JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
28 päivänä marraskuuta 1995 *

1. Alankomaiden kuningaskunta vaatii käsiteltävänä olevassa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/731/EY [1], neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä 6 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn päätöksen 93/662/EY [2] 2 artiklan ja neuvoston ja komission yhteisesti hyväksymät tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt 93/730/EY [3] (jäljempänä käytännesäännöt) siltä osin kuin käytännesäännöillä katsotaan olevan oikeusvaikutuksia.

Alankomaiden hallitus esittää ennakkoratkaisupyyntönsä tueksi, että neuvosto on syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön, kun se on antanut kansalaisten oikeutta tutustua sen hallussa oleviin asiakirjoihin koskevat säännökset EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan nojalla, jossa neuvostolle annetaan valta vahvistaa työjärjestyksensä. Kantajan mukaan tätä kysymystä ei voida pitää pelkästään neuvoston sisäisen toiminnan järjestämistä koskevana ongelmana.

2. Asianosaisten esittämien väitteiden ymmärtämiseksi on tarkoituksenmukaista muistuttaa lyhyesti, miten tämän kanteen kohteena olevien oikeussääntöjen tekemiseen on päädytty.

Kyseiset asiakirjat perustuvat tiedonsaantioikeutta koskevaan julistukseen N:o 17, joka sisältyy hallitustenvälisen konferenssin Euroopan unionista tekemän sopimuksen päätösasiakirjaan. [4] Julistuksessa todetaan seuraavaa: "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."

Tässä tarkoituksessa Eurooppa-neuvoston kokouksessa Birminghamissa 16.10.1992 annettiin jäsenvaltioiden ulkoasiainministeriöiden tehtäväksi tehdä ehdotuksia, joiden avulla yhteisön toimielinten toiminnasta saadaan avoimempaa ja voidaan mahdollistaa,

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 340, s. 43.

2 — EYVL L 304, s. 1.

3 — EYVL L 340, s. 41.

4 — EYVL 1992 C 191, s. 101.

että ainakin osa neuvoston kokouksista on julkisia [5]. Myös komissiota kehotettiin saattamaan päätökseen vuoden 1993 alkuun mennessä työnsä siitä, miten voitaisiin parantaa oikeutta tutustua yhteisön toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Eurooppa-neuvosto toisti tämän kehotuksen kokouksessaan Edinburghissa 12.12.1992. [6]

3. Julistuksen N:o 17 toteuttamiseksi ja vastatakseen Eurooppa-neuvoston kokouksessa esitettyihin kehotuksiin komissio antoi neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle kaksi 5.5.1993 [7] ja 2.6.1993 [8] päivättyä tiedonantoa, joissa se määritteli kantansa yleisestä oikeudesta tutustua asiakirjoihin ja hahmotteli perusperiaatteet ja ensimmäiset erityistoimet yhteisön toiminnan avoimuuden lisäämiseksi. Komissio ehdotti erityisesti, että alan säännöstön peruskriteerit vahvistetaan ainakin aluksi toimielinten välisellä sopimuksella.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa 22.6.1993 neuvostoa ja komissiota kehotettiin jatkamaan työtään ottaen huomioon se, että kansalaisille on taattava mahdollisimman täydellinen tiedonsaantioikeus, ja Eurooppa-neuvosto vahvisti tavoitteeksi kaikkien tarvittavien toimien toteuttamisen vuoden 1993 loppuun mennessä. [9]

4. Neuvosto ja komissio antoivat 6.12.1993 yhteisesti edellä mainitut käytännesäännöt, joissa ne hyväksyivät hallussaan olevien asiakirjojen julkisuutta koskevat periaatteet ja edellytykset ja joissa velvoitetaan kumpikin toimielin toteuttamaan nämä periaatteet erityisin lainsäädäntötoimin.

Neuvosto muutti samana päivänä tehdyllä, edellä mainitulla päätöksellään 93/662 työjärjestystään ja lisäsi siihen Maastrichtin sopimuksen voimaantulon edellyttämät muutokset. Tämän asian kannalta on erityisen huomionarvoista, että 22 artiklassa todetaan, että "neuvosto vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaan yleisö saa tutustua niihin neuvoston asiakirjoihin, joiden julkistamisesta ei ole vakavia tai haitallisia seurauksia."

Neuvosto teki 20.12.1993 päätöksen 93/731 perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan ja samaan perustamissopimuksen määräykseen perustuvan uuden työjärjestyksensä 22 artiklan nojalla; päätöksessä toistetaan pääosin käytännesääntöjen määräykset ja

5 — Birminghamin julistus "Kansalaisiaan lähellä oleva yhteisö" on julkaistu *Euroopan yhteisöjen tiedotteessa* 10/1992 (s. 9, 1.8 kohta).

6 — Ks. *Euroopan yhteisöjen tiedote*, 12/1992, s. 10, 1.5 kohta.

7 — KOM(93) 191, lopullinen, "Yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin", EYVL C 156, s. 5.

8 — KOM(93) 258, lopullinen, "Avoimuus yhteisössä", EYVL C 166, s. 4.

9 — Ks. *Euroopan yhteisöjen tiedote*, 6/1993, s. 15, 1.22 kohta.

tehdään niihin joitakin lisäyksiä. [10] Päätöksen 2 ja 3 artiklassa määrätään menettelystä, jota on noudatettava silloin, kun halutaan tutustua johonkin asiakirjaan (pyynnön muoto, pyynnön vastaanottamiseen toimivaltainen viranomainen) ja konkreettisesta tutustumistavasta (tutustuminen paikan päällä tai kopion lähettäminen asiakirjoista). On täsmennettävä, että komission tiedonannoissaan omaksuman kannan mukaisesti pyynnön esittäjän ei tarvitse täsmentää niitä syitä, joiden vuoksi se haluaa saada tiettyjä tietoja.

