YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

30 päivänä huhtikuuta 1996 *

Asiassa C-58/94,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos ja ulkoasiainministeriön avustava oikeudellinen neuvonantaja J. W. de Zwaan, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

kantajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja G. Garzón Clariana sekä oikeudellisen yksikön virkamiehet C. Pennera ja E. Vandenbosch, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin sihteeristö, Kirchberg,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja J.-P. Jacqué ja oikeudellisen yksikön virkamies G. Houttuin, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston ylijohtaja B. Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jota tukevat

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet P. Van Nuffel ja S. Van Raepenbusch, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg

ja

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö C. de Salins ja ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiainsihteeri H. Renié,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii kumoamaan yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43), neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan, sellaisena kuin se on 6 päivänä joulukuuta 1993 tehdyssä päätöksessä 93/662/EY (EYVL L 304, s. 1) ja tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt 93/730/EY (EYVL L 340, s. 41), jos tätä asiakirjaa on pidettävä toimena, jolla on oikeudellisia vaikutuksia,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch, tuomarit

G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 10.10.1995 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat, joita ovat esittäneet Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja M. A. Fierstra; Euroopan parlamentti, asiamiehinään C. Pennera ja E. Vandenbosch; neuvosto, asiamiehinään J.-P. Jacqué ja G. Houttuin; komissio, asiamiehenään P. Van Nuffel ja Ranskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisjohtaja J.-F. Dobelle,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.11.1995 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Alankomaiden kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 10.2.1994 jättämällään hakemuksella vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43), neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan, sellaisena kuin se on 6 päivänä joulukuuta 1993 tehdyssä neuvoston päätöksessä 93/662/EY (EYVL L 304, s. 1)

ja tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt 93/730/EY (EYVL L 340, s. 41, jäljempänä käytännesäännöt), siinä tapauksessa, että katsotaan, että tämä asiakirja on toimi, jolla on oikeudellisia vaikutuksia.

2 Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevassa tiedonsaantioikeutta koskevassa julistuksessa N:o 17 (EYVL 1992 C 191, s. 101) todetaan seuraavasti: "Konferenssi katsoo, että päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan. Tämän vuoksi konferenssi suosittelee, että komissio toimittaa neuvostolle viimeistään vuonna 1993 kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja."

3 Jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten välisessä kokouksessa Birminghamissa 16.10.1992 Eurooppa-neuvosto antoi kansalaisten lähentämistä yhteisöön koskevan perusteellisen käsittelyn päätteeksi julistuksen, jonka otsikoksi annettiin "Birminghamin julistus — kansalaisiaan lähellä oleva yhteisö". Tässä julistuksessa Eurooppa-neuvosto antoi jäsenvaltioiden ulkoasiainministeriöiden tehtäväksi ehdottaa ennen Eurooppa-neuvoston joulukuussa 1992 Edinburghissa pidettävää kokousta "keinoja, joiden avulla voidaan lisätä yhteisön toimielinten toiminnan avoimuutta ja mahdollistaa, että ainakin osa neuvoston kokouksista on julkisia". Eurooppa-neuvosto kehotti myös, että "komissio saattaa päätökseen (ennen seuraavan vuoden alkua) työnsä komission ja muiden yhteisön toimielinten hallussa olevien tietojen saatavuuden lisäämiseksi" (*Euroopan yhteisöjen tiedote*, 10/1992, s. 9, liite I). Eurooppa-neuvosto toisti tämän komissiolle Birminghamissa tekemänsä kehotuksen jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten välisessä kokouksessa Edinburghissa 12.12.1992 (*Euroopan yhteisöjen tiedote*, 12/1992, s. 10, 1.5 kohta).

4 Komissio vastasi kehotukseen antamalla 5.5.1993 tiedonannon 93/C 156/05, jonka otsikkona oli "Yleisön oikeus saada tietoja toimielinten asiakirjoista" (EYVL 1993 C 156, s. 5). Tässä tiedonannossaan komissio ehdotti erityisesti, että tiedonsaantioikeutta toimielinten asiakirjoista pidettäisiin yleisenä periaatteena tiettyjä

poikkeuksia lukuun ottamatta. Komissio ehdotti myös tiettyjä vähimmäisedellytyksiä ja perusperiaatteita tiedonsaantioikeutta koskevan yhtenäisen käytännön toteuttamiseksi. Lopuksi komissio kehotti muita toimielimiä toimimaan yhteistyössä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja ehdotti, että tiedonsaantioikeutta koskevat yhteiset ratkaisut vahvistetaan toimielinten välisellä sopimuksella.

