WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 1 lutego 2007 r. *

W sprawie C-266/05 P

mającej za przedmiot odwołanie na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 24 czerwca 2005 r.,

José María Sisón, zamieszkały w Utrechcie (Niderlandy), reprezentowany przez adwokata J. Fermona,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną jest:

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez M. Bauera oraz E. Finnegan, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (sprawozdawca), M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 J.M. Sisón wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sisón przeciwko Radzie (Zb.Orz. str. II-1429, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), którym Sąd częściowo oddalił, a częściowo odrzucił skargi o uchylenie trzech decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 21 stycznia, 27 lutego i 2 października 2003 r. w sprawie odmowy dostępu do niektórych dokumentów (zwanych dalej, odpowiednio, „pierwszą decyzją odmowną", „drugą decyzją odmowną" i „trzecią decyzją odmowną", łącznie określanych jako „decyzje odmowne").

Kontekst prawny i faktyczny

Ramy prawne

2 Motywy trzeci, czwarty, dziewiąty i jedenasty rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, str. 43) mają następujące brzmienie:

„(3) […] Niniejsze rozporządzenie konsoliduje inicjatywy już podjęte przez te instytucje z zadaniem poprawienia przejrzystości procesu decyzyjnego.

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[…]

(9) W związku z wysoce sensytywną zawartością niektóre dokumenty powinny być traktowane w sposób specjalny. […]

[…]

(11) Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. […]”.

3 W myśl art. 1 lit. a) tego rozporządzenia jego celem jest „określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji […] przewidzianych art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”.

4 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres”, stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

5. Dokumenty sensytywne [niejawne] zgodnie z definicją art. 9 ust. 1 będą podlegały specjalnemu traktowaniu zgodnie z tym artykułem.

[…]”.

5 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowany „Wyjątki", stanowi:

„1. Instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

— bezpieczeństwa publicznego,

— kwestii obronnych i wojskowych,

— stosunków międzynarodowych,

— finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego;

[…]

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

4. W odniesieniu do dokumentów stron [osób] trzecich instytucja skonsultuje się z tą stroną [osobą] trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie [powinien lub nie powinien zostać] ujawniony.

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

[…]".

6 Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu będą składane w dowolnej formie pisemnej […]. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku".

7 Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia:

„1. Dokumenty sensytywne [niejawne] to dokumenty pochodzące od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaklasyfikowane jako »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« lub »CONFIDENTIEL« zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarach objętych art. 4 ust. 1 lit. a), a mianowicie w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych.

[…]

3. Dokumenty sensytywne [niejawne] zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła.

4. Instytucja, która zdecyduje się odmówić dostępu do dokumentu sensytywnego [niejawnego], poda powody swojej decyzji w sposób, który nie zaszkodzi interesom chronionym w art. 4.

[…]”.

8 Zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001:

„W przypadku każdego dokumentu rejestr będzie zawierał numer referencyjny […], przedmiot i krótki opis treści dokumentu […]. Referencje zostaną sporządzone w sposób nienaruszający ochrony interesów zgodnie z art. 4”.

9 Artykuł 12, zatytułowany „Dostęp bezpośredni w formie elektronicznej lub poprzez rejestr", w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Tak, jak tylko będzie to możliwe, instytucje udostępnią dokumenty bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejestr zgodnie z regulaminem rzeczonej instytucji.

2. W szczególności dokumenty prawodawcze, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla [państw członkowskich] lub w państwach członkowskich, będą dostępne bezpośrednio zgodnie z art. 4 i 9".

Okoliczności powstania sporu

10 W pkt 2–8 zaskarżonego wyroku Sąd w następujący sposób przedstawił okoliczności powstania sporu:

„2 W dniu 28 października 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję 2002/848/WE wykonującą art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającą decyzję 2002/460/WE (Dz.U. L 295, str. 12). Decyzją tą umieszczono skarżącego na liście osób, do których zastosowano zamrożenie funduszy i aktywów finansowych wprowadzone tym rozporządzeniem (zwanej dalej „sporną listą"). Lista ta została uaktualniona w szczególności decyzją Rady 2002/974/WE z dnia 12 grudnia 2002 r. (Dz.U. L 337, str. 85) i decyzją Rady 2003/480/WE z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 160, str. 81) uchylającymi poprzednie decyzje i ustanawiającymi nową listę. Nazwisko skarżącego za każdym razem było zachowywane na tej liście.

3 Zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 pismem potwierdzającym z dnia 11 grudnia 2002 r. skarżący wniósł o udzielenie dostępu do dokumentów, które skłoniły Radę do przyjęcia decyzji 2002/848 i o podanie nazw państw, które przedłożyły określone dokumenty w tym względzie. Pismem potwierdzającym z dnia 3 lutego 2003 r. skarżący wniósł o udostępnienie wszystkich nowych dokumentów, które skłoniły Radę do przyjęcia decyzji 2002/974 utrzymującej go na spornej liście i o podanie nazw państw, które przedstawiły określone dokumenty w tym względzie. Pismem potwierdzającym z dnia 5 września 2003 r. skarżący wniósł w szczególności o udostępnienie sprawozdania Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP dotyczącego decyzji 2003/480, jak również wszystkich dokumentów przedłożonych Radzie przed przyjęciem decyzji 2003/480, które uzasadniały umieszczenie i utrzymanie go na spornej liście.

4 Rada na każdy z tych wniosków odpowiedziała odmową udzielenia dostępu, nawet częściowego, do żądanych dokumentów w drodze [...] odpowiednio [pierwszej, drugiej i trzeciej decyzji odmownej].

5 W odniesieniu do pierwszej i drugiej decyzji odmownej Rada wskazała, że informacje, na podstawie których przyjęto decyzje ustanawiające sporną listę, znajdują się odpowiednio w sprawozdaniach skróconych Coreper z dnia 23 października 2002 r. (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) i z dnia 4 grudnia 2002 r. (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), zaklasyfikowanych jako »CONFIDENTIEL UE«.

6 Rada odmówiła udostępnienia tych sprawozdań, opierając się na art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Wskazała, że, po pierwsze, ujawnienie [sprawozdań], jak i informacji będących w posiadaniu władz państw członkowskich, które zwalczają terroryzm, umożliwiłoby osobom, grupom i podmiotom, których informacje te dotyczą, szkodzenie działaniom podejmowanym przez te władze i naruszałoby poważnie interes publiczny w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Po drugie, zdaniem Rady,

ujawnienie przedmiotowych informacji uderzałoby w ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych, ponieważ działania podjęte w ramach zwalczania terroryzmu angażują również władze państw trzecich. Rada odmówiła częściowego udostępnienia tych informacji ze względu na to, że są one w całości objęte ww. wyjątkami. Ponadto Rada odmówiła podania nazw państw, które dostarczyły istotnych informacji, wskazując, że władze [państw] pochodzenia informacji w tym przedmiocie, po konsultacji na podstawie art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, sprzeciwiły się ujawnieniu żądanych informacji.

7 W odniesieniu do trzeciej decyzji odmownej Rada wskazała, po pierwsze, że wniosek skarżącego dotyczył tego samego dokumentu, do którego dostępu odmówiono mu pierwszą decyzją odmowną. Rada podtrzymała swoją pierwszą decyzję odmowną i dodała, że również na podstawie wyjątku odnoszącego się do postępowań sądowych należy odmówić dostępu do sprawozdania 13 441/02 (art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001). Następnie Rada przyznała, iż błędnie wskazała sprawozdanie 11 311/03 jako właściwe w sprawie decyzji 2003/480. W tym względzie oświadczyła, że nie otrzymała innych informacji lub dokumentów uzasadniających cofnięcie decyzji 2002/848 w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącego.

8 Skarżący wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/974, zarejestrowaną w sekretariacie Sądu pod sygnaturą T-47/03".

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

11 Wnoszący odwołanie wniósł do Sądu trzy skargi, wnosząc o uchylenie, odpowiednio, pierwszej decyzji odmownej (sprawa T-110/03), drugiej decyzji odmownej (sprawa T-150/03) i trzeciej decyzji odmownej (sprawa T-405/03). Te trzy sprawy zostały połączone.

12 Zaskarżonym wyrokiem Sąd te skargi w części oddalił, a w części odrzucił.

13 Jak wynika z pkt 26, 34 i 35 zaskarżonego wyroku, skargę w sprawie T-405/03 Sąd uznał za niedopuszczalną w części dotyczącej czysto potwierdzającej odmowy dostępu do sprawozdania 13 441/02, a za bezzasadną w części dotyczącej odmowy dostępu do innych dokumentów. W tym względzie Sąd stwierdził, że brak takich dokumentów został przez Komisję wykazany zgodnie z wymogami prawa.

