ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 19ης Ιουλίου 1999 *

Στην υπόθεση Τ-14/98,

Heidi Hautala, μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κάτοικος Ελσίνκι, εκπροσωπούμενη από τους Onno W. Brouwer και Thomas Janssens, δικηγόρους Βρυξελλών, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Marc Loesch, 11, rue Goethe,

προσφεύγουσα,

υποστηριζομένη από τη

Δημοκρατία της Φινλανδίας, εκπροσωπούμενη από τον Holger Rotkirch, προϊστάμενο της υπηρεσίας νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και την Tuula Pynnä, νομικό σύμβουλο στο ίδιο υπουργείο, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Φινλανδίας, 2, rue Heinrich Heine,

και το

Βασίλειο της Σουηδίας, εκπροσωπούμενο από τη Lotty Nordling, γενικό διευθυντή νομικών υποθέσεων στο Υπουργείο Εξωτερικών, τις Karin Kussak και Kristina Svahn Starrsjö και τον Anders Kruse, νομικούς συμβούλους στο ίδιο υπουργείο, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Σουηδίας, 2, rue Heinrich Heine,

παρεμβαίνοντες,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενου από την Jill Aussant, και τους Giorgio Maganza και Martin Bauer, αντίστοιχα διευθύντρια και νομικούς συμβούλους στη Νομική Υπηρεσία, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Alessandro Morbilli, γενικό διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

υποστηριζόμενου από τη

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από την Kareen Rispal-Bellanger, υποδιευθύντρια της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον Denys Wibaux, γραμματέα εξωτερικών υποθέσεων στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Γαλλίας, 8 B Boulevard Joseph II,

παρεμβαίνουσα,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση ακυρώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 1997 περί αρνήσεως στην προσφεύγουσα της προσβάσεως σε έγγραφο,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους B. Vesterdorf, Πρόεδρο, J. Pirrung και M. Βηλαρά, δικαστές,

γραμματέας: H. Jung

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 4ης Μαρτίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

1 Η Τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, περιλαμβάνει δήλωση (αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στην πληροφόρηση (στο εξής: δήλωση αριθ. 17), η οποία ορίζει τα εξής:

«Η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτόν τον λόγο, η συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στο να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

2 Κατά το πέρας των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπίρμιγχαμ στις 16 Οκτωβρίου 1992, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων προέβησαν σε δήλωση με τίτλο «Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της» (Δελτίο ΕΚ 10-1992, σ. 9), στην οποία υπογράμμισαν την ανάγκη να καταστεί η Κοινότητα πιο διαφανής. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου στις 12 Δεκεμβρίου 1992 (Δελτίο ΕΚ 12-1992, σ. 7).

3 Στις 5 Μαΐου 1993 η Επιτροπή απηύθυνε στο Συμβούλιο, στο Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή την ανακοίνωση 93/C 156/05, περί της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων (ΕΕ C 156, σ. 5), η οποία περιελάμβανε τα αποτελέσματα συγκριτικής έρευνας σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα εντός των κρατών μελών και εντός ορισμένων τρίτων χωρών και κατέληγε στο ότι φαινόταν ενδεδειγμένη η περαιτέρω διεύρυνση της δυνατότητας προσβάσεως στα κοινοτικά έγγραφα.

4 Στις 2 Ιουνίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση 93/C 166/04, περί της διαφάνειας στην Κοινότητα (ΕΕ C 166, σ. 4), στην οποία διατυπώνονται οι βασικές αρχές που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα.

5 Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης στις 22 Ιουνίου 1993, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κλήθηκαν «να συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής κατά την οποία οι πολίτες πρέπει να έχουν την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες» (Δελτίο ΕΚ 6-1993, σ. 16, μέρος Ι.22).

6 Στο πλαίσιο των προκαταρκτικών αυτών σταδίων της εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν στις 6 Δεκεμβρίου 1993 έναν κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 340, σ. 41, στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς), με σκοπό τον καθορισμό των αρχών που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή τους.

7 Στον κώδικα συμπεριφοράς διατυπώνεται η ακόλουθη γενική αρχή:

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

8 Ως «έγγραφο» ορίζεται «κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή του Συμβουλίου ή της Επιτροπής».

9 Οι περιστάσεις τις οποίες μπορεί να επικαλεστεί ένα κοινοτικό όργανο για να δικαιολογήσει την απόρριψη αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα απαριθμούνται στον κώδικα συμπεριφοράς ως εξής:

«Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος:

— της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),

— (...)

Τα θεσμικά όργανα μπορούν επίσης να αρνηθούν την πρόσβαση για να εξασφαλίσουν την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου σε συνάρτηση με το απόρρητο των διαβουλεύσεών [διασκέψεών] του.»

10 Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει επίσης ότι:

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

11 Το Συμβούλιο, για να διασφαλίσει την εκτέλεση της υποχρεώσεως αυτής, 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, στο εξής: απόφαση 93/731).

12 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 ορίζει τα εξής:

«Δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος:

— της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),

— (...).»

