενδεχομένων κοινών αποστολών ή αποστολών που πραγματοποιήθηκαν από κράτη μέλη σε τρίτες χώρες και διαβιβάστηκαν στο ΚΕΜΑ. Ο προσφεύγων ζήτησε επίσης τον κατάλογο, που συντάξε το ΚΕΜΑ ή που συντάχθηκε σε συνεργασία με αυτό, των εντός κάθε κράτους μέλους ατόμων συνδέσμων για τις αιτήσεις χορηγίσεως ασύλου (στο εξής: κατάλογος ατόμων συνδέσμων), με κάθε μεταγενέστερη μεταβολή.
- 10 Με έγγραφο της 28ης Ιουλίου 1998 ο Γενικός Γραμματέας απάντησε στον προσφεύγοντα ότι το ΚΕΜΑ είχε καταρτίσει εκθέσεις μεταξύ 1994 και 1998, σχετικά με την κατάσταση των ατόμων που έχουν ζητήσει άσυλο και επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, για τις ακόλουθες χώρες: Αλβανία, Αγκόλα, Σρι Λάνκα, Βουλγαρία, Τουρκία, Κίνα, Ζαΐρ, Νιγηρία και Βιετνάμ. Όμως, ο Γενικός Γραμματέας απέρριψε την αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα αυτά καθώς και στον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Εξήγησε ότι η αποκάλυψη του πίνακα αυτού θα μπορούσε να «απειλήσει την προστασία των ατόμων και την ιδιωτική τους ζωή, δίδοντας λαβή για παρενοχλήσεις και

για προσωπικές απειλές». Όσον αφορά τις καταρτισθείσες για λογαριασμό του ΚΕΜΑ εκθέσεις, ο Γενικός Γραμματέας ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι δεν υφίστατο κανένα έγγραφο τέτοιου είδους.

- 11 Με έγγραφο της 25ης Αυγούστου 1998 ο προσφεύγων υπέβαλε επιβεβαιωτική αίτηση κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Όσον αφορά τα έγγραφα του ΚΕΜΑ, δήλωσε ότι τον εκπλήσσει το γεγονός ότι «το Συμβούλιο είχε την πρόθεση να κρατήσει εμπιστευτικές, παραδείγματος χάρη, τις εκθέσεις για χώρες όπως η Νιγηρία, το Ιράν και το Ιράκ, ενώ δυσκόλως μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι σχέσεις μεταξύ της Ενώσεως και των χωρών αυτών είναι καλές». Όσον αφορά τις εκθέσεις που έχουν καταρτιστεί για λογαριασμό του ΚΕΜΑ, ο προσφεύγων διευκρίνισε, μεταξύ άλλων, τους λόγους για τους οποίους είχε σχηματίσει την πεποίθησή ότι η απάντηση του Γενικού Γραμματέα περί ανυπαρξίας των εγγράφων αυτών ήταν αναληθής. Ο προσφεύγων αμφισβήτησε επίσης το μέρος της αποφάσεως σχετικά με τον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων.
- 12 Με έγγραφο της 28ης Σεπτεμβρίου 1998 ο Γενικός Γραμματέας διαβίβασε στον προσφεύγοντα την απόφαση του Συμβουλίου περί απορρίψεως της επιβεβαιωτικής αιτήσεως. Το έγγραφο αυτό είχε ως εξής:

«Κατόπιν ενδελεχούς εξετάσεως, το Συμβούλιο αποφάσισε να επιβεβαιώσει [την απόφαση του Γενικού Γραμματέα], όπως διατυπώθηκε στο έγγραφο της 28ης Ιουλίου 1998, σχετικά με τις αιτήσεις που αφορούν τις [εκθέσεις του ΚΕΜΑ και τον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων]. Κατόπιν εξετάσεως καθενός από τα ακόλουθα έγγραφα, το Συμβούλιο αποφάσισε να μην τα κοινοποιήσει για τους ακόλουθους λόγους:

- α) [αριθμός εγγράφου]: Συνοδευτικό σημείωμα του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου προς το ΚΕΜΑ: έκθεση των προϊσταμένων αποστολής των δώδεκα ως προς την κατάσταση των ατόμων [από κάποια χώρα] που έχουν ζητήσει άσυλο και επιστρέφουν στην [ίδια χώρα]. Η έκθεση αυτή περιλαμβάνει πολύ κρίσιμες πληροφορίες ως προς την πολιτική, οικονομική και κοινωνική κατάσταση [της οικείας χώρας], οι οποίες παρασχέθηκαν από τους προϊσταμένους αποστολής των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στη χώρα αυτή. Το Συμβούλιο έχει

τη γνώμη ότι η κοινοποίηση των πληροφοριών αυτών μπορεί να βλάψει τις σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκής Ενώσεως και [της χώρας αυτής]. Συνεπώς, το Συμβούλιο αποφάσισε να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά κατ'εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως [93/731] (διεθνείς σχέσεις).

[...]

- β) Κατάλογος των ατόμων [συνδέσμων] του ΚΕΜΑ που ασχολούνται με υποθέσεις ασύλου: ο Γενικός Γραμματέας δεν ήταν σε θέση να βρει συγκεκριμένο έγγραφο του Συμβουλίου περιλαμβάνον [τέτοιο] κατάλογο [...].

Περαιτέρω, το Συμβούλιο θα εξακολουθήσει τις έρευνές του για να βρει έγγραφα (από το 1994) περιλαμβάνοντα εκθέσεις που έχουν εκπονηθεί για λογαριασμό του ΚΕΜΑ [...]. Ο προσφεύγων θα πληροφορηθεί τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών σε εύθετο χρόνο.»