14 Skargę w sprawie T-150/03 Sąd oddalił jako bezzasadną, stwierdzając w pkt 38 zaskarżonego wyroku, że dokumenty żądane przez skarżącego nie istnieją.

15 Co się tyczy sprawy T-110/03, w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku Sąd — tytułem wstępu — stwierdził:

„46 W odniesieniu do zakresu kontroli Sądu w przedmiocie zgodności z prawem decyzji odmownej należy zauważyć, że w […] wyroku [z dnia 19 lipca 1999 r.] w sprawie [T-14/89] Hautala przeciwko Radzie [Rec. str. II-2489], pkt 71 oraz w […] wyroku [z dnia 7 lutego 2002 r.] w sprawie [T-211/00] Kuijer przeciwko Radzie [Rec str. II-485], pkt 53 Sąd przyznał Radzie szeroki zakres swobodnego uznania przy wydawaniu decyzji odmownej opartej, po części, jak w niniejszej sprawie, na ochronie interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych. W […] sprawie Kuijer przeciwko Radzie taki szeroki zakres swobodnego uznania został przyznany instytucji w sytuacji, gdy uzasadnia ona odmowę dostępu, wskazując ogólnie na ochronę interesu publicznego. W konsekwencji w kwestiach związanych z bezwzględnymi wyjątkami od publicznego dostępu do dokumentów przewidzianymi w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania.

47 W związku z tym dokonywana przez Sąd kontrola zgodności z prawem wydawanych przez instytucje decyzji odmawiających dostępu do dokumentów ze względu na wyjątki związane z interesem publicznym, przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1049/2001 musi zostać ograniczona do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy (zob. podobnie […] wyrok w sprawie Hautala przeciwko Radzie, pkt 71 i 72, utrzymany w postępowaniu odwoławczym, oraz […] wyrok w sprawie Kuijer przeciwko Radzie, pkt 53)".

16 Rozstrzygając zarzut wnoszącego odwołanie, iż odmowa dostępu do żądanych dokumentów oznacza naruszenie prawa do rzetelnego procesu, a konkretnie gwarancji przewidzianych w art. 6 ust. 3 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC"), jak również naruszenie zasady proporcjonalności, Sąd w pkt 50–55 zaskarżonego wyroku orzekł następująco:

„50 Po pierwsze, należy przypomnieć, iż na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 beneficjentem prawa dostępu do dokumentów instytucji jest »każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim«. Wynika z tego, że rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie dostępu do dokumentów publicznych, a nie tylko dostępu wnioskodawcy do dotyczących go dokumentów.

51 Po drugie, przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki od prawa dostępu do dokumentów są sformułowane w sposób bezwzględny. Wynika z tego, że instytucje są zobowiązane do odmowy udostępnienia dokumentów objętych tymi wyjątkami, jeśli udowodnione zostanie, że zachodzą okoliczności uzasadniające ich zastosowanie (zob. analogicznie wyroki Sądu z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK przeciwko Komisji, Rec. str. II-313, pkt 58 oraz z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland przeciwko Komisji, Rec. str. II-3011, pkt 39).

52 Stąd indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy indywidualnie, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony w razie zastosowania bezwzględnych wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001.

53 Skarżący utrzymuje w istocie, że Rada była zobowiązana do udostępnienia mu żądanych dokumentów, ponieważ dokumenty te były mu niezbędne w celu zagwarantowania jego prawa do sprawiedliwego procesu w ramach postępowania w sprawie T-47/03.

54 Jednakże, ponieważ Rada w pierwszej decyzji odmownej wskazała na bezwzględne wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, nie można jej zarzucać, iż nie uwzględniła ewentualnej szczególnej potrzeby skarżącego dysponowania żądanymi dokumentami.

55 W konsekwencji, zakładając nawet, że te dokumenty były niezbędne dla obrony skarżącego w ramach postępowania w sprawie T-47/03, która to kwestia należy do zakresu tej ostatniej sprawy, okoliczność ta pozostaje bez znaczenia dla oceny ważności pierwszej decyzji odmownej".

17 Oddalając drugi zarzut podniesiony przez wnoszącego odwołanie, dotyczący okoliczności, że decyzja odmowna nie spełnia wymogu obowiązku uzasadnienia ciążącego na instytucjach na podstawie art. 253 WE, Sąd uzasadnił to w następujący sposób:

„60 W odniesieniu do wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, jeśli instytucja odmawia, musi na podstawie informacji, którymi dysponuje, wykazać w każdym

przypadku, że dokumenty, których udostępnienia żądano, faktycznie objęte są wyjątkami enumeratywnie wymienionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach C-174/98 P i C-189/98 P Niderlandy i Van der Wal przeciwko Komisji, Rec. str. I-1, pkt 24). Jednakże wskazanie podstaw uzasadniających poufność w odniesieniu do każdego dokumentu może być niemożliwe bez ujawnienia jego zawartości i w konsekwencji pozbawienia wyjątku jego podstawowego celu (zob. analogicznie […] wyrok w sprawie WWF UK przeciwko Komisji, pkt 65).

61 W świetle tego orzecznictwa oczywiste jest zatem, że instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i kontrolę, czy, po pierwsze, żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem oraz, po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista.

62 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do sprawozdania 13 441/02, Rada wyraźnie wskazała wyjątki, na których oparła swą odmowę, wskazując łącznie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Wskazała ona również, dlaczego wyjątki te były właściwe w odniesieniu do przedmiotowych dokumentów, odnosząc się do zwalczania terroryzmu i współudziału państw trzecich. Ponadto przedstawiła zwięzłe wyjaśnienie potrzeby wskazanej ochrony. A zatem w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego wskazała ona, że przekazanie dokumentów umożliwiłoby osobom, których informacje te dotyczą, przeszkodzenie działaniom władz publicznych. W odniesieniu do stosunków międzynarodowych przywołała ona w sposób zwięzły zaangażowanie państw trzecich w zwalczanie terroryzmu. Zwięzłość tego uzasadnienia jest dopuszczalna ze względu na fakt, że ujawnienie dodatkowych informacji, wskazujące w szczególności na zawartość przedmiotowych dokumentów, naruszyłoby cel wskazanych wyjątków.

63 W odniesieniu do odmowy częściowego udostępnienia tych dokumentów Rada wyraźnie wskazała, po pierwsze, że rozważyła taką możliwość i, po drugie,

przedstawiła przyczynę, dla której możliwość ta została odrzucona, a mianowicie ze względu na to, że przedmiotowe dokumenty były objęte wskazanymi wyjątkami w całości. Z tych samych względów Rada nie mogła precyzyjnie określić informacji zawartych w tych dokumentach, nie naruszając zarazem celu wskazanych wyjątków. Fakt, iż uzasadnienie to wydaje się być stereotypowe, nie stanowi sam w sobie wadliwości uzasadnienia ze względu na niemożliwość zrozumienia i dokonania kontroli przeprowadzonego rozumowania.

64 W odniesieniu do nazw państw, które przedłożyły dokumenty, należy zauważyć, że w pierwszych decyzjach odmownych Rada sama wskazała istnienie dokumentów pochodzących od państw trzecich. Z jednej strony, Rada wskazała właściwy w tym względzie wyjątek, a mianowicie art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Z drugiej strony, przedstawiła ona dwa kryteria stosowania tego wyjątku. Po pierwsze, stwierdziła w sposób dorozumiany, ale oczywisty, że przedmiotowe dokumenty są dokumentami niejawnymi. Stwierdzenie to wydaje się zrozumiałe i prawdziwe ze względu na kontekst, w jakim się pojawia, a w szczególności ze względu na zaklasyfikowanie przedmiotowych dokumentów jako »CONFIDENTIEL UE«. Po drugie, Rada wskazała, że przeprowadziła konsultacje z właściwymi władzami i odnotowała ich sprzeciw wobec jakiegokolwiek ujawnienia ich tożsamości.

65 Pomimo zwięzłości uzasadnienia pierwszej decyzji odmownej (dwie strony), skarżącemu w pełni umożliwiono zrozumienie przyczyn udzielonych mu odmów, a Sądowi przeprowadzenie kontroli. Stąd Rada właściwie uzasadniła wspomniane decyzje".

