JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

22 päivänä kesäkuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi yhdistetyissä asioissa T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, José Maria Sison vastaan neuvosto, 26.4.2005 antamallaan tuomiolla [2] valittajan kanteen niiden kolmen neuvoston päätöksen kumoamiseksi, joilla valittajalta evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin, joiden perusteella neuvosto teki päätöksen hänen sisällyttämisestään niiden henkilöiden luetteloon, joihin sovelletaan asetuksen (EY) N:o 2580/2001 [3] 2 artiklan 3 kohdassa säädettyjä erityisiä rajoittavia toimia terrorismin torjumiseksi. Tällä valituksellaan valittaja pyrkii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion kumoamiseen.

2. Tämän valituksen ohella valittaja on nostanut EY 230 artiklan nojalla kanteen sen neuvoston päätöksen 2002/974 osittaiseksi kumoamiseksi, jolla hänen nimensä säilytettiin niiden henkilöiden luettelossa, joihin kohdistetaan asetuksella N:o 2580/2001 käyttöön otettu omaisuuden jäädyttäminen. Tällä kanteellaan valittaja pyrkii lisäksi asetuksen N:o 2580/2001 toteamiseen EY 241 artiklan nojalla pätemättömäksi ja korvausten myöntämiseen EY 235 ja EY 288 artiklan perusteella. Tämä asia on kirjattu numerolla T-47/03, ja sen käsittely on parhaillaan vireillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. [4]

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [5] 2 artiklan 1 ja 3–6 kohdassa, jotka koskevat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi,

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Kok. 2005, s. II-1429.

3 – Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi 27 päivänä joulukuuta 2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001 (EYVL 2002, L 344, s. 70).

4 – EUVL 2003, C 101, s. 41.

5 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

kuvataan asetuksen henkilöllistä ja aineellista soveltamisalaa seuraavasti:

"1. Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

– –

3. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.

4. Yleisön on saatava tutustua asiakirjoihin joko kirjallisen hakemuksen perusteella tai suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 9 artiklan soveltamista. Erityisesti lainsäädäntömenettelyn yhteydessä laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin on voitava tutustua suoraan 12 artiklan mukaisesti.

5. Arkaluonteisiksi 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti luokiteltuihin asiakirjoihin sovelletaan kyseisen artiklan mukaista erityismenettelyä.

6. Tämä asetus ei rajoita kansainvälisen oikeuden välineisiin tai toimielinten niiden täytäntöönpanemiseksi antamiin säädöksiin perustuvaa yleisön oikeutta tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin."

4. Poikkeukset, joita sovelletaan oikeuteen saada tutustua yhteisön toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, luetellaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa. Esillä olevassa asiassa seuraavat säännökset ovat merkityksellisiä:

"1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

– yleistä turvallisuutta,

– – –

– kansainvälisiä suhteita,

– – –

– –

2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

– tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa,

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa,

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa,

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

5. Jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta.

6. Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.

– –"

5. Asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklaan sisältyvät seuraavat arkaluonteisten asiakirjojen käsittelyä koskevat säännökset:

"1. Arkaluonteisia ovat asiakirjat, jotka ovat peräisin toimielimistä tai niiden virastoista, jäsenvaltioista tai kolmansista maista tai kansainvälisistä järjestöistä ja joiden turvaluokitus on 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' tai 'CONFIDENTIEL' kyseisen toimielimen niiden sääntöjen mukaisesti, joilla suojellaan Euroopan unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion olennaisia etuja 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla aloilla, erityisesti yleisen turvallisuuden, puolustuksen ja sotilasasioiden osalta.

– –

3. Arkaluonteinen asiakirja kirjataan rekisteriin tai luovutetaan vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin.

4. Toimielimen, joka päättää olla antamatta arkaluonteista asiakirjaa tutustuttavaksi, on perusteltava päätöksensä siten, että 4 artiklassa suojattuja etuja ei vahingoiteta.

– –"

III Tosiseikat

6. Tämän asian tosiseikoista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on laatinut valituksenalaisen tuomion 2–7 kohdassa seuraavan yhteenvedon:

"2. Euroopan unionin neuvosto teki 28.10.2002 päätöksen 2002/848/EY tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta ja päätöksen 2002/460/EY kumoamisesta (EYVL L 295, s. 12). Kantaja on kyseisessä päätöksessä sisällytetty sellaisten henkilöiden luetteloon, joihin kohdistetaan mainitulla asetuksella käyttöön otettu varojen ja rahoituksen lähteiden jäädyttäminen (jäljempänä riidanalainen luettelo). Tätä luetteloa on päivitetty muun muassa 12.12.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/974/EY (EYVL L 337, s. 85) ja 27.6.2003 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2003/480/EY (EUVL L 160, s. 81), joilla kumottiin edelliset päätökset ja luotiin uusi luettelo. Kantajan nimi on säilytetty luettelossa jokaisen muutoksen yhteydessä.

3. Kantaja pyysi asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti 11.12.2002 päivätyllä kirjeellä oikeutta tutustua asiakirjoihin, joiden perusteella neuvosto teki päätöksen 2002/848, ja ilmoitusta siitä, mitkä valtiot olivat toimittaneet tiettyjä asia-

kirjoja tältä osin. Kantaja pyysi 3.2.2003 päivätyllä kirjeellä oikeutta tutustua kaikkiin uusiin asiakirjoihin, joiden perusteella neuvosto teki päätöksen 2002/974, jolla kantaja säilytettiin riidanalaisessa luettelossa, ja ilmoitusta siitä, mitkä valtiot olivat toimittaneet tiettyjä asiakirjoja tältä osin. Kantaja pyysi 5.9.2003 päivätyllä kirjeellä erityisesti oikeutta tutustua pysyvien edustajien komitean (Coreper) pöytäkirjaan 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP, joka koskee päätöstä 2003/480, sekä kaikkiin asiakirjoihin, jotka neuvostolle on toimitettu ennen päätöksen 2003/480 tekemistä ja joissa perustellaan kantajan sisällyttämistä ja säilyttämistä riidanalaisessa luettelossa.

4. Neuvosto epäsi kantajalta kunkin mainitun pyynnön osalta osittaisenkin oikeuden tutustua asiakirjoihin 21.1.2003, 27.2.2003 ja 2.10.2003 päivätyillä päätöksillä (jäljempänä ensimmäinen epäävä päätös, toinen epäävä päätös ja kolmas epäävä päätös).

5. Ensimmäisen ja toisen epäävän päätöksen osalta neuvosto totesi, että ne tiedot, joiden perusteella se teki päätökset riidanalaisen luettelon luomisesta, sisältyivät Coreperin 23.10.2002 päivättyyn pöytäkirjaan (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) ja 4.12.2002 päivättyyn pöytäkirjaan (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), jotka molemmat on luokiteltu luokituksella 'EU LUOTTAMUKSELLINEN'.

6. Neuvosto epäsi oikeuden tutustua kyseisiin pöytäkirjoihin vedoten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäiseen ja kolmanteen luetelmakohtaan. Neuvosto totesi yhtäältä, että '[kyseisten pöytäkirjojen sisällön] ja jäsenvaltioiden terrorismin torjuntaan osallistuvien viranomaisten hallussa olevien tietojen ilmaiseminen mahdollistaisi sen, että sellaiset henkilöt, ryhmät ja yhteisöt, joita kyseiset tiedot koskevat, voisivat haitata kyseisten viranomaisten toimintaa, ja se vahingoittaisi näin ollen vakavasti yleistä turvallisuutta koskevaa yleistä etua'. Neuvosto totesi toiseksi, että 'kyseisten tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi myös yleisen edun turvaamista kansainvälisten suhteiden osalta, koska terrorismin torjunnassa toteutetut toimet koskevat myös kolmansia valtioita'. Neuvosto epäsi oikeuden tutustua kyseisiin tietoihin edes osittain, minkä se perusteli sillä, että 'edellä mainitut poikkeukset koskevat niitä kokonaisuudessaan'. Neuvosto kieltäytyi lisäksi ilmoittamasta, mitkä valtiot olivat toimittaneet asiaa koskevia tietoja, ja totesi, että "kyseisten tietojen taustalla olevat viranomaiset ovat sen jälkeen, kun niiltä on tiedusteltu asiaa asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vastustaneet pyydettyjen tietojen ilmaisemista".

7. Kolmannen epäävän päätöksen osalta neuvosto totesi ensiksi, että kantajan pyyntö koski samaa asiakirjaa, johon häneltä oli evätty oikeus tutustua

ensimmäisellä epäävällä päätöksellä. Neuvosto vahvisti ensimmäisen epäävän päätöksensä ja totesi lisäksi, että oikeus tutustua pöytäkirjaan 13 441/02 oli evättävä myös tuomioistuinkäsittelyyn liittyvän poikkeuksen perusteella (asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta). Neuvosto myönsi tämän jälkeen, että se oli virheellisesti ilmoittanut, että pöytäkirja 11 311/03 oli päätöksen 2003/480 kannalta relevantti asiakirja. Neuvosto totesi tältä osin, ettei se ollut saanut muuta tietoa tai asiakirjaa, jonka perusteella päätös 2002/848 olisi kantajan osalta kumottava."

IV Asianosaisten vaatimukset

7. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi asioissa T-110/03 ja T-150/03 esitetyt kanteet perusteettomina. Asiassa T-405/03 se katsoi, että kanne jätetään osittain tutkimatta ja hylätään muilta osin.

8. Valittaja vaatii jäljempänä esitetyistä syistä, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (toinen jaosto) 26.4.2005 yhdistetyissä asioissa T-110/03, T-150/03 ja T-405/03 antaman tuomion

– kumoaa EY 230 artiklan nojalla seuraavat päätökset, jotka koskevat oikeutta tutustua seuraaviin asiakirjoihin: a) neuvoston päätös 27.2.2003 (06/c/01/03): neuvoston 27.2.2003 antama vastaus, annettu tiedoksi hakijan edustajalle 28.2.2003, Jan Fermonin faksitse 3.2.2002 lähettämään asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyyn uudistettuun hakemukseen; b) neuvoston päätös 21.1.2003 (41/c/01/02): neuvoston 21.1.2003 antama vastaus, annettu tiedoksi hakijan edustajalle 23.1.2003, Jan Fermonin faksitse 11.12.2002 lähettämään asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyyn uudistettuun hakemukseen ja c) neuvoston päätös 2.10.2003 (36/c/02/03): neuvoston 2.10.2003 antama vastaus Jan Fermonin neuvostolle faksitse 5.9.2003 lähettämään asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyyn uudistettuun hakemukseen (2/03), joka kirjattiin neuvoston pääsihteeristössä 8.9.2003

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

9. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen perusteettomana ja

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Valitusperusteet

10. Valittaja esittää viisi valitusperustetta, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

1) Rajoittaessaan perusteettomasti laillisuusvalvontaansa tutkiessaan neuvoston epääviä päätöksiä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut EY 220, ET 225 ja EY 230 artiklaa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklassa vahvistettuja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita sekä loukannut puolustautumisoikeuksia.

2) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen niistä poikkeuksista, joita sovelletaan (osittaiseen) oikeuteen tutustua asiakirjoihin, tekemä tulkinta johtaa tosiasiallisesti neuvoston yksinomaiseen harkintavaltaan ja siihen, että oikeus tutustua asiakirjoihin evätään kokonaisuudessaan, ja näin ollen se on EU 1 artiklan toisen kohdan ja EU 6 artiklan 1 kohdan, EY 255 artiklan ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 4 artiklan 6 kohdan sekä EY 220, EY 225 ja EY 230 artiklan vastainen.

3) Hyväksyessään ne lyhyet ja kaavamaiset perustelut, jotka neuvosto on esittänyt pyydettyjen asiakirjojen (osittaisenkin) tutustumisoikeuden epäämiselle, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut EY 253 artiklassa vahvistettua perusteluvelvollisuutta.

4) Rajoittaessaan pyynnön luonnetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut EY 255 artiklassa taattua oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa taattua syyttömyysolettamaa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa taattua tehokasta oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen oikeuksien loukkaamista vastaan.

5) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohtaa ja 9 artiklan 3 kohtaa katsoessaan, että nämä säännökset koskevat ainoastaan "asiakirjoja" ja että neuvosto on näin ollen kieltäytynyt perustellusti paljastamasta sitä, mitkä jäsenvaltiot ovat toimittaneet asiakirjoja silloin, kun nämä valtiot ovat tätä paljastamista vastustaneet.

VI Arviointi

A *Alustava huomautus*

11. Haluan heti aluksi huomauttaa, että siltä osin kuin valittaja vaatii, että yhteisöjen

tuomioistuin kumoaa neuvoston päätökset, joissa evätään oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, tämä vaatimus on sen esittämistavan vuoksi hylättävä tutkittavaksi ottamisen edellytysten selvän puuttumisen vuoksi, kun otetaan huomioon, että valituksen kohteena voi olla ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio. [6]

12. Toiseksi on huomautettava, että koska niitä perusteita, jotka on esitetty asioissa T-150/03 ja T-405/03 nostettujen kanteiden hylkäämiselle, ei ole valittajan valitusperusteissa kyseenalaistettu, on katsottava, että tämä valitus koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-110/03 antamaa tuomiota, joka liittyy ensimmäiseen epäävään päätökseen.

B *Ensimmäinen valitusperuste: EY 220, EY 225 ja EY 230 artiklan rikkominen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa taatun puolustautumisoikeuden loukkaaminen*

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

13. Sen osalta mikä on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvontavallan ulottuvuus sen tutkiessa niiden neuvoston päätösten laillisuutta, joissa neuvosto on evännyt tutustumisoikeuden asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa lueteltujen pakottavien poikkeuksien perusteella, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut seuraavaa:

"46. Sen osalta, mikä on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvontavallan ulottuvuus sen tutkiessa epäävän päätöksen laillisuutta, on huomattava, että – – asiassa Hautala vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa [7] – – ja – – asiassa Kuijer vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa [8] – – ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi neuvostolle laajan harkintavallan sellaisen epäävän päätöksen osalta, joka perustui – kuten osittain tässä asiassa – kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamiseen. – – asiassa Kuijer vastaan neuvosto annetussa tuomiossa tällainen harkintavalta myönnettiin toimielimelle sellaisessa tapauksessa, että tämä perustelee asiakirjoihin tutustumista koskevan epäävän päätöksensä vedoten yleisen edun turvaamiseen ylipäätään. Näin ollen toimielimillä on laaja harkintavalta sellaisilla aloilla, jotka liittyvät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyihin, yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeviin pakottaviin poikkeuksiin.

47. Tästä seuraa, että valvonta, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin harjoittaa suhteessa toimielinten sellaisiin

6 – Ks. esim. asia C-199/92 P, Hüls v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4287, 92 kohta) ja asia C-198/99 P, Ensidesa v. komissio, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11111, 32 kohta).

7 – Asia T-14/98, Hautala v. neuvosto, tuomio 19.7.1999 (Kok. 1999, s. II-2489, 71 kohta).

8 – Asia T-211/00, Kuijer v. neuvosto, tuomio 7.2.2002 (Kok. 2002, s. II-485, 53 kohta).

päätöksiin, joilla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyjen yleistä etua koskevien poikkeusten perusteella, rajoittuu sen tarkistamiseen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin (ks. vastaavasti – – asia Hautala v. neuvosto, valitusasteessa vahvistetun tuomion 71 ja 72 kohta, ja – – asia Kuijer v. neuvosto, tuomion 53 kohta)."

2. Valittaja

14. Valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä mainituissa kohdissa rajoittanut virheellisesti valvontavaltaansa tutkiessaan niiden neuvoston päätösten laillisuutta, joissa evätään oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, sitä kautta, että se on katsonut, että neuvostolla on laaja harkintavalta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyihin yleiseen etuun liittyviin perusteisiin vedotessaan, ja sitä kautta, että se on tällä perusteella päätellyt, että sen oma tehtävä rajoittuu vain sen tarkistamiseen, onko menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta noudatettu, pitävätkö tosiseikat asiallisesti paikkansa ja onko tosiseikkoja arvioitu ilmeisen virheellisesti ja onko harkintavaltaa käytetty väärin. Tämä tulkinta, joka johtaa siihen, että neuvostolla on rajaton harkintavalta soveltaessaan poikkeusta yleiseen etuun liittyvien syiden perusteella, on yhteisön lainsäätäjän tahdon vastainen; yhteisön lainsäätäjän tavoitteenahan oli taata epäävien päätösten osalta täydellinen laillisuusvalvonta avoimuuden varmistamiseksi. Valittaja viittaa tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 67 artiklan 3 kohtaan, [9] jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle annetaan mahdollisuus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

15. Valittaja huomauttaa, että hänen asiansa on erotettava asiassa Hautala vastaan neuvosto [10] esillä olleesta asiasta, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt ohjenuoranaan. Valittaja tähdentää, että toisin kuin asiassa Hautala vastaan neuvosto esillä olleet asiakirjat, hänen asiassaan pyydetyt asiakirjat kuuluvat EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan eivätkä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon sisältyvän yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan soveltamisalaan. Lisäksi asiassa Hautala vastaan neuvosto kyseinen asiakirja oli tarkoitettu sisäiseen käyttöön eikä julkaistavaksi. Sitä vastoin ne asiakirjat, jotka valittaja pyytää tutustuttavakseen, hyväksyttiin neuvoston päätöksen tekemiseen johtavan lainsäädäntöprosessin yhteydessä, eikä niihin sisältynyt sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen loisi jännitteitä suhteissa kolmansiin valtioihin. Lopuksi valittaja katsoo, että hänen asiansa on erotettava asiassa Hautala vastaan neuvosto esillä olleesta asiasta sen vuoksi, että pyydetyt asiakirjat koskevat valittajaa henkilökohtaisesti. Katsoessaan valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa, että sellaista erityistä intressiä, johon pyynnön esittäjä voisi vedota häntä henkilökohtaisesti koskevan asiakirjan saamiseksi tutustuttavaksi, ei voida ottaa huomioon sovellettaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan

9 – Tämän artiklan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa: "Jos jokin yhteisön toimielin on evännyt oikeuden tutustua tiettyyn asiakirjaan ja kyseinen asiakirja esitetään yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle epäämisen laillisuutta koskevan kanteen yhteydessä, asiakirjaa ei anneta tiedoksi muille asianosaisille."

10 – Ks. edellä alaviite 7.

a alakohdassa säädettyjä pakottavia poikkeuksia, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toiminut vastoin omaa oikeuskäytäntöään, jonka mukaan neuvoston on "todellakin" tutkittava "kyseiseen yksittäistapaukseen liittyviä asianhaaroja". [11]

16. Valittaja väittää, että rajoittaessaan laillisuusvalvontaansa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut valittajan puolustautumisoikeuksia, jotka on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Hän valittaa myös sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti vastaamatta hänen väitteisiinsä, jotka perustuivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaisesti jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus saada yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on evännyt valittajalta tehokkaan oikeussuojakeinon näiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa taattujen oikeuksien suojaamiseksi.

3. Vastapuoli

17. Neuvosto katsoo, että asiassa Hautala vastaan neuvosto esillä olleen asian ja nyt esillä olevan asian väliset erot, joihin valittaja on vedonnut, ovat merkityksettömiä. Neuvosto on sitä mieltä, että valituksenalainen tuomio on täysin johdonmukainen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Hautala vastaan neuvosto antaman tuomion kanssa ja että niitä tuomioistuinvalvonnan ulottuvuutta koskevia rajoituksia, joita tässä asiassa sovellettiin, voidaan soveltaa esillä olevaan asiaan.

18. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi oikein katsoessaan, ettei ole tarpeen ottaa huomioon valittajan erityistä intressiä saada pyydetyt asiakirjat. Neuvoston epäävä päätös perustui asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen ja kolmanteen luetelmakohtaan, joiden osalta ei edellytetä intressien punnintaa. Koska asiakirjan luovuttaminen voisi neuvoston mielestä vahingoittaa yleiseen turvallisuuteen ja/tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamista, se on velvollinen epäämään tutustumisoikeuden tutkimatta sitä, saattaisiko valittajalla olla pakottava henkilökohtainen intressi saada asiakirja. Vastaukseksi siihen valittajan väitteeseen, jonka mukaan epäävän päätöksen on perustuttava siihen, että "kyseiseen yksittäistapaukseen liittyviä asianhaaroja on todellakin tutkittu", kuten asiassa Hautala vastaan neuvosto vaadittiin, [12] neuvosto toteaa, että tämä voi koskea ainoastaan objektiivisia asianhaaroja, kuten asiakirjan sisältöä ja asiakirjan luovuttamisesta johtuvaa suojeltavien intressien mahdollista vaarantumista.

19. Neuvosto hylkää valittajan esittämän väitteen, joka perustuu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 67 artiklan 3 kohtaan. Neuvoston mielestä tämä määräys on puhtaasti prosessuaalinen, ja sen tarkoituksena on antaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia riidanalainen asiakirja. Määräyksellä ei ole vaikutusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvontavallan ulottuvuuteen.

11 – Ks. em. asiassa Hautala v. neuvosto annetun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 67 kohta.