Päätöksen 4 artiklan 1 kohdassa määritetään päätöksen 93/731 1 artiklassa esitettyä yleistä oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevat poikkeukset päätöksessä mainittujen, neuvoston toiminnan julkisuutta tärkeämpinä pidettyjen etujen suojelemiseksi. Täsmällisemmin asiakirjaa ei luovuteta, jos sen julkistamisesta voi aiheutua haittaa julkisen edun turvaamiselle (mukaan luettuina kansainväliset suhteet, vakaa rahan arvo ja asian sujuva käsittely tuomioistuimessa, asian sujuva tarkastus), yksityisyyden suojalle, liikesalaisuuden turvaamiselle tai yhteisön taloudellisten etujen turvaamiselle tai asiakirjan luottamuksellisuudelle, joka perustuu tiedon antaneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyyntöön. Näiden nimenomaisesti lueteltujen poikkeusten lisäksi 4 artiklan 2 kohdassa lisätään laajempi mahdollisuus kieltäytyä asiakirjan luovuttamisesta "neuvoston päätöksentcon luottamuksellisuuden turvaamiseksi".

Päätöksen 5, 6 ja 7 artiklassa määrätään tavoista, joita noudattaen neuvoston toimivaltaisten yksiköiden on tutkittava asiakirjoja koskevat tiedonsaantipyynnöt, ja erityisestä menettelystä, eli sisäisestä valituksesta, johon tiedonsaantipyynnön esittäjä voi turvautua, kun toimielin ei aio myöntyä pyyntöön. Tällaisessa tapauksessa asianosaisella, jolle on ilmoitettu tällaisen kieltäytymisen syistä, on kuukausi aikaa pyytää asian käsittelemistä uudelleen toimielimen kannan muuttamiseksi. Myös mahdollisen uuden pyynnön hylkäyspäätös on perusteltava asianmukaisesti, ja pyynnön esittäjälle on samalla annettava tieto mahdollisuudesta saattaa asia perustamissopimuksen 138 e artiklan mukaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tai vaatia päätöksen kumoamista 173 artiklan nojalla (7 artiklan 3 kohta). [11]

5. Kyseessä olevan riidan kohteena olevien asiakirjojen luonteen ja soveltamisalan samoin kuin niiden antamiseen liittyvien

10 — Muistutan, että Alankomaiden valtuuskunta äänesti sekä käytännesääntöjä että neuvoston kahta päätöstä vastaan samoilla perusteilla kuin Alankomaiden hallitus vaatii nyt niiden kumoamista.

11 — Asian perusteellisen käsittelyn vuoksi on vielä todettava, että 7 artiklan 2 ja 4 kohdassa todetaan, että jos neuvosto ei ole vastannut pyyntöön tai uudistettuun pyyntöön kuukauden kuluessa sen esittämisestä, tätä pidetään kielteisenä päätöksenä.

seikkojen tultua täsmennetyiksi tarkastelen seuraavaksi niiden kumoamista koskevia väitteitä. On todettava heti, että Alankomaiden hallituksen esittämät väitteet eivät koske kyseisten asiakirjojen aineellista sisältöä eli sitä, että ne eivät väitetysti sovellu takaamaan hallintotoiminnan avoimuutta eivätkä siten suojaamaan yksityisten oikeussubjektien oikeudellista asemaa. Tässä asiassa on riitautettu ainoastaan asiakirjojen oikeudellinen perusta. Täsmennettynä kyse on siitä, että tämä oikeudellinen perusta ja menettely, jolla on myöhemmin annettu määräyksiä, ovat virheelliset, minkä vuoksi kyseiset toimet ovat kantajan mukaan riittämättömiä niiden tavoitteen saavuttamiseksi.

Alankomaiden hallitus huomauttaa, että päätöksessä 93/731, jossa annetaan hallintotoiminnan julkisuutta koskevia sääntöjä, määrätään pääasiallisesti toimielinten ja sellaisten yhteisön kansalaisten välisistä suhteista, joille toimielinten toimet on osoitettu tai joita näiden toimien valmistelu ja konkreettinen soveltaminen koskee tavalla tai toisella. Päätöksessä luodaan siis yksityisille oikeussubjekteille oikeus tietojen saamiseen neuvoston toiminnasta jo valmistelu- ja selvitysvaiheessa eikä vasta päätösvaiheessa; tämän lisäksi päätöksessä taataan, että tätä oikeutta suojataan tuomioistuimissa. Päätöksen 1 artikla, jossa määrätään yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin koskevasta yleisestä periaatteesta, samoin kuin 7 artikla, jossa määrätään tiedonsaantipyyntöjen tutkimisesta ja mahdollisuudesta tehdä valitus, jos pyyntöä ei hyväksytä, tukevat Alankomaiden hallituksen mukaan sitä, että riidanalaisella päätöksellä on tällainen tavoite.

6. Alankomaiden hallituksen mukaan neuvosto ei voi pätevästi antaa tällaisia sääntöjä perustamissopimuksen 151 artiklan tai neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan nojalla, jonka tehtävänä on pääasiassa taata toimielimen moitteeton toiminta ja menettelyjen asianmukainen kulku, koska riidanalainen säännöstö vaikuttaa välittömästi yksityisten oikeussubjektien oikeudelliseen asemaan. Ei ole kiistetty sitä, että yksityinen oikeussubjekti voi poikkeuksellisesti vedota toimielimen työjärjestyksen säännöksen rikkomiseen, jos kyseisen säännöksen tarkoituksena on (myös) yksityisten oikeussubjektien suojaaminen ja jos säännöksellä mahdollisesti vaikutetaan heidän oikeudelliseen asemaansa. Kantajan mukaan on kuitenkin aivan eri asia antaa neuvostolle toimivalta antaa puhtaasti sisäisellä, neuvoston toimintaa ja menettelyjen kulkua koskevan säännön nojalla sellaisia sääntöjä, joilla luodaan yksityisille oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällainen toimivalta voikin perustua ainoastaan perustamissopimuksen asianmukaisiin määräyksiin ja sitä voidaan käyttää ainoastaan asianmukaisin, näitä tarkoituksia varten määrätyin keinoin.