- 13 Στις 14 Οκτωβρίου 1998 το Συμβούλιο ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι, κατόπιν των ερευνών που πραγματοποίησαν οι αρμόδιες υπηρεσίες του Γενικού Γραμματέα, αποφασίστηκε να του επιτραπεί η πρόσβαση σε δέκα εκθέσεις που έχουν συντάξει οι δανικές αρχές σχετικά με ερευνητικές αποστολές που πραγματοποιήθηκαν σε τρίτες χώρες. Ο προσφεύγων ενημερώθηκε επίσης ότι δεν του επιτρέπεται η πρόσβαση σε τέσσερις άλλες εκθέσεις που καταρτίστηκαν για λογαριασμό του ΚΕΜΑ από αρχές άλλων κρατών μελών (που απαριθμούνται στο έγγραφο) για τον ακόλουθο λόγο, που επαναλαμβάνεται για καθένα από τα έγγραφα αυτά:

«Ο Γενικός Γραμματέας φρονεί ότι η κοινοποίηση των λεπτομερεστάτων και χρησίμων πληροφοριών της εκθέσεως αυτής μπορεί να διακυβεύσει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με [την εν λόγω χώρα], καθώς και τις διμερείς σχέσεις μεταξύ

[του κράτους μέλους του οποίου οι υπηρεσίες πραγματοποίησαν την αποστολή] και της χώρας αυτής. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως [93/731] (διεθνείς σχέσεις).»

- 14 Στις 4 Δεκεμβρίου 1998 ο προσφεύγων άσκησε προσφυγή περί ακυρώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 1998, με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε στον προσφεύγοντα την πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα.
- 15 Με έγγραφο της 18ης Μαΐου 1999 ο Γενικός Γραμματέας κοινοποίησε στον προσφεύγοντα νέα απάντηση του Συμβουλίου στην επιβεβαιωτική αίτηση της 25ης Αυγούστου 1998. Με την απάντηση αυτή το Συμβούλιο επισήμανε ότι υπήρχε όντως κατάλογος των ατόμων συνδέσμων και περιλαμβανόταν στο έγγραφο 5971/2/98 ΚΕΜΑ 18. Συνεπώς, ο Γενικός Γραμματέας παραδέχθηκε ότι η προβαλλομένη απόφαση ήταν εσφαλμένη επί του σημείου αυτού.
- 16 Το Συμβούλιο πάντως αρνήθηκε να δημοσιοποιήσει το έγγραφο αυτό, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Το Συμβούλιο διευκρίνισε με την απάντησή του τα ακόλουθα: «Το [εν λόγω] έγγραφο περιλαμβάνει κατάλογο των ατόμων συνδέσμων που έχουν καθοριστεί σε κάθε κράτος μέλος, οι οποίοι μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τα άτομα που ζητούν άσυλο [καθώς και] πληροφορίες που αφορούν τις χώρες καταγωγής για τις οποίες είναι υπεύθυνοι, την επαγγελματική τους διεύθυνση και τους απευθείας αριθμούς τηλεφώνου και τηλεομοιότυπου τους.» Το Συμβούλιο συνέχισε επιβεβαιώνοντας ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να αποφασίσουν αν αυτό το είδος πληροφοριών μπορεί να κοινοποιηθεί και σε ποια έκταση. Επισήμανε ότι ορισμένα από τα κράτη μέλη αντιτίθενται στη δημοσιοποίηση αυτή προκειμένου να διατηρήσουν την αποτελεσματική λειτουργία των διοικητικών τους υπηρεσιών. Αν το Συμβούλιο κοινολογήσει τις ως άνω πληροφορίες, που του έχουν διαβιβαστεί με τον συγκεκριμένο σκοπό να δημιουργηθεί ένα εσωτερικό δίκτυο ατόμων συνδέσμων για τη διευκόλυνση της συνεργασίας και του συντονισμού σε θέματα δικαιώματος ασύλου, τα κράτη μέλη θα διστάζουν στο μέλλον να του παρέχουν τέτοιου είδους πληροφορίες. Υπό τις συνθήκες αυτές, η δημοσιοποίηση του εγγράφου αυτού θα μπορούσε να θίξει το δημόσιο συμφέρον

όσον αφορά τη λειτουργία της ανταλλαγής πληροφοριών και τον συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του δικαιώματος ασύλου και μεταναστεύσεως.

- 17 Με την απόφαση της 6ης Απριλίου 2000, T-188/98, Κιιγερ κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2000, σ. II-1959, στο εξής: απόφαση Κιιγερ), το Πρωτοδικείο ακύρωσε την απόφαση της 28ης Σεπτεμβρίου 1998, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την απόφαση της 18ης Μαΐου 1999. Το Πρωτοδικείο έκρινε, πρώτον, ότι η απόφαση αυτή δεν πληρούσε τις περί αιτιολογίας προϋποθέσεις του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 253 ΕΚ) και, δεύτερον, ότι το Συμβούλιο, αρνούμενο να επιτρέψει την πρόσβαση σε αποσπάσματα των ζητηθέντων εγγράφων που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση λόγω δημοσίου συμφέροντος, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, εφάρμοσε την εν λόγω εξαίρεση κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας.
- 18 Κατόπιν της εκδόσεως της ως άνω αποφάσεως του Πρωτοδικείου, το Συμβούλιο έλαβε νέα απόφαση στις 5 Ιουνίου 2000 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση). Καταρχάς, το Συμβούλιο εξέθεσε ότι οι εκθέσεις περί των οποίων γινόταν λόγος στην αίτηση είχαν κοινά χαρακτηριστικά, που δικαιολογούσαν την ίδια μεταχείριση από πλευράς αποφάσεως 93/731· ότι αυτές περιελάμβαναν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τη γενική πολιτική κατάσταση και την προεπιστά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις τρίτες χώρες, που μπορούσαν να ερμηνευθούν ως κριτική σε βάρος των εν λόγω χωρών· ότι τέτοιες εκθέσεις ενδέχεται να θίξουν τις σχέσεις της Ενώσεως με τις ως άνω χώρες και ότι η εκτίμηση των δυνατών συνεπειών της δημοσιοποιήσεώς τους επί των σχέσεων αυτών υπάγεται στον τομέα των πολιτικής φύσεως αρμοδιοτήτων του· ότι εν προκειμένω, η δημοσιοποίησή τους μπορούσε πραγματικά να ζημιώσει τις σχέσεις με τις εμπλεκόμενες τρίτες χώρες και ακόμα ότι μπορούσε να οδηγήσει σε διακύβευση της βελτιώσεως της καταστάσεως των προερχομένων από τις χώρες αυτές αιτούντων άσυλο και να δημιουργήσει προβλήματα με τα κράτη που βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση με τις εν λόγω χώρες. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο εξέτασε συνοπτικά το περιεχόμενο καθενός από τα επίμαχα έγγραφα και θεώρησε ότι, με εξαίρεση τον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων, που είχε αποσταλεί στον προσφεύγοντα με έγγραφο της 9ης Οκτωβρίου 2000, χωρίς τα ονόματα και τους αριθμούς τηλεφώνου και τηλεομοιοτύπου τους, δεν ήταν δυνατό να του γνωστοποιηθεί κανένα από από τα έγγραφα αυτά. Τα ως άνω έγγραφα καλύπτονται από την εξαίρεση βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, καθόσον η δημοσιοποίησή τους θα μπορούσε να θίξει τις σχέσεις της Ενώσεως με την οικεία χώρα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να θέσει σε κίνδυνο την κατάσταση ατόμων τα οποία παρέσχαν ορισμένες από τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται σ' αυτά.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 19 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 11 Αυγούστου 2000, ο προσφεύγων άσκησε την παρούσα προσφυγή.
- 20 Δεδομένου ότι ο προσφεύγων δεν θέλησε να καταθέσει υπόμνημα απαντήσεως, η έγγραφη διαδικασία περατώθηκε στις 5 Ιανουαρίου 2001. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία.
- 21 Με διάταξη της 20ής Μαρτίου 2001, σύμφωνα με τα άρθρα 65, στοιχείο β', 66, παράγραφος 1, και 67, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, το Πρωτοδικείο διέταξε το καθού να προσκομίσει τα επίμαχα έγγραφα, προβλέποντας παράλληλα ότι αυτά δεν θα γνωστοποιούνται στον προσφεύγοντα στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, όπως και έγινε.
- 22 Οι διάδικοι αγόρευαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 12ης Ιουλίου 2001.
- 23 Ο προσφεύγων ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση

- να ζητήσει από το Συμβούλιο να προσκομίσει το σύνολο των επίμαχων εγγράφων·

- να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα, περιλαμβανομένων των εξόδων των ενδεχομένων παρεμβαινόντων διαδικιών.

24 Το Συμβούλιο ζητεί από το Πρωτοδικείο:

- να απορρίψει την προσφυγή

- να καταδικάσει τον προσφεύγοντα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

25 Ο προσφεύγων ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης απόφασης καθόσον απορρίπτει την αίτησή του περί προσβάσεως σε ορισμένα έγγραφα του ΚΕΜΑ. Τα ζητούμενα έγγραφα είναι τα ακόλουθα:

- α) εκθέσεις, αναλύσεις ή εκτιμήσεις περί της εξωτερικής πολιτικής και της κοινής ασφαλείας (ΕΠΚΑ) που καταρτίστηκαν από το ΚΕΜΑ ή σε συνεργασία με

αυτό κατά τη διάρκεια των ετών 1994 έως 1998 και που έχουν ως αντικείμενο την κατάσταση στις τρίτες χώρες ή τις περιοχές από τις οποίες κατάγεται ή στις οποίες διαμένει μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο·

- β) όλες τις εκθέσεις περί κοινών αποστολών ή τις διαβιβασθείσες στο ΚΕΜΑ εκ μέρους ενός ή περισσότερων κρατών εκθέσεις σχετικά με τις αποστολές εντός τρίτων χωρών που πραγματοποιήθηκαν από το κράτος μέλος αυτό ή τα κράτη μέλη αυτά·
- γ) τον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων, χωρίς τους αριθμούς τηλεφώνου ή τηλεομοιοτύπου, με κάθε μεταγενέστερη μεταβολή του.

²⁶ Προς στήριξη της προσφυγής του ο προσφεύγων επικαλείται τρεις λόγους. Ο πρώτος αντλείται από παράβαση της αποφάσεως 93/731, ιδίως του άρθρου 4, παράγραφος 1, και από προσβολή της αρχής της αναλογικότητας. Ο δεύτερος λόγος στηρίζεται σε μη τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως. Ο τρίτος αντλείται από παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου κατά την οποία οι ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να έχουν την ευρύτερη και πληρέστερη δυνατή ευχέρεια προσβάσεως στα έγγραφα της Ενώσεως.

²⁷ Πρέπει να εξεταστεί ο λόγος που στηρίζεται σε παράβαση της αποφάσεως 93/731, ιδίως του άρθρου 4, παράγραφος 1, και σε προσβολή της αρχής της αναλογικότητας.

Επιχειρήματα των διαδίκων

Επί των επιδίκων εκθέσεων

- 28 Ο προσφεύγων αμφισβητεί ότι το περιεχόμενο των επιδίκων εκθέσεων έχει ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, βάσει των οποίων οι εκθέσεις αυτές μπορούν να τύχουν της ίδιας μεταχειρίσεως από πλευράς αποφάσεως 93/731, επικαλούμενος επ' αυτού τις σκέψεις 39 και 40 της αποφάσεως *Kuijer*.
- 29 Κατ' αυτόν, οι εν λόγω εκθέσεις περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικές με πραγματικά στοιχεία και όχι κριτικές σε βάρος των τρίτων εμπλεκομένων χωρών όσον αφορά ευαίσθητα ζητήματα, όπως η γενική πολιτική τους κατάσταση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- 30 Επομένως, από τη δημοσιοποίηση των ως άνω εκθέσεων δεν υπάρχει κίνδυνος να θιγούν οι σχέσεις της Ενώσεως με τις χώρες αυτές. Επ' αυτού, ο προσφεύγων υποστηρίζει, πρώτον, ότι οι σχέσεις ορισμένων από τις χώρες αυτές με την Ένωση είναι ήδη δυσχερείς ή ακόμη και ανύπαρκτες λόγω της δράσεως της Ενώσεως στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεύτερον, ότι, από της συντάξεως των επίμαχων εκθέσεων, η πολιτική κατάσταση σε ορισμένες από τις χώρες αυτές έχει μεταβληθεί σε μεγάλο βαθμό. Τρίτον, ότι το Συμβούλιο δεν διευκρίνισε τον προβαλλόμενο κίνδυνο. Τέταρτον, ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να εξηγήσει πιο συγκεκριμένα, για καθένα από τα επίμαχα έγγραφα, με ποιο τρόπο η σχετική δημοσιοποίηση μπορούσε να θίξει πραγματικά τις πολιτικές σχέσεις με την εμπλεκόμενη τρίτη χώρα.
- 31 Τέλος, ο προσφεύγων διατείνεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει λόγω προσβολής της αρχής της αναλογικότητας και ότι το Συμβούλιο προέβη σε εσφαλ-

μένη εκτίμηση του κινδύνου τον οποίο ενείχε για τις διεθνείς σχέσεις η κοινολόγηση των εν λόγω εκθέσεων. Ειδικότερα, το Συμβούλιο δεν εξέτασε τη δυνατότητα να παράσχει τη δυνατότητα μερικής προσβάσεως στις εκθέσεις αυτές.