5 Komission 2.6.1993 päivätyn tiedonannon 93/C 166/04 liitteessä II, jonka otsikkona oli "Avoimuus yhteisössä" (EYVL C 166, s. 4), komissio hahmotteli tiedonsaantioikeuden perusperiaatteet ja edellytykset voidakseen keskustella niistä myöhemmin muiden toimielinten kanssa.

6 Jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten välisessä kokouksessa Kööpenhaminassa 22.6.1993 Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa ja komissiota "jatkamaan työtään pitäen periaatteenaan kansalaisten mahdollisimman täyden tiedonsaantioikeuden turvaamista. Tavoitteena pitäisi olla kaikkien tarvittavien toimien toteuttaminen vuoden 1993 loppuun mennessä" (*Euroopan yhteisöjen tiedote*, 6/1993, s. 16, I.22 kohta).

7 Tällaisessa tilanteessa neuvosto ja komissio antoivat yhdessä 6.12.1993 käytännesäännöt, joissa luetellaan periaatteet yleisön oikeudesta saada tietoja näiden toimielinten hallussa olevista asiakirjoista ja velvoitetaan kumpikin toimielin toteuttamaan nämä periaatteet erityisin lainsäädäntötoimin 1.1.1994 mennessä.

8 Neuvosto hyväksyi samana päivänä tekemällään päätöksellä 93/662 työjärjestyksensä, jonka 22 artiklassa, sellaisena kuin se on voimassa 7.12.1993 lähtien, todetaan, että "neuvosto vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaan yleisö saa tutustua niihin neuvoston asiakirjoihin, joiden julkistamisesta ei ole vakavia tai haitallisia seurauksia".

9 Neuvosto teki perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan, jossa se valtuutetaan antamaan työjärjestyksensä ja työjärjestyksen edellä mainitun 22 artiklan nojalla päätöksen 93/731 käytännesäännöissä mainittujen periaatteiden toteuttamiseksi. Tämä päätös tuli sen 10 artiklan mukaisesti voimaan 1.1.1994.

10 Päätöksen 93/731 1 artiklan 1 kohdassa määrätään, että yleisöllä on oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin tässä päätöksessä määrätyin edellytyksin. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvoston asiakirjalla tarkoitetaan "käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa tekstiä, joka sisältää olemassa olevaa tietoa ja joka on neuvoston hallussa, jollei 2 artiklan 2 kohdasta muuta johdu." Päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos pyynnössä tarkoitetun asiakirjan on laatinut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltio, muu yhteisöjen toimielin tai laitos taikka muu kansallinen tai kansainvälinen toimielin, pyyntö on esitettävä neuvoston sijasta suoraan asiakirjan laatijalle. Saman 2 artiklan 1 kohdassa määrätään ne muotosäännöt, joiden mukaisesti pyyntö on esitettävä. 3 artiklassa täsmennetään, että pyynnön kohteena olevaan asiakirjaan voi tutustua paikan päällä tai siitä voidaan lähettää kopio.

11 Päätöksen 4 artiklan 1 kohdassa luetellaan syyt, joiden perusteella asiakirjoihin tutustuminen voidaan kieltää. Oikeutta tutustua asiakirjaan ei ole, jos sen julkistamisesta "voi aiheutua haittaa

— julkisen edun turvaamiselle (yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, vakaa rahan arvo, asian käsittely tuomioistuimessa, tarkastus tai tutkinta)

— yksityisyyden suojalle

— liikesalaisuuden turvaamiselle

— yhteisön taloudellisten etujen turvaamiselle

— asiakirjan luottamuksellisuudelle, joka perustuu tiedon antaneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyyntöön tai tiedon antaneen jäsenvaltion lainsäädäntöön."

Päätöksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvostolle annetaan lisäksi mahdollisuus kieltäytyä asiakirjan luovuttamisesta neuvoston päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi.