Πραγματικά περιστατικά που αποτέλεσαν το έναυσμα της διαφοράς

13 Η προσφεύγουσα είναι μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

14 Στις 14 Νοεμβρίου 1996, υπέβαλε γραπτή ερώτηση στο Συμβούλιο (γραπτή ερώτηση P-3219/96, ΕΕ 1997, C 186, σ. 48), με την οποία επεδίωκε να λάβει διευκρινίσεις σχετικά με τα οκτώ κριτήρια για την εξαγωγή όπλων που είχαν καθοριστεί από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Λουξεμβούργου, τον Ιούνιο του 1991, και της Λισσαβώνας, τον Ιούνιο του 1992. Η προσφεύγουσα διατύπωσε ειδικότερα τα ακόλουθα ερωτήματα:

«Σκοπεύει το Συμβούλιο να λάβει τα επιβαλλόμενα μέτρα για να θέσει τέλος στην παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τις εξαγωγές όπλων των κρατών μελών της Ενώσεως; Για ποιους λόγους παραμένουν απόρρητες οι κατευθυντήριες γραμμές που εκτέθηκαν στην Πολιτική Επιτροπή από την ομάδα εργασίας του Συμβουλίου "Εξαγωγές Συμβατικών Όπλων" για τη διευκρίνιση των κριτηρίων;»

15 Το Συμβούλιο απάντησε στις 10 Μαρτίου 1997 αναφέροντας ιδίως τα εξής:

«Το ένα από τα οκτώ κριτήρια αφορά τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τη χώρα τελικού προορισμού, ζήτημα που απασχολεί το σύνολο των κρατών μελών. Αυτά προβαίνουν σε ανταλλαγή απόψεων επί του ζητήματος αυτού, καθώς και επί άλλων ζητημάτων σχετικών με την πολιτική όσον αφορά την εξαγωγή όπλων, στα πλαίσια της ομάδας εργασίας "Εξαγωγές Συμβατικών Όπλων" της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), που επιφορτίστηκε να επιδείξει ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή των οκτώ κριτηρίων ώστε να επιτευχθεί κοινή ερμηνεία.

Κατά τη συνεδρίαση της 14ης και 15ης Νοεμβρίου 1996, η Πολιτική Επιτροπή [του Συμβουλίου] ενέκρινε έκθεση της ομάδας εργασίας "Εξαγωγές Συμβατικών Όπλων" ώστε να βελτιωθεί περαιτέρω η συνεκτική εφαρμογή των

κοινών κριτηρίων. Η Πολιτική Επιτροπή αποφάσισε επίσης ότι η ομάδα εργασίας έπρεπε να συνεχίσει να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς το ζήτημα αυτό.

Εντούτοις, οι αποφάσεις σχετικά με τη χορήγηση αδειών εξαγωγής συνιστούν καθεαυτές ζήτημα που εξακολουθεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, Το Συμβούλιο επομένως δεν είναι σε θέση να σχολιάσει τις διάφορες άδειες εξαγωγής ή την εθνική πολιτική σχετικά με την ενημέρωση του κοινού στον τομέα αυτό.»

16 Με έγγραφο της 17ης Ιουνίου 1997, απευθυνόμενο στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, η προσφεύγουσα ζήτησε να της κοινοποιηθεί η μνημονευόμενη στην απάντηση του Συμβουλίου έκθεση (στο εξής: επίδικη έκθεση).

17 Η επίδικη έκθεση εγκρίθηκε από την Πολιτική Επιτροπή αλλά δεν εγκρίθηκε ποτέ από το Συμβούλιο. Καταρτίστηκε στα πλαίσια του ειδικού συστήματος ευρωπαϊκής επικοινωνίας COREU, συστήματος που υιοθετήθηκε στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή το 1995 και δεν αποτελεί αντικείμενο κοινοποιήσεως μέσω των συνήθων διαύλων διανομής των εγγράφων του Συμβουλίου. Κατά την πρακτική του Συμβουλίου, το δίκτυο COREU χρησιμοποιείται μόνο για τα ζητήματα που εμπίπτουν στον ανωτέρω τίτλο V. Η κοινοποίηση εγγράφων μέσω του δικτύου COREU διενεργείται σε περιορισμένο αριθμό εγκεκριμένων παραληπτών στα κράτη μέλη, στην Επιτροπή και στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

18 Με έγγραφο της 25ης Ιουλίου 1997, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αρνήθηκε την πρόσβαση στην επίδικη έκθεση, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, προβάλλοντας ότι περιείχε «εξαιρετικά ευαίσθητες πληροφορίες των οποίων η κοινοποίηση θα έθιγε το δημόσιο συμφέρον, στον τομέα της δημόσιας ασφάλειας».

19 Με έγγραφο της 1ης Σεπτεμβρίου 1997, η προσφεύγουσα διατύπωσε επιβεβαιωτικό αίτημα, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731.

20 Το επιβεβαιωτικό αίτημα εξετάστηκε από την ομάδα εργασίας «πληροφόρηση» της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων κατά τη συνεδρίαση της 24ης Οκτωβρίου 1997 και από τα μέλη του Συμβουλίου κατά τη σύνοδο της 3ης Νοεμβρίου 1997, κατά το πέρας της οποίας η απαιτούμενη απλή πλειοψηφία έκρινε ότι έπρεπε να δοθεί αρνητική απάντηση στο εν λόγω αίτημα. Τέσσερις αντιπροσωπείες ήταν υπέρ της κοινοποιήσεως της επίδικης εκθέσεως.