32 Το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 ή ότι προσέβαλε την αρχή της αναλογικότητας.

33 Πρώτον, το Συμβούλιο υπογραμμίζει εκ προοιμίου ότι, όπως αναφέρει το τρίτο εδάφιο της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι εκθέσεις περί των εμπλεκομένων τρίτων χωρών έχουν κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία επιβάλλουν την ίδια μεταχείριση από πλευράς αποφάσεως 93/731.

34 Το Συμβούλιο εκθέτει ότι δεν συμφωνεί επί του σημείου αυτού με τον τρόπο με τον οποίο το Πρωτοδικείο εκτίμησε τα πραγματικά περιστατικά στην απόφαση *Kuijjer*. Θεωρεί ότι το Πρωτοδικείο εκτίμησε εσφαλμένα τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως αυτής όσον αφορά τη δυνατότητα να επιτραπεί η δημοσιοποίηση μόνον των χωρίων εκείνων των ζητούμενων εκθέσεων τα οποία μπορούν να μην καλύπτονται από την προβαλλόμενη εξαίρεση.

35 Αμφισβητεί επίσης το επιχείρημα του Πρωτοδικείου που στηρίζεται στην εξέταση των δέκα εκθέσεων που συντάχθηκαν για λογαριασμό του ΚΕΜΑ από τις δανικές αρχές (σκέψεις 40 έως 42 και 57 της ίδιας αποφάσεως). Εκθέτει ότι, στη σκέψη 57 της αποφάσεως *Kuijjer*, το Πρωτοδικείο φαίνεται ότι από το περιεχόμενο των δέκα δανικών εκθέσεων που συντάχθηκαν για λογαριασμό του ΚΕΜΑ, η πρόσβαση στις οποίες επιτράπη και μεγάλο μέρος των οποίων συνίσταται σε περιγραφές και σε διαπιστώσεις πραγματικών περιστατικών που δεν καλύπτονται από την προβαλλόμενη εξαίρεση, συνήγαγε ότι οι μη γνωστοποιηθείσες εκθέσεις είχαν απολύτως παρόμοιο περιεχόμενο, οπότε ήταν δυνατό να απαλειφθούν τα ευαίσθητα χωρία. Το Συμβούλιο διατείνεται ότι η συλλογιστική αυτή πάσχει, καθόσον στερείται λογικής συνεπειάς, υποστηρίζει δε ότι τα γνωστοποιηθέντα έγγραφα δεν περιελάμβαναν κανένα στοιχείο που να δικαιολογούσε τη μη δημοσιοποίηση ή τη μερική μόνο δημοσιοποίησή τους. Προσθέτει ότι ο λόγος για τον οποίο δεν αποκαλύφθηκαν πλήρως ορισμένα έγγραφα είναι ότι αυτά διαφέρουν κατ' ουσίαν και, κατά συνέπεια, δεν έχουν τις ίδιες συνέπειες επί των διεθνών σχέσεων.

- 36 Συναφώς το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι είναι υποχρεωμένο να εξετάζει κάθε έγγραφο του οποίου ζητείται η δημοσιοποίηση σε συνάρτηση με το πραγματικό του περιεχόμενο, όπως δέχθηκε το ίδιο το Πρωτοδικείο με τη σκέψη 37 της αποφάσεως *Kuijer*. Φρονεί ότι το γεγονός ότι, μεταξύ ενός συνόλου εγγράφων που έχουν κοινά χαρακτηριστικά, άλλα δημοσιοποιούνται και άλλα όχι συνιστά ακριβώς απόδειξη του γεγονότος ότι τήρησε την υποχρέωσή του αυτή.
- 37 Επιπλέον, διατείνεται ότι τα κράτη μέλη δεν εκτιμούν οπωσδήποτε τη ζημία που μπορεί να προκληθεί εξαιτίας της δημοσιοποίησης εγγράφου που συντάσσουν τα ίδια με τον ίδιο τρόπο όπως όταν πρόκειται για κοινή έκθεση. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι, γι' αυτό το τελευταίο είδος εκθέσεων, θα πρέπει να αναζητείται ίσως κάποιος συμβιβασμός μεταξύ των διαφόρων απόψεων των δεκαπέντε μελών του.
- 38 Τέλος, υπογραμμίζει ότι όλες οι ως άνω εκθέσεις συντάχθηκαν στο πλαίσιο των πολιτικών σχέσεων της Ενώσεως και των διαφόρων κρατών μελών με τρίτες χώρες. Όσον αφορά τις κοινές εκθέσεις, είχαν πράγματι εγκριθεί όλες από την πολιτική επιτροπή, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που της παρέχει το άρθρο 25 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο του τίτλου V της Συνθήκης αυτής.
- 39 Δεύτερον, το Συμβούλιο, στηριζόμενο στη σκέψη 71 της αποφάσεως του Πρωτοδικείου της 19ης Ιουλίου 1999, T-14/98, *Hautala* (Συλλογή 1999, σ. II-2489, στο εξής: απόφαση *Hautala*), υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατόπιν προσεκτικής εκτιμήσεως εκ μέρους του των ενδεχόμενων συνεπειών της δημοσιοποίησης των επίμαχων εκθέσεων επί των διεθνών σχέσεων της Ενώσεως, που εμπίπτει στις πολιτικές αρμοδιότητες τις οποίες του απονέμει ο τίτλος V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και επί της εύρυθμης λειτουργίας της πολιτικής της Ενώσεως στον τομέα της χορηγήσεως ασύλου.
- 40 Τρίτον, βάσει των κριτηρίων του δικαστικού ελέγχου τα οποία έθεσε το Πρωτοδικείο με τη σκέψη 72 της αποφάσεως *Hautala*, το Συμβούλιο φρονεί ότι είναι ορθή η

εκτίμηση βάσει της οποίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι όλες οι επίμαχες εκθέσεις καλύπτονται από τη σχετική με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση, περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.