12 Päätöksen 5—7 artikla koskee toimivaltaisen viranomaisen vastausta asiakirjoja koskeviin pyyntöihin sekä määräaikaa ja muotoa, jossa vastaus on esitettävä, samoin kuin vastaukseen liittyviä oikeusvaikutuksia. Jos pyyntö hylätään, pyynnön esittäjälle on annettava tieto perustamissopimuksen 138 e ja 173 artiklan sisällöstä, joissa säädetään edellytyksistä asian saattamiseksi oikeusasiamiehen käsiteltäväksi ja yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamasta laillisuusvalvonnasta neuvoston toimia kohtaan. Jos vastausta ei anneta, tätä pidetään kielteisenä päätöksenä.

13 Päätöksen 93/731 8 artiklan mukaisesti tätä päätöstä sovelletaan ottaen aiheellisella tavalla huomioon luottamuksellisena pidetyn tiedon suojaamista koskevat määräykset.

Euroopan parlamentin väliintulo

14 Neuvosto vaatii, että parlamentin väliintulohakemus Alankomaiden hallituksen tueksi hylätään kokonaisuudessaan, koska siinä tuetaan pääasiallisesti väitettä lainsäädäntötyön avoimuutta koskevan periaatteen rikkomisesta ja se koskee neuvoston asiakirjoihin tutustumisesta annettujen sääntöjen sisältöä ja soveltamista, kun taas kantajana oleva hallitus väittää, että neuvoston toimet ulottuvat tämän toimielimen sisäisten asioiden järjestämistä pidemmälle ja että niillä tavoitellaan pidemmälle ulottuvia oikeudellisia vaikutuksia.

15 Neuvosto vaatii toissijaisesti, että parlamentin väliintulohakemus hylätään vain siltä osin kuin hakemuksen kohde ja sen tueksi esitetyt perusteet ovat erilaiset kuin Alankomaiden hallituksen nostamassa kanteessa.

16 Tällaisia väitteitä ei voida hyväksyä.

17 Parlamentin väitteessä tuetaan asiallisesti sitä, että neuvosto on omavaltaisesti päättänyt, kuinka laajasti yleisöllä on oikeus tutustua neuvoston lainsäädäntötoimiin, sillä oikeus tutustua sen hallussa oleviin asiakirjoihin on perustunut neuvoston sisäisten asioiden järjestämistä koskevaan toimivaltaan ja että se on näin ollen käyttänyt väärin sille perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdassa myönnettyä toimivaltaa.

18 Tältä osin parlamentti toteaa, että vaikka toimielimillä on toimivalta tehdä omien sisäisten asioidensa järjestämiseen liittyviä asianmukaisia toimia niiden moitteettoman toiminnan ja käyttämien menettelyiden sujuvuuden varmistamiseksi, lainsäädäntöprosessin avoimuutta koskeva periaate ja siihen välttämättä sisältyvä oikeus saada tutustua lainsäädännöllisiin asiakirjoihin ovat demokratian välttämättömiä edellytyksiä eikä niitä voida sen vuoksi pitää toimielinten sisäisten asioiden järjestämiseen kuuluvina kysymyksinä. Tältä osin parlamentti muistuttaa yhteisön oikeusjärjestyksen kansanvaltaisuudesta. Parlamentin mukaan avoimuutta koskeva vaatimus on jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteisiin kuuluva yhteinen yleinen periaate, joka on vakiintunut myös yhteisön oikeudessa. Lopuksi parlamentti toteaa, että tiedonsaantioikeus, jonka välittömänä seurauksena on oikeus tutustua asiakirjoihin, on kansainvälisoikeudellisissa asiakirjoissa tunnustettu yksilön perusoikeus.