12 – Ks. edellinen alaviite.

4. Arviointi

20. Valittajan ensimmäisessä valitusperusteessaan esittämä ensimmäinen kysymys koskee tuomioistuinvalvonnan ulottuvuutta tutkittaessa niitä päätöksiä, joilla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen pakottavien poikkeusten perusteella. Rajoittuuko tämä valvonta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Hautala vastaan neuvosto esittämällä tavalla ja samalla riidanalaisessa tuomiossa esitetyllä tavalla sen tarkistamiseen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin? Vai olisiko tämä valvonta, kuten valittaja implisiittisesti ehdottaa, laajennettava koskemaan sitä, onko yleisen edun perusteeseen vedottu asianmukaisesti, eli toimiko neuvosto oikein katsoessaan, että kyseessä oleva yleinen etu olisi vaarantunut, jos pyydetyt asiakirjat olisi annettu tutustuttavaksi?

21. Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Hautala vastaan neuvosto antamasta tuomiosta valitettiin, [13] yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tuomiossaan tuomioistuinvalvonnan ulottuvuutta suhteessa siihen tapaukseen, että evätessään oikeuden tutustua asiakirjoihin neuvosto vetoaa pakottaviin poikkeuksiin. Tämä selittyy sillä, että alkuperäisen pyynnön esittäjän sijasta valittajana oli neuvosto, jolla ei luonnollisesti ollut intressiä ottaa esiin tätä seikkaa. Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen käsiteltävä tätä kysymystä.

22. Tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus tutkittaessa niitä päätöksiä, joilla evätään oikeus tutustua jonkin EU:n toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen pakottavien poikkeusten perusteella, on määritettävä näihin poikkeuksiin sisältyvien intressien luonteen ja asetuksella luodun kokonaisjärjestelmän perusteella.

23. Koska jälkimmäinen seikka on yleisluonteisempi, sitä on käsiteltävä ensimmäiseksi. Asetuksella N:o 1049/2001 perusperiaatteeksi on vahvistettu se, että on taattava mahdollisimman laaja oikeus toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tällä periaatteella on kaksi eri tarkoitusta, jotka ovat yhtäältä edellytysten luominen sille, että kansalaiset voivat käyttää oikeuttaan osallistua julkiseen päätöksentekoon, ja toisaalta sen varmistaminen, että ne kansalaiset, joiden intresseihin toimielinten tekemillä päätöksillä on ollut vahingollinen vaikutus, voivat puolustaa etujaan. [14]

13 – Asia C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9565).

14 – Ks. asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toinen perustelukappale: "Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa."

24. Koska asetuksen johdanto-osassa todetaan, että sen tarkoituksena on "antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin *mahdollisimman* täysimääräinen vaikutus" [15] ja että "toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi *pääsääntöisesti* oltava yleisön tutustuttavissa", [16] on selvää, ettei ehdotonta oikeutta tutustua asiakirjoihin voi olla olemassa. Asetuksessa N:o 1049/2001 mainitaan useita julkisia ja yksityisiä intressejä, jotka edellyttävät erityistä suojaa ja joihin toimielimet voivat näin ollen vedota evätessään oikeuden tutustua asiakirjoihin. Nämä intressit on määritelty 4 artiklassa, jossa on luokiteltu ne poikkeukset, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin.

25. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa säädetyt poikkeukset ovat kaikki sellaisenaan sanamuotonsa perusteella pakottavia: toimielimet eivät *anna* tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseessä olevia etuja. Asetuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetelluissa poikkeuksissa, toisin kuin 4 artiklan 1 kohdassa luetelluissa poikkeuksissa, sallitaan kuitenkin niiden asiakirjojen, joita on pyydetty tutustuttavaksi, luovuttaminen, jos sitä voidaan perustella ylivoimaisella yleisellä edulla.

26. Pohdittaessa esillä olevassa asiassa tuomioistuinvalvonnan ulottuvuutta kaksi päätelmää on mahdollista tehdä siitä, että 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvät poikkeukset ja 4 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvät poikkeukset on erotettu toisistaan.

27. Ensimmäinen päätelmä on se, että kahden jälkimmäisen säännöksen yksiselitteisen sanamuodon perusteella on selvää, että niissä edellytetään, että toimielinten on sen arvioimisessa, onko oikeus tutustua asiakirjoihin evättävä, punnittava sitä erityistä intressiä, jota luovuttamatta jättämisellä on tarkoitus suojella (eli taloudellisia etuja, tuomioistuinkäsittelyä tai päätöksentekomenettelyä), suhteessa kyseisen asiakirjan antamisella tutustuttavaksi saavutettavaan yleiseen etuun. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä tällaista etujen punnitsemista. Sen sijaan on ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjä on tehnyt tämän intressipunninnan ja että tämä punninta sisältyy asetukseen itseensä: koska kyseisessä säännöksessä lueteltujen etujen katsotaan olevan sellaisenaan ylivoimaisen tärkeitä, ei ole muuta etua, joka voisi mennä niiden edelle. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kysymyksessä on yksikin näistä eduista, poikkeusta sovelletaan automaattisesti.

28. Toinen päätelmä, joka voidaan tehdä, on se, että kun otetaan huomioon, että ainoastaan pakottava yleinen etu voi mennä niiden etujen edelle, joita suojellaan asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa luetelluilla poikkeuksilla, se henkilökohtainen intressi, johon pyynnön esittäjä saattaa vedota asiakirjan saamiseksi tutustuttavaksi, ei ole tässä yhtey-

15 – Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan neljäs perustelukappale (kursivointi tässä).

16 – Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 11 perustelukappale (kursivointi tässä).

dessä merkityksellinen. Tästä seuraa, että tätä periaatetta on sovellettava myös, kun kyse on asetuksen 4 artiklan 1 kohdasta, jossa ei edellytetä etujen punnitsemista.

29. Tämä on ensimmäinen seikka, joka viittaa siihen, että tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus on asetuksen 4 artiklan 1 kohdan yhteydessä rajoitetumpi kuin asetuksen 4 artiklan 2 kohdan yhteydessä.

30. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyillä erityisesti yleistä turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita koskevilla poikkeuksilla suojeltujen etujen luonteen osalta on myönnettävä, että näiden etujen osalta neuvostolla on ensisijainen poliittinen vastuu, kuten myös EU 11–EU 28 artiklasta ilmenee. Päätös, joka koskee sitä, annetaanko näihin etuihin liittyvä asiakirja tutustuttavaksi vai ei, riippuu välttämättä poliittisista näkökohdista, ja päätös on tehtävä ainoastaan toimivaltaisten poliittisten viranomaisten saatavilla olevien tietojen perusteella. Koska tällä alalla harjoitettavan politiikan tehokkuus riippuu monissa tapauksissa luottamuksellisuuden säilymisestä, asianomaisilla yhteisön toimielimillä on oltava täydellinen harkintavalta sen määrittämisessä, saattaako asiakirjojen luovuttaminen vahingoittaa jotakin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa luetelluista eduista. Jos neuvosto katsoo, että asiakirjan antaminen tutustuttavaksi voisi vahingoittaa Euroopan unionin etuja näissä kysymyksissä, se on velvollinen epäämään tutustumisoikeuden niistä intresseistä riippumatta, joita pyynnön esittäjällä saattaa olla tutustumisoikeuden saamiseksi.

31. Yhteisöjen tuomioistuinten ryhtyessä tekemään vastuullisille poliittisille toimielimille kuuluvia arviointeja näiden puolesta, niiden toiminta ei ole enää luonteeltaan oikeudellista, ja tämän vuoksi tuomioistuinvalvonta on pääsääntöisesti rajallista tutkittaessa niitä päätöksiä, joilla evätään tutustumisoikeus asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa lueteltujen syiden perusteella. Tällä perusteella katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi oikein todetessaan, että tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus tutkittaessa asetuksen 4 artiklan 1 kohdan perusteella tehtyjä epäviä päätöksiä rajoittuu sen tarkistamiseen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

32. Lisäisin vielä, että tällainen tuomioistuinvalvonnan ulottuvuuden rajoittaminen ei tarkoita sitä, että toimielimellä, joka vetoaa asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan evätessään oikeuden tutustua asiakirjaan, on täysin vapaa harkintavalta, kuten valittaja väittää. Kun valvonta kohdistuu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mainitsemiin seikkoihin, erityisesti tutustumisoikeu-

den epäämiselle esitettyihin perusteluihin, voidaan tehokkaasti saada selville, onko kyseinen toimielin vedonnut pakottaviin poikkeuksiin aidosti ja oliko toimielimellä oikeus katsoa, että asiakirjan luovuttaminen olisi yleiseen etuun kohdistuva uhka.

33. En ole samaa mieltä valittajan kanssa hänen väittäessään, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli taata täydellinen tuomioistuinvalvonta tutkittaessa niitä päätöksiä, joilla evätään asetuksen N:o 1049/2001 nojalla oikeus tutustua asiakirjoihin, ja että tämä ilmenee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 67 artiklan 3 kohdasta. Tässä määräyksessä määrätään vain, että jos jokin yhteisön toimielin on evännyt oikeuden tutustua tiettyyn asiakirjaan ja kyseinen asiakirja esitetään yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle epäämisen laillisuutta koskevan kanteen yhteydessä, asiakirjaa ei anneta tiedoksi muille asianosaisille. Niinpä se seikka, että toimielin on esittänyt tietyn asiakirjan tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on pyytänyt sitä työjärjestyksensä 65 artiklan nojalla, ei oikeuta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta korvaamaan neuvoston tekemää arviointia omalla arvioinnillaan. Määräys antaa kyllä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle oikeuden tarkistaa, onko kyseinen toimielin tehnyt ilmeisen arviointivirheen vai ei vedotessaan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa lueteltuihin poikkeuksiin.

34. Valittajan pyrkiessä erottamaan oman tapauksensa asiassa Hautala vastaan neuvosto käsitellystä tapauksesta edellä 15 kohdassa mainituilla perusteilla näiden perusteiden merkityksellisyys tai jopa niiden oikeellisuus on kyseenalainen. On ensinnäkin ilmeistä, että vaikka epäävä päätös liittyi asiakirjoihin, jotka johtivat päätökseen, joka tehtiin EY:n perustamissopimuksen eikä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla, on selvää, että päätös liittyi kiinteästi erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi annettuun yhteiseen kantaan 2001/931/YUTP [17]. Oli asia miten hyvänsä, asetusta N:o 1049/2001 sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka liittyvät yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Väite, jonka mukaan kyseistä asiakirjaa ei laadittu sisäiseen käyttöön, on kestämätön, kun otetaan huomioon sen ilmeinen luottamuksellinen luonne. Lisäksi päätöksiä, joilla pannaan täytäntöön asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohta, ei voida pitää luonteeltaan lainsäädännöllisinä. Sillä, että asia koski valittajaa henkilökohtaisesti, toisin kuin asiassa Hautala vastaan neuvosto, ei ole merkitystä, kun otetaan huomioon, kuten edellä 28 kohdassa todettiin, että henkilökohtaisella edulla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko asiakirjat annettava tutustuttavaksi. Valittajan henkilökohtaisen edun jättäminen huomiotta ei tarkoita näin ollen sitä, että pyydetyn asiakirjan mahdolliseen luovuttamiseen liittyviä asianhaaroja ei tutkittu todella.