- 41 Διατείνεται ότι όλες οι επίμαχες εκθέσεις περιλαμβάνουν λεπτομερέστετες πληροφορίες περί της καταστάσεως που επικρατεί σε ορισμένες τρίτες χώρες, ιδίως όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα. Επί του σημείου αυτού, επομένως, οι εκθέσεις έχουν μεγάλες ομοιότητες με το κρίσιμο στην υπόθεση Hautala έγγραφο. Επιπλέον, όπως και το έγγραφο αυτό, στην υπό κρίση υπόθεση οι επίμαχες εκθέσεις συντάχθηκαν για εσωτερική χρήση και όχι με σκοπό να δημοσιευθούν. Το Συμβούλιο παραδέχεται ότι αυτό καθ'αυτό το εν λόγω γεγονός δεν αποτελεί σημαντικό λόγο για την άρνηση δημοσιοποιήσεως εγγράφου, υπογραμμίζει όμως ότι τα έγγραφα που προορίζονται για εσωτερική χρήση συντάσσονται πολύ πιο ελεύθερα, οπότε αυτά είναι έτσι διατυπωμένα ώστε να υπάρχει κίνδυνος να δημιουργήσουν ένταση με ορισμένες τρίτες χώρες.
- 42 Στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Hautala, οι περιστάσεις αυτές επαρκούσαν για να επιβεβαιώσει το Πρωτοδικείο ότι κανένα στοιχείο δεν δικαιολογούσε να τεθεί υπό αμφισβήτηση η εκτίμηση του Συμβουλίου (απόφαση Hautala, σκέψη 74). Όμως, η προσβαλλόμενη απόφαση έχει πολύ πιο λεπτομερή αιτιολογία σε σχέση με την υπό κρίση στην υπόθεση αυτή απόφαση.
- 43 Το Συμβούλιο παρατηρεί επίσης ότι τα επιχειρήματα που προβάλλει ο προσφεύγων στα σημεία 21 έως 42 του δικογράφου της προσφυγής του αφορούν, στην ουσία, τα στοιχεία βάσει των οποίων εκτιμήθηκαν οι συνέπειες που θα μπορούσε να έχει η δημοσιοποίηση των επίμαχων εκθέσεων, ιδίως το επίπεδο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος ή τη σοβαρότητα της ζημίας που θα μπορούσε να προκαλέσει η δημοσιοποίηση των ως άνω εκθέσεων και το ενδεχόμενο να επέλθει στην πραγματικότητα μια τέτοια ζημία. Δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται το κρίσιμο των στοιχείων αυτών, το Συμβούλιο καταλήγει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ουδόλως πιάσκει και δεν εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας, αλλ' ούτε και υφίσταται πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως εκ μέρους του.

- 44 Όσον αφορά το επιχείρημα του προσφεύγοντος ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να αρνείται τη δημοσιοποίηση ενός εγγράφου παρά μόνον αν αποδεικνύει ότι όντως αυτό είναι ικανό να θίξει πραγματικά και συγκεκριμένα τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, το Συμβούλιο αντιτίνει ότι, στον τομέα των διεθνών σχέσεων ειδικότερα, είναι υπερβολικό να απαιτείται να υφίστανται «αδιάσειστες αποδείξεις» περί του ενδεχομένου προκλήσεως μιας τέτοιας πραγματικής και συγκεκριμένης ζημίας. Οι αποδείξεις αυτές δεν μπορούν να υφίστανται παρά μόνον αν το Συμβούλιο έχει ήδη δημοσιοποιήσει στο παρελθόν έγγραφα παρόμοια προς τα επίμαχα και εφόσον η δημοσιοποίησή τους προξένησε πραγματική και συγκεκριμένη ζημία στις σχέσεις της Ενώσεως με τρίτες χώρες.
- 45 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Συμβούλιο αμφισβήτησε επίσης το βάσιμο του κριτηρίου της παρόδου του χρόνου προκειμένου να κριθεί αν ένα έγγραφο μπορεί να τύχει δημοσιότητας ή όχι. Υποστήριξε ότι η δημοσιοποίηση εγγράφου που δεν ανταποκρίνεται πλέον προς την παρούσα κατάσταση της οικείας χώρας θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα με την εν λόγω χώρα, διότι η χώρα αυτή θα μπορούσε να θεωρήσει ότι με τον τρόπο αυτό δίδεται μια εσφαλμένη εικόνα της τωρινής καταστάσεως.
- 46 Επιπλέον, το Συμβούλιο υπογράμμισε ότι η δυνατότητα προσβάσεως του κοινού στις επίμαχες εκθέσεις μπορεί να έχει επιρροή επί της ίδιας της υπάρξεως τέτοιου είδους εκθέσεων. Δεδομένου ότι αυτές συντάσσονται με σαφή τρόπο και όχι με διπλωματική γλώσσα, κατά το Συμβούλιο, η δημοσιοποίησή τους μπορεί να έχει επιπτώσεις επί των υπηρεσιών από τις οποίες προέρχονται οι πληροφορίες που περιλαμβάνουν οι εκθέσεις αυτές.
- 47 Τέλος, το Συμβούλιο αμφισβητεί το επιχείρημα ότι δεν έλαβε υπόψη τη δυνατότητα να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στις επίδικες εκθέσεις. Διατείνεται ότι η μερική γνωστοποίηση του καταλόγου των ατόμων συνδέσμων αποδεικνύει το αντίθετο και ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι σύμφωνη με όσα δέχθηκε το Πρωτοδικείο με την απόφαση Kujier.