19 Lisäksi päätöksessä 93/731 ja käytännesäännöissä ei kunnioiteta parlamentin mukaan lainsäädäntötoiminnan avoimuusperiaatteen eikä lainsäädännöllisiin asiakirjoihin tutustumisoikeuden toteuttamisen keskeisiä edellytyksiä, mikä vahvistaa sen, että neuvosto on käsitellyt edellä mainittua perustavanlaatuista periaatetta koskevaa säännöstöä sisäisten asioidensa järjestämiseen liittyvänä kysymyksenä ja se on näin ylittänyt sille perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdassa annetun

toimivallan. Tämän vuoksi päätöksen 93/731 4 artiklassa neuvostolle annettu mahdollisuus kieltäytyä kokonaan asiakirjan luovuttamisesta päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi tekee tyhjäksi 1 artiklassa ilmaistun yleisen periaatteen ja rikkoo lainsäädäntötyön avoimuuden periaatetta sellaisena kuin se on taattu jäsenvaltioissa. Samat huomautukset koskevat päätöksen 7 artiklaa, jossa määrätään, että jos tiedonsaantipyynnöstä on kieltäydytty tai siihen ei ole vastattu, mikä katsotaan kielteiseksi päätökseksi, pyynnön esittäjä voi tietyn määräajan kuluessa pyytää asian käsittelemistä uudelleen toimielimen kannan muuttamiseksi. Parlamentin mukaan tällainen määräys epää kansalaisilta yhden moniarvoisuuteen perustuvan demokratian perusoikeuksista puhtaasti muodollisella perusteella. Lisäksi päätöksen 93/731 3 artiklan 3 kohta rajoittaa lainsäädäntöä koskevien ja siis julkisten asiakirjojen myöhempää käyttöä estämällä niiden kaupallisen levittämisen, koska siinä määrätään, että asiakirjaa ei saa ilman pääsihteerin lupaa jäljentää tai välittömästi myymällä luovuttaa sitä edelleen kaupallisessa tarkoituksessa.

20 Tältä osin on muistutettava, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti "väliintulokirjelmässä saadaan esittää vain jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia".

21 Vaikka parlamentin väliintulohakemus perustuu osittain eri perusteisiin kuin mitä kantajana oleva hallitus on esittänyt, kuten tämän tuomion 17—19 kohdasta käy ilmi, parlamentin tarkoituksena on kuitenkin kaikesta huolimatta ollut osoittaa näillä perusteilla, niin kuin kantajana oleva hallitus on tehnyt, että neuvosto on ylittänyt perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdassa sille annetun sisäisten asioidensa järjestämistä koskevan toimivallan käyttäessään tätä artiklaa riidanalaisen säännöstön perusteena.

22 Koska väliintulohakemuksen tarkoituksena on siis tukea jonkin asianosaisen vaatimuksia, väliintulo on hyväksyttävä.

Kanne

Käytännesäännöt

23 Kantajana oleva hallitus katsoo, että käytännesäännöt eivät ole sellainen toimi, jolla on oikeudellisia vaikutuksia, koska se ei ole EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitettu toimi eikä muualla perustamissopimuksissa määrätty toimi, vaan käytäntöä koskeva asiakirja, johon kirjataan komission ja neuvoston sopimat menettelytavat. Alankomaiden hallitus täsmentää kuitenkin, että siinä tapauksessa, että käytännesääntöjen katsottaisiin olevan itsenäinen päätös, jolla on oikeudellisia vaikutuksia, nämä säännöt pitäisi kumota, koska niissä ei mainita EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan edellyttämällä tavalla niiden oikeudellista perustaa.

24 On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (ks. erityisesti asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995, s. I-1651, 20 kohta) kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista sellaisista toimielinten säännöksistä ja määräyksistä, joiden tarkoituksena on luoda oikeudellisia vaikutuksia, näiden säännösten ja määräysten luonteesta tai muodosta riippumatta.

25 Kuten käy ilmi erityisesti käytännesääntöjen johdanto-osasta ja niiden toiseksi viimeisestä kohdasta, jonka otsikkona on "Täytäntöönpano", nämä käytännesäännöt ovat komission ja neuvoston välinen sopimus niistä periaatteista, joilla säännellään oikeutta saada tutustua näiden kahden toimielimen asiakirjoihin ja samalla niissä kehotetaan näitä toimielimiä toteuttamaan kyseessä olevat periaatteet erityisin lainsäädäntötoimin.

26 Tästä syystä käytännesäännöt ainoastaan ennakoivat myöhemmin tehtäviä päätöksiä, joiden tarkoituksena on käytännesäännöistä poiketen luoda oikeudellisia vaikutuksia. Käytännesäännöissä hahmotellaan ne yleiset linjat, joiden pohjalta komissio ja neuvosto päättävät niiden hallussa olevien asiakirjojen luottamuksellisuuteen ja niistä tiedottamiseen liittyvistä toimenpiteistä, ja niillä estetään siten suuret eroavuudet näiden toimielinten myöhemmissä käytännöissä.