18 W trzecim zarzucie, opartym na naruszeniu prawa dostępu do dokumentów, wnoszący odwołanie podnosił naruszenie art. 1 akapit drugi UE, art. 6 ust. 1 UE i art. 255 WE, jak również art. 4 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

19 Rozstrzygając w przedmiocie pierwszej części tego zarzutu, w której podniesiono, że Rada jednocześnie nie przeprowadziła dokładnej analizy zagadnienia, czy publiczne ujawnienie żądanych informacji mogło naruszyć interes publiczny, niewłaściwie oceniła swój obowiązek zachowania równowagi między swymi własnymi interesami a interesami wnoszącego odwołanie, a także pominęła zasadę ścisłej wykładni wyjątków od prawa dostępu do dokumentów, Sąd w pkt 71–82 zaskarżonego wyroku orzekł w szczególności:

„71 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 Rada nie miała obowiązku uwzględnienia szczególnego interesu skarżącego w uzyskaniu żądanych dokumentów (zob. pkt 52 i 54 powyżej).

[…]

74 Po pierwsze, w odniesieniu do ochrony interesu publicznego związanego z bezpieczeństwem publicznym […]

[…]

77 […] należy przyjąć, że skuteczność walki z terroryzmem zakłada tajność posiadanych przez władze publiczne informacji w sprawie osób lub podmiotów podejrzewanych o terroryzm, aby zachowały one swe znaczenie i pozwalały na skuteczne działanie. W konsekwencji publiczne ujawnienie żądanego dokumentu nieodzownie naruszałoby interes publiczny związany z bezpieczeństwem publicznym. W tym względzie nie można przyjąć dokonanego przez skarżącego

rozróżnienia na informacje o charakterze strategicznym i informacje dotyczące go indywidualnie. Wszystkie informacje osobowe nieodzownie odwołują się bowiem do pewnych aspektów strategicznych zwalczania terroryzmu, takich jak źródła informacji, charakter tych informacji lub stopień nadzoru nad osobami podejrzewanymi o terroryzm.

78 Odmawiając dostępu do sprawozdania 13 441/02 ze względów bezpieczeństwa publicznego, Rada nie popełniła zatem oczywistego błędu w ocenie.

79 Po drugie, w odniesieniu do ochrony interesu publicznego związanego ze stosunkami międzynarodowymi ze względu na decyzję 2002/848 i rozporządzenie nr 2580/2001 oczywiste jest, że ich przedmiot, a mianowicie zwalczanie terroryzmu, wpisuje się w ramy działań międzynarodowych podjętych na mocy rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych z dnia 28 września 2001 r. W ramach tej globalnej akcji państwa zostały wezwane do współpracy. Elementy tej międzynarodowej współpracy z dużym prawdopodobieństwem, a nawet na pewno, znajdują się w żądanym dokumencie. W każdym razie skarżący nie zakwestionował faktu, że państwa trzecie były zaangażowane w przyjęcie decyzji 2002/848. Przeciwnie, wniósł on o podanie nazw tych państw. Wynika z tego, że żądany dokument rzeczywiście objęty jest zakresem stosowania wyjątku odnoszącego się do stosunków międzynarodowych.

80 Owa międzynarodowa współpraca w przedmiocie zwalczania terroryzmu zakłada ze strony państw zaufanie co do zachowania poufności przekazywanych Radzie informacji. Ze względu na charakter żądanego dokumentu Rada mogła zatem słusznie stwierdzić, że ujawnienie tego dokumentu może zaszkodzić pozycji Unii Europejskiej w ramach współpracy międzynarodowej w kwestii zwalczania terroryzmu.

81 W tym względzie argument skarżącego — zgodnie z którym sam fakt, że państwa trzecie były zaangażowane w działania instytucji, nie może uzasadniać zastosowania przedmiotowego wyjątku — musi zostać odrzucony z powyżej przedstawionych przyczyn. W przeciwieństwie bowiem do założenia tego argumentu współpraca państw trzecich wpisuje się w tę szczególnie wrażliwą dziedzinę, jaką jest zwalczanie terroryzmu, co uzasadnia zachowanie tajności tej współpracy. Ponadto decyzja postrzegana jako całość ukazuje, że zainteresowane państwa same nie wyraziły zgody na ujawnienie ich nazw.

82 Z powyższego wynika, że stwierdzając, iż ujawnienie żądanego dokumentu mogłoby naruszyć interes publiczny w przedmiocie stosunków międzynarodowych, Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie."

20 Rozstrzygając w przedmiocie trzeciej części trzeciego zarzutu, w której podniesiono, że ścisła wykładnia „zasady autora" wymaga, aby Rada podała nazwy państw, które przedłożyły dokumenty dotyczące decyzji 2002/848, jak również dokładny charakter przedmiotowych dokumentów, tak aby umożliwić wnoszącemu odwołanie zwrócenie się o udostępnienie tych dokumentów do ich autorów, Sąd w pkt 91–99 zaskarżonego wyroku wypowiedział się następująco:

„91 Na wstępie należy zauważyć, że argumentacja skarżącego jest oparta zasadniczo na wcześniejszym orzecznictwie związanym ze zbiorem zasad postępowania z dnia 6 grudnia 1993 r. dotyczącym publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji (Dz.U. L 340, str. 41, zwanym dalej »zbiorem zasad postępowania«), wprowadzonym decyzją Rady 93/731/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady (Dz.U. L 340, str. 43) oraz decyzją Komisji 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, str. 58).

92 Na mocy tego zbioru zasad postępowania, jeśli dokument będący w posiadaniu instytucji został sporządzony przez osobę trzecią, wniosek o jego udostępnienie musiał być skierowany bezpośrednio do tej osoby. Trybunał stwierdził w tym względzie, że instytucja była zobowiązana podać zainteresowanemu tożsamość autora dokumentu, tak aby mógł on skierować wniosek bezpośrednio do niego ([…] wyrok [z dnia 6 marca 2003 r.] w sprawie [C-41/00 P] Interporc przeciwko Komisji [Rec. str. I-2125], pkt 49).

93 Natomiast na podstawie art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 instytucja jest zobowiązana sama przeprowadzić konsultacje z autorem dokumentu będącym osobą trzecią, chyba że odpowiedź pozytywna lub negatywna na wniosek o udzielenie dostępu sama się narzuca. W przypadku państw członkowskich mogą one zażądać, aby instytucja zwróciła się do nich o zgodę.

94 Zasada autora przedstawiona w zbiorze zasad postępowania uległa zatem w rozporządzeniu nr 1049/2001 fundamentalnej zmianie. Wynika z tego, że tożsamość autora ma obecnie dużo mniejsze znaczenie niż w poprzednim systemie.

95 Ponadto dla dokumentów niejawnych art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że dokumenty te zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. Należy zatem stwierdzić, że dokumenty niejawne korzystają z systemu wyłączenia, którego przedmiotem w sposób oczywisty jest zapewnienie tajności ich zawartości, jak również ich istnienia.

96 W konsekwencji Rada nie była zobowiązana ujawnić sporządzonych przez państwa przedmiotowych dokumentów związanych z przyjęciem decyzji 2002/848, włączając w to tożsamość ich autorów, gdyż, po pierwsze, dokumenty te były niejawne, a po drugie, państwa, które je sporządziły, odmówiły ich ujawnienia.

97 Należy stwierdzić, że skarżący nie zakwestionował ani wskazanej przez Radę podstawy prawnej, a mianowicie art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, na mocy którego przedmiotowe dokumenty uznaje się za niejawne, ani faktu, że Rada nie otrzymała zgody państw, które sporządziły przedmiotowe dokumenty.

98 Ponadto nie budzi żadnych wątpliwości, że przedmiotowe dokumenty stanowią dokumenty niejawne. […] Ponadto w odniesieniu do domniemania zgodności z prawem, którym objęte są wszystkie oświadczenia instytucji, należy zauważyć, że skarżący nie przedstawił żadnej przesłanki wskazującej na to, że oświadczenie Rady, zgodnie z którym nie otrzymała ona zgody zainteresowanych, jest nieprawdziwe.

99 W konsekwencji Rada słusznie odmówiła ujawnienia przedmiotowych dokumentów, włączając w to tożsamość ich autorów".

W przedmiocie odwołania

21 W odwołaniu, na którego poparcie wnoszący je podnosi pięć zarzutów, wnosi on o to, by Trybunał uchylił zaskarżony wyrok i sam rozstrzygnął spór, uwzględniając przedstawione w pierwszej instancji żądania stwierdzenia nieważności decyzji odmownych. Wnoszący odwołanie domaga się również obciążenia Rady kosztami postępowania.