Επί του καταλόγου των ατόμων συνδέσμων

- 48 Ο προσφεύγων παρατηρεί ότι το Συμβούλιο, υποστηρίζοντας ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν αν θα δώσουν στη δημοσιότητα τα ονόματα των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων, φαίνεται ότι επιθυμεί να απαλλαγεί από τις υποχρεώσεις του στον τομέα της διαφανεσίας και της δημοσιότητας των δραστηριοτήτων του. Αμφισβητεί επίσης το επιχείρημα ότι, αν τα στοιχεία αυτά ανακοινώνονταν, τα κράτη μέλη δεν θα παρείχαν πλέον τέτοιου είδους πληροφορίες στο μέλλον. Υπογραμμίζει ότι, εν πάση περιπτώσει, ο συντονισμός μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών και του Συμβουλίου, αλλά και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διοικητικών υπηρεσιών τους, δεν μπορούν να υπερισχύουν των αρχών της δημοσιότητας των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου και της διαφανεσίας, οι οποίες έχουν θεμελιώδη σημασία για τους πολίτες.
- 49 Το Συμβούλιο διατείνεται ότι ικανοποίησε μερικώς τα αιτήματα του προσφεύγοντος, ο οποίος βεβαίωσε ότι δεν επιθυμούσε να του γνωστοποιηθούν οι αριθμοί τηλεφώνου και τηλεομοιοτύπου των περιλαμβανομένων στον κατάλογο ατόμων συνδέσμων. Όσον αφορά τα ονόματα των ατόμων αυτών, το Συμβούλιο θεωρεί ότι από το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η προσβαλλόμενη απόφαση προκύπτει σαφώς ότι τα επιχειρήματα που εκθέτει η απόφαση που κοινοποιήθηκε στον προσφεύγοντα στις 18 Μαΐου 1999 δεν έχουν απολέσει τη βαρύτητά τους.
- 50 Το Συμβούλιο φρονεί ότι δεν πείστηκε από τα επιχειρήματα του προσφεύγοντος στη δίκη που οδήγησε στην έκδοση της απόφασεως *Kuijer*, τα οποία επαναλαμβάνονται στο σημείο 77 του δικογράφου της προσφυγής του στην παρούσα υπόθεση. Έτσι, το Συμβούλιο εκθέτει ότι αποφάσισε να εμμένει στη θέση του επ' αυτού και να αρνηθεί να δημοσιοποιήσει ορισμένα χωρία του εγγράφου με την αιτιολογία ότι η ανακοίνωσή τους θα μπορούσε να θίξει το δημόσιο συμφέρον που συνδέεται με την ανταλλαγή πληροφοριών και τον συντονισμό μεταξύ κρατών μελών στον τομέα χορηγήσεως ασύλου, συμφέρον το οποίο θεωρεί ότι έχει την υποχρέωση να προστατεύσει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 (διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 3ης Μαρτίου 1998, T-610/97, *Carlsen κ.λπ.* κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. II-485, σκέψη 48).

- 51 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Συμβούλιο, απαντώντας σε ερώτηση του Πρωτοδικείου, εξήγησε ότι δεν εξέτασε τη δυνατότητα να ανακοινώσει τα ονόματα των προσώπων και τα λοιπά στοιχεία που έχουν ήδη δημοσιοποιήσει ορισμένα κράτη μέλη, με την αιτιολογία ότι η διαφορά των θέσεων των εν λόγω κρατών επ' αυτού δίδει την εντύπωση διαφωνίας μεταξύ των μελών του.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 52 Πρέπει να υπενθυμιστεί εκ προοιμίου, αφενός, ότι η αρχή της διαφανείας αποσκοπεί στην εξασφάλιση μιας καλύτερης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και της αποτελεσματικότητας και της υπευθυνότητας της διοικήσεως έναντι του πολίτη σ' ένα δημοκρατικό σύστημα, ώστε να νομιμοποιούνται σε μεγαλύτερο βαθμό οι παρεμβάσεις της. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων (βλ. επ' αυτού την απόφαση του Πρωτοδικείου της 14ης Οκτωβρίου 1999, T-309/97, Bavarian Lager, Συλλογή 1999, σ. II-3217, σκέψη 36).
- 53 Αφετέρου, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει επί του αν η δημοσιοποίηση εγγράφου μπορεί να θίξει το δημόσιο συμφέρον, ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια υπαγόμενη στις πολιτικές ευθύνες τις οποίες του αναθέτουν οι διατάξεις των Συνθηκών. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ασκούμενος από το Πρωτοδικείο έλεγχος πρέπει να περιορίζεται στην εξέταση της τηρήσεως των κανόνων σχετικά με τη διαδικασία και την αιτιολογία της οικείας απόφασης, της ουσιαστικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, της απουσίας προφανούς πλάνης κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της καταχρήσεως εξουσίας.

54 Στη συνέχεια, πρέπει να εξεταστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να εμποδιστεί η πρόσβαση του κοινού σε ορισμένα έγγραφα.

55 Πρώτον, η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων επέχει θέση νομικής αρχής, ενώ το αντίθετο αποτελεί εξαίρεση. Μια απόφαση με την οποία κοινοτικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα είναι ισχυρή μόνον αν στηρίζεται σε μία από τις δύο εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 4 της αποφάσεως 93/731. Κατά πάγια νομολογία, οι ως άνω εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενά, ώστε να μη διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής που θέτει η απόφαση αυτή [βλ. την απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Ιουνίου 1998, T-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. II-2289, σκέψη 11, και, για τις αντίστοιχες διατάξεις της αποφάσεως 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 8ης Φεβρουαρίου 1994, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ L 46, σ. 58), την απόφαση του Πρωτοδικείου 5ης Μαρτίου 1997, T-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-313, σκέψη 56].

56 Δεύτερον, από τη νομολογία προκύπτει ακόμη ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να εξετάζει, για κάθε έγγραφο του οποίου ζητείται η δημοσιοποίηση, από πλευράς των πληροφοριών που διαθέτει, αν η δημοσιοποίησή του μπορεί πράγματι να θίξει μία από τις πτυχές του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο προστατεύεται από την πρώτη κατηγορία εξαιρέσεων που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 (προαναφερθείσα απόφαση Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου, σκέψη 112). Επομένως, για να μπορούν να έχουν εφαρμογή οι εξαιρέσεις αυτές, ο κίνδυνος προσβολής του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να μπορεί να προβλεφθεί ευλόγως και να μην είναι καθαρά υποθετικός.

57 Τέλος, η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 πρέπει να γίνεται υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας. Συνεπώς, το Συμβούλιο υποχρεούται να εξετάζει αν επιβάλλεται να επιτρέψει μερική πρόσβαση στα ζητούμενα κάθε φορά στοιχεία, περιοριζόμενη σ' εκείνα τα οποία δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις. Όπως εξαιρετικώς, μπορεί να

γίνει δεκτική παρέκκλιση από την υποχρέωση αυτή όταν η διοικητική επιβάρυνση που προκαλείται λόγω της απαλείψεως των μη ανακοινώσιμων στοιχείων είναι ιδιαίτερα μεγάλη, υπερβαίνουσα έτσι τα όρια του ευλόγου.