27 Koska kyseinen toimi on vapaaehtoisesta yhteistyöstä annettu ilmaisu eikä sen tarkoituksena siten ole luoda oikeudellisia vaikutuksia, kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee käytännesääntöjä.

Päätös 93/731

28 Alankomaiden hallitus tuo esille ensinnäkin, että neuvosto on tehnyt päätöksen 93/731 virheellisesti perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan ja työjärjestyksensä 22 artiklan perusteella, jotka koskevat kumpikin ainoastaan neuvoston sisäisten asioiden järjestämistä.

29 Alankomaiden hallituksen mukaan riidanalainen päätös ylittää laajasti neuvoston sisäisten asioiden järjestämisestä ja hallinnoinnista annettujen sääntöjen soveltamisalan ja sen tarkoituksena on nimenomaisesti ollut saada aikaan kansalaisiin ulottuvia oikeudellisia vaikutuksia. Kantajana oleva hallitus toteaa tältä osin, että yleisön oikeus saada tutustua neuvoston asiakirjoihin on päätöksen perusperiaate (1 artikla) ja että päätös voi saada aikaan oikeudellisia vaikutuksia yksityisille oikeussubjekteille erityisesti silloin, kun esitetään pyyntöjä saada tutustua asiakirjaan (2 artikla) tai silloin, kun nämä pyynnöt hylätään (4 artikla) samoin kuin sillä perusteella, että päätöksiin olla luovuttamatta asiakirjasta tietoja on mahdollista hakea muutosta (7 artikla).

30 Vaikka Alankomaiden hallitus myöntää, että sisäisillä toimilla voi poikkeuksellisesti olla ulkoisia vaikutuksia, se katsoo, että silloin kun säännösten tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, niitä ei voida antaa sellaisten säännösten perusteella, joissa neuvostolle annetaan toimivalta tehdä sen sisäisten asioiden järjestämistä ja sen sisäistä toimintaa koskevia toimia.

31 Tältä osin Alankomaiden hallitus toteaa, että parlamentti korostaa väliintulohakemuksessaan perustellusti yhteisön oikeusjärjestyksen demokraattisuutta ja sitä, että avoimuus on kansanvaltaisen järjestelmän perustavanlaatuinen ominaispiirre. Tämä

vahvistaa Alankomaiden hallituksen mukaan sen, että neuvosto on katsonut virheellisesti, että yleisön perusoikeus tiedonsaantiin, jonka turvaamiseksi säännöksissä on asetettava tarvittavat takeet, on sen sisäisten asioiden järjestämistä koskeva kysymys.

32 Toiseksi Alankomaiden hallitus tuo esille, että koska kyseisen sääntelyn ala on niin tärkeä ja koska tämän vuoksi myös parlamentin väliintulo on tarpeellinen, neuvoston kanta, jonka mukaan hallinnon avoimuutta koskeva kysymys on kahden toimielimen välinen asia ja parlamentti voidaan sulkea sen ulkopuolelle, loukkaa myös EY:n perustamissopimuksen 4 artiklassa määriteltyä toimielinten välistä toimivallanjakoa.

33 Alankomaiden hallituksen perusteluita ei voida hyväksyä.

34 On muistutettava heti aluksi, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 14 ja 15 kohdassa, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita yleisölle taataan oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin perustuslain tai lain tasoisina periaatteina.

35 Tähän voidaan lisätä, että tämän oikeuden merkitys on vahvistettu useita kertoja yhteisössä, erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevassa tiedonsaantioikeutta koskevassa julistuksessa N:o 17, jossa tämä oikeus liitetään toimielinten toiminnan kansanvaltaisuuteen. Lisäksi Eurooppaneuvosto on useaan kertaan kehottanut neuvostoa ja komissiota huolehtimaan tämän oikeuden toteuttamisesta, kuten tämän tuomion 3 ja 6 kohdasta käy ilmi.