22 Rada wnosi o oddalenie odwołania i obciążenia kosztami postępowania wnoszącego odwołanie.

W przedmiocie odwołania, w jego części dotyczącej spraw T-150/03 i T-405/03

23 Na wstępie należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa z art. 225 WE, art. 58 ust. 1 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 112 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału wynika, że odwołanie musi dokładnie wskazywać zakwestionowane części wyroku, którego uchylenie ma na celu, oraz zawierać argumenty prawne, które uzasadniają to żądanie (zob. wyrok z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-7795, pkt 49 oraz przywołane w nim orzecznictwo).

24 W niniejszej sprawie, mimo iż wnoszący odwołanie wnosi w piśmie o uchylenie zaskarżonego wyroku jako rozstrzygającego sprawy T-110/03, T-150/03 i T-405/03, należy stwierdzić, że pięć zarzutów podniesionych na poparcie odwołania jest skierowanych wyłącznie przeciwko motywom wyroku dotyczącym oddalenia skargi w sprawie T-110/03. Zarzuty te w żadnej mierze nie kwestionują motywów wyroku Sądu w zakresie oddalenia skargi w sprawie T-150/03 oraz [odpowiednio] oddalenia i odrzucenia skargi w sprawie T-405/03.

25 W tych okolicznościach odwołanie powinno zostać odrzucone jako niedopuszczalne w zakresie, w jakim obejmuje żądanie uchylenia zaskarżonego wyroku w części oddalającej i odrzucającej skargi w sprawach T-150/03 i T-405/03.

W przedmiocie odwołania, w jego części dotyczącej sprawy T-110/03

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 220 WE, 225 WE i 230WE, jak również prawa do obrony, prawa do rzetelnego procesu i prawa do skutecznej ochrony sądowej

— Argumentacja wnoszącego odwołanie

26 W pierwszej części zarzutu pierwszego skarżący podnosi, że — stwierdzając w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku, iż Rada dysponuje nieograniczonym zakresem uznania przy odmowie dostępu do dokumentów ze względu na wyjątki związane z interesem publicznym przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1049/2001 i że kontrola sądowa tego uznania jest ograniczona do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy — Sąd niesłusznie ograniczył zakres pełnej kontroli zgodności z prawem, która jest jego zadaniem na podstawie art. 230 WE. Zgodnie z art. 67 § 3 regulaminu Sądu jest on zresztą uprawniony do badania przy tej kontroli treści dokumentu, do którego odmówiono dostępu, co również potwierdza, że Sąd ma obowiązek przeprowadzenia pełnej kontroli zgodności z prawem decyzji instytucji dotyczących dostępu do ich dokumentów.

27 Subsydiarnie wnoszący odwołanie podnosi, że taka pełna kontrola zgodności z prawem jest uzasadniona przynajmniej na tle nietypowych okoliczności niniejszej sprawy, która przynajmniej w trzech aspektach jest odmienna od sprawy Hautala przeciwko Radzie zakończonej wyrokiem przywołanym wyżej, a do którego Sąd odwołał się w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku. Po pierwsze żądane dokumenty oraz decyzja odmowna należą w pełni do dziedziny objętej traktatem WE, a nie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zdefiniowanej w tytule V traktacie UE. Po drugie nie są to jego zdaniem dokumenty do użytku wewnętrznego, lecz służą

wzbogacaniu procesu legislacyjnego, a zatem dostęp do nich powinien być szerszy. Po trzecie wnoszący odwołanie uważa, że ma uzasadniony interes w uzyskaniu dostępu do tych dokumentów, gdyż dotyczą go one osobiście i spowodowały wpisanie go na sporną listę.

28 W opinii wnoszącego odwołanie Sąd, uznając w tej ostatniej kwestii w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy indywidualnie, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony w razie zastosowania bezwzględnych wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, dwukrotnie naruszył prawo.

29 Po pierwsze, jego zdaniem Sąd zaniedbał przeprowadzenia kontroli pod kątem zasady ogólnej zawartej w art. 6 ust. 3 lit. a) EKPC, zgodnie z którą „każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do […] niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji […] o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia", podczas gdy wnoszącego odwołanie, z racji wpisania go na sporną listę, dotyczą przepisy tego postanowienia. Po drugie, pomijając w ten sposób indywidualny interes wnoszącego odwołanie, Sąd nie wziął pod uwagę zasady, zgodnie z którą decyzja w sprawie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów instytucji powinna być wydana po zbadaniu okoliczności każdej konkretnej sprawy.

30 W drugiej części zarzutu pierwszego skarżący podnosi, że odstępując od zbadania zgodności z prawem pierwszej decyzji odmownej w świetle zasady zawartej w art. 6 ust. 3 lit. a) EKPC, Sąd naruszył prawo do obrony oraz ogólną zasadę gwarantującą prawo do rzetelnego procesu.

31 W trzeciej części zarzutu pierwszego skarżący podnosi, że ograniczając zakres kontroli zgodności z prawem oraz nie uwzględniając argumentu opartego na pominięciu zasady zawartej w tymże art. 6 ust. 3 lit. a) EKPC, Sąd naruszył ponadto prawo do skutecznej ochrony sądowej, którą wnoszący odwołanie wywodzi z art. 13 EKPC.

— Ocena Trybunału

32 Co się tyczy pierwszej części zarzutu pierwszego, z orzecznictwa Trybunału wynika, że zakres kontroli zgodności z prawem, do której zobowiązuje sąd wspólnotowy art. 230 WE, może się różnić w zależności od rozważanej dziedziny.

33 Jeśli chodzi o kontrolę sądową przestrzegania zasady proporcjonalności Trybunał orzekł, iż należy uznać, że prawodawcy wspólnotowemu przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinach, z którymi wiąże się konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania złożonych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter aktu wydanego w tych dziedzinach w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może podważać zgodność takiego aktu z prawem (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. str. I-403, pkt 80 i przywołane w nim orzecznictwo).

34 Wbrew twierdzeniom wnoszącego odwołanie, Sąd słusznie — i w zgodzie z przypomnianą linią orzecznictwa — orzekł w pkt 46 zaskarżonego wyroku, że jeśli chodzi o zakres kontroli Sądu w przedmiocie zgodności z prawem decyzji Rady odmawiającej dostępu do dokumentów ze względu na jeden z wyjątków związanych z interesem publicznym przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 należy stwierdzić, że instytucji tej przysługuje szeroki zakres uznania dla celów ustalenia, czy ujawnienie dokumentów z dziedzin, których dotyczą te wyjątki, może naruszyć interes publiczny. Równie słusznie Sąd orzekł w pkt 47 zaskarżonego wyroku, że kontrola dokonywana przez sąd wspólnotowy w odniesieniu do takiej decyzji powinna się zatem ograniczać do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy.

35 Po pierwsze należy przyznać, że fakt, iż art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 chroni interesy szczególnie sensytywne i pierwszorzędne, w połączeniu z obligatoryjnym charakterem odmowy dostępu, która zgodnie z tym przepisem powinna być przez instytucję udzielona, jeżeli ujawnienie dokumentu szkodziłoby tym interesom, powoduje że decyzja, jaką powinna wydać instytucja, ma charakter kompleksowy i delikatny, co wymaga szczególnie wysokiego stopnia ostrożności. Przy takiej decyzji niezbędny jest zatem pewien zakres uznania.

36 Po drugie należy zauważyć, że kryteria zawarte w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 są bardzo ogólne, a zatem — jak wynika z brzmienia tego przepisu — odmowa dostępu powinna mieć miejsce, gdy ujawnienie danego dokumentu „naruszyłoby" ochronę „interesu publicznego", zwłaszcza w odniesieniu do „bezpieczeństwa publicznego" lub „stosunków międzynarodowych".

37 Z analizy prac przygotowawczych poprzedzających przyjęcie rozporządzenia wynika w tym względzie, że różne propozycje zmierzające do dookreślenia zakresu stosowania wyjątków dotyczących interesu publicznego, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, które z pewnością odpowiednio zwiększyłyby możliwości sądowej kontroli uznania, z jakiego skorzystała instytucja, nie zostały uwzględnione.