35. Tämän lisäksi sellaisen asiakirjan jättämistä luovuttamatta, joka kuuluu jonkin 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa mainitun pakottavan poikkeuksen alaan, ei voida

17 – EYVL L 344, s. 93.

sinänsä pitää valittajan puolustautumisoikeuksien loukkaamisena. Tässä yhteydessä merkityksellistä on se, että valittajalle annetaan riittävästi tietoa niistä syistä, joiden vuoksi hänet on sisällytetty niiden henkilöiden luetteloon, joihin sovelletaan asetuksen N:o 2580/2001 mukaisesti käyttöön otettuja rajoittavia toimenpiteitä. Tämä voidaan taata muullakin tavalla kuin antamalla tutustuttavaksi neuvoston luottamuksellisena pitämä asiakirja. Tätä asiaa on arvioitava kuitenkin sen kanteen yhteydessä, jossa on riitautettu valittajan nimen edellä mainittuun luetteloon sisällyttämisen ja siellä säilyttämisen laillisuus ja joka on parhaillaan vireillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

36. Totean näin ollen, että ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

C Toinen valitusperuste: oikeuden saada asiakirjoja tutustuttavaksi loukkaaminen tähän oikeuteen sovellettavien poikkeuksien liian laajan tulkinnan vuoksi

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

37. Siitä kysymyksestä, tekikö neuvosto ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että pyydetyn asiakirjan luovuttaminen saattaisi vahingoittaa yleisen turvallisuuden suojelua ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamista, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui seuraavaa:

"77. Tältä osin on hyväksyttävä, että terrorismin torjunnan tehokkuus edellyttää, että julkisten viranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka koskevat terrorismista epäiltyjä henkilöitä tai yhteisöjä, pidetään salassa, jotta kyseiset tiedot säilyttäisivät merkityksensä ja mahdollistaisivat tehokkaan toiminnan. Pyydetyn asiakirjan toimittaminen yleisölle olisi näin ollen väistämättä vahingoittanut yleistä turvallisuutta koskevaa yleistä etua. Tältä osin ei voida hyväksyä kantajan esittämää erottelua merkitykseltään strategisten tietojen ja häntä henkilökohtaisesti koskevien tietojen välillä. On nimittäin todettava, että kaikki henkilökohtaiset tiedot ilmaisisivat väistämättä tiettyjä terrorismin torjuntaan liittyviä strategisia seikkoja, kuten tietolähteet, kyseisten tietojen luonne tai terrorismista epäiltyihin henkilöihin kohdistuvan valvonnan aste.

78. Neuvosto ei näin ollen ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se on evännyt oikeuden tutustua pöytäkirjaan 13 441/02 yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

79. Kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamisen osalta on toisaalta ilmeistä, että päätöksen 2002/848 ja asetuksen N:o 2580/2001 tarkoitus, eli terrorismin torjunta, on osa kansainvälistä toimintaa, joka on käynnistetty Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 28.9.2001 antamalla päätöslauselmalla 1373

(2001). Valtioita kehotetaan yhteistyöhön tässä maailmanlaajuisessa toiminnassa. Pyydetty asiakirja sisältää hyvin todennäköisesti tai jopa väistämättä tähän yhteistyöhön liittyviä seikkoja. Tilanteesta riippumatta kantaja ei kuitenkaan ole kiistänyt sitä, että kolmannet valtiot ovat olleet osallisina päätöksen 2002/848 tekemisessä. Hän on päinvastoin pyytänyt, että hänelle ilmoitettaisiin, mitkä nämä valtiot ovat. Tästä seuraa, että pyydetty asiakirja kuuluu todellakin kansainvälisiä suhteita koskevan poikkeuksen alaan.

80. Tämä kansainvälinen yhteistyö terrorismin alalla edellyttää sitä, että valtiot voivat luottaa siihen, että niiden neuvostolle toimittamat tiedot pysyvät luottamuksellisina. Kun otetaan huomioon pyydetyn asiakirjan luonne, neuvosto on näin ollen voinut perustellusti katsoa, että kyseisen asiakirjan paljastaminen voisi vaarantaa Euroopan unionin aseman terrorismin torjuntaa koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä.

81. Tältä osin kantajan väite siitä, että pelkästään sillä, että kolmannet valtiot ovat osallisina toimielinten toiminnassa, ei voida perustella kyseisen poikkeuksen soveltamista, on hylättävä edellä esitetyistä syistä. Toisin kuin kyseisessä väitteessä oletetaan, yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa nimittäin toteutetaan tältä osin erityisen arkaluonteisessa asiayhteydessä, eli terrorismin torjunnassa, millä voidaan perustella tämän yhteistyön salassa pitäminen. Kun päätöstä tarkastellaan kokonaisuutena, voidaan lisäksi todeta, että siitä ilmenee, että asianomaiset ovat jopa kieltäneet sen ilmoittamisen, mistä valtioista on kyse.

82. Tästä seuraa, ettei neuvosto ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että pyydetyn asiakirjan paljastaminen oli omiaan vahingoittamaan kansainvälisiä suhteita koskevaa yleistä etua."

2. Valittaja

38. Valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskevaa oikeutta ja rikkonut EY 230 artiklaa jättäessään huomiotta periaatteen, jonka mukaan tällaiseen perusoikeuteen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt määrittää itse kunkin poikkeuksen soveltuvuus, eikä se olisi saanut vain tyytyä toteamaan, että neuvosto ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä. Tämä pätee erityisesti siihen, että neuvosto on evännyt osittaisenkin oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

39. Yleisen turvallisuuden perusteella tehtävän poikkeuksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi, joka sisältyy valituksenalaisen tuomion 77 ja 78 kohtaan ja jonka mukaan terrorismista epäiltyjä henkilöitä koskevien viranomaisten hallussa olevien kaikkien tietojen on pysyttävä luottamuksellisina, jotta terrorismin torjuntaan liittyviä strategisia tietoja ei paljasteta, johtaa siihen, että avoimuusperiaate menettää kaiken vaikutuksen terrorismin torjunnan alalla, jolloin asiakirjojen saaminen tutustuttavaksi edes osittain on virallisesti mahdotonta.

40. Kansainvälisten suhteiden turvaamisen vuoksi tehtävän poikkeuksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelu, joka esitetään valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa, tarkoittaa sitä, että toimielimet voivat järjestelmällisesti evätä epämääräisten ja yleisten kriteerien perusteella oikeuden tutustua asiakirjoihin silloin, kun ne koskevat kolmansia valtioita. Väite, jonka mukaan tällä alalla kolmansien valtioiden kanssa tehtävä yhteistyö on pidettävä salassa, on ilmeisen virheellinen, koska on julkinen tosiasia, että tätä yhteistyötä tehdään.

41. Vielä merkityksellisempää on se, että vaikka valituksenalaisen tuomion 80 ja 81 kohdassa korostetaan, että valtioiden on voitava luottaa toisilleen toimittamiensa tietojen luottamuksellisuuteen, asiakirjoista ilmenee, että valittajaa koskevia tietoja ovat toimittaneet ainoastaan jäsenvaltiot eivätkä kolmannet valtiot. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti kansainvälisten suhteiden käsitettä, koska tätä käsitettä ei voida soveltaa jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin vaan ainoastaan suhteisiin kolmansiin valtioihin. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt perustelematta sen, miksi tietoja toimittaneiden jäsenvaltioiden ilmoittaminen vahingoittaisi kansainvälisiä suhteita.

3. Valituksen vastapuoli

42. Neuvosto väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, että neuvosto ei ollut ylittänyt EU:sta tehdyn sopimuksen V osaston mukaisesti sen poliittiseen tehtäväkenttään liittyvää harkintavaltaa katsoessaan, että pyydetty asiakirja kuului julkista etua koskevan poikkeuksen alaan ja että edes osia pyydetyistä asiakirjoista ei voitu näin ollen antaa tutustuttavaksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei todennut, että neuvosto olisi voinut päätyä toisenlaiseen lopputulokseen.

43. Kansainvälisten suhteiden turvaamisen vuoksi tehtävän poikkeuksen osalta neuvosto on samaa mieltä valittajan kanssa siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamukset valituksenalaisen tuomion 80 ja 81 kohdassa näyttävät perustuvan siihen virheelliseen käsitykseen, että pyydettyihin asiakirjoihin sisältyy kolmansien valtioiden neuvostolle toimittamia tietoja. Asiakirjoista ilmenee, että kyseiset asiakirjat ovat jäsenvaltioiden toimittamia ja että neuvosto on

kieltäytynyt ilmoittamasta, mitä nämä jäsenvaltiot ovat, niiden omasta pyynnöstä. Tästä väärinkäsityksestä huolimatta neuvosto katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvio siitä, mistä on kyse terrorismin torjumiseksi tehtävän kansainvälisen yhteistyön alalla, on oikea. Tämän aiheen erityinen arkaluonteisuus oikeuttaa omaksumaan erityisen varovaisen lähestymistavan niiden tietojen suojaamisen osalta, joiden paljastaminen mahdollistaisi päätelmien tekemisen Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden tällä alalla tekemän yhteistyön organisaatiorakenteesta ja tehokkuudesta ja vahingoittaisi nimenomaisesti terrorismin torjumiseksi tehtävien kansainvälisten ponnistelujen päämäärää.

44. Neuvosto kieltää, että sen omaksuma lähestymistapa tarkoittaisi asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden kieltämistä, kuten valittaja väittää. Neuvostohan tutkii jokaisen asiakirjan sisällön ja tekee sitä koskevan riskinarvioinnin. Neuvosto väittää, että se on jo luovuttanut kokonaan tai osittain monia näitä aiheita käsitteleviä asiakirjoja.

45. Joka tapauksessa, vaikka yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemä arvio kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyvästä poikkeuksesta oli virheellinen, se ei muuta asian lopputulosta, koska päätös, jolla kyseinen asiakirja jätettiin luovuttamatta, perustui kumulatiivisesti yleisen turvallisuuden suojaamiseen ja kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyviin syihin. Jos todettaisiin, että neuvosto ei voisi vedota yhteen näistä poikkeuksista, päätös voisi yhä perustua muuhun poikkeukseen. Neuvosto toteaa lisäksi, että sekaannuksella, joka koskee sitä, olivatko menettelyn aikana neuvostolle toimittaneet asiakirjoja kolmannet valtiot vai jäsenvaltiot, ei ole merkitystä, koska nämä asiakirjat palautettiin asianomaisille jäsenvaltioille ja ne eivät näin ollen enää olleet neuvoston hallussa.

4. Arviointi

46. Toisessa valitusperusteessaan valittaja arvostelee sitä, miten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut sitä, voidaanko neuvoston päätöstä, jolla evätään (osittainenkin) oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, perustella yleisen turvallisuuden suojeluun ja kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyvillä syillä.

47. Kuten edellä jo totesin, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa lueteltuihin julkisiin etuihin liittyvien poikkeuksien soveltamisen osalta tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus rajoittuu eräisiin seikkoihin, muun muassa siihen, onko asianomainen toimielin arvioinut ilmeisen virheellisesti tosiseikkoja tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin.

48. Yleisen turvallisuuden suojeluun liittyvän poikkeuksen osalta ensimmäisen oikeus-

asteen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että pyydetty asiakirja liittyi todellakin tähän alaan, kun otetaan huomioon, että sitä käytettiin perustana terrorismista epäiltyjen henkilöiden, ryhmien tai yhteisöjen tunnistamiselle. Seuraavaksi kyseinen tuomioistuin huomautti, että se seikka, että pyydetty asiakirja koskee yleistä turvallisuutta, ei sellaisenaan riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista. Tämän vuoksi tuomioistuin ryhtyi tutkimaan, oliko neuvosto tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että pyydetyn asiakirjan luovuttaminen saattaisi vahingoittaa yleisen turvallisuuden suojelua. Tässä yhteydessä se huomautti, että on hyväksyttävä, että terrorismin torjunnan tehokkuus edellyttää, että julkisten viranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka koskevat terrorismista epäiltyjä henkilöitä tai yhteisöjä, pidetään salassa, jotta tiedot pysyisivät merkityksellisinä ja mahdollistaisivat tehokkaan toiminnan. Luovuttaminen olisi näin ollen väistämättä vahingoittanut yleistä turvallisuutta koskevaa yleistä etua. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi lopuksi, että neuvosto ei ollut tehnyt ilmeistä arviointivirhettä evätessään oikeuden tutustua pyydettyyn asiakirjaan. [18]

49. Tehdessään tällä perusteella tämän johtopäätöksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole mielestäni tehnyt oikeudellista virhettä. Tuomioistuin ei hyväksynyt sellaisenaan sitä seikkaa, että oikeuden saada tutustua asiakirjaan epääminen perustuu siihen, että asiakirja kuuluu yleisen turvallisuuden suojelun alaan, vaan ryhtyi tutkimaan tämän väitteen uskottavuutta ja tarkistamaan, voisiko asiakirjan luovuttaminen mahdollisesti vahingoittaa yleisen turvallisuuden suojelua. Näin ollen se suoritti asianmukaisesti tehtävänsä, jonka mukaan sen on tarkistettava neuvoston epäävän päätöksen laillisuus, tälle tehtävälle asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella ominaisten rajoitusten puitteissa.

50. Toisin kuin valittaja väittää, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma lähestymistapa ei tarkoita terrorismin torjuntaan liittyviä asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden kieltämistä. Kun on ilmeistä, että tällaiset asiakirjat koskevat tällä alalla toteutettavan politiikan toiminnallisia puolia, on selvää, että ne kuuluvat yleisen turvallisuuden suojelua koskevan perusteen alaan. Sen tarkistaminen, että kyseessä oleva asiakirja todellakin liittyy tähän toiminnanalaan ja että neuvosto ei vetoa tähän poikkeukseen aiheettomasti, on yhteisöjen tuomioistuinten tehtävänä.

51. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyvän poikkeuksen soveltuvuutta koskevan arvion osalta kumpikin asianosainen on yhtä mieltä siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on olettanut virheellisesti, että pyydetty asiakirja sisälsi kolmansien valtioiden toimittamia tietoja ja että neuvostolla oli näin ollen oikeus vedota kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevaan poikkeukseen. Kun ote-

18 – Ks. valituksenalaisen tuomion 74–78 kohta.

taan huomioon yksimielisyys siitä, että päätösten taustalla oleva asiakirja, jota ei annettu tutustuttavaksi, perustuu ainoastaan jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut ovat todellakin virheellisiä. On selvää, että kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyvä poikkeus koskee vain suhteita valtioihin, jotka eivät ole jäsenvaltioita, ja suhteita kansainvälisiin järjestöihin ja että siihen voidaan vedota vain, jos asiakirjan luovuttaminen on omiaan vaarantamaan näitä suhteita.

52. Kysymys kuuluu, mitä seurauksia tällä virheellä olisi oltava. Mielestäni on kaksi syytä, joiden vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen virheen ei tarvitse johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen. Ensimmäinen on se, että vaikka on ilmeistä, että kolmannet valtiot eivät suoraan toimittaneet tietoja, ei voida sulkea pois sitä, että pyydetyn asiakirjan luovuttaminen olisi kuitenkin voinut johtaa yleisemmällä tasolla terrorismin torjuntaan, joka on ominaisluonteeltaan monia valtioita ja järjestöjä Euroopan unionin ulkopuolella koskevaa toimintaa, liittyvien yksityiskohtien paljastumiseen. On selvää, että tämä saattaa vaikuttaa suhteisiin näihin valtioihin ja elimiin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi kansainvälisten suhteiden turvaamisen vuoksi tehtävän poikkeuksen tähän ulottuvuuteen valituksenalaisen tuomion 79 kohtaan sisältyvissä tätä seikkaa koskevissa alustavissa huomautuksissaan.

53. Toinen käytännöllisempi syy on se, kuten neuvosto asianmukaisesti tähdentää, että epäävä päätös perustui kumulatiivisesti yleisen turvallisuuden suojeluun ja kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyviin syihin. Koska neuvosto on vedonnut asianmukaisesti edelliseen syyhyn perusteena pyydetyn asiakirjan luovuttamatta jättämiselle, sillä, että riidanalainen tuomio kumottaisiin osittain siksi, että jälkimmäisen kohdalla on tehty virhe, ei olisi käytännön merkitystä. Näin ollen ehdotan, että kun otetaan huomioon edellisessä kohdassa esittämäni huomiot, on varsin perusteltua korvata ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kansainvälisten suhteiden turvaamiseen liittyvän poikkeuksen osalta esittämät perustelut sillä, että terroristisesta toiminnasta epäiltyjä henkilöitä tai yhteisöjä koskevia tietoja sisältävän asiakirjan luovuttaminen saattaa ominaisluonteensa vuoksi vahingoittaa kansainvälisiä ponnisteluja terrorismin torjumiseksi.

54. Seuraavaksi valittaja väittää, että vaikka neuvosto voisi vedota yleistä etua koskeviin syihin, ei ole kohtuullista, että ne koskevat koko pyydettyä asiakirjaa, ja että osia asiakirjasta olisi pitänyt antaa tutustuttavaksi. Neuvosto puolestaan väittää, että epäämisen syyt koskevat koko asianomaista asiakirjaa.

55. Tältä osin valituksenalaisessa tuomiossa keskitytään siihen kysymykseen, onko neuvosto tutkinut sitä, olisiko pyydetyn asiakirjan osia voitu antaa tutustuttavaksi. Ensim-

mäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei ollut näyttöä siitä, että neuvosto ei olisi ottanut konkreettisesti huomioon tätä mahdollisuutta. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että "pyydetyn asiakirjan sisällön täydellisempi ja yksilöllisempi esittely vaarantaisi sen takia, että ne poikkeukset, joihin on vedottu, koskevat kaikki kyseisen asiakirjan kohtia, väistämättä sellaisten tietojen luottamuksellisuuden, jotka kyseisten poikkeusten takia on tarkoitus pitää salassa".

56. Valittaja ei ole esittänyt ainuttakaan väitettä, jolla se kiistäisi tämän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämän näkökohdan. Sitä ei ole syytä pitää virheellisenä.

57. Tämän aiheen osalta valittaja väittää lopuksi, että sekoittamalla jäsenvaltiot kolmansiin valtioihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut oikeussääntöjä virheellisesti todetessaan, että jopa pyyntö asiakirjoja toimittaneen jäsenvaltion nimen ilmoittamisesta voidaan hylätä.

58. Tämän seikan osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohtaan, jossa säädetään, että arkaluonteisia asiakirjoja eli "asiakirj[oja], jotka ovat peräisin toimielimistä tai niiden virastoista, jäsenvaltioista tai kolmansista maista tai kansainvälisistä järjestöistä ja joiden turvaluokitus on – – 'CONFIDENTIEL' – –", luovutetaan ainoastaan sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin. Seuraavaksi kyseinen tuomioistuin totesi, että "neuvosto ei näin ollen ollut velvollinen paljastamaan kyseisiä asiakirjoja, jotka valtiot ovat laatineet ja jotka koskevat päätöksen 2002/848 tekemistä, mukaan lukien sitä, ketkä kyseiset asiakirjat ovat laatineet, koska ensinnäkin kyseiset asiakirjat ovat arkaluonteisia asiakirjoja ja toiseksi valtiot, jotka ovat laatineet ne, ovat vastustaneet niiden julkistamista".

59. Koska tätä näkökohtaa voidaan soveltaa yhtä hyvin jäsenvaltioista peräisin oleviin asiakirjoihin kuin kolmansista maista peräisin oleviin asiakirjoihin, ei ole perustetta hyväksyä valittajan väitettä, jonka mukaan pyydettyyn asiakirjaan sisältyvien tietojen alkuperää koskevan sekaannuksen vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi soveltanut virheellisesti niitä oikeussääntöjä, jotka koskevat asianomaisen jäsenvaltion nimen ilmoittamatta jättämistä.

60. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että toinen valitusperuste on hylättävä.

D *Kolmas valitusperuste: perusteluvelvollisuuden laiminlyöminen EY 253 artiklan vastaisesti*

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

61. Sen osalta, onko neuvosto evätessään oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin

esittänyt sellaiset perustelut, joiden pohjalta oli mahdollista ymmärtää ja todentaa ensinnäkin se, että pyydetty asiakirja kuului todella sen poikkeuksen alaan, johon on vedottu, ja toiseksi se, että tähän poikkeukseen liittyvä suojelutarve oli todellinen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"62. Pöytäkirjan 13 441/02 osalta neuvosto on käsiteltävänä olevassa asiassa osoittanut selvästi ne poikkeukset, joihin epäävä päätös perustui, vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäiseen ja kolmanteen luetelmakohtaan. Se on selittänyt, millä tavalla kyseiset poikkeukset olivat relevantteja suhteessa asianomaisiin asiakirjoihin viittaamalla terrorismin torjuntaan ja kolmansien valtioiden osallisuuteen. Neuvosto on myös lisäksi selittänyt lyhyesti turvaamisen tarvetta, johon se on vedonnut. Yleisen turvallisuuden osalta se on näin ollen todennut, että kyseisten asiakirjojen toimittaminen antaisi niille henkilöille, joita kyseiset tiedot koskevat, mahdollisuuden vaikeuttaa julkisten viranomaisten toimintaa. Kansainvälisten suhteiden osalta neuvosto on suppeasti viitannut kolmansien valtioiden osallisuuteen terrorismin torjunnassa. Näiden perustelujen lyhyys on hyväksyttävissä, kun otetaan huomioon, että sellaisten lisätietojen mainitseminen, jotka viittaavat muun muassa tarkoitettujen asiakirjojen sisältöön, veisi niiltä poikkeuksilta, joihin on vedottu, niiden merkityksen.

63. Neuvosto on myös evännyt osittaisenkin oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin, ja tältä osin se on nimenomaisesti todennut yhtäältä, että se on tutkinut tätä mahdollisuutta, ja toisaalta sen syyn, minkä vuoksi tämä mahdollisuus hylättiin, eli sen, että ne poikkeukset, joihin vedottiin, kattoivat kyseiset asiakirjat kokonaisuudessaan. Edellä esitetyistä syistä neuvosto ei voinut täsmällisesti yksilöidä kyseisiin asiakirjoihin sisältyviä tietoja ilman, että niiltä poikkeuksilta, joihin on vedottu, olisi viety niiden tarkoitus. Se, että kyseiset perustelut vaikuttavat kaavamaisilta, ei sellaisenaan merkitse perustelujen puutteellisuutta, koska se ei estä perustelujen ymmärtämistä ja tarkistamista.

64. Sen osalta, mitkä valtiot ovat toimittaneet asiaankuuluvia asiakirjoja, on todettava, että neuvosto on itse alkuperäisissä epäävissä päätöksissään ilmoittanut, että kolmansista valtioista peräisin olevia asiakirjoja oli olemassa. Neuvosto on yhtäältä osoittanut sen poikkeuksen, johon tältä osin on vedottu, eli asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdan. Toisaalta se on esittänyt kaksi kyseistä poikkeusta koskevaa soveltamisperustetta. Neuvosto on ensinnäkin implisiittisesti mutta itsestään selvästi katsonut, että kyseiset asiakirjat olivat arkaluonteisia. Tämä seikka on ymmärrettävissä ja tarkistettavissa, kun otetaan huomioon sen asiayhteys, erityisesti se, että kyseisten asiakirjojen luokitus on "EU LUOTTAMUKSELLINEN". Toisaalta neuvosto on todennut, että se on ollut yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin ja ottanut toiminnassaan huomioon sen, että nämä ovat vastustaneet henkilöllisyytensä ilmaisemista.

65. Huolimatta siitä, että ensimmäisen epäävän päätöksen perustelut ovat suppeat (kaksi sivua), kantajalle on annettu täysimääräisesti mahdollisuus ymmärtää ne syyt, joiden perusteella häneltä on evätty oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin, ja vastaavasti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle on annettu mahdollisuus harjoittaa valvontaansa. Neuvosto on näin ollen perustellut mainitut päätökset asianmukaisesti."

2. Valittaja

62. Valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hyväksyessä neuvoston hyvin suppeat, kaavamaiset ja yksilöimättömät perustelut asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskevan (osittaisenkin) oikeuden epäämiselle ja sen esittäessä valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa jopa lisäperusteluja neuvoston päätökselle, tämän tuomioistuimen antama tuomio johtaa EY 253 artiklassa vahvistetun perusteluvelvollisuuden kieltämiseen.

63. Neuvosto on kieltäytynyt ilmoittamasta, mitkä valtiot ovat toimittaneet asiaa koskevia asiakirjoja tai tietoja, ja tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sekoittaessaan jäsenvaltiot kolmansiin maihin jättänyt valittajan vaille selvitystä siitä, miksi neuvosto kieltäytyi ilmoittamasta asianomaisia jäsenvaltioita. Lisäksi se, miten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut tältä osin EY 253 artiklaa, on johtanut tämän tuomioistuimen valvontavallan kestämättömään rajoittamiseen ja näin ollen EY 230 artiklan rikkomiseen.

3. Valituksen vastapuoli

64. Neuvosto on sitä mieltä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 59–65 kohdassa tutkinut asianmukaisesti ne perustelut, jotka koskevat sitä, miksi neuvosto on evännyt oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Neuvosto korostaa sitä, että valituksenalaisen tuomion 77, 80 ja 81 kohdassa esitetyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut liittyvät siihen kysymykseen, onko neuvosto tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että pyydetyn asiakirjan luovuttaminen saattaa vahingoittaa yleiseen turvallisuuteen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamista. Tässä tilanteessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta eivät välttämättä sido epäävässä päätöksessä mainitut nimenomaiset väitteet ja perusteet. Se voi nojautua myös näkökohtiin, jotka ovat tietyssä tilanteessa yhteistä yleistietoa ja joiden voidaan näin ollen perustellusti olettaa olevan toimielimen päätöksen taustalla.

65. Osittaisesta tutustumisoikeudesta neuvosto huomauttaa, että kun kyseessä ovat erityisesti arkaluonteiset asiakirjat, voi olla suhteettoman vaikeaa selvittää yksityiskohtaisesti jokaisen asiakirjan osan osalta, miksi sitä ei voida ilmaista, paljastamatta asiakirjan sisältöä ja näin ollen poistamatta poikkeukselta sen olennaista tarkoitusta.

66. Asiaa koskevia asiakirjoja toimittaneiden jäsenvaltioiden nimien ilmoittamatta jättämiselle esitettyjen perustelujen osalta neu-

vosto viittaa siihen, että kun asiakirjojen turvaluokitus on "EU LUOTTAMUKSELLINEN" ja ne ovat siten asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja arkaluonteisia asiakirjoja, sillä, jolta ne ovat peräisin, on täysi valvontavalta kyseiseen asiakirjaan nähden, asiakirjan olemassaoloa koskevat tiedot mukaan lukien. Tästä seuraa, että tällaisen arkaluonteisen asiakirjan luovuttamatta jättämistä perusteltaessa riittää, että viitataan siihen, että se, jolta asiakirja on peräisin, vastustaa sen luovuttamista.

4. Arviointi

67. Valittajan esittämässä kolmannessa valitusperusteessa valittaja riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän arvion neuvoston esittämistä perusteluista sille, miksi se on evännyt (osittaisenkin) oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

68. Toimielimen päätöksilleen esittämien perustelujen riittävyyttä EY 253 artiklan nojalla voidaan testata ensinnäkin, että niille, joita toimenpide koskee, on selvittävä sen syyt, ja toiseksi siten, että toimivaltaisen tuomioistuimen on niiden perusteella voitava tutkia toimenpiteen laillisuus. Perusteluissa ei tarvitse tässä yhteydessä esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, ovatko perustelut EY 253 artiklan mukaisia, otetaan huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.[19] Valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toistanut nämä perusperiaatteet, jotka ovat sen arvioinnin lähtökohtana.

69. Kun huomioon otetaan erityisesti päätökset, joilla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on oikeuskäytännön mukaisesti valituksenalaisen tuomion 60 ja 61 kohdassa korostanut sitä, että kun toimielin epää tällaisen oikeuden, "sen on kussakin tapauksessa osoitettava, että asiakirjat, joihin tutustumista on pyydetty, kuuluvat tosiasiassa asetuksessa N:o 1049/2001 lueteltujen poikkeusten soveltamisalaan. – – Voi kuitenkin olla mahdotonta osoittaa niitä syitä, jotka kunkin asiakirjan osalta tekevät siitä luottamuksellisen, ilmaisematta asiakirjan sisältöä ja näin ollen poistamatta poikkeukselta sen olennaista merkitystä".[20] "Tämän oikeuskäytännön mukaan sen toimielimen, joka on evännyt oikeuden tutustua asiakirjaan, on näin ollen esitettävä perustelut, joiden perusteella on mahdollista ymmärtää ja tarkistaa yhtäältä, että pyydetty asiakirja kuuluu todellakin sellaisen poikkeuksen alaan, johon on vedottu, ja toisaalta, että kyseiseen poikkeukseen liittyvä turvaamisen tarve on todellinen."

70. Näitä kriteerejä soveltaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsitellyt

19 – Ks. esim. asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2125, 55 kohta).

20 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mainitsee vastaavasti yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Netherlands ja Van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok. 2000, s. I-1, 24 kohta) ja asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997 (Kok. 1997, s. II-313, 65 kohta).

tämän jälkeen perusteellisesti neuvoston esittämiä perusteluja niiden seikkojen osalta, jotka liittyvät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvien poikkeuksien soveltamiseen, sitä, että neuvosto epäsi osittaisenkin tutustumisoikeuden, ja sitä, että neuvosto kieltäytyi ilmoittamasta, mitkä valtiot olivat toimittaneet asiaa koskevia asiakirjoja. Valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tuli siihen johtopäätökseen, että "huolimatta siitä, että ensimmäisen epäävän päätöksen perustelut ovat suppeat – –, kantajalle on annettu täysimääräisesti mahdollisuus ymmärtää ne syyt, joiden perusteella häneltä on evätty oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin, ja vastaavasti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle on annettu mahdollisuus harjoittaa valvontaansa. Neuvosto on näin ollen perustellut mainitut päätökset asianmukaisesti".

71. Arviossa, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tältä osin esittää 59–65 kohdassa, ei ole mielestäni mitään väärin. Vaikka kyseinen tuomioistuin myönsi nyt esillä olevassa asiassa, että suppeat ja jopa kaavamaiset perustelut olivat EY 253 artiklan mukaisia, se päätyi tähän vasta tarkistettuaan ensin, täyttivätkö nämä perustelut kaksi edellä esitettyä peruskriteeriä eli oliko valittajan mahdollista ymmärtää, miksi oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin oli evätty, ja oliko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mahdollista tutkia toimenpiteen laillisuus. On näin ollen poissuljettua, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi antanut neuvoston evätä mielivaltaisesti oikeuden tutustua joko kolmansien valtioiden toimintaa koskeviin tai muutoin yleisen turvallisuuden suojelua koskeviin asiakirjoihin.