Neuvostoa moititaan siis siitä, että se on sekoittanut perusperiaatteen, jonka mukaan yksityisille oikeussubjekteille on taattava oikeussuoja kaikkien niiden oikeudelliseen asemaan vaikuttavien toimien tai toiminnan osalta, ja luonteeltaan aivan toisenlaisen

kysymyksen toimielimelle annetusta toimivallasta päättää tietyn toimenpiteen antamisesta.

Koska päätöksentekomenettelyn avoimuus kuuluu olennaisesti kaikkiin demokraattisiin järjestelmiin ja koska tiedonsaantioikeus, mukaan luettuna oikeus saada tutustua myös viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, on yksilön perusoikeus, Alankomaiden hallituksen mukaan Euroopan parlamentin väliintulohakemuksessa esitetyllä tavalla yleisön oikeutta tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin koskevien menettelytapojen, edellytysten ja rajojen määrittelyä ei voida jättää kunkin toimielimen oman harkinnan varaan, vaan niistä on päätettävä perustamissopimuksessa määrätyin normaalein lainsäädäntötoimin ja niihin on liityttävä tarpeelliset oikeuden tehokkuutta koskevat takeet. Tästä syystä neuvoston työskentelytapoja ja organisaatiota ja siis myös neuvoston työjärjestystä koskevat muutokset, jotka liittyvät tiedonsaantioikeuteen, voidaan (mahdollisesti) antaa vasta asiaan liittyvien yleisten säännösten antamisen jälkeen.

Työjärjestyksen 22 artiklan kumoamista koskeva vaatimus perustuu samoihin syihin.

7. Käytännesääntöjen osalta Alankomaiden hallitus esittää, ettei kyseessä todellisuudessa ole toimi, jolla on oikeudellisia vaikutuksia, vaan käytännesäännöt ovat lähinnä poliittisluonteinen toimi, jossa vahvistetaan komission ja neuvoston tiedonsaantioikeutta koskevat yhteiset suuntaviivat. Tässä asiakirjassa kyseiset toimielimet sitoutuvat ainoastaan toteuttamaan myöhemmin ja kumpikin itse tällä tavalla vahvistetut periaatteet.

Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin tulisi toisenlaiseen lopputulokseen käytännesääntöjen osalta, kantaja vaatii toissijaisesti, että käytännesäännöt kumotaan olennaisten menettelymääräysten rikkomisen perusteella, koska käytännesäännöissä ei mainita niiden oikeudellista perustaa. Alankomaiden hallitus toteaa tältä osin, että toisin kuin neuvosto väittää, 151 ja 162 artiklaa ei voida pitää käytännesääntöjen asianmukaisena oikeudellisena perustana, koska käytännesäännöt sisältävät sääntöjä, jotka koskevat paljon laajempaa alaa kuin vain neuvoston sisäisten asioiden järjestämistä tai neuvoston ja komission välisiä yhteistyömuotoja.

8. Alankomaiden hallitus väittää lopuksi, että neuvosto on loukannut perustamissopimuksen 4 artiklassa määriteltyä toimielinten välistä toimivallanjakoa, kun se on katsonut, että hallintotoiminnan julkisuutta koskevat sopimukset koskevat vain kahden toimielimen välistä yhteistyötä. Ottaen huomioon kyseisen säännöstön merkityksen ja sen vaikutukset, olisi kaikkien kyseessä olevien toimielinten ja siis myös parlamentin pitänyt toimia yhteistyössä sen valmistelussa.

9. Neuvosto vastaa Alankomaiden hallituksen esittämiin väitteisiin, että koska perustamissopimuksessa ei ole päätöksentekomenettelyn julkisuutta koskevia määräyksiä, eri toimielimillä on toimivalta säännellä siitä itsenäisesti, kuten jokainen niistä on tehnytkin yhteisön alkuajoista lähtien. Tätä toimivaltaa ei ole koskaan kiistetty.

Neuvosto toteaa erityisesti omalta osaltaan, että sen työjärjestykseen on aina sisältynyt neuvoston toiminnan ja asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä, koska asiakirjojen julkisuus vaikuttaa läheisesti sekä tämän toimielimen sisäisen toiminnan menettelytapoihin että sen menettelyiden sujuvuuteen ja viime kädessä päätöksentekomenettelyn tehokkuuteen. Neuvosto korostaa tältä osin, että sen päätöksentekomenettelyn luonne ja sisältö voivat vaihdella päätösten antamiseen liittyvien töiden julkisuuden samoin kuin näiden töiden sujuvuutta koskevien asiakirjojen julkisuuden perusteella. Neuvoston työjärjestyksessä säädettiin 6.12.1993 tehtyyn muutokseen asti yleisenä periaatteena, että neuvoston työskentelyä koskevat asiakirjat olivat salaisia, ellei neuvosto tehnyt jäsentensä enemmistöllä tästä poikkeavaa päätöstä. Näitä säännöksiä muutettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen aloitetun avoimuuspolitiikan vuoksi, mutta säännösten muuttaminen ei estä sitä, että näiden säännösten kohde kuuluu kuitenkin neuvoston päätöksentekomenettelylle välttämättömän julkisuuden osalta edelleen toimielimen itsemääräämisvaltaan.

Sen jälkeen kun oli päätetty, että kaikki asiakirjat eivät ole enää salaisia, oli välttämätöntä vahvistaa periaatteet, joiden perusteella voitiin määrittää, mistä asiakirjoista voidaan antaa tietoja kolmansille ja mitkä puolestaan ovat joka tapauksessa salaisia, samoin kuin päättää tiedonsaantioikeutta koskevista konkreettisista säännöistä. Neuvosto toteaa, että uuden työjärjestyksen 22 artiklassa vahvistetaan perusperiaate, jonka mukaan yleisö saa tutustua vain "niihin neuvoston asiakirjoihin, joiden julkistamisesta ei ole vakavia tai haitallisia seurauksia"; tätä edellytystä täsmennetään päätöksessä 93/731, jossa määritetään tiedonsaantioikeuden edellytykset ja rajat, tiedonsaantipyyntöjen menettelyt ja toimielimille pyynnöstä aiheutuvat velvollisuudet. Vastaajan mukaan Alankomaiden hallituksen näkökannan hyväksymisestä seuraisi paradoksaalisesti, että kiistettäisiin se, että neuvostolla on toimivalta antaa sen toiminnan julkisuutta koskevia sääntöjä asiakirjojen salaisuutta koskevia sääntöjä lukuun ottamatta, mitä ei ole koskaan aiemmin tehty.