38 To samo można powiedzieć o dookreśleniu zamieszczonym w projekcie z dnia 27 czerwca 2000 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. C 177 E, str. 70), które to dookreślenie miało na celu zawężenie zakresu zastosowania tych wyjątków do „znaczącego naruszenia" tych interesów. To samo dotyczy trzydziestej poprawki do wymienionego projektu, zawartej w propozycji legislacyjnej zamieszczonej w sprawozdaniu komisji ds. wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (A5-0318/2000), w którym

sugerowano przeredagowanie art. 4 w taki sposób, by odmowa dostępu następowała w sytuacji, gdy ujawnienie dokumentu mogłoby „wyraźnie" zagrozić bezpieczeństwu publicznemu lub „żywotnemu interesowi" w stosunkach międzynarodowych Unii.

39 Po trzecie, jak słusznie podnosi Rada, art. 67 § 3 regulaminu Sądu nie podważa prawdziwości zasad wyrażonych w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku. Przepis ten bowiem, zamieszczony w sekcji drugiej rozdziału trzeciego tytułu II regulaminu, a poświęcony środkom dowodowym, zawiera w akapicie trzecim jedynie stwierdzenie, że „[j eżeli dokument, którego udostępnienia odmówiła instytucja wspólnotowa, został przedłożony Sądowi w postępowaniu mającym za przedmiot ocenę legalności tej odmowy, dokument ten nie jest podawany do wiadomości innych stron". Głównym celem tego przepisu jest więc ochrona skutków decyzji instytucji o nieudostępnianiu dokumentu, dopóki Sąd nie wypowie się co do istoty, jako że właśnie to nieudostępnienie jest przedmiotem zawisłej przed nim sprawy. Natomiast, mimo iż ten proceduralny przepis wskazuje, że w razie potrzeby Sąd może zapoznać się z dokumentem, do którego dostęp publiczny był przedmiotem odmowy, nie ma on jakiegokolwiek znaczenia dla celów określenia granic kontroli sądowej, do której sąd wspólnotowy jest zobowiązany na mocy traktatu WE.

40 Po czwarte, co się tyczy subsydiarnej argumentacji wnoszącego odwołanie, opartej na nietypowych jego zdaniem okolicznościach niniejszej sprawy wymienionych w pkt 27 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że okoliczności te w żaden sposób nie mogą wpłynąć na zakres kontroli sądowej dokonywanej w niniejszej sprawie przez Sąd.

41 Odnośnie do, po pierwsze, twierdzenia wnoszącego odwołanie, że żądane dokumenty miały w tym przepadku przyczyniać się do przyjęcia aktu o charakterze legislacyjnym, wystarczy zauważyć, iż twierdzenie to, nawet przy założeniu jego słuszności, nie ma wpływu na ustalenie, czy ujawnienie tych dokumentów może naruszyć interesy chronione w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, a tym samym na ustalenie, czy wnioskowany dostęp do dokumentów powinien spotkać

się z odmową. W szczególności należy w tym względzie przypomnieć, że chociaż art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że dokumenty sporządzone lub otrzymane w ramach procedur stanowienia aktów prawnie wiążących w państwach członkowskich lub same państwa członkowskie powinny być dostępne bezpośrednio, to jednak zastrzega zgodność z art. 4 i 9 tego rozporządzenia.

42 Co się tyczy po drugie argumentu wnoszącego odwołanie, jakoby żądane dokumenty oraz decyzja odmowna należały w pełni do dziedziny objętej traktatem WE, a nie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wystarczy zauważyć, że okoliczność ta nie została potwierdzona w niniejszej sprawie. Jak podkreśliła Rada, decyzja 2002/848, która doprowadziła do wpisania wnoszącego odwołanie na sporną listę, jest ściśle związana ze wspólnym stanowiskiem Rady z dnia 28 października 2002 r. 2002/847/WPZiB aktualizującym wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu i uchylające wspólne stanowisko 2002/462/WPZiB (Dz.U. L 295, str. 1).

43 Co się tyczy po trzecie indywidualnego interesu wnoszącego odwołanie w zapoznaniu się z dokumentami, o których udostępnienie wnosił, należy podkreślić, iż Sąd słusznie zauważył w pkt 50 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zagwarantowanie dostępu do dokumentów instytucji opinii publicznej w ogólności, a nie wprowadzanie przepisów dotyczących ochrony indywidualnego interesu tej czy innej osoby w uzyskaniu dostępu do jednego z tych dokumentów.

44 To właśnie wynika w szczególności z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia, jak również z jego tytułu oraz motywów czwartego i jedenastego. Pierwszy z tych przepisów gwarantuje bowiem prawo dostępu na tych samych zasadach każdemu obywatelowi Unii oraz każdej osobie fizycznej i prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim, drugi dodaje, że wnioskodawca nie

jest zobowiązany do uzasadnienia wniosku. Artykuł 12 ust. 1 stanowi, że w miarę możliwości instytucje udostępnią dokumenty „bezpośrednio" w formie elektronicznej lub poprzez rejestr. Tytuł rozporządzenia nr 1049/2001, jak również jego motywy czwarty i jedenasty, wyraźnie wskazują także, że celem rozporządzenia jest spowodowanie, by dokumenty instytucji były dostępne „publicznie".

45 Analiza prac, które doprowadziły do przyjęcia rozporządzenia nr 1049/2001 wykazuje zresztą, że była badana możliwość poszerzenia celu tego rozporządzenia poprzez uwzględnienie pewnych indywidualnych interesów, na które dana osoba mogłaby się powołać w celu uzyskania dostępu do konkretnego dokumentu. Dlatego właśnie w trzydziestej pierwszej poprawce do wymienionego projektu, zawartej w propozycji legislacyjnej zamieszczonej w sprawozdaniu komisji ds. wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Parlamentu Europejskiego sugerowano wprowadzenie do projektu Komisji, o którym mowa w pkt 38 niniejszego wyroku, nowego art. 4a, zgodnie z którym „badając interes opinii publicznej w uzyskaniu dostępu do dokumentu, instytucja bierze również pod uwagę interes, na który powołuje się wnioskodawca, skarżący lub inny uprawniony, który ma prawo, interes lub obowiązek w danej dziedzinie". Podobnie siódma poprawka zgłoszona w opinii wydanej przez komisję ds. petycji Parlamentu Europejskiego, zamieszczona w tym samym sprawozdaniu, dotyczyła dodania do art. 1 projektu Komisji ustępu określającego, że „wnioskodawcy, skarżącemu lub każdej innej osobie fizycznej lub prawnej, której praw, interesów lub obowiązków dotyczy sprawa (strona w sprawie), przysługuje również prawo dostępu do dokumentu, który nie jest dostępny publicznie, lecz który może mieć wpływ na wynik sprawy, zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia". Należy w tym względzie zauważyć, że żadna z tych poprawek nie została uwzględniona w treści rozporządzenia nr 1049/2001.

46 Ponadto z brzmienia art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia wynika, że w zakresie wymienionych w nim wyjątków od prawa dostępu odmowa instytucji jest obligatoryjna, jeżeli ujawnienie dokumentu może naruszyć interesy chronione tym przepisem, przy czym w takim przypadku — w odróżnieniu od sytuacji przewidzianej zwłaszcza w art. 4 ust. 2 — nie jest wymagane wyważenie potrzeb dotyczących ochrony tych interesów i potrzeb wynikających z innych interesów.

47 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd słusznie orzekł w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że indywidualny interes wnoszącego odwołanie w uzyskaniu dostępu do dokumentu nie może zostać uwzględniony przez instytucję, która musi zdecydować, czy ujawnienie dokumentu naruszy interesy chronione art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, a jeśli tak — odmówić dostępu, którego się domagano.

48 Nawet przy założeniu, że wnoszący odwołanie ma, jak utrzymuje, prawo do otrzymania szczegółowej informacji o istocie i przyczynie oskarżenia skierowanego przeciwko niemu poprzez wpisanie go na sporną listę, a także, że prawo to oznacza dostęp do dokumentów będących w posiadaniu Rady, wystarczy zauważyć, jak słusznie orzekł Sąd w pkt 52–55 zaskarżonego wyroku, że prawo to nie może być wykonywane konkretnie przy użyciu mechanizmów publicznego dostępu do dokumentów wprowadzonego rozporządzeniem nr 1049/2001.

49 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że pierwsza część zarzutu pierwszego jest bezzasadna.

50 To samo dotyczy drugiej części zarzutu pierwszego, podnoszącego naruszenie prawa do obrony poprzez brak ustosunkowania się Sądu do argumentu skarżącego dotyczącego naruszenia jego prawa do otrzymania szczegółowej informacji o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia. W tym względzie wystarczy zauważyć, że jak — wynika z pkt 48 niniejszego wyroku — argument ten został przez Sąd przeanalizowany i oddalony w pkt 52–55 zaskarżonego wyroku.