72. Valittajan väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa täydentänyt neuvoston esittämiä perusteluja, on harhaanjohtava. Kuten neuvosto asianmukaisesti huomauttaa, tämä tarkastelu tehtiin arvioitaessa sitä, oliko yleisen turvallisuuden suojeluun liittyvään poikkeukseen vedottu asianmukaisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tarkoituksena ei ollut missään nimessä täydentää epääville päätöksille esitettyjä perusteluja.

73. Sen seikan osalta, jonka mukaan on jätetty perustelematta, miksi asiakirjoja toimittaneiden jäsenvaltioiden nimien ilmoittaminen olisi uhka yleisen turvallisuuden suojelulle ja kansainvälisten suhteiden turvaamiselle, viittaan tätä samaa seikkaa koskeviin huomautuksiini edellä 57–59 kohdassa toisen valitusperusteen käsittelyn yhteydessä.

74. Näin ollen katson, että kolmas valitusperuste on hylättävä.

E *Neljäs valitusperuste: oikeuden tutustua asiakirjoihin loukkaaminen, syyttömyysolettama ja oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon loukkaaminen*

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

75. Siihen valittajan väitteeseen, jonka mukaan neuvosto on evätessään valittajalta

oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vastannut seuraavasti:

"50. Ensinnäkin on muistettava yhtäältä, että asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin on "jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa". Tästä ilmenee, että kyseisen asetuksen päämääränä on taata oikeus tutustua kaikkiin julkisiin asiakirjoihin eikä ainoastaan pyytäjän oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

51. Toisaalta niistä poikkeuksista, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa pakottavin sanamuodoin. Tästä seuraa, että jäsenvaltiot ovat velvollisia epäämään oikeuden tutustua näiden poikkeusten alaan kuuluviin asiakirjoihin silloin, kun esitetään näyttöä tällaisista olosuhteista (ks. vastaavasti asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok. 1997, s. II-313, 58 kohta ja asia T-20/99, Denkavit Nederland v. komissio, tuomio 13.9.2000, Kok. 2000, s. II-3011, 39 kohta).

52. Näin ollen sellaista erityistä intressiä, johon oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin pyytävä henkilö saattaa vedota, ei voida ottaa huomioon sovellettaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyjä pakottavia poikkeuksia.

53. Kantaja väittää pääasiallisesti, että neuvosto oli velvollinen antamaan hänelle oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, koska kyseiset asiakirjat olivat hänelle tarpeelliset, jotta hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi voitu taata asiassa T-47/03.

54. Koska neuvosto on ensimmäisessä epäävässä päätöksessä vedonnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyihin pakottaviin poikkeuksiin, sitä ei voida moittia siitä, ettei se ole ottanut huomioon kantajan mahdollista erityistä tarvetta saada käyttöönsä pyydettyjä asiakirjoja.

55. Näin ollen on todettava, että vaikka oletettaisiin, että kyseiset asiakirjat ovat tarpeen kantajan puolustuksen kannalta asiassa T-47/03 – joka kysymys kuuluu viimeksi mainitun asian tutkimisen alaan –, tällä seikalla ei ole merkitystä arvioitaessa ensimmäisen epäävän päätöksen pätevyyttä.

56. Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana."

2. Valittaja

76. Valittaja väittää, että 50–56 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsee väärin hänen pyyntönsä luonnetta ja näin ollen loukkaa syyllisyysolettamaa ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, sellaisena kuin ne on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa ja 13 artiklassa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätellyt valittajan asianajajan istunnon aikana esittämien lausumien perusteella virheellisesti, että valittaja vaati oikeutta tutustua asianomaisiin asiakirjoihin vain puolustautumisoikeuksiensa turvaamiseksi asiassa T-47/03. Sen sijaan valittajan hakemuksen tarkoituksena oli saada tutustuttavaksi ne asiakirjat, jotka johtivat hänen sisällyttämiseensä riidanalaiseen luetteloon, sekä häntä itseään että suurta yleisöä varten. Kun otetaan huomioon valittajan nimen sisällyttämisestä luetteloon aiheutuva sosiaalinen leimautuminen, valittajalle oli tärkeää voida reagoida julkisesti niihin seikkoihin, joista häntä syytetään.

77. Se, että valittaja voi pyytää asiakirjoja tutustuttavaksi asian T-47/03 yhteydessä, ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino. Kun otetaan huomioon se seikka, että syytteet hänen osallistumisestaan terroristiseen toimintaan julkaistiin kansainvälisessä lehdistössä laajasti, tehokas suojakeino tätä syyttömyysolettaman loukkaamista vastaan, hänen oikeutensa oman kunniansa ja maineensa suojaamiseen ja hänen oikeutensa siihen, että häntä pidetään syyttömänä, kunnes syyllisyys on näytetty toteen, edellyttää, että hän voi vastata näihin syytteisiin julkisesti, eikä pelkästään yleisesti vaan ottamalla esiin häntä vastaan esitetyt erityiset todisteet, jotka koskevat hänen väitettyä osallistumistaan tiettyihin rikoksiin. Tässä yhteydessä valittaja viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Allenet de Ribemont vastaan Ranska antamaan tuomioon, [21] jonka mukaan kaikkien julkisten viranomaisten on kunnioitettava syyttömyysolettamaa ja pidätyttävä antamasta lausuntoja, jotka saattaisivat kannustaa yleisöä uskomaan hänen syyllisyyteensä.

3. Valituksen vastapuoli

78. Neuvoston mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 50–56 kohdassa esittämät toteamukset, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 tarkoitusta ja tuomioistuimen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyistä pakottavista poikkeuksista tekemää tulkintaa, ovat täysin asianmukaisia. Koska tutustumisoikeuden epääminen perustui näihin pakottaviin poikkeuksiin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi oikein jättäessään huomiotta ne erityiset intressit, joihin valittaja vetosi. Valittajan väite, jonka mukaan hän pyysi oikeutta tutustua asiakirjoihin ainoastaan itseään koskevilta osin, ei vaikuttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon tässä asiassa.

21 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 10.2.1995 antama tuomio (A-sarja, nro 308, 36 §).

79. Toisin kuin valittaja väittää, sitä, että hän voi tutustua niihin asiakirjoihin, joiden perusteella neuvosto teki päätöksen hänen sisällyttämisestään neuvoston päätöksillä 2002/848, 2002/974 ja 2003/480 perustettuihin luetteloihin, ei voida pitää sellaisena tehokkaampana oikeussuojakeinona, jonka avulla hän voi julkisesti kiistää osallistumistaan terroristiseen toimintaan koskevat syytteet, kuin sitä, että hän vetoaa puolustautumisoikeuksiinsa vireillä olevassa asiassa T-47/03.

4. Arviointi

80. Valittajan neljännessä valitusperusteessa esitetään kaksi seikkaa, jotka kumpikin on käsitelty ensimmäistä valitusperustetta koskevan tarkasteluni yhteydessä.

81. Ensimmäisen seikan osalta valittaja väittää pääasiallisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsi väärin hänen pyyntönsä luonnetta olettaessaan, että hän pyrki pyynnöllään, joka koski pyydetyn asiakirjan saamista tutustuttavaksi, tukemaan puolustustaan asian T-47/03 yhteydessä. Hän pyrki sen sijaan saamaan tämän asiakirjan tutustuttavakseen, jotta se auttaisi häntä puolustautumaan julkisesti.

82. Tästä huolimatta, kuten jo edellä 27 kohdassa totesin ja kuten neuvostokin toteaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisen yhteydessä, tiettyjen asiakirjojen luottamuksellisuuden kunnioittamiseen liittyvää yleistä etua ei tarvitse punnita suhteessa niihin henkilökohtaisiin intresseihin, joita kansalaisella tai yhteisöllä saattaa olla asiakirjan luovuttamiseksi. Sillä seikalla, että pyynnön, jonka valittaja esitti saadakseen kyseessä olevan asiakirjan tutustuttavakseen, taustalla olivat muut kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa mainitsemat syyt, ei ole merkitystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän arvion kannalta, eikä se voi vaikuttaa sen pätevyyteen.

83. Valittaja väittää toisen näkökohtansa yhteydessä, että mahdollisuutta saada pyydetty asiakirja tutustuttavaksi asian T-47/03 yhteydessä ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuna tehokkaana oikeussuojakeinona. Valittaja väittää, että hänen on voitava vastata tiettyihin häntä vastaan esitettyihin syytteisiin julkisesti.

84. Edellä 35 kohdassa totesin, että sitä, että on evätty oikeus tutustua sellaiseen asiakirjaan, joka koskee jotakin niistä yleisistä eduista, jotka sisältyvät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa mainittuihin pakottaviin poikkeuksiin, ei voida sinänsä pitää puolustautumisoikeuksien loukkaamisena tai täsmällisemmin tehokkaan oikeussuojakeinon epäämisenä. Se, että yhteisön oikeuden mukainen tehokas oikeussuojakeino on käytettävissä, ilmenee siitä, että valittaja voi EY 230 artiklan

nojalla riitauttaa sen toimen pätevyyden, jolla hänet on sisällytetty asetuksessa N:o 2580/2001 säädettyjen erityisten toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luetteloon, ja että hän on käyttänyt hyväkseen tätä mahdollisuutta.

85. Lopuksi todettakoon, etten katso, että valittajan asema voidaan rinnastaa siihen asemaan, josta oli kyse Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olleessa asiassa Allenet de Ribemont. Koska kyseisessä tapauksessa eräät julkiset viranomaiset olivat julkisesti väittäneet, että asianomainen henkilö oli syyllistynyt murhaan yllyttämiseen, oli todennäköistä, että se oli omiaan vahingoittamaan syyttömyysolettamaa. Vaikka on totta, että mainittuun luetteloon sisällytettyjä henkilöitä epäillään julkisesti osallistumisesta terroristiseen toimintaan, on kuitenkin myönnettävä, että tämän yhteisön toimen tarkoituksena on terroristisen toiminnan ehkäiseminen terrorismin rahoitusta torjumalla. Koska tähän liittyvä varojen jäädyttäminen voi onnistua ainoastaan julkisten ja yksityisten rahoituslaitosten kanssa tehtävällä yhteistyöllä, asianomaisia henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä koskevien luetteloiden julkistaminen on välttämätöntä.

86. Kun nämä näkökohdat otetaan huomioon, neljäs valitusperuste on hylättävä.

F *Viides valitusperuste: asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan rikkominen*

1. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

87. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli perusteluja siltä osin kuin niissä käsiteltiin asiakirjoja toimittaneiden jäsenvaltioiden nimien ilmoittamatta jättämistä edellä 61 kohdassa esitetyssä valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa. Sen osalta, onko neuvoston ilmoitettava, mistä jäsenvaltiosta on kyse, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui seuraavaa:

"91. Aluksi on todettava, että kantajan väitteet perustuvat pääasiallisesti sellaiseen oikeuskäytäntöön, joka edeltää yleisön oikeutta tutustua neuvoston ja komission asiakirjoihin koskevia 6.12.1993 hyväksyttyjä käytännesääntöjä (EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt), jotka on pantu täytäntöön yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43) ja yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8 päivänä helmikuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58).

92. Kyseisissä käytännesäännöissä todetaan, että silloin kun toimielimen hallussa olevan asiakirjan on laatinut kolmas taho, pyyntö tutustua kyseiseen asiakirjaan on ohjattava suoraan kyseiselle taholle. Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt tämän perusteella, että komission on ilmoitettava tietoja pyytäneelle tekijän henkilöllisyys, jotta se voi kääntyä suoraan tämän puoleen (ks. edellä 59 kohdassa mainittu asia Interporc v. komissio, tuomion 49 kohta).

93. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdan nojalla kyseisen toimielimen on sitä vastoin itse tiedusteltava asiaa kolmannelta osapuolelta, jos tämä on asiakirjan laatija, paitsi silloin, kun tietojensaantipyyntöä koskeva myönteinen tai kielteinen vastaus on itsestään selvä. Jos kyse on jäsenvaltioista, nämä voivat vaatia, että niiltä pyydetään suostumus.

94. Asiakirjan laatijaa koskeva sääntö, sellaisena kuin se ilmeni käytännesäännöissä, on näin ollen kokenut perusteellisen muutoksen asetuksessa N:o 1049/2001. Tästä seuraa, että sillä, kuka asiakirjan on laatinut, on huomattavasti vähäisempi merkitys kuin edellisessä järjestelmässä.

95. Arkaluonteisten asiakirjojen osalta asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että kyseiset asiakirjat "kirjataan rekisteriin tai luovutetaan vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin". Näin ollen on todettava, että arkaluonteisiin asiakirjoihin sovelletaan poikkeusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on selvästi taata niiden sisällön tai jopa olemassaolon salassa pitäminen.

96. Neuvosto ei näin ollen ollut velvollinen paljastamaan kyseisiä asiakirjoja, jotka valtiot ovat laatineet ja jotka koskevat päätöksen 2002/848 tekemistä, mukaan lukien sitä, ketkä kyseiset asiakirjat ovat laatineet, koska ensinnäkin kyseiset asiakirjat ovat arkaluonteisia asiakirjoja ja toiseksi valtiot, jotka ovat laatineet ne, ovat vastustaneet niiden julkistamista."

2. Valittaja

88. Valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 64 ja 96 kohdassa katsonut virheellisesti, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohtaa ja 9 artiklan 3 kohtaa sovelletaan kumpaakin sekä "tietoihin" että "asiakirjoihin" perustellen näin ollen tällä sitä, että neuvosto on kieltäytynyt ilmoittamasta, mitkä jäsenvaltiot ovat toimittaneet kyseisiä asiakirjoja. Tämä merkitsee asianomaisten osapuolten niiden oikeuksien kohtuutonta rajoittamista, jotka koskevat yhteyden ottamista suoraan jäsenvaltioiden viranomaisiin asiakirjojen saamiseksi tutustuttavaksi, mikä edellyttää luonnollisesti jäsenvaltioiden nimien ilmoittamista. Lisäksi

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt tutkimatta sen valittajan esittämän kanneperusteen, jonka mukaan neuvosto ei perustellut sitä, kuinka tietoja toimittaneiden jäsenvaltioiden nimien ilmoittaminen voisi ylipäänsä vahingoittaa yleiseen turvallisuuteen ja/tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvää yleistä etua.

3. Valituksen vastapuoli

89. Neuvosto väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimi oikein katsoessaan valituksenalaisen tuomion 95 ja 97 kohdassa, että asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdan tarkoituksena on taata asiakirjojen sisällön tai jopa olemassaolon salassa pitäminen. Kuten kyseinen tuomioistuin teki selväksi, asiakirjojen saamista tutustuttavaksi sääntelevät säännöt eivät koske ainoastaan oikeutta tutustua asiakirjoihin sellaisenaan vaan pikemminkin oikeutta tutustua niiden sisältämiin tietoihin. [22] On selvää, että asiakirjan laatijan henkilöllisyys on osa asiakirjaan sisältyviä tietoja ja näin ollen siihen sovelletaan samoja sääntöjä kuin asiakirjaan sellaisenaan.

90. Sen valittajan väitteen osalta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta valittajan kanneperusteen, joka koski sitä, että neuvosto ei perustellut sitä, kuinka tietoja toimittaneiden jäsenvaltioiden nimien ilmoittaminen voisi vahingoittaa yleistä etua, neuvosto toistaa, että riittää, että kansallisten viranomaisten osoitetaan pyytäneen nimensä ilmoittamatta jättämistä, koska tällainen pyyntö sitoo toimielintä. [23] Tuomioistuimen ei tarvitse arvioida laatijan esittämiä perusteluja, eikä se ole velvollinen selventämään syitä, joiden vuoksi kyseinen jäsenvaltio esitti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan mukaisen pyynnön, koska tällä säännöksellä jäsenvaltioita ei velvoita perustelemaan tällaista pyyntöä. Näitä näkökohtia sovelletaan tätä suuremmallakin syyllä arkaluonteisiin asiakirjoihin, joita suojellaan oikeudellisesti asetuksen 9 artiklan 3 kohdalla ilman asianomaisen jäsenvaltion nimenomaista pyyntöä.

4. Arviointi

91. Viidennessä valitusperusteessa kyse on siitä, onko neuvostolla sen jälkeen, kun se on tehnyt päätöksen siitä, että jäsenvaltioiden toimittamia asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi sillä perusteella, että niihin sovelletaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan pakottavia poikkeuksia, velvollisuus ilmoittaa, mitkä jäsenvaltiot ovat asiakirjoja toimittaneet.

22 – Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa neuvosto v. Hautala annetun tuomion 23 kohta.

23 – Asia T-187/03, Scippacercola v. komissio, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. II-1029, 68–70 kohta).

92. Valittaja väittää pääasiallisesti, että koska jäsenvaltion nimi on "tietoa" eikä "asiakirja" ja koska asetus koskee ainoastaan asiakirjojen saamista tutustuttavaksi, sille, että neuvosto kieltäytyi paljastamasta asianomaisten jäsenvaltioiden nimiä, ei ollut perusteita. Neuvosto vastustaa tätä tulkintaa ja on samaa mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa siitä, että silloin, kun asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 3 kohdan nojalla se, jolta arkaluonteinen asiakirja on peräisin, voi estää tämän asiakirjan kirjaamisen asetuksen 11 artiklassa mainittuun julkiseen rekisteriin, tämän säännöksen tarkoituksena on taata niiden sisällön tai jopa olemassaolon salassa pitäminen.

93. Vaikka valittaja voi olla oikeassa tähdentäessään, että asetukseen N:o 1049/2001 ei sisälly säännöstä, jolla neuvostoa kiellettäisiin ilmoittamasta sitä, mikä jäsenvaltio on toimittanut asiakirjan, viidennessä valitusperusteessa esitettyyn kysymykseen on vastattava siten, että otetaan huomioon asetuksella arkaluonteisten asiakirjojen osalta säädetty järjestelmä.

94. Jos kyse on kolmannen asiakirjoista, jotka on määritelty toimielinten ulkopuolelta peräisin oleviksi asiakirjoiksi ja joihin sisältyvät siten jäsenvaltioiden toimittamat asiakirjat, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että toimielin kuulee tätä kolmatta osapuolta arvioidakseen, onko asetuksen 4 artiklan 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava kyseiseen asiakirjaan. Asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta. Asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti arkaluonteiset asiakirjat voidaan kirjata julkiseen rekisteriin tai luovuttaa vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin.

95. Näiden säännösten perusteella on selvää, että jos tutustuttavaksi pyydetään jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, joka on toimielimen hallussa, toimielimen on kuultava asianomaista jäsenvaltiota sen selvittämiseksi, voidaanko pyyntöön suostua, sen asemesta, että pyynnön esittäjää kehotettaisiin kääntymään asianomaisen jäsenvaltion puoleen. Jo tästä menettelystä ilmenee, että asiakirjan toimittaneen jäsenvaltion nimeä pidetään seikkana, joka kuuluu asetuksen 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten soveltamisalaan.

96. Sillä, jolta arkaluonteiseksi luokiteltu asiakirja on peräisin, on täysi valvontavalta asiakirjan luovuttamisen ja jopa sen rekisteriin kirjaamisen osalta. Koska tämä tarkoittaa välttämättä sitä, kuten valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa todetaan, että asiakirjan olemassaoloakaan ei anneta tiedoksi, seuraus on selvästi se, että sen, jolta asiakirja on peräisin, nimeä ei voida paljastaa.

97. Lisäksi valittajan tekemä "tietojen" ja "asiakirjojen" välinen erottelu on keinotekoinen, koska on ilmiselvää, että asiakirjaa

pyydetään tutustuttavaksi ainoastaan sen sisältöön tutustumiseksi. Neuvosto huomauttaa asianmukaisesti, että asiakirjan laatijan henkilöllisyys on sellaisenaan asiakirjaan sisältyvää tietoa. Koska laatijan henkilöllisyys voi olla yksi syy säilyttää asiakirjan luottamuksellisuus, nimen ilmoittamiseen on sovellettava samoja sääntöjä kuin asiakirjan itsensä luovuttamiseen.

98. Vaikka tämä tarkoittaa sitä, että valittajalta evätään oikeus saada sellaista tietoa, jonka avulla hän voisi esittää pyyntönsä asianomaisille kansallisille viranomaisille, en katso, että tällä rajoitetaan kohtuuttomasti hänen oikeuttaan oikeussuojaan. Tämä suoja on taattu riittävän hyvin asetuksella N:o 1049/2001 säädetyllä menettelyllä ja sen mukaisella käsittelyllä yhteisöjen tuomioistuimissa.

99. Katson näin ollen, että viidettä valitusperustetta ei voida hyväksyä.

VII Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen perusteettomana siltä osin kuin sillä pyritään kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 26.4.2005 yhdistetyissä asioissa T-110/03, T-150/03 ja T-405/03 antama tuomio

– jättää valituksen tutkimatta siltä osin kuin sillä pyritään kumoamaan neuvoston päätökset, joilla on evätty oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.