21 Με έγγραφο της 4ης Νοεμβρίου 1997 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), το Συμβούλιο απέρριψε το επιβεβαιωτικό αίτημα. Το έγγραφο είχε την εξής διατύπωση:

«Απαντώ στο έγγραφό σας της 1ης Σεπτεμβρίου 1997, στο οποίο διατυπώνεται, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731/ΕΚ, επιβεβαιωτικό αίτημα να σας επιτραπεί η πρόσβαση στην [επίδικη (...)] έκθεση.

Το αίτημά σας επανεξετάστηκε από το Συμβούλιο βάσει του εγγράφου αυτού.

Το Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η κοινοποίηση της [επίδικης (...)] εκθέσεως θα μπορούσε να θίξει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με τρίτες χώρες.

Πρέπει συνεπώς να μην επιτραπεί η πρόσβαση στο εν λόγω έγγραφο δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731/ΕΚ, για να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων.»

22 Η επίδικη έκθεση ώθησε το Συμβούλιο να θεσπίσει στις 8 Ιουνίου 1998 έναν κώδικα συμπεριφοράς για τις εξαγωγές όπλων, ο οποίος αποτέλεσε αντικείμενο δημοσιεύσεως.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

23 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 13 Ιανουαρίου 1998, η προσφεύγουσα άσκησε την παρούσα προσφυγή.

24 Με τηλεομοιοτυπία που παρελήφθη από τη Γραμματεία στις 7 Μαΐου 1998, η προσφεύγουσα γνωστοποίησε ότι παραιτούνταν από την κατάθεση δικογράφου απαντήσεως.

25 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία στις 5 Ιουνίου 1998, η Γαλλική Δημοκρατία ζήτησε να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

26 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία στις 15 Ιουνίου 1998, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας ζήτησαν να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων της προσφεύγουσας.

27 Οι αιτήσεις παρεμβάσεως έγιναν τύποις δεκτές με διάταξη του Προέδρου του πρώτου τμήματος του Πρωτοδικείου της 6ης Ιουλίου 1998.

28 Η Γαλλική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Σουηδίας και η Δημοκρατία της Φινλανδίας κατέθεσαν στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου τα δικόγραφα παρεμβάσεως αντιστοίχως στις 19 Αυγούστου, στις 15 και στις 16 Σεπτεμβρίου 1998.

29 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία στις 18 Νοεμβρίου 1998, οι κύριοι διάδικοι υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους επί των δικογράφων παρεμβάσεως.

30 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (πρώτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

31 Η προφορική διαδικασία διεξήχθη στις 4 Μαρτίου 1999. Οι εκπρόσωποι των διαδίκων αγόρευσαν και απάντησαν στις προφορικές ερωτήσεις του Πρωτοδικείου.

32 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων και των εξόδων των παρεμβαινόντων.

33 Το Συμβούλιο ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

34 Η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας, παρεμβαίνοντες, ζητούν από το Πρωτοδικείο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση.

35 Η Γαλλική Δημοκρατία, παρεμβαίνουσα, ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Επί της αρμοδιότητας του Πρωτοδικείου

Επιχειρήματα των διαδίκων

36 Το Συμβούλιο προβάλλει ότι στην παρούσα υπόθεση τίθενται τα ίδια ζητήματα όσον αφορά την αρμοδιότητα του Πρωτοδικείου με εκείνα που τέθηκαν στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Ιουνίου 1998, Τ-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2289, στο εξής: απόφαση Journalistförbundet) διότι η επίδικη έκθεση αναφέρεται αποκλειστικά σε ζητήματα εμπίπτοντα στον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, του οποίου οι διατάξεις εξαιρούνται ρητώς της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου Λ της εν λόγω Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 46 ΕΕ). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση πάντως, το Συμβούλιο υπογράμμισε ότι δεν προβάλλει αυτόν τον λόγο απαραδέκτου και ότι επαφίεται στην κρίση του Πρωτοδικείου όσον αφορά την εξέταση του ζητήματος της αρμοδιότητάς του εν προκειμένω.

37 Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Πρωτοδικείου. Δυνάμει του άρθρου Λ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρεί ότι, αν το Συμβούλιο αποφάσισε να εφαρμόσει την απόφαση 93/731 στα έγγραφα που εμπίπτουν στον τίτλο V, οι αποφάσεις του σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε τέτοια έγγραφα εξακολουθούν να συνδέονται με τον τίτλο V και, κατά συνέπεια, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 230 ΕΚ).

38 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το Πρωτοδικείο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί προσφυγής που στρέφεται κατά αποφάσεως σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφο που εμπίπτει στον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

39 Η Φινλαδική και η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζουν την επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

40 Πρέπει να υπομνηστεί προκαταρκτικά ότι, δυνάμει του άρθρου 113 του Κανονισμού Διαδικασίας, το Πρωτοδικείο μπορεί οποτεδήποτε να εξετάσει αυτεπαγγέλτως το παραδεκτό για λόγους δημοσίας τάξεως.