36 Neuvosto on katsonut tarpeelliseksi muuttaa aiemmin salaisuusperiaatteeseen perustuneita sisäisten asioidensa järjestämistä koskevia sääntöjä sopeutuakseen kehitykseen, jossa on nähtävissä yksityisten oikeussubjektien asteittain vakiintunut oikeus saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

37 On todettava, että niin kauan kuin yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut yleisiä säännöksiä yleisön oikeudesta saada tutustua yhteisön toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, toimielinten on päätettävä tällaisten pyyntöjen käsittelyä koskevista toimenpiteistä sellaisen sisäisten asioidensa järjestämistä koskevan toimivallan nojalla, jonka perusteella ne voivat tehdä asianmukaisia toimia niiden sisäisen toiminnan takaamiseksi hyvän hallintotavan mukaisesti.

38 Vaikka päätöksellä 93/731 on kolmansiin ulottuvia oikeudellisia vaikutuksia, ei voida asettaa kyseenalaiseksi sitä, että kyseessä on sisäinen toimi. Mikään ei estä sitä, että toimielimen toiminnan sisäisten asioiden järjestämistä koskevilla säännöksillä voidaan saada aikaan tällaisia vaikutuksia (ks. tältä osin erityisesti asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto, tuomio 7.5.1991, Kok. 1991, s. I-2069, 49 ja 50 kohta; asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994, Kok. 1994, s. I-2555, 75 ja 76 kohta).

39 Tästä johtuen tällä hetkellä voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan neuvostolla on toimivalta päättää toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on huolehtia sen hallussa olevia asiakirjoja koskevista tiedonsaantipyynnöistä.

40 Koska neuvosto on siis voinut pätevästi tehdä päätöksen 93/731 perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan nojalla, toisin kuin Alankomaiden hallitus väittää, neuvosto ei ole käyttänyt väärin perustamissopimuksessa edellytettyä menettelyä huolehtiakseen käsiteltävänä olevassa asiassa esillä olevista velvoitteistaan eikä se siten ole käyttänyt väärin harkintavaltaansa (ks. erityisesti asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. I-2019).

41 Toimielinten välistä toimivallanjakoa koskevan kanneperusteen osalta riittää, kun todetaan, että koska riidanalainen päätös on sellainen toimi, jonka neuvosto voi tehdä sisäisten asioidensa järjestämistä koskevan toimivallan perusteella, se seikka, että neuvosto ei ole ottanut parlamenttia mukaan päätöksentekoon, ei voi loukata parlamentin oikeuksia, joihin kuuluu osallistuminen lainsäädäntötoimien valmisteluun perustamissopimuksissa määrätyissä tapauksissa (ks. erityisesti asia C-70/88, parlamentti v. komissio, tuomio 22.5.1990, Kok. 1990, s. I-2041, 21 ja 28 kohta).

Neuvoston työjärjestyksen 22 artikla

42 Alankomaiden hallitus väittää, että työjärjestyksen muutetun 22 artiklan tarkoituksena on mennä selvästi pidemmälle kuin neuvoston sisäisten asioiden järjestämistä koskevissa säännöissä, joten 22 artikla ei voi olla osa tällaisia sääntöjä, joilla pyritään ainoastaan sääntelemään toimielimen sisäisten asioiden järjestämistä ja hallintoa. Tämän vuoksi neuvosto on Alankomaiden hallituksen mukaan rikkonut perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohtaa, EHTYn perustamissopimuksen 30 artiklan 3 kohtaa ja Euratomin perustamissopimuksen 121 artiklan 3 kohtaa tai ainakin se on ylittänyt sille näissä määräyksissä annetun toimivallan.

43 Tätä kanneperustetta ei voida hyväksyä. Riittää, kun viitataan tämän tuomion 34—39 kohtaan, josta käy ilmi, että toimielimellä on tällä hetkellä voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan oman toimintansa järjestämiseen kuuluva toimivalta tehdä riidanalaiset toimet.

44 Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

45 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt vaatimuksensa ja neuvosto on vaatinut, että se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, Alankomaiden kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti väliintulijoina oikeudenkäyntiin osallistuneiden Ranskan tasavallan, Euroopan parlamentin ja Euroopan yhteisöjen komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Ranskan tasavalta, Euroopan parlamentti ja Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä huhtikuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti