YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
22 päivänä tammikuuta 2004 *

Asiassa C-353/01 P,

Olli Mattila, edustajanaan asianajaja Z. Sundström, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

jossa valittaja vaatii muutoksenhaussaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (viides jaosto) asiassa T-204/99, Mattila vastaan neuvosto ja komissio, 12.7.2001 antaman tuomion (Kok. 2001, s. II-2265) kumoamista,

ja jossa vastapuolina ovat:

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Aussant ja M. Bauer, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Docksey ja U. Wölker, prosessiosoite Luxemburgissa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: C. Gulmann, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Mattilan, edustajinaan asianajajat Z. Sundström ja M. Kauppi, neuvoston, asiamiehenään J. Aussant, ja komission, asiamiehenään X. Lewis, 26.3.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Mattila on yhteisöjen tuomioistuimeen 14.9.2001 toimittamallaan valituksella hakenut muutosta yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan nojalla Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-204/99, Mattila vastaan neuvosto ja komissio, 12.7.2001 antamaan tuomioon (Kok. 2001, s. II-2265; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Mattilan kanteen, jolla pääasiallisesti vaadittiin kumoamaan 5.7.1999 tehty Euroopan yhteisöjen komission päätös ja 12.7.1999 tehty Euroopan unionin neuvoston päätös, joilla häneltä evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Valituksenalaisessa tuomiossa todetaan seuraavaa:

"1 Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt), joilla vahvistetaan ne periaatteet, jotka koskevat oikeutta saada tietoja niiden hallussa olevista asiakirjoista.

2 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

'Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista.'

3 Asiakirja määritellään käytännesäännöissä niin, että sillä tarkoitetaan 'käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa'.

4 Seikat, joihin toimielin voi vedota perusteena asiakirjapyynnön hylkäämiselle, luetellaan käytännesäännöissä seuraavasti:

'Toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa:

— julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa),

— —.

Toimielimet voivat kieltäytyä asiakirjojen luovuttamisesta myös toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseksi.'

5 Lisäksi käytännesäännöissä todetaan seuraavaa:

'Komissio ja neuvosto toteuttavat kumpikin osaltaan näiden periaatteiden soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet 1 päivään tammikuuta 1994 mennessä.'

6 Täyttääkseen tämän sitoumuksensa neuvosto teki 20.12.1993 päätöksen 93/731/EY yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin (EYVL L 340, s. 43).

7 Päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa toistetaan ne seikat, joihin neuvosto voi vedota perusteena asiakirjapyynnön hylkäämiselle, siinä muodossa kuin ne on lueteltu käytännesäännöissä.

8 Komissio puolestaan teki tämän sitoumuksen täyttämiseksi 8.2.1994 päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista (EYVL L 46, s. 58). Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään virallisesti käytännesäännöt, jotka on liitetty päätökseen."

Tosiseikat

3 Asian tosiseikat on valituksenalaisessa tuomiossa tiivistetysti esitetty seuraavasti:

"9 Kantajan asiamies lähetti 8.3.1999 komission ulkosuhteiden (Eurooppa ja uudet itsenäiset valtiot, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkosuhteet) pääosastoon pyynnön saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

— 'EU–Venäjä-sekakomitean esityslista, 17.2.1997, kokousasiakirja nro 32 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— Venäjä, kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen ensimmäisen yhteistyöneuvoston valmistelu, 8.12.1997, päiväys 14.11.1997 (IA.C.2.SG:jhp D (97) UE-RU 1001/98),

— ensimmäinen EU–Venäjän federaatio -yhteistyöneuvosto (Bryssel, 27.1.1998), alustava esityslista selityksineen 9.1.1998, asiakirja nro UE-RU 1001/98,

— EU–Venäjä-yhteistyökomitean kokouspöytäkirjan liite, 7.4.1998. Kokousasiakirja nro 23/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— EU–Venäjä-yhteistyökomitean kokouksen esityslista selityksineen, 20.4.1998, kokousasiakirja nro 35/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä).'