41 Το γεγονός ότι η επίδικη έκθεση εμπίπτει στον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει επίπτωση επί της αρμοδιότητας του Πρωτοδικείου. Με την απόφαση Journalistförbundet (σκέψεις 81 και 82), το Πρωτοδικείο έκρινε ήδη ότι η απόφαση 93/731 εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα του Συμβουλίου, ανεξάρτητα από το περιεχόμενό τους. Έκρινε επίσης ότι, σύμφωνα με το άρθρο Ι.11, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (τα άρθρα Ι έως Ι.11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 11 ΕΕ έως 28 ΕΕ), οι πράξεις οι εκδιδόμενες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν,

κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 207, παράγραφος 3, ΕΚ), το οποίο συνιστά τη νομική βάση της αποφάσεως 93/731, εφαρμόζονται στις διατάξεις σχετικά με τους τομείς του τίτλου V της εν λόγω Συνθήκης.

42 Επομένως, σύμφωνα με τη λύση που υιοθετήθηκε με την απόφαση Journalistförbundet (σκέψη 85), ελλείψει αντιθέτων διατάξεων, τα έγγραφα που εμπίπτουν στον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση καλύπτονται από την απόφαση 93/731. Το γεγονός ότι το Πρωτοδικείο δεν είναι, δυνάμει του άρθρου Λ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αρμόδιο να κρίνει τη νομιμότητα των πράξεων που εμπίπτουν στον τίτλο V της εν λόγω Συνθήκης δεν αποτελεί συνεπώς εμπόδιο όσον αφορά την αρμοδιότητά του να αποφαίνεται σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στις εν λόγω πράξεις.

Επί της ουσίας

43 Η προσφεύγουσα επικαλείται τρεις λόγους προς στήριξη της προσφυγής της. Ο πρώτος λόγος αντλείται από την παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731. Ο δεύτερος αντλείται από την παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 253 ΕΚ). Ο τρίτος αντλείται από την παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου κατά την οποία οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως πρέπει να έχουν την ευρύτερη και πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, καθώς και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

44 Η Σουηδική Κυβέρνηση παρενέβη προς υποστήριξη των δύο πρώτων λόγων. Η Φινλανδική Κυβέρνηση παρενέβη προς υποστήριξη μόνον του δεύτερου λόγου. Η Γαλλική Κυβέρνηση παρενέβη προς υποστήριξη του Συμβουλίου που αμφισβητεί τους δύο πρώτους λόγους τους οποίους προβάλλει η προσφεύγουσα.

Όσον αφορά τον πρώτο λόγο, που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731

Επιχειρήματα των διαδίκων

45 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται, πρώτον, ότι το Συμβούλιο προέβη σε ερμηνεία και εφαρμογή υπερβολικά ευρεία, και συνεπώς παράνομη, της εξαιρέσεως που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διεθνών σχέσεων.

46 Αναφερόμενη στην απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Μαρτίου 1997, Τ-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-313), η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι πρέπει να εξασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα. Η εξαίρεση που αντλείται από την προστασία των διεθνών σχέσεων πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται συσταλτικά [αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 6ης Φεβρουαρίου 1998, Τ-124/96, Interporc κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-231, της 19ης Μαρτίου 1998, Τ-83/96, Van der Wal κατά Επιτροπής Συλλογή 1998, σ. II-545, έναντι της οποίας εκκρεμεί αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου (υπόθεση C-189/98 P), και Journalistförbundet].

47 Το Συμβούλιο ουδόλως αξιολόγησε κατά τρόπο συγκεκριμένο, ή τουλάχιστον πρόσφορο, την επίπτωση που θα μπορούσε να έχει επί του δημοσίου συμφέροντος γενικώς και επί των διεθνών σχέσεων ειδικότερα η πρόσβαση στην επίδικη έκθεση. Κατά την άποψη της προσφεύγουσας, ο τρόπος με τον οποίο μεταχειρίστηκε το Συμβούλιο το επιβεβαιωτικό αίτημα αποδεικνύει επίσης ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ελήφθη χωρίς να διενεργηθούν πραγματικές συζητήσεις και αναλύσεις.

48 Δεύτερον, η προσφεύγουσα αμφισβητεί ότι η κοινοποίηση της επίδικης εκθέσεως θα μπορούσε να θίξει το δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων διότι η έκθεση αυτή δεν αφορά παρά την εφαρμογή και την ερμηνεία των δημόσια γνωστών κριτηρίων που διέπουν τις εξαγωγές όπλων.

49 Τρίτον, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 αρνούμενο την πρόσβαση στα χωρία της επίδικης εκθέσεως που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση την αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

50 Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι απόκειται στο Συμβούλιο, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να εξετάσει αν ένα έγγραφο περιέχει πληροφορίες οι οποίες, αν κοινοποιούνταν, θα ήταν ικανές να θίξουν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Μόνον αν από την εξέταση αυτή προκύψει κάτι τέτοιο, το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να αρνηθεί την πρόσβαση στις πληροφορίες, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 (απόφαση Journalistförbundet, σκέψη 112).

51 Εν προκειμένω όμως, ούτε η ομάδα εργασίας «Πληροφόρηση» ούτε το Συμβούλιο εξέτασαν το επιβεβαιωτικό αίτημα σύμφωνα με τις αρχές αυτές.

52 Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει στη συνέχεια ότι η ερμηνεία του καθεστώτος εξαιρέσεως που εισάγεται με το εν λόγω άρθρο 4, παράγραφος 1, υπό την έννοια ότι αρκεί ένα τμήμα του αιτούμενου εγγράφου να μπορεί να θίξει τις διεθνείς σχέσεις για να μη μπορούν να κοινοποιηθούν και τα άλλα τμήματα του εγγράφου αυτού, των οποίων το κοινό θα μπορούσε διαφορετικά να λάβει γνώση, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος [βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1998, C-321/96, Mecklenburg, Συλλογή 1998, σ. I-3809, σκέψη 25), σχετικα με την ερμηνεία ορισμένων εξαιρέσεων της οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1990, σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ L 158, σ. 56)]. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας αυτής προβλέπει εξάλλου ότι οι πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές αποτελούν αντικείμενο μερικής κοινοποιήσεως όταν είναι δυνατό να απαλειφθούν τα εμπιστευτικά χωρία.

53 Η Σουηδική Κυβέρνηση παρατηρεί σχετικά ότι το Συμβούλιο επέτρεψε ήδη τη μερική πρόσβαση σε ένα έγγραφο (βλ. την έκθεση του Γενικού Γραμματέα σχετικά με την εφαρμογή της αποφάσεως 93/731 κατά τα έτη 1994 και 1995, έγγραφο 8330/96, σ. 12).

54 Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα του Συμβουλίου κατά το οποίο οι όροι «πρόσβαση στα έγγραφα», που χρησιμοποιούνται στην απόφαση 93/731 το εμποδίζουν να επιτρέψει μερική πρόσβαση σε αιτούμενο έγγραφο, η Σουηδική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά όχι ο βασικός κανόνας που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 της εν λόγω αποφάσεως αλλά η εξαίρεση που εισάγεται με το άρθρο 4, παράγραφος 1.

55 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, έχει την υποχρέωση να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα των οποίων η κοινοποίηση θα μπορούσε να θίξει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και ότι τίθεται προφανώς θέμα προστασίας του δημοσίου συμφέροντος όταν διακυβεύονται η δημόσια ασφάλεια, οι διεθνείς σχέσεις, η νομισματική σταθερότητα, οι δικαστικές διαδικασίες και οι δραστηριότητες επιθεωρήσεως και έρευνας.

56 Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, αντίθετα με τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας, προέβη σε συγκεκριμένη και πρόσφορη αξιολόγηση των επιπτώσεων του αιτήματός της και ότι το αίτημα αυτό αντιμετωπίστηκε με ιδιαίτερη προσοχή.

57 Υπογραμμίζει ότι η αξιολόγηση της προσβολής που θα μπορούσε να επέλθει στο δημόσιο συμφέρον από την κοινοποίηση ενός από τα έγγραφά του εμπίπτει στην κυριαρχική εκτίμησή του στην οποία το Πρωτοδικείο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση.

58 Το Συμβούλιο εκθέτει στη συνέχεια ότι, μετά από εμπεριστατωμένη συζήτηση, αποφάσισε να μην επιτρέψει τη μερική κοινοποίηση των εγγράφων του. Κατά την άποψή του, η απόφαση 93/731 προβλέπει απλώς ότι το κοινό έχει πρόσβαση στα «έγγραφα» του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο πρέπει συνεπώς να εξετάζει τις αιτήσεις προσβάσεως σε συνάρτηση με την αρχική κατάσταση των εγγράφων του, χωρίς να είναι υποχρεωμένο να τα προσαρμόζει για να επιτρέπει την κοινοποίησή τους. Επιπλέον, η απάλειψη ορισμένων χωρίων θα είχε ως συνέπεια να μη λαμβάνει ο αιτών ένα αυθεντικό έγγραφο, αλλά αποσπασματικές πληροφορίες, πράγμα που θα ήταν αντίθετο προς τον στόχο διαφάνειας που επιδιώκει η απόφαση 93/731.

59 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι υιοθέτησε τη στάση αυτή αν και η απόφαση 93/731 δεν απαγορεύει ρητώς τη μερική κοινοποίηση. Το παράδειγμα που επικαλείται η Σουηδική Κυβέρνηση (βλ. ανωτέρω σκέψη 53) δεν αποτελεί άλλωστε παρά μεμονωμένη περίπτωση. Η θέση που υιοθέτησε στην περίπτωση αυτή η Γενική Γραμματεία δεν ακολουθήθηκε ποτέ στο επίπεδο του Συμβουλίου.

60 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί, αντίθετα προς την άποψη της Σουηδικής Κυβερνήσεως, ότι ορισμένες κατηγορίες εγγράφων συνεπάγονται κατ' ανάγκη, από την ίδια τη φύση τους, ότι η κοινοποίησή τους μπορεί να θίξει το δημόσιο συμφέρον (βλ., υπό την έννοια αυτή, διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 3ης Μαρτίου 1998, T-610/97 R, Norup Carlsen κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. II-485, σκέψεις 46 και 47). Αυτό ισχύει ιδίως όσον αφορά έγγραφα που καταρτίζονται στα πλαίσια του συστήματος COREU διότι τα έγγραφα αυτά αποτελούν από τη φύση τους εσωτερικά όργανα εργασίας, η κοινοποίηση των οποίων θα μπορούσε να διακυβεύσει την καλή λειτουργία της ΚΕΠΠΑ. Πάντως, το Συμβούλιο υπογράμμισε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ελήφθη μόνο διότι η έκθεση διαβιβάστηκε μέσω του συστήματος COREU αλλά διότι στηρίζεται σε εξέταση του περιεχομένου της εκθέσεως αυτής.

61 Το Συμβούλιο υποστηρίζει συναφώς ότι η αναφορά εκ μέρους της Σουηδικής Κυβερνήσεως στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Journalistförbundet (σκέψη 112) δεν είναι εν προκειμένω λυσιτελής. Διότι, στην εν λόγω υπόθεση, το Συμβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση σε δεκαέξι διαφορετικά έγγραφα χωρίς να διευκρινίσει για το καθένα από αυτά αν στήριζε την απόφασή του στην επιτακτική εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια κ.λπ.) ή στη δυνητική εξαίρεση που αντλείται από τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των συνεδριάσεών του.

62 Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, το Συμβούλιο προέβη σε ορθή εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, όπως ερμηνεύθηκε από το Πρωτοδικείο με την απόφαση 19ης Οκτωβρίου 1995, T-194/94, Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. II-2765).

63 Όσον αφορά τη μερική κοινοποίηση του εν λόγω εγγράφου, η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η εφαρμοζόμενη σε ορισμένα κράτη μέλη μέθοδος, η οποία συνίσταται στην απάλειψη ορισμένων χωρίων που θεωρούνται εμπιστευτικά όταν επιτρέπεται η πρόσβαση σε ένα έγγραφο, δεν μπορεί να εφαρμοστεί

κατά τρόπο ικανοποιητικό όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων. Η μέθοδος αυτή δεν είναι άλλωστε σύμφωνη προς τις διατάξεις της αποφάσεως 93/731.

64 Τέλος, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη λήψη της προσβαλλομένης αποφάσεως είναι σύννομη.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

65 Πρέπει να εξεταστούν διαδοχικά τα τρία επιχειρήματα που προβάλλει η προσφεύγουσα προς στήριξη του πρώτου λόγου ακυρώσεως. Πρέπει επομένως να κριθεί, πρώτον, αν το επιβεβαιωτικό αίτημα αποτέλεσε αντικείμενο προσήκοντος ελέγχου εκ μέρους του Συμβουλίου, δεύτερον, αν η πρόσβαση στην επίδικη έκθεση μπορούσε να αποκλειστεί με αναφορά στο δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων και, τρίτον, αν το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να εξετάσει αν μπορούσε να δεχθεί μερική πρόσβαση επιτρέποντας την κοινοποίηση των χωρίων του εγγράφου που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση η οποία αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

66 Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα, δεν αμφισβητείται ότι το Συμβούλιο προέβη σε κάποια εξέταση του αιτήματος. Η προσφεύγουσα και η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζουν πάντως ότι η εξέταση αυτή είναι ανεπαρκής ενόψει των όσων απαιτούν η αντιμετώπιση ενός επιβεβαιωτικού αιτήματος και η εφαρμογή του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731.

67 Η εξέταση ενός επιβεβαιωτικού αιτήματος έχει ως στόχο να επιτρέψει στο Συμβούλιο να καθορίσει αν η κοινοποίηση του αιτουμένου εγγράφου εμπίπτει σε μία από τις εξαιρέσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 4 της αποφάσεως 93/731 και, επομένως, αν η γενική αρχή κατά την οποία το κοινό έχει πρόσβαση

στα έγγραφα του Συμβουλίου πρέπει να μην εφαρμοστεί. Από την οικονομία της αποφάσεως 93/731 προκύπτει συνεπώς ότι η απόφαση περί απορρίψεως επιβεβαιωτικού αιτήματος πρέπει να λαμβάνεται βάσει πραγματικής εξετάσεως των ειδικών συνθηκών κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως.

68 Υπενθυμίζεται συναφώς, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω στη σκέψη 20, ότι το επιβεβαιωτικό αίτημα εξετάστηκε από την ομάδα εργασίας «Πληροφόρηση» κατά τη συνεδρίαση της 24ης Οκτωβρίου 1997 και από τα μέλη του Συμβουλίου κατά τη σύνοδο της 3ης Νοεμβρίου 1997, κατά το πέρας της οποίας η απαιτούμενη απλή πλειοψηφία θεώρησε και ψήφισε ότι έπρεπε να δοθεί αρνητική απάντηση στο αίτημα. Στη συνέχεια, με την προσβαλλόμενη απόφαση, το Συμβούλιο απέρριψε το επιβεβαιωτικό αίτημα της προσφεύγουσας επικαλούμενο την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διεθνών σχέσεων.