10. Neuvosto kiistää toisaalta sen, että riidanalaisten säännösten vaikutuksena olisi luoda yleinen tiedonsaantioikeus, mitä ei sen mukaan tosiasiassa mainita käytännesäännöissä eikä päätöksessä 93/731. Neuvosto korostaa käytännesääntöjen osalta, että niissä vain todetaan, että "yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajasti tietoja — — asiakirjoista". Kyseisten toimien tavoitteena on tästä syystä ainoastaan ollut varmistaa neuvoston toiminnan entistä suurempi avoimuus, mutta ei antaa kolmansille

oikeuksia, joita voi neuvoston mukaan mahdollisesti syntyä ainoastaan uusien sääntöjen välisenä seurauksena.

Toisaalta tällaisten oikeuksien syntymisestä ei voida myöskään päätellä, ettei neuvostolla olisi ollut toimivaltaa tehdä riidanalaisia päätöksiä. Neuvosto viittaa tältä osin siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut epäsuorasti asiassa Nakajima vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa [12] ja selvemmin hiljattain asiassa komissio vastaan BASF ym. antamassaan tuomiossa [13], että yksityinen oikeussubjekti voi vedota toimielimen työjärjestyksen säännöksen rikkomiseen, jos tämän säännöksen tarkoituksena on yksityisten oikeussubjektien suojaaminen.

11. Neuvosto toteaa toimielinten välisen toimivallanjaon loukkaamisen osalta, ettei sen tarvinnut ottaa parlamenttia mukaan päättämään riidanalaisten toimien tekemisestä, koska on kiistatonta, että jokaisella toimielimellä on itsenäinen toimivalta järjestää sisäinen toimintansa. Se, että käytännesäännöt on annettu komission ja neuvoston yhteisellä sopimuksella, johtuu siitä, että näiden toimielinten, toisin kuin parlamentin, työt olivat aiemmin salaisia. Tämän vuoksi oli tarkoituksenmukaista laatia yhteiset käytännesäännöt siltä osin kuin on kyse salaisuusperiaatteen ulottuvuuden rajoittamisesta.

12. Asianosaisten näkemysten tultua näin täsmennetyiksi totean aluksi, että neuvoston oikeudenkäyntiväite, jonka se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan kolmannen kohdan perusteella parlamentin väliintulosta on hylättävä ainakin siltä osin kuin väliintulohakemus poikkeaa Alankomaiden hallituksen esittämistä kanneperusteista. Vastaajan mukaan väliintulo koskee pääosin lainsäädäntötyön avoimuutta koskevaa periaatetta ja tiedonsaantioikeutta koskevan säännöstön aineellista sisältöä ja soveltamistapoja eli kysymyksiä, jotka eivät liity tämän kanteen kohteeseen.

Tältä osin on todettava toisaalta, että neuvosto itse korostaa tiedonsaantioikeutta koskevan säännöstön ja neuvoston työskentelytapojen välistä yhteyttä, erityisesti suuremman julkisuuden mahdollista vaikutusta päätöksentekomenettelyyn ja näin ollen myös lainsäädäntötyöhön, ja toisaalta, että vaikka parlamentin esittämät väitteet poikkeavat osittain kantajan esittämistä perusteluista, on kuitenkin selvää, että parlamentin väliintulokirjelmässä esitetään yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan mukaisesti "vain jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia". Tästä syystä ei

12 — Asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2069, 49 ja 50 kohta).

13 — Asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

ole mielestäni asiaankuuluvaa viitata ennakkotapaukseen, jollainen on asiassa komissio vastaan neuvosto annettu tuomio [14]: mainitussa asiassa parlamentin väliintulohakemus jätettiin tutkimatta ainoastaan siltä osin kuin siinä oli esitetty *uusi* vaatimus niiden kantajan vaatimusten lisäksi, joiden tueksi väliintuloa haettiin. Näin ei selvästikään ole asian laita nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

13. Riidan kohteena olevien säännösten aineellisesta sisällöstä totean heti, että vaikka olenkin samaa mieltä Alankomaiden hallituksen yleisen näkemyksen kanssa kansalaisten tiedonsaantioikeudesta ja oikeudesta saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, en kuitenkaan katso, että esitettyjen syiden perusteella tämän riidan kohteena olevat asiakirjat voitaisiin julistaa pätemättömiksi. Perustelen seuraavaksi tätä näkemystäni esitettyäni ensin (lyhyesti) muutamia välttämättömiä alustavia huomautuksia.

14. On tuskin tarpeen muistuttaa ensin siitä, että viranomaisten toiminnan avoimuuden tarkoituksena on varmistaa, että kansalaiset saisivat paremmin tietoa viranomaisten päätöksistä ja toimenpiteistä myös niiden laatimisvaiheessa; julkisen vallan toiminnan avoimuus liittyykin läheisesti toimielinten demokraattiseen luonteeseen. Vain jos lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintoviranomaisten toiminta yleensä on riittävän julkista, myös kansalaiset voivat toisaalta harjoittaa viranomaisten toiminnan todellista ja tehokasta valvontaa ja toisaalta on mahdollista kehittää hallinnon ja kansalaisten välille sellaiset organisaatiomallit, joilla voidaan tosiasiallisesti varmistaa kansalaisten osallistuminen päätöksentekomenettelyyn.