10 Samana päivänä päivätyllä kirjeellä, joka saapui neuvostoon 12.3.1999, kantaja pyysi saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

— 'yhteenveto asian käsittelystä: Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä, 23.9.1997, ed. asiak. n:o: 10188/97 NIS 116, asiakirja päivätty 24.9.1997 (30.9); 10859/97,

— taustaselvitys EU/Yhdysvallat: DS 27/98: tämä asiakirja kuuluu EU III-jaksoon,

— ensimmäinen EU–Ukraina-yhteistyöneuvosto, Bryssel, 8.–9.6.1998, EU–Ukraina alustava esityslista selityksineen 15.5.1998. Kokousasiakirja nro 40/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— COREU: COEST/CODIA — selonteko Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän ja Yhdysvaltojen troikan kokouksesta 10.2.1998. CFSP/SEC/0203/98,

— COREU/COEST Kaspianmeren energiavarat: lausuntoluonnos EU/Yhdysvallat 11.5.1998. CFSP/PRES/LON/1239/98,

— COREU: COCEN COEST: Venäjä/Latvia: kokous Primakovin kanssa 8.5.1998. CFSP/PRES/LON/1244/1998.'

11 Koska neuvosto ja komissio olivat laatineet osan pyydetyistä asiakirjoista yhdessä, niiden välillä oli epämuodollisia yhteydenottoja näihin pyyntöihin annettavien vastausten yhdenmukaistamiseksi.

12 Neuvosto myönsi 19.4.1999 päivätyllä kirjeellä kantajalle oikeuden tutustua asiakirjaan nro 10859/97, joka on kantajan neuvostolle osoittaman luettelon ensimmäinen asiakirja. Neuvosto hylkäsi kantajan pyynnön muiden pyynnössä tarkoitettujen asiakirjojen osalta todeten seuraavaa: 'Kukin näistä asiakirjoista koskee neuvotteluja tiettyjen kolmansien maiden kanssa. Näiden tekstien luovuttaminen voisi vahingoittaa EU:n asemaa näissä neuvotteluissa tai mahdollisesti tulevissa neuvotteluissa EU:n ja näiden tai muiden kolmansien maiden välillä.' Neuvosto totesi myös, että kyseisiä asiakirjoja ei voida antaa kantajan käyttöön päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan nojalla.

13 Samana päivänä päivätyllä kirjeellään komissio hylkäsi kantajan pyynnön saada tutustua asiakirjoihin. Tältä osin se vetosi käytännesääntöjen yleisen edun turvaamista koskevaan poikkeukseen sekä tarpeeseen suojata Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisten keskustelujen luottamuksellisuutta.

14 Kantajan asiamies esitti 30.4.1999 päivätyillä kirjeillään uudet pyynnöt molemmille toimielimille päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 1 kohdan perusteella ja päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom 2 artiklan 2 kohdan perusteella saadakseen ne asiakirjat, joita hänelle ei ollut luovutettu.

15 Komissio vastasi kantajan asiamiehelle osoitetulla, 5.7.1999 päivätyllä kirjeellä uuteen pyyntöön kielteisesti. Tältä osin komission pääsihteeri totesi

ensiksi, että asiakirjaa nro 4 (EU–Venäjä-yhteistyökomitean kokouspöytäkirjan liite, 7.4.1998, kokousasiakirja nro 23/98, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä) ei voitu tunnistaa. Sen jälkeen hän totesi seuraavaa:

'Tutkittuani muita asiakirjoja koskevan pyyntönne minun on ilmoitettava Teille, että en voi toimittaa Teille näitä asiakirjoja, koska niitä koskee julkisen edun turvaamista ja erityisemmin kansainvälisiä suhteita koskeva poikkeus. Tämä poikkeus ilmaistaan nimenomaisesti komission 4[8].2.1994 hyväksymissä tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevissa käytännesäännöissä.

Kukin asiakirja, jota pyyntönne koskee, sisältää yksityiskohtaisia tietoja kannasta, jonka Euroopan unioni aikoo ottaa suhteissaan Venäjään. Tämän vuoksi näiden asiakirjojen antaminen voisi vaarantaa EU:n aseman nyt ja tulevaisuudessa kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa. Asiakirjoja ei näin ollen voida toimittaa Teille.

Nämä asiakirjat on laadittu komission yksiköissä neuvoston vastaavien yksiköiden käyttöön. Koska neuvosto on evännyt mahdollisuuden tutustua samanlaisiin asiakirjoihin edellä kuvatuista syistä, komissio ei, samoin perustein, voi antaa Teille mahdollisuutta tutustua näihin asiakirjoihin.'

16 Neuvoston pääsihteeristö laati vastausluonnoksen, jonka pysyvien edustajien komitean (Coreper) tiedotusryhmä tutki 23.6.1999 pitämässään kokouksessa. Kaikki valtuuskunnat hyväksyivät pääsihteeristön vastausluonnoksen, jonka mukaan asiakirjoja ei luovutettaisi päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan perusteella. Vastausluonnos oli tämän jälkeen 'I-kohdan asiana' esityslistalla 30.6.1999 pidetyssä Coreper II -kokouksessa, jossa kokoontuvat

Euroopan unionin jäsenvaltioiden pysyvät edustajat, ja sitten neuvoston esityslistalla 'A-kohdan asiana', ja vastausluonnos hyväksyttiin 12.7.1999. Neuvoston pääsihteeristö ilmoitti kantajalle kielteisen vastauksen 14.7.1999 päivätyllä kirjeellä. Kirjeessä todetaan seuraavaa:

'Neuvosto on tutkinut huolellisesti edellä mainitut asiakirjat ja päätynyt seuraavaan lopputulokseen:

1. DS 27/98: Ukrainaa koskeva EU–USA taustamuistio, joka on laadittu Euroopan komissiossa Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän tarkasteltavaksi. Asiakirjassa kuvataan hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin kantaa ja päätavoitteita niissä neuvotteluissa, joita Yhdysvaltojen rinnalla tullaan käymään Ukrainan kanssa. Tämän strategian paljastaminen voisi vahingoittaa Euroopan unionin etuja näissä neuvotteluissa sekä muissa vastaavissa kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

   Lisäksi näissä asiakirjoissa esiintyvien kaltaisten kommenttien ja päätelmien ilmaisemisella voisi olla kielteinen vaikutus Euroopan unionin ja Ukrainan välisiin suhteisiin.

   Näillä perusteilla neuvosto on yksimielisesti Euroopan komission kanssa päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

2. DS 40/98: ensimmäisen EU–Ukraina-yhteistyöneuvoston alustava esityslista selityksineen (8./9.6.1998), jonka Euroopan komissio esitti Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmälle.

Asiakirjat sisältävät perusteelliset kommentit muun muassa Euroopan unionin kannoista ja tavoitteista kunkin esityslistan kohdan osalta. Näiden kommenttien paljastaminen voisi vahingoittaa Euroopan unionin asemaa seuraavissa yhteistyöneuvoston kokouksissa sekä yleisesti unionin suhteissa Ukrainaan.

Näillä perusteilla neuvosto on yksimielisesti Euroopan komission kanssa päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

3. COREU CFSP/SEC/0203/98: selonteko Itä-Eurooppa/Keski-Aasia työryhmän troikan ja Yhdysvaltojen kokouksesta (Washington, 10.2.1998).

Asiakirja sisältää luottamuksellisesti pidetyssä troikan kokouksessa Yhdysvaltojen valtuuskunnan esittämät yksityiskohtaiset kommentit. Se sisältää myös sellaisia Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen arvioita kolmansien maiden tilanteesta ja politiikasta, joiden paljastaminen voisi vaarantaa Euroopan unionin aseman näiden maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Tämän vuoksi neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

4. COREU CFSP/PRES/1239/98: COEST: Kaspianmeren energiavarat: EU/USA-lausuntoluonnos. Tämä luottamuksellinen asiakirja on laadittu valmisteltaessa Euroopan unionin kantaa yhdessä Yhdysvaltojen kanssa käytävissä Kaspianmeren energiavaroja koskevissa neuvotteluissa. Tämän asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vaarantaa Euroopan unionin etuja näissä edelleen käynnissä olevissa neuvotteluissa sekä muissa, tulevaisuudessa käytävissä vastaavissa neuvotteluissa.

Näin ollen neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

5. COREU CFSP/PRES/LON/1244/98: COEST: Venäjä/Latvia: kokous Primakovin kanssa (8.5.1998). Tämä asiakirja koskee kommentteja, jotka Primakov esitti ulkoministereiden luottamuksellisessa kahdenvälisessä tapaamisessa.

Asiakirja koskee lisäksi Euroopan unionin ja Venäjän tekemiä arvioita kolmansien maiden tilanteesta ja politiikasta sekä näiden kolmansien maiden kanssa käynnissä olevista neuvotteluista. Näiden arvioiden ilmaiseminen voisi vaarantaa Euroopan unionin ja Venäjän suhteita näihin maihin sekä niiden neuvotteluasemia.

Tämän vuoksi neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan'."

Valituksenalainen tuomio

4 Mattila nosti 23.9.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen, jossa pääasiallisesti vaadittiin riidanalaisten päätösten kumoamista.