69 Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι το επιβεβαιωτικό αίτημα αποτέλεσε αντικείμενο προσήκουσας εξέτασης εκ μέρους του Συμβουλίου. Εν πάση περιπτώσει, οι απλοί ισχυρισμοί που προέβαλαν η προσφεύγουσα και η Σουηδική Κυβέρνηση δεν αρκούν καθεαυτοί για να αποδείξουν ότι η εξέταση ήταν εν προκειμένω ανεπαρκής ή απρόσφορη ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων στόχων.

70 Το πρώτο επιχείρημα που προέβαλαν η προσφεύγουσα και η Σουηδική Κυβέρνηση πρέπει συνεπώς να απορριφθεί.

71 Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα της προσφεύγουσας με το οποίο αποσκοπεί να αμφισβητήσει ότι η πρόσβαση στην επίδικη έκθεση θα έθιγε το δημόσιο συμφέρον στον τομέα των διεθνών σχέσεων, πρέπει να υπομνηστεί ότι η εξουσία εκτιμήσεως του Συμβουλίου εμπίπτει στις πολιτικές αρμοδιότητες που του απονέμουν οι διατάξεις του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βάσει πράγματι των αρμοδιοτήτων αυτών το Συμβούλιο πρέπει να καθορίσει τις ενδεχόμενες συνέπειες της κοινοποιήσεως της επίδικης εκθέσεως επί των διεθνών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

72 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ασκούμενος από το Πρωτοδικείο έλεγχος πρέπει να περιοριστεί στην επαλήθευση της τηρήσεως των κανόνων σχετικά με τη διαδικασία και την αιτιολογία της προσβαλλόμενης αποφάσεως, της υλικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, της απουσίας προφανούς πλάνης κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της καταχρήσεως εξουσίας.

73 Όπως προκύπτει από την ανωτέρω σκέψη 17, η επίδικη έκθεση καταρτίστηκε στα πλαίσια του συστήματος COREU και, κατά την πρακτική του Συμβουλίου, το δίκτυο COREU χρησιμοποιείται μόνο για τα ζητήματα που εμπίπτουν στον τίτλο V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, από την απάντηση του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 1997 (βλ. ανωτέρω σκέψη 15) προκύπτει ότι η επίδικη έκθεση περιέχει ιδίως την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τη χώρα τελικού προορισμού. Τέλος, όπως επισήμανε το Συμβούλιο στο δικόγραφο αντικρούσεως (παράγραφος 44), η επίδικη έκθεση συντάχθηκε για εσωτερική χρήση και όχι για δημοσίευση και περιλαμβάνει επομένως διατυπώσεις και εκφράσεις που θα υπήρχε κίνδυνος να δημιουργήσουν εντάσεις με ορισμένες τρίτες χώρες.

74 Υπό τις συνθήκες αυτές, τίποτε δεν δικαιολογεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση η εκτίμηση του Συμβουλίου. Κατά συνέπεια, το δεύτερο επιχείρημα της προσφεύγουσας πρέπει να απορριφθεί.

75 Όσον αφορά το προβαλλόμενο από τη Σουηδική Κυβέρνηση τρίτο επιχείρημα, κατά το οποίο το Συμβούλιο, με την άρνησή του να επιτρέψει την πρόσβαση στα χωρία της επίδικης εκθέσεως που δεν καλύπτονται από την εξαίρεση η οποία αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, επισημαίνεται ότι το Συμβούλιο θεωρεί ότι η αρχή της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα ισχύει μόνο για τα έγγραφα καθεαυτά και όχι για τα εκεί περιλαμβανόμενα πληροφοριακά στοιχεία.

76 Απόκειται συνεπώς στο Πρωτοδικείο να ελέγξει αν το Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να εξετάσει αν μπορούσε να επιτραπεί μερική πρόσβαση. Δεδομένου ότι το ζήτημα αυτό είναι νομικής φύσεως, ο ασκούμενος από το Πρωτοδικείο έλεγχος δεν είναι περιορισμένος.

77 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι η απόφαση 93/731 είναι μέτρο εσωτερικής φύσεως που έλαβε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ. Ελλείψει ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας, το Συμβούλιο καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους αντιμετωπίζονται οι αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφά του (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψεις 37 και 38). Επομένως, αν το Συμβούλιο το επιθυμούσε, θα μπορούσε να αποφασίσει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα έγγραφά του βάσει νέας πολιτικής.

78 Η απόφαση 93/731 δεν επιβάλλει όμως ρητώς στο Συμβούλιο να εξετάζει αν μπορεί να επιτραπεί μερική πρόσβαση στα έγγραφα. Δεν απαγορεύει επίσης ρητώς τέτοια δυνατότητα, όπως αναγνώρισε το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

79 Ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να υπομνηστεί προς τον σκοπό της ερμηνείας του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731 η νομική βάση της θεσπίσεως από το Συμβούλιο της αποφάσεως αυτής.

80 Διαπιστώνεται ότι η δήλωση αριθ. 17 συνιστούσε στην Επιτροπή να υποβάλει στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στο να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης στις 22 Ιουνίου 1993, που κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή «να συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής κατά την οποία οι πολίτες πρέπει να έχουν την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση στις πληροφορίες».

81 Στο προοίμιο του κώδικα συμπεριφοράς, το Συμβούλιο και η Επιτροπή αναφέρονται ρητώς στη δήλωση αριθ. 17 και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης ως βάση της πρωτοβουλίας τους. Στον κώδικα συμπεριφοράς διατυπώνεται η γενική αρχή κατά την οποία το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα.

82 Επιπλέον, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να υπογραμμίσει, με την προμνημονευθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (σκέψη 35), τη σημασία του δικαιώματος προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές. Το Δικαστήριο υπέμνησε ότι η δήλωση αριθ. 17 συνδέει το δικαίωμα αυτό «με τον δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων». Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως αυτής (Συλλογή 1996, σ. I-2171, σημείο 19), ο γενικός εισαγγελέας υπογράμμισε, όσον αφορά το υποκειμενικό δικαίωμα στην πληροφόρηση, τα εξής:

«Η βάση του δικαιώματος αυτού πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στη δημοκρατική αρχή, η οποία αποτελεί ένα από τα θεμελιακά στοιχεία του κοινοτικού οικοδομήματος και έχει πλέον καθιερωθεί με το προοίμιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ και το άρθρο ΣΤ [της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 6 ΕΕ)] των κοινών διατάξεων.»

83 Αναφερόμενο στην προαναφερθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, το Πρωτοδικείο διαπίστωσε πρόσφατα με την απόφαση Journalistförbundet (σκέψη 66), τα εξής:

«Η απόφαση 93/731 έχει σκοπό να ερμηνεύει την αρχή της πληρέστερης δυνατής προσβάσεως των πολιτών στην πληροφόρηση, προκειμένου να ενισχύει τον δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού στη διοίκηση.»

84 Πρέπει στη συνέχεια να υπομνηστεί ότι, όταν τίθεται μια γενική αρχή και προβλέπονται εξαιρέσεις από αυτήν, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενώς ώστε να μην διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής (βλ., υπό την έννοια αυτή, προμνημονευθείσες αποφάσεις WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 56, και Interporc κατά Επιτροπής, σκέψη 49). Εν προκειμένω, πρέπει να ερμηνευθούν οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731, όπου απαριθμούνται οι εξαιρέσεις από την ανωτέρω γενική αρχή.

85 Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί «όπως οι παρεκκλίσεις μη υπερβαίνουν τα όρια των ενεργειών που είναι κατάλληλες και αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού» (απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 38). Εν προκειμένω, ο στόχος που επιδιώκει το Συμβούλιο αρνούμενο την πρόσβαση στην επίδικη έκθεση είναι, σύμφωνα με την αιτιολογία που περιλαμβάνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση, «η προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των διεθνών σχέσεων». Ο στόχος αυτός όμως μπορεί να επιτευχθεί ακόμη και στην περίπτωση που το Συμβούλιο θα περιοριζόταν να μην επιτρέψει την πρόσβαση, κατόπιν εξετάσεως, στα χωρία της επίδικης εκθέσεως που μπορούν να θίξουν τις διεθνείς σχέσεις.

86 Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας θα επέτρεπε στο Συμβούλιο, σε ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες ο όγκος του εγγράφου ή των υπό εξέταση χωρίων θα συνεπήγετο δυσανάλογη διοικητική προσπάθεια, να σταθμίσει, αφενός, το συμφέρον της προσβάσεως του κοινού στα χωρία αυτά και, αφετέρου, τον φόρτο της απαιτούμενης εργασίας. Το Συμβούλιο θα μπορούσε έτσι, στις ειδικές αυτές περιπτώσεις, να διασφαλίζει το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως.

87 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 πρέπει να γίνει υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας, από τις οποίες προκύπτει ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις.

88 Όπως προκύπτει από την ανωτέρω σκέψη 75, το Συμβούλιο δεν προέβη σε τέτοια εξέταση διότι θεωρεί ότι η αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα εφαρμόζεται μόνο στα έγγραφα καθεαυτά και όχι στα εκεί περιλαμβανόμενα πληροφοριακά στοιχεία. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει νομική πλάνη και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί.

89 Δεν συντρέχει κατά συνέπεια λόγος να αποφανθεί το Πρωτοδικείο επί των άλλων δύο λόγω ακυρώσεως που επικαλείται η προσφεύγουσα προς στήριξη της προσφυγής της.

Επί των δικαστικών εξόδων

90 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε και η προσφεύγουσα έχει υποβάλει σχετικό αίτημα, το καθού πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού, τα κράτη μέλη και τα όργανα που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Φινλανδίας, το Βασίλειο της Σουηδίας και η Γαλλική Δημοκρατία θα φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πρώτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Ακυρώνει την απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 1997 περί αρνήσεως στην προσφεύγουσα της προσβάσεως στην έκθεση της ομάδας εργασίας «Εξαγωγές συμβατικών όπλων».**

2) **Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.**

3) **Η Δημοκρατία της Φινλανδίας, το Βασίλειο της Σουηδίας και η Γαλλική Δημοκρατία θα φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.**

Vesterdorf Pirrung Βηλαράς

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Ιουλίου 1999.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

B. Vesterdorf