58 Εν προκειμένω, επομένως, το Πρωτοδικείο πρέπει να εξετάσει αν η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με τις προαναφερθείσες αρχές.

59 Όσον αφορά τις επίδικες εκθέσεις, το Συμβούλιο θεώρησε καταρχάς, με την προσβαλλόμενη απόφαση, ότι αυτές είχαν κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία δικαιολογούσαν την ίδια αντιμετώπιση όσον αφορά την εφαρμογή της αποφάσεως 93/731. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο αρνήθηκε να αποκαλύψει τις επίδικες εκθέσεις με την αιτιολογία ότι, επειδή το περιεχόμενό τους μπορούσε να ερμηνευθεί ως επίκριση κατά των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών, ιδίως όσον αφορά την πολιτική τους κατάσταση και τη σχετική με τα ανθρώπινα δικαιώματα, η δημοσιοποίησή τους θα μπορούσε να ζημιώσει τις σχέσεις της Ενώσεως με τις χώρες αυτές.

60 Ναι μεν ορισμένα έγγραφα, όπως οι εκθέσεις που περιλαμβάνουν ευαίσθητες στρατιωτικές πληροφορίες, μπορούν να έχουν κοινά χαρακτηριστικά, ικανά να εμποδίσουν τη δημοσιοποίησή τους, τα εν λόγω έγγραφα όμως δεν είναι τέτοιας φύσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, απλώς και μόνον το γεγονός ότι ορισμένα έγγραφα περιλαμβάνουν πληροφορίες ή αρνητικούς χαρακτηρισμούς σχετικά με την πολιτική κατάσταση ή την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε τρίτη χώρα δεν σημαίνει οπωσδήποτε ότι η δημοσιοποίησή τους μπορεί να εμποδιστεί λόγω της υπάρξεως κινδύνου προσβολής του δημοσίου συμφέροντος. Το γεγονός αυτό δεν αρκεί, αυτό καθ'αυτό, για την απόρριψη αιτήματος δημοσιοποίησεως εγγράφου.

- 61 Αντιθέτως, η άρνηση δημοσιοποίησης των επίμαχων εκθέσεων πρέπει να στηρίζεται σε ανάλυση των στοιχείων σχετικά με το περιεχόμενο κάθε εγγράφου ή με το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το έγγραφο, η οποία μπορεί να στηρίζει την εκτίμηση ότι, βάσει ορισμένων ειδικών περιστάσεων, η δημοσιοποίηση ενός τέτοιου εγγράφου δημιουργεί κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον.
- 62 Συναφώς, όσον αφορά το περιεχόμενο των επιδίκων εκθέσεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι εν λόγω εκθέσεις δεν αφορούν αμέσως ή κυρίως τις σχέσεις της Ενώσεως με τις εμπλεκόμενες τρίτες χώρες. Οι εκθέσεις αυτές προβαίνουν σε ανάλυση της πολιτικής καταστάσεως και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων γενικά στις χώρες αυτές, περιλαμβανομένων των στοιχείων περί επικυρώσεως των σχετικών διεθνών συνθηκών. Περιλαμβάνουν επίσης ειδικότερες πληροφορίες περί της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, περί της δυνατότητας εσωτερικής μετακινήσεως προς αποφυγή των διώξεων, περί της επιστροφής ατόμων στη χώρα καταγωγής τους και περί της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως.
- 63 Οι πληροφορίες αυτές αφορούν συχνά πραγματικά περιστατικά που είναι ήδη γνωστά, όπως η εξέλιξη της πολιτικής, οικονομικής ή κοινωνικής καταστάσεως στην οικεία χώρα. Ομοίως, τα σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στοιχεία συνδέονται με πασίδηλα γεγονότα και η περιγραφή τους δεν περιλαμβάνει πολιτικά ευαίσθητες εκτιμήσεις εκ μέρους του Συμβουλίου.
- 64 Έτσι, οι αιτιολογίες που παρέθεσε το Συμβούλιο με την προσβαλλόμενη απόφαση για να δικαιολογήσει την απόρριψη της αιτήσεως προς δημοσιοποίηση των επίμαχων εκθέσεων δεν καλύπτουν ούτε το είδος ούτε το περιεχόμενό τους.

- 65 Επιπλέον, όσον αφορά το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται οι εκθέσεις αυτές, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η ύπαρξη ορισμένων στοιχείων μπορεί να εξαφανίσει κάθε κίνδυνο αρνητικών συνεπειών τις οποίες θα μπορούσε να έχει η δημοσιοποίηση των εκθέσεων για τις σχέσεις της Ενώσεως με τις τρίτες χώρες.
- 66 Έτσι, για παράδειγμα, ένα έγγραφο μπορεί να περιέχει ανάλυση της κατάστασης σε μια χώρα όπως αυτή είχε μια ορισμένη περίοδο, ενώ στη χώρα αυτή μπορεί να συνέβησαν σημαντικές πολιτικές αλλαγές. Μπορεί ακόμη να έχει ήδη εκφρασθεί επισήμως επικριτικά για την εσωτερική κατάσταση των εμπλεκόμενων χωρών η ίδια η Ένωση, μέσω των οργάνων της, ιδίως το Συμβούλιο και η Προεδρία του. Επιπλέον, οι σχέσεις της Ενώσεως με τις ως άνω χώρες μπορεί να είναι τέτοιες ώστε η δημοσιοποίηση μιας τέτοιας κριτικής εκ μέρους της για την εσωτερική κατάσταση των χωρών αυτών ή για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός των εν λόγω χωρών να μην μπορεί να ζημιώσει τις σχέσεις αυτές. Τέλος, οι παρατηρήσεις που περιλαμβάνονται στις επίμαχες εκθέσεις μπορούν να είναι θετικές για την οικεία χώρα.
- 67 Όμως, προκύπτει ότι οι ανωτέρω διάφορες καταστάσεις συντρέχουν, είτε στο σύνολό τους είτε μερικώς, για πολλές από τις επίδικες εκθέσεις και, ειδικότερα, για παράδειγμα, όσον αφορά τις εκθέσεις σχετικά με το πρώην Ζαΐρ (έγγραφα υπ' αριθ. 4987/95 και 12917/95 REV1) και τη Σρι Λάνκα (έγγραφο υπ' αριθ. 4623/95).
- 68 Εξάλλου, το επιχείρημα το οποίο το Συμβούλιο στήριξε στις σκέψεις 73 και 74 της αποφάσεως Hautala δεν ασκεί επιρροή. Στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως αυτής, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τίποτε δεν δικαιολογούσε να τεθεί υπό αμφισβήτηση η εκτίμηση του Συμβουλίου, το οποίο είχε αρνηθεί να δημοσιοποιήσει έκθεση μιας ομάδας εργασίας του Συμβουλίου σχετικά με τις εξαγωγές συμβατικών όπλων, στην οποία περιλαμβανόταν, μεταξύ άλλων, ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκ μέρους των χωρών τελικού προορισμού των όπλων. Το Πρωτοδικείο περιορίστηκε να δεχθεί

ότι η άρνηση του Συμβουλίου να εξετάσει τη δυνατότητα να παράσχει μερική πρόσβαση στο ζητούμενο έγγραφο συνιστούσε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, ερμηνευομένης υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας.

- 69 Σε αντίθεση με την απόφαση Hautala, που αφορούσε έκθεση διαφορετική από τις επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση, το Πρωτοδικείο διέταξε την προσκόμιση των επίδικων εκθέσεων και διαπίστωσε ότι η δημοσιοποίηση μεγάλου μέρους του περιεχομένου τους προφανώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανή να δημιουργήσει εντάσεις με τις εμπλεκόμενες τρίτες χώρες.
- 70 Υπό τις συνθήκες αυτές, επομένως, το Συμβούλιο υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως θεωρώντας ότι οι αιτιολογίες που προέβλεπε για να αρνηθεί την πρόσβαση στις επίδικες εκθέσεις είναι ακριβείς όσον αφορά το σύνολο του περιεχομένου των εκθέσεων αυτών.
- 71 Εντούτοις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, όσον αφορά ορισμένα χωρία πολλών από τις επίδικες εκθέσεις, όπως εκείνα στα οποία παρατίθενται τα άτομα από τα οποία προέρχονται οι σχετικές πληροφορίες, το δημόσιο συμφέρον μπορεί να δικαιολογήσει την εμπιστευτική μεταχείρισή τους, οπότε στην περίπτωση αυτή είναι θεμιτή η άρνηση του Συμβουλίου να τα αποκαλύψει. Παρ' όλ' αυτά, στις εν λόγω περιπτώσεις, σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία, το Συμβούλιο πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Η μερική δημοσιοποίηση, περιοριζόμενη στα χωρία που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, θα είχε παράσχει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επικαλέστηκε για να αρνηθεί να επιτρέψει την πρόσβαση στο σύνολο καθενός από τις επίδικες εκθέσεις, χωρίς να προσβάλει την αρχή της διαφανείας και με τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.
- 72 Δεν απόκειται στο Πρωτοδικείο να υποκαταστήσει το Συμβούλιο και να υποδείξει τα χωρία ως προς τα οποία η απόρριψη της σχετικής αιτήσεως για τους λόγους που απαριθμούνται στην προσβαλλόμενη απόφαση θα αποτελούσε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως. Εντούτοις, κατά την εκτέλεση της παρούσας αποφάσεως το ως άνω κοινοτικό όργανο είναι υποχρεωμένο να λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις του Πρωτοδικείου επί του σημείου αυτού.

- 73 Επιπλέον, όσον αφορά τον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Συμβούλιο αρνήθηκε να εξετάσει τη δυνατότητα να παράσχει τις πληροφορίες εκείνες τις οποίες έχουν θέσει στη διάθεση του κοινού ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως τα ονόματα των ατόμων αυτών. Στήριξε τη θέση του στο γεγονός ότι η εν λόγω μερική πρόσβαση θα έδειχνε τη διαφορετική εκτίμηση των κρατών μελών επί του σημείου αυτού και θα έδιδε στο κοινό μια εικόνα ασυμφωνίας μεταξύ των μελών του. Ωστόσο, δεν απέδειξε σε ποιο βαθμό θα μπορούσε το μέτρο αυτό να υπαχθεί στο πλαίσιο των εξαιρέσεων που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.
- 74 Επομένως, το Συμβούλιο υπέπεσε σε νομικό σφάλμα απορρίπτοντας την αίτηση του προσφεύγοντος όσον αφορά τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στον πίνακα των ατόμων συνδέσμων, η πρόσβαση στις οποίες επιτρέπεται εντός ορισμένων κρατών μελών. Απορρίπτοντας την αίτηση για πρόσβαση στις πληροφορίες αυτές, η προσβαλλόμενη απόφαση παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας.
- 75 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, χωρίς να είναι αναγκαίο να αποφανθεί το Πρωτοδικείο επί του βασίμου των λοιπών λόγων που προέβαλε ο προσφεύγων.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 76 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε και ο προσφεύγων έχει υποβάλει σχετικό αίτημα, το Συμβούλιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (τέταρτο τμήμα),

αποφασίζει:

- 1) **Ακυρώνει την απόφαση του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 2000, με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε στον προσφεύγοντα την πρόσβαση σε ορισμένες εκθέσεις που έχει καταρτίσει το Κέντρο Ενημερώσεως, Μελετών και Ανταλλαγών σε θέματα ασύλου και σε ορισμένες εκθέσεις κοινών αποστολών ή αποστολών που πραγματοποιήθηκαν από κράτη μέλη και διαβιβάστηκαν στο Κέντρο αυτό, καθώς και στις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο των ατόμων συνδέσμων τα οποία ασχολούνται, εντός των κρατών μελών, με αιτήσεις χορηγήσεως ασύλου, η πρόσβαση στις οποίες επιτρέπεται εντός ορισμένων κρατών μελών, με εξαίρεση τους αριθμούς τηλεφώνου και τηλεομοιοτύπου των ατόμων αυτών.**

- 2) **Το Συμβούλιο φέρει, εκτός των δικών του δικαστικών εξόδων, και τα έξοδα του προσφεύγοντος.**

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Φεβρουαρίου 2002.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του τετάρτου τμήματος

H. Jung

P. Mengozzi