5 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa yhtäältä, että kuudennen kanneperusteen, joka koski "riippumattoman arvioinnin periaatteen" loukkaamista, seitsemännen kanneperusteen, joka koski harkintavallan väärinkäyttöä, sekä kahdeksannen kanneperusteen, joka koski yhteistyövelvollisuuden laiminlyöntiä, tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat, ja toisaalta se piti perusteettomina Mattilan esittämiä viittä muuta kanneperustetta, joiden — kunkin osaltaan — mukaan kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei ole tutkittu eikä annettu (ensimmäinen ja toinen kanneperuste), periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava asiakirjakohtaisesti, on loukattu ja perusteluvelvollisuus on jätetty täyttämättä (kolmas ja neljäs kanneperuste), eikä kantajan erityistä intressiä saada tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin ole otettu huomioon (viides kanneperuste). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös Mattilan esittämän vaatimuksen asiakirjojen esittämisestä.

6 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi vastauksena toiseen kanneperusteeseen muun muassa seuraavaa:

"68 Edellä mainitusta asiassa Hautala vastaan neuvosto annetusta tuomiosta ilmenee, että sellaisissa erityistapauksissa, joissa neuvostolle ja komissiolle

aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä, neuvosto ja komissio voivat suhteellisuusperiaatteen nojalla punnita yhtäältä yleisön intressiä siihen, että se saa tutustua yksittäisiin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä toimielimille aiheutuvaa työtaakkaa (86 kohta). Neuvosto ja komissio voisivat tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset.

69 Niin ikään vaikka neuvostolla ja komissiolla on edellä mainitun asiassa Hautala vastaan neuvosto annetun tuomion mukaisesti velvollisuus tutkia, onko niiden myönnettävä oikeus tutustua tietoihin, joita poikkeukset eivät koske, hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti on katsottava, että vaatimus saada tutustua asiakirjojen osiin ei saa merkitä epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä näiden tietojen pyytäjän intressiin nähden. Tästä näkökulmasta on katsottava, että neuvostolla ja komissiolla on joka tapauksessa oikeus olla antamatta tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin, jos kyseessä olevien asiakirjojen tutkimisen perusteella olisi ilmeistä, että tällainen oikeus olisi täysin merkityksetön sen vuoksi, että asiakirjojen osien luovuttamisesta ei olisi mitään hyötyä asiakirjapyynnön esittäjälle.

70 Neuvosto ja komissio ovat todenneet tässä oikeudenkäynnissä, että tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei voida antaa, koska ne asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet kantajalle hyödyttömiä. Neuvosto totesi suullisessa käsittelyssä, että yleisesti ottaen kyseessä olevat asiakirjat eivät ole helposti erotettavissa toisistaan, eivätkä ne sisällä helposti irrotettavia osia.

71 Vastaajana olevat toimielimet eivät siis kiistä sitä, että ne eivät ole harkinneet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua kyseessä olevien asiakirjojen osiin. Kuitenkin kun otetaan huomioon vastaajana olevien toimielinten antamat selitykset ja riidanalaisten asiakirjojen luonne, voidaan katsoa, että tällainen tutkiminen ei olisi voinut missään tapauksessa johtaa asiakirjojen osittaiseen luovuttamiseen. Sillä, että vastaajana olevat toimielimet eivät ole tutkineet

osittaisen luovuttamisen mahdollisuutta, ei siis ole ollut käsiteltävänä olevan asian erityisolosuhteissa mitään merkitystä näiden kahden toimielimen harkinnan tuloksen kannalta (ks. vastaavasti asia T-75/95, Günzler Aluminium v. komissio, tuomio 5.6.1996, Kok. 1996, s. II-497, 55 kohta ja asia T-106/95, FFSA ym. v. komissio, tuomio 27.2.1997, Kok. 1997, s. II-229, 199 kohta).

72 Tältä osin on ensiksikin korostettava, kuten edellä on todettu, että riidanalaiset asiakirjat on laadittu neuvottelujen yhteydessä ja ne sisältävät tietoja Euroopan unionin kannasta sen suhteissa Venäjään ja Ukrainaan sekä Ukrainaa koskevissa neuvotteluissa, jotka tullaan käymään Yhdysvaltojen kanssa. Näiden asiakirjojen arkaluonteisuutta tukee lisäksi se kantajan suullisessa käsittelyssä esiintuoma seikka, että Suomen korkein oikeus tuomitsi kantajan siitä, että tämä oli luovuttanut Venäjän valtiolle asiakirjoja, jotka käytännöllisesti katsoen vastaavat niitä asiakirjoja, joihin vastaajana olevat toimielimet eivät sallineet hänen tutustua.