51 W trzeciej części zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie podnosi naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej przed uchybieniem jego prawu do otrzymania szczegółowej informacji o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia poprzez wpisanie go na sporną listę.

52 W tej kwestii należy jednak zauważyć, że — jak wynika z pkt 48 niniejszego wyroku — prawo to, nawet przy uznaniu go za wykazane, nie może być wykonywane konkretnie przy użyciu mechanizmów publicznego dostępu do dokumentów wprowadzonych rozporządzeniem nr 1049/2001. Wynika z tego, że ewentualne naruszenie tego prawa nie może być wynikiem decyzji o odmowie dostępu wydanej na podstawie tego rozporządzenia ani, co za tym idzie, zostać wytknięte przez sąd wspólnotowy przy rozpatrywaniu skargi o stwierdzenie nieważności takiej decyzji. W konsekwencji trzecią część zarzutu pierwszego należy również uznać za bezzasadną.

53 Z całokształtu powyższych rozważań wynika, że pierwszy zarzut wnoszącego odwołanie nie jest uzasadniony w żadnej z jego części, a tym samym powinien zostać oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu prawa dostępu do dokumentów wskutek błędnej wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i trzecie oraz niewłaściwego zastosowania art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001

— Argumentacja wnoszącego odwołanie

54 W pierwszej części zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd nieprawidłowo zastosował wyjątek dotyczący ochrony interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa publicznego przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, a tym samym naruszył jego prawo dostępu do dokumentów.

55 Dokonana przez Sąd w pkt 77–81 zaskarżonego wyroku analiza, zgodnie z którą wszelkie będące w posiadaniu władz publicznych informacje w sprawie osób podejrzewanych o terroryzm powinny z definicji pozostać tajne, narusza jego zdaniem wymóg ścisłej wykładni wyjątków od reguły i sprawia, że zasada przejrzystości staje się całkowicie pozbawiona znaczenia.

56 W drugiej części zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd nieprawidłowo zastosował również wyjątek dotyczący ochrony interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

57 Po pierwsze, zdaniem wnoszącego odwołanie, wykładnia, jakiej w tym przedmiocie dokonał Sąd w pkt 79 zaskarżonego wyroku, narusza wymóg ścisłej wykładni wszelkich wyjątków.

58 Po drugie, uważa on, że Sąd, wychodząc z błędnego założenia, że sporne dokumenty pochodziły od państw trzecich, podczas gdy pochodziły one od państw członkowskich, dokonał w pkt 80 i 81 zaskarżonego wyroku błędnej wykładni pojęcia „stosunków międzynarodowych", stosując je do informacji przekazanych Radzie przez państwa członkowskie, podczas gdy pojęcie to dotyczy wyłącznie stosunków między Unią a państwami trzecimi.

59 Po trzecie, zdaniem wnoszącego odwołanie, stwierdzenie Sądu, iż nieujawnienie żądanych dokumentów jest uzasadnione okolicznością, że współpraca między Unią a państwami trzecimi powinna pozostać tajna, obarczone jest błędem, ponieważ istnienie takiej współpracy z republiką Filipin jest faktem powszechnie znanym.

60 W drugiej części zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że Rada była uprawniona do odmowy podania nazw państw trzecich, które przekazały jej dokumenty, podczas gdy wniosek oraz pierwsza decyzja odmowna dotyczyły w sposób oczywisty nazw państw członkowskich. Czyniąc to, Sąd naruszył jego zdaniem art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 poprzez odstąpienie od zbadania i wytknięcia częściowej odmowy dostępu, z jaką spotkał się wnoszący odwołanie.

— Ocena Trybunału

61 Jak wynika z art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, czytanego w szczególności w świetle jego motywu czwartego, celem tego rozporządzenia jest uczynienie prawa do publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji możliwie najbardziej skutecznym.

62 Z rozporządzenia tego wynika jednak także, w szczególności z jego motywu jedenastego oraz z art. 4, który wprowadza system wyjątków w tej mierze, że prawo dostępu do dokumentów podlega jednak pewnym ograniczeniom, z przyczyn dotyczących interesu publicznego lub prywatnego.

63 Wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny — jak słusznie przypomniał wnoszący odwołanie — podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu (zob., podobnie, ww. wyrok w sprawie Niderlandy i Van der Wal przeciwko Komisji, pkt 27).

64 W tym względzie należy jednak przypomnieć, że — jak wynika już z pkt 34 niniejszego wyroku — zasada ścisłej wykładni nie stoi na przeszkodzie temu, by w zakresie wyjątków dotyczących interesu publicznego wymienionych w art. 4 ust. 1 lit. a)

rozporządzenia nr 1049/2001 Rada dysponowała szerokim zakresem uznania dla celów ustalenia, czy publiczne ujawnienie dokumentu mogłoby naruszyć interesy chronione tym przepisem. Z przyczyn wyłożonych przez Trybunał przy okazji analizy pierwszego zarzutu odwołania, dokonywana przez Sąd kontrola zgodności z prawem decyzji Rady o odmowie dostępu do dokumentu na podstawie jednego z tych wyjątków jest ograniczona do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy.

65 Uwzględniając te wstępne rozważania, należy stwierdzić, odnośnie do pierwszej części zarzutu drugiego, że wbrew twierdzeniom wnoszącego odwołanie, a zgodnie z tym, co słusznie podnosi Rada, Sąd w pkt 77 i 78 zaskarżonego wyroku w żaden sposób nie naruszył prawa.

66 Uznając bowiem w pkt 77 zaskarżonego wyroku, że z łatwością można przyjąć, iż posiadane przez władze publiczne dokumenty dotyczące osób lub podmiotów podejrzewanych o terroryzm i mieszczące się w kategorii dokumentów niejawnych w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001 nie powinny być publicznie ujawniane, aby nie szkodzić skuteczności walki operacyjnej z terroryzmem i w ten sposób nie naruszać ochrony bezpieczeństwa publicznego, Sąd słusznie przyjął w pkt 78 tego wyroku, że Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, odmawiając dostępu do żądanych dokumentów na tej podstawie, że ich ujawnienie naruszyłoby interes publiczny w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

67 Co się tyczy natomiast drugiej części zarzutu drugiego, podnoszącego niewłaściwe zastosowanie wyjątku dotyczącego stosunków międzynarodowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, należy przyznać na wstępie, bez potrzeby analizowania pozostałych argumentów wnoszącego odwołanie przytoczonych w ramach tej części omawianego zarzutu, że opierając swoje rozumowanie na okoliczności, że dokumenty zostały przekazane Radzie przez państwa

trzecie, podczas gdy z akt sprawy wynika, co ponadto przyznaje Rada, że dokumenty te pochodziły od państw członkowskich, Sąd w swoim wyroku dopuścił się przeinaczenia okoliczności faktycznych.

68 Jest ponadto oczywiste, że w niniejszej sprawie przeinaczenie to wypaczyło w znacznej mierze rozumowanie Sądu przedstawione w pkt 79–81 zaskarżonego wyroku, a zakończone w pkt 82 wnioskiem, że Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że ujawnienie żądanego dokumentu mogłoby naruszyć interes publiczny w zakresie stosunków międzynarodowych.

69 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem takie przeinaczenie okoliczności faktycznych może być podniesione w odwołaniu i powodować uchylenie wyroku dotkniętego tego rodzaju wadą.

70 W niniejszej sprawie należy jednak zauważyć, że — jak wynika z pkt 65 i 66 niniejszego wyroku — Sąd słusznie orzekł, że pierwsza decyzja odmowna była prawidłowo oparta na wyjątku dotyczącym interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa publicznego, przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

71 Należy zatem stwierdzić, że nawet gdyby Sąd nie przeinaczył okoliczności faktycznych w części przedstawionej w pkt 67 niniejszego wyroku, i przyznając, że w takiej sytuacji doszedłby do wniosku, że Rada błędnie oparła się na wyjątku dotyczącym interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych, wniosek taki nie mógłby doprowadzić do stwierdzenia przez Sąd nieważności pierwszej decyzji odmownej, ponieważ decyzja ta była w istocie uzasadniona wyjątkiem dotyczącym interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

72 W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że przeinaczenie okoliczności faktycznych, jakie ma miejsce w zaskarżonym wyroku, nie miało wpływu na rozstrzygnięcie, a zatem nie należy uchylać go na tej podstawie (zob., podobnie, wyrok z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-442/03 P i C-471/03 P P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-4845, pkt 133 i 134).

73 W trzeciej części zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnosi również przeinaczenie okoliczności faktycznych, jakiego dopuścił się Sąd, myląc państwa trzecie i państwa członkowskie. Utrzymuje on, że z powodu tej pomyłki Sąd zaniechał wytknięcia odmowy dostępu w części dotyczącej nazw państw, które przekazały dokumenty Radzie.

74 W tej kwestii wystarczy jednak wskazać, że — wbrew twierdzeniom wnoszącego odwołanie — pomyłka ta nie miała żadnego wpływu na rozumowanie Sądu, które doprowadziło do orzeczenia w pkt 99 zaskarżonego wyroku, że Rada słusznie odmówiła ujawnienia nazw państw będących autorami przedmiotowych dokumentów.

75 Jak wynika z pkt 95–97 zaskarżonego wyroku, Sąd oparł swoje rozumowanie w tym względzie na okoliczności, że, stosownie do art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, na który powołała się Rada w pierwszej decyzji odmownej, dokumenty niejawne mogą być ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła, której to zgody w niniejszej sprawie nie było. Zgodnie natomiast ze stanowiskiem rzecznika generalnego wyrażonym w pkt 58 i 59 opinii, tenże art. 9 ust. 3 stosuje się tak samo, niezależnie od tego, czy autorem dokumentu jest państwo członkowskie, czy państwo trzecie.

76 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że drugi zarzut wnoszącego odwołanie nie jest uzasadniony w żadnej z jego części, a tym samym powinien zostać oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

— Argumentacja wnoszącego odwołanie

77 Wnoszący odwołanie podnosi przede wszystkim, odnośnie do obu wyjątków przytoczonych przez Radę dla uzasadnienia odmowy dostępu do spornych dokumentów, że Sąd niesłusznie zadowolił się, jak wynika z pkt 62 i 65 zaskarżonego wyroku, zbyt krótkim i stereotypowym uzasadnieniem, jakie w tej kwestii zawierała pierwsza decyzja odmowna, uzupełniając je swoim własnym uzasadnieniem zamieszczonym w pkt 77, 80 i 81 zaskarżonego wyroku.

78 Co się tyczy następnie częściowej odmowy dostępu, uważa on, że Sąd również zadowolił się uzasadnieniem w postaci standardowej formułki naruszającym art. 253 WE, co wynika z pkt 63 zaskarżonego wyroku.

79 Wreszcie w zakresie odmowy ujawnienia nazw państw, które przekazały przedmiotowe informacje, pomylenie przez Sąd państw członkowskich i państw trzecich spowodowało jego zdaniem całkowity brak kontroli ze strony Sądu uzasadnienia, zgodnie z którym ujawnienie nazw zainteresowanych państw stanowiłoby zagrożenie dla interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa publicznego lub stosunków międzynarodowych, a taki brak kontroli przesądza o naruszeniu zarówno art. 253 WE, jak i art. 230 WE.

— Ocena Trybunału

80 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać

w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob., w szczególności, ww. wyrok w sprawie Interporc przeciwko Komisji, pkt 55 i przywołane w nim orzecznictwo).

81 W niniejszej sprawie Sąd prawidłowo zastosował te zasady, i w żaden sposób nie naruszył prawa, uznając, że uzasadnienie pierwszej decyzji odmownej, pomimo swej zwięzłości zarówno w odniesieniu do całkowitej odmowy dostępu, jak i częściowej odmowy dostępu do żądanych dokumentów, jest jednak adekwatne do okoliczności sprawy oraz wystarczające, by umożliwić skarżącemu poznanie przyczyn odmowy dostępu, a Sądowi dokonać kontroli jej zgodności z prawem, do której jest zobowiązany.

82 Jak bowiem Sąd słusznie orzekł w pkt 62 i 63 zaskarżonego wyroku, i co Rada podnosi przed Trybunałem, zwięzłość ta jest uzasadniona potrzebą niezaszkodzenia interesom sensytywnym, które są chronione wyjątkami od prawa dostępu wprowadzonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, poprzez ujawnienie właśnie tych informacji, które wskazane wyjątki mają chronić.

83 Konieczność odstępowania przez instytucje od ujawniania informacji, które pośrednio mogłyby zagrażać interesom, których ochronę mają na celu te właśnie wyjątki, jest szczególnie wyraźnie podkreślona w art. 9 ust. 4 i art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że instytucja, która zdecyduje się odmówić dostępu do dokumentu niejawnego, poda powody swojej

decyzji w sposób, który nie zaszkodzi interesom chronionym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Natomiast drugi z tych przepisów stanowi w szczególności, że kiedy dokument posiada referencje w rejestrze, referencje te są sporządzane w sposób nienaruszający ochrony interesów, o których mowa w art. 4.

84 Okoliczność, że badając istotę sporu, Sąd uwzględnił okoliczności niewynikające wprost z pierwszej decyzji odmownej, wśród których figurują i te wymienione w pkt 77, 80 i 81 zaskarżonego wyroku, na które powołuje się wnoszący odwołanie, nie może mieć wpływu na wcześniejszą analizę.

85 Co do uzasadnienia przez Radę pierwszej decyzji odmownej w części dotyczącej odmowy ujawnienia nazw państw, które przekazały jej dokumenty, należy zauważyć, że fakt pomylenia przez Sąd państw trzecich i państw członkowskich nie miał wpływu na przeprowadzone przez tę instancję w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku rozumowanie celu ustalenia, czy uzasadnienie to spełnia wymogi z art. 253 WE, a które doprowadziło do wniosku o braku naruszenia tego postanowienia.

86 W tym względzie Sąd powołał się bowiem w pkt 64 na okoliczność, że uzasadnienie pierwszej decyzji odmownej wykazuje bowiem po pierwsze, że przedmiotowe dokumenty są dokumentami niejawnymi w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, że ujawnieniu tych dokumentów sprzeciwiły się instytucje, które je stworzyły, stosownie do art. 9 ust. 3. Jest zatem oczywiste, że w tym względzie tożsamość zainteresowanych instytucji, a w szczególności kwestia, czy są to instytucje państw członkowskich, czy państw trzecich, jest bez znaczenia.

87 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że trzeci zarzut wnoszącego odwołanie nie jest uzasadniony, a tym samym powinien zostać oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady domniemania niewinności i prawa do skutecznej ochrony sądowej

— Argumentacja wnoszącego odwołanie

88 Zdaniem wnoszącego odwołanie, Sąd arbitralnie ograniczył zakres skargi, a tym samym naruszył zasadę domniemania niewinności.

89 Twierdzi on, że wbrew temu, co sugeruje Sąd w pkt 50–56 zaskarżonego wyroku, oświadczenie pełnomocnika skarżącego wygłoszone na rozprawie, zgodnie z którym wnioskował on o dostęp wyłącznie do dokumentów go dotyczących, w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie, że wniosek ten miał na celu udostępnienie tych dokumentów jedynie na potrzeby korzystania z prawa do obrony w zawisłej sprawie T-47/03.

90 Wnoszący odwołanie podnosi, że wniosek ten miał na celu udostępnienie, zarówno opinii publicznej, jak i jemu osobiście, dokumentów uzasadniających wpisanie go na sporną listę. Jedynie taki dostęp pozwoliłby jego zdaniem skutecznie zaradzić naruszeniu zasady domniemania niewinności, którego ofiarą stał się w wyniku tego wpisu oraz opublikowania listy, gdyż umożliwiłby publiczną odpowiedź i debatę zarówno w terminach ogólnych, jak i w zakresie dowodów, które jakoby zostały przeciwko niemu zgromadzone.

91 Natomiast ewentualny dostęp do tych dokumentów w ramach postępowania w sprawie T-47/03, na który Sąd powołuje się w pkt 55 zaskarżonego wyroku, nie zapewniłby mu, jak twierdzi, skutecznej ochrony sądowej, jaką art. 13 EKPC przyznaje każdemu, czyje prawa i wolności zawarte w konwencji zostały naruszone.

— Ocena Trybunału

92 Czwarty zarzut przytoczony na poparcie odwołania sprowadza się w istocie do podniesienia naruszenia zasady domniemania niewinności poprzez wpisanie wnoszącego odwołanie na sporną listę, a następnie upublicznienie tej listy, oraz do twierdzenia, że takie naruszenie może uzasadniać dostęp do żądanych dokumentów, skoro ich ujawnienie oraz publiczna debata, którą mogą wywołać, stanowią w jego opinii jedyny skuteczny sposób pozwalający zaradzić temu naruszeniu.

93 Należy w tej kwestii stwierdzić, że zarzut ten, choć został przedstawiony w sposób sugerujący, że jego celem jest wykazanie błędnej oceny przez Sąd zakresu skargi, w rzeczywistości kwestionuje zgodność z prawem pierwszej decyzji odmownej na tej podstawie, że nie ujawniono w niej spornych dokumentów i że z tego powodu decyzja pozbawiła go skutecznego środka zaradczego, z którego mógłby skorzystać wobec naruszenia zasady domniemania niewinności, która powinna go obejmować.

94 Z uwagi na to, że zarzut ten nie został przytoczony na poparcie wniesionej do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, jest on zarzutem nowym, zmieniającym przedmiot sporu, i dlatego nie może zostać podniesiony po raz pierwszy na etapie odwołania.

95 Umożliwienie bowiem stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu i argumentów, które nie zostały podniesione przed Sądem Pierwszej Instancji, byłoby równoznaczne z pozwoleniem jej na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż ta, która była rozpoznawana przez Sąd. W postępowaniu odwoławczym

kompetencje Trybunału są zatem ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były roztrząsane w pierwszej instancji (zob., w szczególności, wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-136/92 P Komisja przeciwko Brazzelli Lualdi i in., Rec. str. I-1981, pkt 59; z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-266/97 P VBA przeciwko VGB i in., Rec. str. I-2135, pkt 79; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-456/01 P i C-457/01 P Henkel przeciwko OHIM, Rec. str. I-5089, pkt 50, a także z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-167/04 P JCB Service przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-8935, pkt 114).

96 Z powyższego wynika, że czwarty zarzut wnoszącego odwołanie powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu prawa dostępu do dokumentów wskutek błędnej wykładni art. 4 ust. 5 i art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001

— Argumentacja wnoszącego odwołanie

97 W pierwszej części zarzutu piątego wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, przyjmując w pkt 64 i 96 zaskarżonego wyroku, że art. 4 ust. 5 i art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 pozwalają na odmowę ujawnienia, w przypadku braku zgody państw członkowskich, nie tylko treści dokumentów od nich pochodzących, lecz również nazw tych państw, podczas gdy ta ostatnia informacja nie może być uważana za „dokument" w rozumieniu tych przepisów. Czyniąc to, Sąd nienależnie jego zdaniem poszerzył zakres wyjątków zawartych w tych przepisach.

98 Ponadto poprzez uniemożliwienie w ten sposób poznania nazwy państwa członkowskiego, które znajduje się w posiadaniu przedmiotowych dokumentów, wykładnia

tych przepisów dokonana przez Sąd praktycznie pozbawia skuteczności, w opinii wnoszącego odwołanie, prawo zainteresowanego do zwrócenia się do władz krajowych w celu próby uzyskania dostępu do tych dokumentów na podstawie prawa krajowego, a przynajmniej w sposób nieproporcjonalny narusza to prawo, narzucając zainteresowanym konieczność wdrożenia postępowań we wszystkich państwach członkowskich, które mogą być w posiadaniu tych dokumentów.

99 W drugiej części zarzutu piątego wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd nie ustosunkował się do jego argumentu, iż Rada nie wskazała przyczyn, dla których ujawnienie nazw zainteresowanych państw członkowskich mogłoby zaszkodzić interesowi publicznemu w zakresie bezpieczeństwa publicznego lub stosunków międzynarodowych.

— Ocena Trybunału

100 Co się tyczy pierwszej części zarzutu piątego, należy na wstępie zauważyć, że — jak wynika z pkt 97 i 98 zaskarżonego wyroku — ani okoliczność, że dokumenty, których dotyczyła pierwsza decyzja odmowna, są dokumentami niejawnymi w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001, ani okoliczność, że odmowa ujawnienia nazw państw, od których dokumenty te pochodziły, została wydana na podstawie art. 9 ust. 3 w związku z brakiem zgody tych państw na ujawnienie tej informacji, nie były kwestiami spornymi w postępowaniu przed Sądem, który uznał je za udowodnione i nie zostało to podważone w odwołaniu.

101 Mając na względzie szczególny charakter dokumentów niejawnych, w art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wskazano, że takie dokumenty zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. Jak słusznie orzekł Sąd w pkt 95 zaskarżonego wyroku, z przepisu tego wynika, że instytucja,

która stworzyła dokument, może sprzeciwić się ujawnieniu nie tylko ich zawartości, ale również faktu ich istnienia.

102 Instytucja ta jest więc uprawniona do domagania się zapewnienia tajności w zakresie samego istnienia dokumentu niejawnego i w tej kwestii Sąd słusznie, jak podnosi Rada w postępowaniu przed Trybunałem, wywnioskował z tego w pkt 96 zaskarżonego wyroku, że instytucja ta ma prawo sprzeciwić się ujawnieniu swojej własnej tożsamości w przypadku, gdyby fakt istnienia rzeczonego dokumentu miał stać się znany.

103 Taki wniosek, który narzuca się w świetle brzmienia art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, może być wytłumaczony szczególnym charakterem dokumentów wskazanych w art. 9 ust. 1, to jest dokumentów, których szczególnie sensytywny charakter uzasadnia ich traktowanie w specjalny sposób, co wynika z motywu dziewiątego rozporządzenia. Wniosku tego nie można uznać za nieproporcjonalny na tej podstawie, że dla osoby, której odmówiono dostępu do dokumentu niejawnego, może on oznaczać zwiększenie trudności, a nawet praktyczną niemożność ustalenia nazwy państwa, które stworzyło ten dokument.

104 W związku z tym, że analiza prawna oraz ustalenia faktyczne Sądu dokonane w pkt 95–97 zaskarżonego wyroku same w sobie są wystarczające dla potwierdzenia wniosku zawartego w pkt 99 tego wyroku, to jest wniosku, że Rada była uprawniona do odmowy ujawnienia nazw zainteresowanych państw, nie jest konieczne przeprowadzenie analizy zarzutu dotyczącego błędnej wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, albowiem wynik tej analizy nie mógłby w żadnym razie podważyć tego wniosku, a tym samym rozstrzygnięcia zaskarżonego wyroku.

105 Co się tyczy drugiej części zarzutu piątego, należy stwierdzić, że — wbrew stanowisku wnoszącego odwołanie — jego argument, zgodnie z którym Rada niesłusznie odstąpiła od wskazania przyczyn, dla których ujawnienie nazw zainteresowanych państw

członkowskich mogłoby zaszkodzić interesowi publicznemu w zakresie bezpieczeństwa publicznego lub stosunków międzynarodowych, w rzeczywistości został rozważony przez Sąd.

106 W tej kwestii należy bowiem wskazać, że w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że Rada, powołując się w pierwszej decyzji odmownej na art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, co może być rozumiane jedynie w ten sposób, że rzecz dotyczy dokumentów niejawnych, a także powołując się na sprzeciw zainteresowanych państw co do ujawnienia ich nazw, umożliwiła wnoszącemu odwołanie zrozumienie przyczyn tej decyzji, a Sądowi dokonanie jej kontroli.

107 W tymże pkt 64 Sąd w szczególności wyraźnie podkreślił, że kryteriami zastosowania art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 były: po pierwsze, okoliczność, że dany dokument jest dokumentem niejawnym, a po drugie, okoliczność, że instytucja, która go stworzyła, sprzeciwiła się ujawnieniu żądanej informacji. W ten sposób Sąd wskazał w sposób pośredni, lecz pewny, że jego zdaniem taki sprzeciw jest wystarczający dla uzasadnienia odmowy ze strony Rady dostępu do tej informacji bez potrzeby dokonywania przez nią oceny przyczyn tego sprzeciwu, ani, w konsekwencji, wskazywania, czy i w jaki sposób ujawnienie nazwy państwa mogłoby naruszyć interesy chronione w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia.

108 Piąty zarzut wnoszącego odwołanie nie jest zatem uzasadniony w żadnej z jego części, a tym samym powinien zostać oddalony w całości.

109 Z całości powyższych rozważań wynika, że jeden z zarzutów przytoczonych na poparcie odwołania należy uznać za niedopuszczalny, pozostałe zaś za bezzasadne. W konsekwencji odwołanie należy w części odrzucić, w części oddalić.

W przedmiocie kosztów

110 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ wnoszący odwołanie przegrał sprawę, należy — zgodnie z żądaniem Rady — obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje w części odrzucone jako niedopuszczalne, w części oddalone jako bezzasadne.

2) J. M. Sisón zostaje obciążony kosztami postępowania.

Podpisy