Julkisuus kuuluu olennaisesti demokraattiseen järjestelmään, kuten voidaan todeta tarkastelemalla yhteisön jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä, joissa kaikissa myönnetään kansalaisille laaja tiedonsaantioikeus, vaikka tämä oikeus myönnetään ja sitä ja sen rajoja säännelläänkin eri valtioissa eri tasoisin säännöksin. Mahdollisuus tutustua parlamentaaristen elinten asiakirjoihin, mikä pätee erityisesti asiakirjoihin, jotka koskevat näiden elinten ensisijaista lainsäätäjän tehtävää ja joiden osalta on säädetty jopa tavallisesti asiakirjojen julkaisemisesta. Kansalaisille on myös tunnustettu enenevässä määrin erityisesti 1960-luvulta lähtien oikeus tutustua hallituksen ja hallinnon asiakirjoihin nimenomaan tarkoituksena järjestää kansalaisten ja hallinnon välisiä suhteita entistä avoimemmin ja vapauttaa hallinto enemmän tai

14 — Asia C-155/91, komissio v. neuvosto, ns. jätedirektiivitapaus, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, 22—24 kohta). Tässä asiassa parlamentti ei ainoastaan tukenut komission kannetta, jossa vaadittiin kumoamaan direktiivi siltä osin kuin sen oikeudellinen perusta oli virheellinen, vaan se toi myös esille, että tietty direktiivin artikla ei ollut yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa, ja vaati myös tämän artiklan kumoamista, vaikkei tätä ollut vaadittu komission kanteessa.

vähemmän avoimesti autoritaarisista arvovärityksistä [15].

15. Yhteisöjen tuomioistuimen dokumentointiosaston muistiosta selviää, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita on annettu säädöksiä tai joissakin tapauksissa perustuslain tasoisia säännöksiä [16], joissa yksityisille taataan yleisesti oikeus tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin. Näiden säännösten tavoitteena on ennen kaikkea sallia hallintomenettelyn asianosaisille mahdollisuus ilmaista kantansa; säännöksillä täydennetään näin puolustuksen oikeuksia. Toiseksi viranomaisten hallussa olevia tietoja koskevan tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on lisätä kansalaisten osallistumista hallinnon päätöksentekomenettelyihin, joten tämä oikeus tunnustetaan siitä riippumatta, näyttääkö se, jota asia koskee, että hänellä on asiassa erityinen oikeudellisesti suojattu etu. Aiemmin kaikki asiakirjat olivat salaisia, ellei ollut nimenomaisesti todettu, että ne olivat julkisia, mutta nyt tilanne on juuri päinvastainen.

Tiedonsaantioikeuteen liittyy yleensä nimenomaisesti lueteltuja poikkeuksia, jotka on perusteltu tiettyjen yleisten julkisten etujen turvaamisella tai yksityisyyden suojalla. Käytännesäännöissä ja päätöksessä 93/731 määrätyt poikkeukset ovat pääosin samat: yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, rikosten tutkinnan asianmukainen kulku, liikesalaisuuden turvaaminen, luottamuksellisuus ja niin edelleen.

On korostettava uudestaan, että näissä säännöksissä luovutaan lopullisesti asiakirjojen salaisuudesta yleisenä periaatteena ja niissä tunnustetaan, että kansalaisten oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin tietoihin

15 — Ks. ed. alaviitteessä 7 mainittu komission asiakirja "Yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin", joka on liitetty 5.5.1993 annettuun tiedonantoon KOM(93) 191 lopullinen; samoin Curtin, D. ja Meijers, H.: The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?, Common Market Law Review, 1995, s. 391 ja sitä seuraavat sivut.

16 — Näin on Belgiassa (17.2.1994 muutetun perustuslain 32 pykälä; tämä pykälä annettiin vuoden 1993 perustuslakiuudistuksen yhteydessä ja se tuli voimaan 1.1.1995), Espanjassa (jossa yleinen oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin perustuu perustuslain 9 pykälän kolmannessa momentissa ja *80*, *105* ja *120* pykälässä säädettyyn periaatteeseen, jonka mukaan kolmen valtiovallan käyttäjän eli lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja oikeusviranomaisten asiakirjat ovat julkisia), Suomessa (17.7.1919 annetun hallitusmuodon 10 pykälän toinen momentti, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995 ja tuli voimaan 1.8.1995, jossa tiedonsaantioikeus liitetään ilmaisuvapauteen), Alankomaissa (valtiosäännön 110 pykälä, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1983), Portugalissa (valtiosäännön 268 pykälä, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1989 uudistuksessa) ja Ruotsissa (jossa oikeudesta tutustua viranomaisten asiakirjoihin on säädetty vuonna 1766 annetussa, perustuslain tasoisessa painovapauslaissa). Itävallan osalta on todettava, että vuoden 1987 valtiosääntöuudistuksen jälkeen valtiosäännön 20 pykälässä säädetään viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja niiden hallussa olevista tiedoista. Tässä säännöksessä ei kuitenkaan luoda yksityisille oikeussubjekteille subjektiivista oikeutta vaan ainoastaan liittovaltion ja osavaltioiden lainsäätäjille velvollisuus säätää tällaisesta oikeudesta: näin on tehty vuosina 1987—1990 annetuilla laeilla. Tiedonsaantioikeudesta on säädetty yleisesti tavallisella lailla myös Tanskassa (19.12.1985 annetut lait nro 571 ja 572), Ranskassa (6.1.1978 annettu laki nro 78-17, 17.7.1978 annettu laki nro 78-573 ja 3.1.1979 annettu laki nro 79-18), Kreikassa (laki nro 1599/1986, jossa tiedonsaantioikeutta koskevat kuitenkin lukuisat edellytykset ja poikkeukset) ja Italiassa (7.8.1990 annettu laki nro 241, jossa tiedonsaantioikeus on rajoitettu niihin, joille siitä on etua oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen suojelemiseksi).
Valtioissa, joissa tiedonsaantioikeudesta ei ole säädetty yleisesti, siitä on kuitenkin säädetty lukuisissa määrättyjä aloja koskevissa erityislaeissa.

kuuluu demokratian periaatteeseen ja vaikuttaa siis jopa valtiomuodon määrittämiseen.

16. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous ja ministerikomitea ovat antaneet lukuisia päätöslauselmia ja suosituksia, joissa myös tunnustetaan, että valistunut yleinen mielipide kuuluu olennaisesti kaikkiin demokraattisiin järjestelmiin. Tältä osin voidaan mainita esimerkiksi 1.2.1979 annettu yleiskokouksen suositus nro 854 (1979) [17], jossa esitetään toivomus, että kansalaisille taattaisiin välttämättömiä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin ja että tunnustettaisiin erityisesti oikeus pyytää ja saada tietoja hallinnollisilta toimielimiltä ja yksiköiltä. Myös 25.11.1981 annettu ministerikomitean suositus nro R(81) 19 [18], jossa "considérant l'importance que revêt pour le public dans une société démocratique une information appropriée sur la vie publique" (ottaen huomioon merkityksen, joka viranomaisten toiminnasta saatavalla riittävällä tiedolla on yleisölle demokraattisessa yhteiskunnassa) kehotetaan jäsenvaltioita sisällyttämään oikeusjärjestykseensä automaattinen oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin tietoihin, ilman että tietoja pyytävän on tarpeen täsmentää syitä pyynnön esittämiseen. Mainittakoon lopuksi "Déclaration sur les media dans une société démocratique" (julistus joukkoviestimistä demokraattisessa yhteiskunnassa), joka annettiin Prahassa joulukuussa 1994 pidetyssä joukkotiedotusvälineitä koskevassa neljännessä eurooppalaisten ministerien välisessä kokouksessa, jonka osanottajat suosittelivat, että Euroopan neuvoston ministerikomitea tutkii "l'opportunité de préparer un instrument juridique contraignant ou d'autres mesures fixant des principes de base concernant le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques" (mahdollisuutta valmistella oikeudellisesti pakottava väline tai muita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan perusperiaatteet oikeudesta tutustua viranomaisten hallussa oleviin tietoihin). Voidaan todeta, että tiedonsaantioikeus on yhä selvemmin perustavanlaatuinen kansalaisoikeus.

Edellä mainituissa Euroopan neuvoston asiakirjoissa on erityisesti liitetty toisiinsa oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin sekä sananvapaus ja tiedonsaantioikeus, jotka on taattu yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 10 artiklassa. Tästä oikeudesta seuraa, kuten Euroopan parlamentti on perustellusti todennut, vapaus "hakea, vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta", mikä on taattu New Yorkissa 19.12.1966 allekirjoitetun kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen 19 artiklassa.

Kansainvälisessä oikeudessa samoin kuin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä on siis

17 — Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Textes adoptés, 30ème session ordinaire, 3ème partie, janvier—février 1979.

18 — Conseil de l'Europe, Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des ministres portant sur les droits de l'homme, 1949—1987, Strasbourg, 1989, s. 96.

asteittain ja yhä enenevässä määrin tunnustettu yksilön oikeus tutustua virallisiin tietoihin, olipa kyseessä sitten yksilölle jo aiemmin tunnustettujen oikeuksien edelleen kehittäminen tai itsenäinen oikeus, joka on seurausta hallinnon ja kansalaisten tai yleisemmin ilmaistuna viranomaisten ja yksityisten välisiä suhteita koskevan käsityksen muuttumisesta.

17. Yhteisön säännöstöön ei vielä kuulu yleistä säännöstöä yleisön oikeudesta tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Perustamissopimuksissa ja johdetun oikeuden säännöksissä on vain joitakin erityisiä sääntöjä, joiden vuoksi tietyt asiakirjat tai tiedot ovat julkisia tai salaisia. Esimerkiksi perustamissopimuksen 191 artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvoston ja komission asetukset sekä ne näiden toimielinten direktiivit, jotka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, julkaistaan ja niiden voimaantulo on riippuvainen niiden julkaisemisesta. Samoin perustamissopimuksen 156 artiklassa ja EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten vastaavissa määräyksissä [19] määrätään, että komissio julkaisee vuosittain yleiskertomuksen yhteisön toiminnasta. Euratomin perustamissopimuksen 24—27 artiklassa saatetaan yhteisön ydintutkimusohjelmiaan toteuttaessaan saamat tiedot salassapitoa koskevan sääntelyn alaisiksi jäsenvaltioiden puolustusetujen suojaamiseksi. EHTY:n perustamissopimuksen 47 artiklan toisessa kohdassa, EY:n perustamissopimuksen 214 artiklassa samoin kuin EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisesta annetun asetuksen N:o 17 [20] 20 artiklassa todetaan erityisesti yritysten liikesalaisuuden suojaamiseksi, että komissio, sen virkamies tai muu niiden palveluksessa oleva ei saa ilmaista tiettyjä heille uskottuja tehtäviä hoidettaessa saatuja tietoja.

18. Voitaisiinko siis Alankomaiden hallituksen tavoin todeta, että päätöksen 93/731 tavoitteena on todellisuudessa, kuten Alankomaiden hallitus on todennut, luoda yleinen säännöstö yleisön oikeudesta saada tietoja virallisista asiakirjoista tai ainakin neuvoston hallusta olevista asiakirjoista, ja että päätöksessä myönnetään siis yksityisille oikeussubjekteille mahdollinen subjektiivinen oikeus saada pyytämiään tietoja?

Mielestäni riidanalaiselle asiakirjalle ei voida antaa tällaista soveltamisalaa. Sekä päätöksen muoto että sisältö osoittavat, että sen lopullisena tarkoituksena on tehdä viralliseksi ja julkiseksi neuvoston noudattama käytäntö sen tutkiessa pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin sekä saada aikaan välttämättömät muutokset, joilla taataan neuvoston töiden julkisuus käytännössä. Edellä mainitussa Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyssä julistuksessa nro 17, jossa tavoitellaan yhteisön toiminnan suurempaa avoimuutta, tehdään asianosaille mahdolliseksi

19 — EHTY:n perustamissopimuksen 17 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 125 artikla.

20 — Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, 6.2.1962 (EYVL 1962, 13, s. 204).

saada täsmällisesti tietoonsa toimielimen toimivaltaisten yksiköiden soveltamat sisäiset säännöt.