73 Toiseksi mikään ei osoita vääräksi neuvoston väitettä, jonka mukaan asiakirjat eivät olleet helposti erotettavissa eivätkä sisältäneet helposti irrotettavia osia. Tältä osin on täsmennettävä, että kantaja ei voi perustellusti väittää, että COREU-asiakirja CFSP/PRES/1239/98, joka sisältää muun muassa luonnoksen julkiseksi EU/Yhdysvallat lausunnoksi, olisi tullut luovuttaa nimenomaan julkisen luonteensa vuoksi. Se seikka, että asiakirja sisältää tietoja, joista on annettu julkinen lausunto, ei merkitse, että neuvostolla olisi velvollisuus luovuttaa tämän lausunnon luonnos, joka on jo määritelmän mukaisesti luonteeltaan puhtaasti valmisteleva ja joka siis on tarkoitettu sisäiseen käyttöön. Kuten neuvosto korosti suullisessa käsittelyssä, lausuntoluonnoksen ja lopullisen lausuntotekstin välillä on yleensä eroja, jotka ilmaisevat luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia mielipide-eroja. Lisäksi kansalaisten tiedonsaanti on riittävästi turvattu siten, että heillä on mahdollisuus tutustua lausunnon lopulliseen versioon.

74 Edellä esitetystä seuraa, että vastaajana olevien toimielinten ei voida katsoa loukanneen suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin kysymys on siitä, että on evätty oikeus tutustua asiakirjojen osiin."

Valitus

7 Mattila toteaa, että hän uudistaa valituksessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämänsä perusteet kokonaisuudessaan ja että hän oli vaatinut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta

— kumoamaan neuvoston ja komission päätökset, jotka ovat tämän valituksen kohteena

— kehottamaan neuvostoa ja komissiota harkitsemaan kantansa uudelleen ja antamaan hänelle tilaisuuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin

— antamaan hänelle tilaisuuden tutustua asiakirjoihin tai ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita

— velvoittamaan neuvoston ja komission yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

8 Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kehottamaan neuvostoa ja komissiota harkitsemaan kantansa uudelleen ja antamaan valittajalle tilaisuus tutustua asiakirjoihin, jotka on lueteltu valittajan asiakirjapyynnöissä, ja antamaan valittajalle tilaisuus tutustua asiakirjoihin tai ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden perustellusti katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita

— hylkää valituksen muilta osin perusteettomana

— velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

9 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää valituksen kokonaisuudessaan tutkimatta ja

— velvoittaa valittajan korvaamaan tästä oikeudenkäynnistä aiheutuneet kulut

tai, toissijaisesti,

— jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin siinä vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta antamaan määräyksiä toimielimille ja tutkimaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio uudelleen siltä osin kuin kysymys on itsenäisen arvioinnin periaatteen loukkaamista, harkintavallan väärinkäyttöä ja yhteistyövelvollisuuden laiminlyöntiä koskevien kanneperusteiden tutkittavaksi ottamisesta

— hylkää valituksen muilta osin ja

— velvoittaa valittajan korvaamaan tästä oikeudenkäynnistä aiheutuneet kulut.

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

10 Neuvosto katsoo, että valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat siltä osin kuin Mattila vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kehottamaan neuvostoa ja komissiota antamaan tilaisuuden tutustua ainakin riidanalaisten asiakirjojen osiin (valittajan valituskirjelmässä esittämien vaatimusten 2 ja 3 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja yhteisöjen tuomioistuin eivät voi laillisuusvalvonnan yhteydessä antaa toimielimille määräystä tai toimia niiden sijasta, ja näin on myös asioissa, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin.

11 Neuvosto lisää, että muilta osin se jättää yhteisöjen tuomioistuimen harkintaan, vastaako valitus vaatimuksia, jotka on asetettu oikeuskäytännössä, jonka mukaan valituksella ei pidä pyrkiä vain siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetty kanne tutkitaan uudelleen. Mattila pääasiallisesti vain toistaa

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämänsä argumentit, jotka on käsitelty valituksenalaisessa tuomiossa. Ainoa uusi oikeudellinen perustelu, jonka hän esittää nojautuen asiassa C-353/99 P, neuvosto vastaan Hautala 6.12.2001 annettua tuomiota (Kok. 2001, s. I-9565) edeltäneeseen julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotukseen, koskee kysymystä oikeudesta tutustua asiakirjojen osiin.

12 Komissio katsoo, että valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat. Oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset sivuutetaan valituksessa, jossa pääasiallisesti toistetaan jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esitetyt ja sen tutkimat argumentit, ja valituksella pyritään pääasiallisesti siihen, että alkuperäinen kanne tutkittaisiin uudelleen. Toisin kuin Mattila väittää, asianosaiset keskustelivat tyhjentävästi oikeasuhteisuutta ja oikeutta tutustua asiakirjojen osiin koskevista kysymyksistä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki ne mainitun tuomioistuimen 19.7.1999 asiassa T-14/98 Hautala vastaan neuvosto antamassa tuomiossa (Kok. 1999, s. II-2489) esittämien perustelujen valossa, jotka yhteisöjen tuomioistuin sittemmin vahvisti edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala antamassaan tuomiossa.

13 Komissio katsoo toissijaisesti samalla tavoin kuin neuvosto, että toisen ja kolmannen vaatimuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

14 Siltä osin kuin kysymys on väitteestä, jonka mukaan vaatimukset olisi osittain jätettävä tutkimatta, tämän tuomion 7 kohdasta käy ilmi, että Mattila vaatii valituksessaan yhteisöjen tuomioistuinta ensinnäkin kumoamaan riidanalaiset päätökset, toiseksi kehottamaan neuvostoa ja komissiota harkitsemaan kantansa uudelleen ja antamaan valittajalle tilaisuus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, sellaisina kuin ne on lueteltu valittajan 8.3.1999 päivätyissä kirjeissä, kolman-

neksi antamaan hänelle tilaisuus tutustua ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita, ja neljänneksi velvoittamaan neuvosto ja komissio yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 26 kohdassa, EY 230 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä yhteisön tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä (ks. valituksen osalta erityisesti asia C-5/93 P, DSM v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4695, 36 kohta).

16 Näin ollen valitus on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin sen toisessa ja kolmannessa vaatimuksessa pyritään siihen, että yhteisöjen tuomioistuin kehottaisi neuvostoa ja komissiota harkitsemaan kantansa uudelleen ja antamaan tilaisuuden tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin sekä antaisi valittajalle oikeuden tutustua ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita.

17 Väitettä, jonka mukaan eri valitusperusteet on jätettävä tutkimatta, käsitellään kunkin perusteen arvioinnin yhteydessä; perusteet nojautuvat ensiksi siihen, että kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe; toiseksi siihen, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin ei ole annettu eikä edes tutkittu; kolmanneksi siihen, että periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskevat pyynnöt on tutkittava asiakirjakohtaisesti, on loukattu; neljänneksi siihen, että perusteluvelvollisuus on jätetty täyttämättä, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että vastaajat esittivät riittävät, vaikkakin niukat perustelut asiakirjapyynnön hylkäämiseksi; viidenneksi siihen, että objektiivisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteita on loukattu arvioitaessa pyytäjien intressiä saada tutustua asiakirjoihin; kuudenneksi siihen, että riippumattoman uudelleenarvioinnin periaatetta on loukattu; seitsemänneksi siihen, että harkintavaltaa on käytetty väärin ja kahdeksanneksi siihen, että yhteistyövelvoitetta ei ole noudatettu.

Toinen peruste, jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin ei ole annettu eikä edes tutkittu

Asianosaisten lausumat

18 Toisessa perusteessa, joka on syytä tutkia ensiksi, Mattila arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta pääasiallisesti siitä, että se on soveltanut virheellisesti päätöksiä 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom.

19 Mattila toteaa tämän perusteen ensimmäisessä osassa, että kuten valituksenalaisen tuomion 71 kohdasta ilmenee, neuvosto ja komissio eivät olleet harkinneet mahdollisuutta antaa hänelle tilaisuutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin. Hänen mukaansa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti ollut kumoamatta riidanalaisia päätöksiä tällä perusteella ja nojautunut samassa valituksenalaisen tuomion kohdassa siihen näkemykseen, että kun otetaan huomioon vastaajana olevien toimielinten antamat selitykset ja riidanalaisten asiakirjojen luonne, nämä toimielimet eivät olisi voineet antaa tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin, vaikka ne olisivatkin suorittaneet tällaisen tutkimisen.