19. Neuvosto on siis perustellusti todennut, että kanteen kohteena olevat säännökset koskevat sen sisäisen toiminnan järjestämistapoja ja ettei niillä sinällään luoda mitään subjektiivista tiedonsaantioikeutta. Tällaisen oikeuden perustaa on haettava pikemminkin demokratian periaatteesta, joka on yksi yhteisön peruselementeistä, sellaisena kuin siitä on nyt määrätty kiteytettynä Maastrichtin sopimuksen johdanto-osassa [21] ja yhteisten määräysten F artiklassa [22]. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten todetun kehityksen perusteella oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin on tällä hetkellä tähän periaatteeseen olennaisesti kuuluva osa. Tämä oikeus onkin välttämätön edellytys sille, että yleinen mielipide voi valvoa tehokkaasti viranomaisten toimintaa. Demokratian periaatteen ja siihen eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä asteittain liitettyjen lisämääritelmien mukaisesti oikeutta tutustua asiakirjoihin ei voida enää rajoittaa koskemaan vain sitä, jolle viranomaisen toimenpide on osoitettu; oikeus tutustua asiakirjoihin on yhteisön oikeusjärjestyksessä ja erityisesti kilpailusääntöjä sovellettaessa tunnustettu ja suojattu vaatimus, joka liittyy puolustuksen oikeuksien kunnioittamiseen [23].

On vielä toisaalta korostettava, että ainakin lainsäädäntötoiminnan osalta parlamentaaristen asiakirjojen julkisuus on jäsenvaltioiden perustuslailliseen perinteeseen kuuluva yhteinen periaate.

20. Aivan erilainen kysymys on sitten se, onko asianosaisilla mahdollisuutta vedota päätöksen 93/731 määräysten noudattamatta jättämiseen sen jälkeen kun on todettu, että kyseinen asiakirja on annettu kaikille toimielimille kuuluvaa itsehallintovaltaa käytettäessä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin jo täsmennetty se, mitä Alankomaiden hallitus ei toisaalta ole kiistänyt, eli että tämä mahdollisuus on annettu aina silloin, kun sisäisen säännöksen tarkoituksena on myös yksityisten oikeussubjektien suojaaminen [24]. Näin on varsinkin silloin, kun määrätyn toimenpiteen tarkoituksena on vahvistaa myös toimintatavat, joihin kuuluu yhteydenotto kolmansiin. Yleisemmin voidaan todeta, että vakiintuneen

21 — Ks. erityisesti johdanto-osan kolmas ja viides perustelukappale, joissa sopimusosapuolet "vahvistavat sitoutumisensa vapauden ja kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin" ja "haluavat lujittaa toimielinten toiminnan kansanvaltaisuutta ja tehokkuutta, jotta ne voivat yhteisenä toimielinjärjestelmänä paremmin täyttää niille uskotut tehtävät".

22 — F artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Unioni pitää arvossa sitä kansallista ominaislaatua, joka valtiollisen järjestelmänsä kansanvallan periaatteille perustavilla unionin jäsenvaltioilla on."

23 — Yhteisöjen tuomioistuimen laajassa oikeuskäytännössä on täsmennetty ulottuvuus ja rajat oikeudelle tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin: ks. esim. asia 85/76, Hoffmann-La Roche v. komissio, tuomio 13.2.1979 (Kok. 1979, s. 461, erityisesti 9—16 kohta); yhdistetyt asiat 209/78—215/78 ja 218/78, Van Landewyck ym. v. komissio, ns. FEDETAB-tapaus, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3125, erityisesti 36—40 kohta); asia 322/81, Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3461, erityisesti 5—10 kohta); asia C-62/86, AKZO v. komissio, tuomio 3.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3359, erityisesti 15—24 kohta).

24 — Ks. tältä osin edellä alaviitteissä 12 ja 13 mainittujen asioiden Nakajima v. neuvosto ja komissio v. BASF ym. lisäksi yhdistetyt asiat 43/82 ja 63/82, VBVB ja VBBB v. komissio, tuomio 17.1.1984 (Kok. 1984, s. 19, 14 kohta); asia C-200/89, FUNOC v. komissio, tuomio 11.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3669, 14 kohta).

oikeuskäytännön mukaan toimielimet eivät voi käytännesääntöjen antamisen jälkeen muuttaa niitä täsmentämättä muuttamisen syitä, ilman että ne rikkovat yhdenvertaisen kohtelun periaatetta [25].

Edellä esitettyjen syiden vuoksi asianosaiset voivat siis vaatia, että neuvoston on noudatettava itselleen asettamiaan sääntöjä, jotka koskevat tiedonsaantipyyntöjen tutkimista, mutta vaikka näihin sääntöihin voidaankin vedota, se ei kuitenkaan mitenkään tarkoita, että niillä perustettaisiin kansalaisille tiedonsaantioikeus. Kuten olen jo todennut, tämä oikeus oli olemassa jo ennen neuvoston uuden työjärjestyksen ja päätöksen 93/731 tekemistä. Riidanalaisissa asiakirjoissa siis vain järjestetään toimielimen toiminta tämän oikeuden osalta; toisaalta riidanalaisten asiakirjojen soveltamisala ei olisi myöskään voinut olla toisenlainen, koska juuri niitä annettaessa valittu oikeudellinen perusta osoittaa, että tämä eikä mikään muu oli niiden tavoite.

21. Edellä esitetystä seuraa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen on tutkiessaan sellaisen päätöksen lainmukaisuutta, jolla on evätty oikeus tutustua asiakirjaan, joka tapauksessa varmistuttava siitä, että kansalaisille tältä osin tunnustettujen oikeuksien tehokkuus taataan. Toisin sanoen neuvoston päätöstä olisi pidettävä lainvastaisena, jos sillä rikottaisiin tiedonsaantioikeuden olennaista sisältöä, siinäkin tapauksessa, että päätös olisi annettu neuvoston itselleen asettamien julkisuutta koskevien sääntöjen mukaisesti.

Katson, että juuri tämä on asiassa Carvel ja Guardian Newspapers vastaan neuvosto annetun tuomion [26] merkitys; tässä asiassa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta pyydettiin lausumaan kysymyksestä ensimmäisen kerran. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei ollut perusteltua, että neuvosto oli kieltäytynyt antamasta tietoja tietyistä asiakirjoista päätöksen 93/731 4 artiklan 2 kohdan perusteella eli vedoten tarpeeseen turvata neuvoston päätöksenteon luottamuksellisuus, koska ei ollut näytetty, että tässä tapauksessa olisi todella verrattu toisiinsa asiaan liittyviä useita etuja. Tästä seuraa ensinnäkin, että asiakirjojen julkisuuden tunnustettiin kuuluvan niihin periaatteisiin, jotka vaikuttavat yhteisöjen toimielinten toimintaan: kansalaisille kuuluvasta tiedonsaantioikeudesta voidaan poiketa vain erityisten ja selvästi määriteltyjen etujen perusteella. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei päätöksessä 93/731 määritellä tiedonsaantioikeuden sisältöä ja rajoja: vain näin voidaan ymmärtää se, että neuvoston kielteinen päätös tiedonsaantipyyntöön kumottiin tässä asiassa; muussa tapauksessa olisi pitänyt todeta, että kielteinen päätös oli yhteensopiva 4 artiklan 2 kohdan kanssa.

25 — Ks. esim. asia 148/73, Louwage v. komissio, tuomio 30.1.1974 (Kok. 1974, s. 81, 12 kohta); yhdistetyt asiat 181/86, 182/86, 183/86 ja 184/86, Del Plato ym. v. komissio, tuomio 10.12.1987 (Kok. 1987, s. 4991, 10 kohta); tämä periaate on toistettu asiassa T-63/89, Latham v. komissio, tuomio 24.1.1991 (Kok. 1991, s. II-19, 25 kohta).

26 — Asia T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomio 19.10.1995 Kok. s. II-2765.

22. Lopuksi totean, että olen samaa mieltä Alankomaiden hallituksen kanssa siitä, että on mahdollista tai jopa välttämätöntä antaa lainsäädäntöteitse sellainen yleinen säännöstö yleisön oikeudesta tutustua kaikkien yhteisön toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, jossa täsmennetään kansalaisille kuuluvan tiedonsaantioikeuden osalta selvästi sitä koskevat soveltamisohjeet ja rajat, mahdollisesti myös toimielinten erilaisten toimintojen osalta. Koska tällainen säännöstö kuitenkin vielä puuttuu ja tietenkin sillä varauksella, että yhteisöjen tuomioistuimet harjoittavat valvontaa sellaisten päätösten osalta, joissa ei myönnetä yksittäistapauksissa oikeutta tutustua asiakirjaan, on toimielimillä niille kullekin uskottuun itsehallintovaltaan perustuva toimivalta päättää tähän asiaan liittyen itsenäisesti lähemmin tiedonsaantipyyntöjen tutkimistapoihin ja tutkimisen edellytyksiin liittyvistä seikoista.

23. Käytännesääntöjen osalta totean, että niissä vahvistetaan vain ne yhteiset periaatteet ja edellytykset, jotka vaikuttivat komissioon ja neuvostoon niiden säännellessä oikeutta tutustua asiakirjoihin; samalla käytännesäännöissä annetaan näiden kahden toimielimen tehtäväksi panna ne täytäntöön omilla säännöillään. Kyseessä on siis ennen kaikkea poliittinen sopimus, kuten myös Alankomaiden hallitus toteaa ensisijaisesti, eikä sillä pyritä saamaan aikaan oikeudellisia vaikutuksia.

Koska käytännesäännöillä ei siis yhteisöjen tuomioistuinta lainaten luoda oikeudellisia vaikutuksia eikä tämä ole edes niiden tavoitteena, käytännesäännöt eivät voi olla kumoamiskanteen kohteena [27].

24. Totean vielä lopuksi oikeudenkäyntikuluista. Jos yhteisöjen tuomioistuin päätyy ehdottamaani lopputulokseen, olisi Alankomaiden kuningaskunta tavallisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdassa säädetään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut, kuten tässä asiassa on tapahtunut. Koska käsiteltävänä olevassa kanteessa esitetyllä kysymyksellä on kuitenkin huomattava merkitys yhteisön demokraattisen kehityksen kannalta ja koska, vaikka en hyväksykään kaikkia Alankomaiden hallituksen esittämiä erityisiä perusteita, olen täysin samaa mieltä sen tiedonsaantioikeudesta esittämän yleisen näkemyksen kanssa, erityisesti siltä osin kuin on tarpeen saada tätä alaa koskevat yleiset säännöt, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin poikkeuksellisesti toteaa, että oikeudenkäyntikuluja ei tarvitse korvata, siitä huolimatta että Alankomaiden hallituksen esittämät perusteet on hylätty; tällä tavalla yhteisöjen tuomioistuin voisi myös viestittää yhteisöjen toimielimille tiedonsaantioikeuteen liittyvien tehtävien kiireellisyydestä.

27 — Tämän asiakirjan luonne poikkeaa siis olennaisesti sekä niistä käytännesäännöistä, jotka olivat asiassa C-303/90, Ranska v. komissio, 13.11.1991 annetun tuomion (Kok. 1991, s. I-5315, erityisesti 9 kohta) kohteena, että niistä muista asiakirjoista, joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut voivan olla kanteen kohteena, koska vaikkeivät ne täyttäneet tiettyjä muotoa koskevia edellytyksiä, niillä saattoi kuitenkin olla niiden sisällön vuoksi oikeudellisia vaikutuksia: ks. esim. asia C-366/88, Ranska v. komissio, ns. sisäiset ohjeet -tapaus, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, erityisesti 8 kohta) ja asia C-325/91, Ranska v. komissio, ns. tukia koskeva kirjeenvaihto -tapaus, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, erityisesti 9 kohta).

25. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin, kuin siinä vaaditaan kumoamaan tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt 93/730/EY;

— hylkää kanteen muilta osin;

— toteaa, että kaikki asianosaiset, väliintulijat mukaan luettuina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.