20 Mattila väittää tämän perusteen toisessa osassa, että on pyynnön esittäjän asia päättää, onko hänellä intressi saada pyydettyyn asiakirjaan sisältyvät tiedot, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tule päättää tästä seikasta pelkästään sen toimielimen väitteiden perusteella, jonka hallussa kyseinen asiakirja on. Mattilan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että se, että ei anneta tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin, voidaan perustella muun muassa sillä, että kyseisten asiakirjojen osat sisältävät niin vähän tietoja, että ne olisivat kantajalle hyödyttömiä (valituksenalaisen tuomion 69–71 kohta).

21 Neuvoston mukaan julkisasiamies Léger'n edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala esittämää ratkaisuehdotusta ei voida suoraan soveltaa käsiteltävänä olevaan tapaukseen, koska siinä käsitellään yleistä kysymystä oikeudesta tutustua asiakirjan osiin, kun taas nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on pohtinut pelkästään, oliko sillä, että toimielimet eivät tässä tapauksessa olleet tutkineet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, ollut vaikutusta päätökseen kieltää tutustuminen kokonaan. Kun otetaan huomioon tiedot, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella oli riidanalaisten asiakirjojen sisällöstä, mikään ei neuvoston mukaan oikeuta arvostelemaan sitä tältä osin. Neuvosto muistuttaa tässä yhteydessä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voinut määrätä riidanalaisia asiakirjoja esitettäviksi ja että sen oli turvauduttava asianosaisten esittämään kuvaukseen asiakirjojen rakenteesta ja sisällöstä, koska ensimmäisen oikeusasteen työjärjestyksen 67 artiklaan tehty muutos (EYVL L 322, 19.12.2000, s. 4), joka koski tätä kysymystä, tuli voimaan vasta 1.2.2001, kun taas istunto ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa oli pidetty 21.11.2000.

22 Valituksenalainen tuomio ei aseta kyseenalaiseksi edellä mainittua asiassa neuvosto vastaan Hautala annettua tuomiota, jonka mukaan neuvosto on velvollinen tutkimaan osittaista tutustumisoikeutta. Oikeuskäytännön mukaisesti se on tutkinut pelkästään, onko sen havaitsemalla oikeudellisella virheellä ollut vaikutusta kyseisen toimielimen suorittaman tutkimuksen tulokseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis oikein perustein päätellyt, että näin ei ollut ja että riidanalainen päätös oli näin ollen pysytettävä.

23 Neuvosto huomauttaa lisäksi, että vaikka yleisesti on pyynnön esittäneen asiana arvioida, ovatko luovutettavat kohdat hänelle hyödyllisiä, voi olla olemassa objektiivisia seikkoja, joiden perusteella on ilmeistä, että pyynnön esittäjä saisi tutustuessaan asiakirjan osaan vain sellaisia tietoja, jotka hänellä jo on. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tilanne on tällainen, minkä Mattilakin tietyssä määrin on myöntänyt. Olisi absurdia ja myös hyvän hallintotavan periaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen vastaista luovuttaa näiden asiakirjojen muokattuja kappaleita, jotka koostuisivat lähes yksinomaan tyhjistä sivuista.

24 Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on selvästi tutkinut ja noudattanut suhteellisuusperiaatetta käsiteltävänä olevan tapauksen erityisissä olosuhteissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimenomaisesti hyväksynyt Mattilan väitteen, jonka mukaan toimielinten olisi pitänyt tutkia, olisiko hänelle myönnettävä oikeus tutustua ainakin kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin (valituksenalaisen tuomion 66 kohta). Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi neuvoston väitteen siitä, että edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annettua tuomiota ei tule ottaa huomioon ja se vahvisti ja sovelsi tässä tuomiossa tehtyä analyysia sekä suhteellisuusperiaatteen että hyvän hallintotavan intressien ylläpitämisen osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

— Toisen perusteen tutkittavaksi ottaminen

25 On syytä palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 225 artiklasta, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan 1 kohdan c alakohdasta seuraa, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi (ks. mm. asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, Kok. 2003, s. I-2125, 15 kohta).

26 Näissä säännöissä asetettua perusteluvelvollisuutta ei täytä sellainen valitus, jossa vain kerrataan tai toistetaan sanasta sanaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jo esitetyt perusteet ja perustelut, sellaisetkin, joiden pohjana olevien tosiseikkojen osalta tämä tuomioistuin on tosiseikastoa määrittäessään nimenomaisesti omaksunut eri näkemyksen (ks. mm. em. asia Interporc v. komissio, tuomion 16 kohta).

27 Jos valittaja kuitenkin riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteuttaman yhteisön oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus nimittäin jäisi osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (ks. mm. em. asia Interporc v. komissio, tuomion 17 kohta).

28 Kuten tämän tuomion 18–20 kohdasta seuraa, toinen peruste täyttää edellä kuvatun perusteluvelvollisuuden.

— Toisen perusteen perusteltavuus

29 Toisen perusteen ensimmäisestä osasta on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että neuvosto ja komissio eivät tutkineet kysymyksessä olevien asiakirjojen osittaisen luovuttamisen mahdollisuutta.

30 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan nämä toimielimet ovat päätöksen 93/731/EY ja päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom nojalla ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti velvollisia tutkimaan, onko annettava mahdollisuus tutustua niihin asiakirjan osiin, joihin poikkeuksia ei sovelleta, ja jos näin ei ole, päätös, jolla on evätty oikeus tutustua asiakirjaan, on kumottava oikeudellisen virheen vuoksi (päätöksen 93/731/EY osalta ks. em. asia neuvosto v. Hautala, tuomion 21–31 kohta).

31 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa virheellisesti, että tällainen oikeudellinen virhe ei aiheuta riidanalaisten päätösten kumoamista sillä perusteella, että kun otetaan huomioon neuvoston ja komission oikeudenkäyntimenettelyn aikana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämät selitykset ja kyseisten asiakirjojen luonne, tällä virheellä ei ole ollut mitään merkitystä näiden toimielinten harkinnan tuloksen kannalta.

32 Kuten julkisasiamies on selittänyt ratkaisuehdotuksensa 59 ja 62 kohdassa, sen salliminen, että neuvosto ja komissio voisivat ilmoittaa sille, jota asia koskee, ensimmäistä kertaa vasta yhteisön tuomioistuimissa perustelut sille, että oikeutta tutustua asiakirjojen osiin ei anneta, merkitsisi päätöksissä 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom nimenomaisesti annettujen menettelyllisten takeiden tehokkaan vaikutuksen riistämistä ja sitä, että vahingoitettaisiin vakavasti asianomaisen oikeuksia, jotka edellyttävät — paitsi poikkeuksellisissa tapauksissa — että jokainen epäedullinen päätös on perusteltava, jotta se, jota asia koskee, saa tietää, onko päätös asianmukainen vai onko sen yhteydessä tehty sellaisia virheitä, joiden perusteella sen laillisuus voidaan riitauttaa (ks. erityisesti asia 195/80, Michel v. parlamentti, tuomio 26.11.1981, Kok. 1981, s. 2861, 22 kohta).

33 Pelkästään tällä perusteella Mattila voi perustellusti väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa on oikeudellinen virhe.

34 Tästä seuraa, että valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin siinä hylätään Mattilan vaatimukset riidanalaisten päätösten kumoamisesta, ilman, että on tarpeen tutkia toisen perusteen toista osaa ja muita Mattilan valituksensa tueksi esittämiä perusteita.

— Valituksenalaisen tuomion kumoamisen seuraukset

35 Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen. Se voi joko ratkaista asian lopullisesti itse, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

36 Koska käsiteltävänä oleva asia on ratkaisukelpoinen, yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee sen lopullisesti.

37 Kuten tämän tuomion 30–32 kohdasta ilmenee, riidanalaisissa päätöksissä on oikeudellinen virhe, koska ne on tehty ilman, että neuvosto tai komissio olivat tutkineet mahdollisuutta antaa tilaisuus tutustua tarkoitettujen asiakirjojen osiin.

38 Näin ollen 5.7.1999 tehty komission päätös ja 12.7.1999 tehty neuvoston päätös, joilla valittajalta evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee itse

riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdassa, jota sovelletaan 118 artiklan nojalla muutoksenhakumenettelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto ja komissio ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska valittaja on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-204/99, Mattila vastaan neuvosto ja komissio, 12.7.2001 antama tuomio kumotaan siltä osin kuin siinä hylätään Mattilan vaatimukset Euroopan yhteisöjen komission 5.7.1999 tekemän päätöksen ja Euroopan unionin neuvoston 12.7.1999 tekemän päätöksen, joilla valittajalta evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, kumoamisesta.**

2) **Mainitut päätökset kumotaan.**

3) **Valitus hylätään muilta osin.**

4) **Neuvosto ja komissio velvoitetaan korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä tammikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti