YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

6 päivänä helmikuuta 1998 *

Asiassa T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Hampuri (Saksa), edustajanaan asianajaja Georg M. Berrisch, Hampuri, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Guy Harles, 8—10 rue Mathias Hardt,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Ulrich Wölker, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa komission 29.5.1996 tekemän päätöksen, jolla komissio vahvisti kieltäytyvänsä antamasta kantajalle tietoa eräistä asiakirjoista,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja B. Vesterdorf sekä tuomarit C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki ja J. D. Cooke,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.10.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyy julistus (N:o 17) oikeudesta saada tietoja, jossa 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."

2 Maastrichtin julistuksen johdosta komissio teki vertailevan tutkimuksen tiedonsaantioikeudesta jäsenvaltioissa ja eräissä muissa maissa. Tutkimuksensa tulokset se julkaisi neuvostolle, parlamentille sekä talous- ja sosiaalikomitealle osoittamallaan, toimielinten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta koskevalla tiedonannolla 93/C 156/05 (EYVL C 156, s. 5, jäljempänä vuoden 1993 tiedonanto). Tiedonannossaan komissio päätteli, että yhteisön tasolla voitaisiin parantaa asiakirjajulkisuutta.

3 Komissio antoi 2.6.1993 avoimuudesta yhteisössä tiedonannon 93/C 166/04 (EYVL C 166, s. 4), jossa esitetään tiedonsaantia koskevat perusperiaatteet.

4 Neuvosto ja komissio laativat ja hyväksyivät yhteisesti 6.12.1993 tietojensaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (jäljempänä käytännesäännöt), ja ne sitoutuivat kumpikin osaltaan toteuttamaan käytännesäännöistä ilmenevien periaatteiden soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet 1.1.1994 mennessä.

5 Tämän sitoumuksen täyttämiseksi komissio teki EY:n perustamissopimuksen 162 artiklan nojalla 8.2.1994 päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista (EYVL L 46, s. 58). Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään virallisesti käytännesäännöt, jotka on otettu päätöksen liitteeksi

6 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

"Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista. 'Asiakirjalla' tarkoitetaan käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa." *

7 Seikat, joihin toimielin voi vedota perusteena tiedonsaantia asiakirjasta koskevan pyynnön hylkäämiselle, luetellaan käytännesäännöissä seuraavasti:

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

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

— yksityisyyden suojaa,

— liikesalaisuuden turvaamista,

— yhteisön taloudellisten etujen turvaamista,

— tiedon antaneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyynnöstä tai tiedon antaneen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla tapahtuvaa luottamuksellista käsittelyä.

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

* Tässä ja jäljempänä tuomiossa esitetyt lainaukset käytännesäännöistä ovat käytännesääntöjen 93/730/EY suomenkielisestä versiosta.

8 Komissio hyväksyi 4.3.1994 asiakirjajulkisuuden parantamisesta tiedonannon (EYVL C 67, s. 5, jäljempänä vuoden 1994 tiedonanto), jossa täsmennetään päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom täytäntöönpanoperusteet. Tämän tiedonannon mukaan "jokainen voi — — pyytää saada tietoa mistä tahansa asiakirjasta, jota ei ole julkaistu, valmisteluasiakirjat ja muu selvitysaineisto mukaan lukien". Lisäksi "komissio takaa, että asiakirjoja koskevat tiedonsaantipyynnöt käsitellään tasapuolisesti ja kohtuullisessa ajassa". Tältä osin tiedonannossa täsmennetään, että "komissiolta asiakirjaa pyytävät saavat vastauksen yhden kuukauden määräajassa". Käytännesäännöissä määrätyistä poikkeuksista tiedonannossa todetaan, että "komissio voi kieltäytyä antamasta tietoa asiakirjasta, jos se saattaisi haitata julkista ja yksityistä etua taikka toimielimen moitteetonta toimintaa — — ". Tältä osin tiedonannossa korostetaan, että "poikkeuksia ei milloinkaan sovelleta automaattisesti, vaan jokainen asiakirjaa koskeva tiedonsaantipyyntö arvioidaan tapauskohtaisesti".

Kanteen perustana olevat tosiseikat

9 Yhteisö antaa vuosittain lihantuojien käyttöön niin sanotun Hilton-kiintiön. Tämän kiintiön perusteella on mahdollista tuoda tietty määrä korkealaatuista naudanlihaa (ns. Hilton Beefiä) Argentiinasta yhteisöön ilman tullimaksuja. Vapautuakseen velvollisuudesta suorittaa tullia tuojan on esitettävä Argentiinan viranomaisten antama aitoustodistus.

10 Saatuaan tietää, että aitoustodistuksia oli väärennetty, komissio aloitti vuodenvaihteessa 1992/93 yhdessä jäsenvaltioiden tulliviranomaisten kanssa asiaa koskevan tutkimuksen. Tapauksissa, joissa tulliviranomaiset ovat saaneet selvitettyä sen, että niille on esitetty väärennettyjä aitoustodistuksia, ne ovat jälkikäteen määränneet tuontitullit maksettaviksi.

11 Väärennösten paljastuttua Saksan viranomaiset määräsivät kantajan maksamaan jälkikäteen tuontitulleja. Tämä pyysi huojennusta tuontitulleista todeten esittäneensä aitoustodistukset hyvässä uskossa ja todeten, että Argentiinan toimivaltaisten viranomaisten ja komission valvonnassa oli ollut puutteita.

12 Saksan liittotasavallalle 26.1.1996 osoittamassaan päätöksessä komissio katsoi, ettei tuontitullien huojentamista koskevaan kantajan hakemukseen ollut perusteita suostua.

13 Kantajan edustaja lähetti 23.2.1996 kirjeet komission pääsihteerille sekä pääosastojen I, VI ja XXI pääjohtajille; kirjeissään hän pyysi saada tietoa eräistä asiakirjoista, jotka koskivat naudanlihan (Hilton Beefin) tuontivalvontaa sekä tutkimusta, jonka johdosta Saksan viranomaiset olivat tehneet päätöksen tuontitullien jälkikäteisestä perimisestä. Pyyntö koski seuraavia kymmentä asiakirjaryhmää: 1) jäsenvaltioiden ilmoitukset Argentiinasta vuosina 1985—1992 tuodun Hilton-naudanlihan tuontimääristä; 2) Argentiinan viranomaisten ilmoitukset niistä Hilton-naudanlihan määristä, jotka on viety yhteisöön mainittuina vuosina; 3) komission näiden ilmoitusten perusteella laatimat sisäiset selvitykset; 4) Hilton-kiintiön käytettäväksi antamista koskevat asiakirjat; 5) asiakirjat niiden elinten nimeämisestä, jotka vastaavat aitoustodistusten antamisesta; 6) asiakirjat yhteisön ja Argentiinan välisestä sopimuksesta, joka koskee väärennysten paljastumisen vuoksi tehtyä kiintiön pienentämistä; 7) mahdolliset tutkimuskertomukset, jotka koskevat komission valvontaa vuonna 1991 ja 1992 Hilton-kiintiön osalta; 8) asiakirjat, jotka liittyvät tutkimukseen mahdollisista lainvastaisuuksista vuosina 1985—1988 tapahtuneen tuonnin osalta; 9) pääosastojen VI ja XXI lausunnot päätöksistä, jotka koskevat samankaltaisia muita asioita ja 10) jäsenvaltioiden asiantuntijoiden 2. ja 4.12.1995 pitämien kokousten pöytäkirjat.

14 Pääosaston VI pääjohtaja hylkäsi 22.3.1996 päivätyllä kirjeellä tiedonsaantipyynnön, yhtäältä siltä osin kuin se koski kirjeenvaihtoa Argentiinan viranomaisten kanssa ja niitä pöytäkirjattuja keskusteluja, jotka edelsivät Hilton-kiintiön myöntämistä ja käyttöön antamista, ja toisaalta siltä osin kuin pyyntö koski väärennettyjen aitoustodistusten löytymisen jälkeen Argentiinan viranomaisten kanssa käytyä kirjeenvaihtoa. Tämä kieltäytyminen perustui poikkeukseen, joka koskee julkisen edun turvaamista (kansainvälisiä suhteita). Muilta osin pääjohtaja niin ikään kieltäytyi antamasta tietoa asiakirjoista, jotka olivat lähtöisin jäsenvaltioista tai Argentiinan viranomaisilta, koska kantajan tuli osoittaa pyyntönsä suoraan niille tahoille, jotka olivat laatineet nämä asiakirjat.

15 Pääosaston XXI pääjohtaja hylkäsi 25.3.1996 päivätyllä kirjeellä pyynnön saada komission laatima kertomus sisäisestä tutkimuksesta, joka koski väärentämisiä; hylkäämisperusteena oli julkisen edun turvaaminen (tarkastus tai tutkinta) sekä yksityisyyden suoja. Siltä osin kuin pyyntö koski pääosastojen VI ja XXI kannanottoja muihin tuontitullien huojentamista koskeneisiin hakemuksiin sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden pitämien kokousten pöytäkirjoja, pääosaston XXI pääjohtaja kieltäytyi antamasta tietoa asiakirjoista ilmoittaen perusteeksi poikkeuksen, joka koskee toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamista. Muilta osin pääjohtaja niin ikään kieltäytyi antamasta tietoja asiakirjoista, jotka olivat lähtöisin jäsenvaltioista, koska kantajan tuli osoittaa pyyntönsä suoraan niille tahoille, jotka olivat laatineet nämä asiakirjat.

16 Kantajan edustaja teki 27.3.1996 käytännesäännöissä tarkoitetun uudistetun pyynnön (demande confirmative) komission pääsihteerille. Tässä kirjeessä hän katsoo, että pääosastojen VI ja XXI pääjohtajien kieltäytymistensä perusteiksi esittämät syyt eivät ole päteviä.

17 Kantaja on yhdessä kahden muun saksalaisen yrityksen kanssa nostanut kanteen, joka on saapunut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 12.4.1996, saadakseen kumotuksi komission 26.1.1996 tekemän päätöksen (asia T-50/96, Primex ym. v. komissio)

18 Komission pääsihteeri hylkäsi 29.5.1996 päivätyllä kirjeellä uudistetun pyynnön. Tämä kirje (jäljempänä riidanalainen päätös) kuuluu seuraavasti:

"Olen tutkinut pyyntönne, ja joudun valitettavasti ilmoittamaan Teille vahvistavani pääosastojen VI ja XXI päätökset seuraavista syistä:

Kaikki pyydetyt asiakirjat koskevat komission 26.1.1996 tekemää päätöstä (asiakirja KOM C(96) 180 lopull.), josta edustajanne on sittemmin nostanut kumoamiskanteen (asia T-50/96).

Näin ollen, ottamatta kuitenkaan kantaa mahdollisiin muihin poikkeuksiin, joiden perusteella kieltäytyminen asiakirjoja koskevien tietojen antamisesta saattaisi olla perusteltua, sovellettavaksi tulee julkisen edun turvaamista koskeva poikkeus (asian käsittely tuomioistuimessa). Käytännesäännöillä ei voida velvoittaa komissiota vireillä olevan asian osalta toimittamaan vastapuolelle oikeusriitaa koskevia asiakirjoja."

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 25.6.1996 toimittamallaan kirjelmällä kantaja pyysi asiassa T-50/96, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määräisi prosessinjohtotoimenpiteinä nämä pyydetyt asiakirjat esitettäviksi.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

20 Kantaja on nostanut tämän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 9.8.1996 toimittamallaan kirjelmällä. Asia määrättiin käsiteltäväksi kolmen tuomarin jaostossa. Asianosaisia kuultuaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siirsi asian 2.7.1997 tekemällään päätöksellä kolmanteen laajennettuun jaostoon, jossa on viisi tuomaria.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia.

22 Asianosaisten vaatimukset ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 21.10.1997 pidetyssä istunnossa.

23 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen;

— toteaa, että komissiolla ei ole oikeutta kieltäytyä antamasta tietoa niistä asiakirjoista, jotka on mainittu kantajan edustajan 23.2.1996 päivätyssä kirjeessä komission pääsihteerille;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää tutkimatta komission menettelyyn liittyvien määräysten antamista koskevan vaatimuksen;

— hylkää kanteen muilta osin perusteettomana;

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kantajan ensimmäinen vaatimus, joka koskee riidanalaisen päätöksen kumoamista

25 Kanteensa tueksi kantaja vetoaa kolmeen perusteeseen. Ensimmäinen koskee käytännesääntöjen ja päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom rikkomista. Toinen koskee perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista. Kolmas peruste, joka esitettiin suullisessa käsittelyssä, koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista siltä osin kuin pääsihteeri on riidanalaisessa päätöksessä vedonnut uuteen kieltäytymisperusteeseen, johon ei aiemmin ole vedottu.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kahta ensin mainittua kanneperustetta on syytä tutkia samanaikaisesti.

Yhdistetyt ensimmäinen ja toinen kanneperuste, jotka koskevat käytännesääntöjen, päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom ja perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

— Päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom ja käytännesääntöjen rikkominen

27 Aluksi kantaja vetoaa siihen, että komissio on hylännyt sen asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön käyttäen perusteena pelkästään poikkeusta, joka koskee julkisen edun turvaamista (asian käsittelyä tuomioistuimessa). Näin komissio on kantajan mukaan kuitenkin rikkonut säännöksiä, jotka koskevat asiakirjajulkisuudesta olevia poikkeuksia ja joista määrätään käytännesäännöissä ja siten päätöksessä 94/90/EHTY, EY, Euratom.

28 Kantaja toteaa, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom ja käytännesäännöt ovat komissiota oikeudellisesti sitovia. Niissä asetetaan komissiolle oikeudellinen velvoite noudattaa sen hallussa olevien asiakirjojen osalta mahdollisimman laajaa asiakirjajulkisuutta (asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok. 1997, s. II-313, 55 kohta ja asia T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomio 19.10.1995, Kok. 1995, s. II-2765, joka asia koskee vastaavaa, yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehtyä neuvoston päätöstä 93/731/EY; EYVL L 340, s. 43).

29 Asiakirjajulkisuutta koskevia poikkeuksia on kantajan mukaan tulkittava suppeasti, jottei loukattaisi käytännesääntöjen nimenomaista tavoitetta, jonka mukaan yleisöllä on oltava "mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja —— asiakirjoista".

30 Kantaja katsoo, ettei komissio voi tyytyä vetoamaan yleisluonteisesti poikkeuksiin. Jotta komissio voisi määrittää sen, onko asiakirjan antamiseen sovellettava jotakin poikkeusta, sen olisi ensinnäkin punnittava keskenään niitä etuja, joita kyseisellä poikkeuksella halutaan suojata, ja käytännesääntöjen yleistavoitetta, ja toisekseen sen pitäisi jokaisen asiakirjan osalta selvittää ne "pakottavat syyt", joiden vuoksi edellytykset poikkeuksen soveltamiselle ovat täyttyneet (asia C-2/88 Imm, Zwartveld ym., määräys 6.12.1990, Kok. 1990, s. I-4405, 11 ja 12 kohta).

31 Kantajan mukaan komissio on vedotessaan julkisen edun turvaamista (asian käsittelyä tuomioistuimessa) koskevaan poikkeukseen virheellisesti katsonut olevansa oikeutettu kieltäytymään antamasta tietoa asiakirjoista, jotka liittyvät kumoamiskanteen kohteena olevaan päätökseen. Komission kanta voi kantajan mukaan haitata asian käsittelyä tuomioistuimessa.

32 Se, että riidanalaisessa päätöksessä kieltäydytään antamasta pyydettyjä asiakirjoja sen vuoksi, että niitä voitaisiin mahdollisesti käyttää komissiota vastaan oikeudenkäynnissä sen ollessa vastaajana, saattaa kantajan mukaan johtaa siihen, että useat komission päätöksistä voivat jäädä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Komissiolla ei pitäisi hallinnollisena viranomaisena, joka toimii julkisen edun mukaisesti, olla oikeutta poistaa tällaista valvontaa tekemiltään päätöksiltä pitämällä ne salaisina.

33 Kyseisen poikkeuksen tulkinnassa olisi kantajan mukaan käytettävä perusteena vuoden 1993 tiedonannon 2.2 kohtaa, jossa luetellaan ne edut, joita mainitulla poikkeuksella halutaan suojata jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Poikkeus ei kantajan mukaan itse asiassa kata kuin sellaista tietoa, jonka antaminen voisi vahingoittaa esitutkintaa ja syyttämistä rikosasioissa.

34 Lopuksi kantaja toteaa, että komission kanta tässä asiassa on ristiriidassa niiden huomautusten kanssa, jotka tämä esitti edellä mainitussa asiassa Primex ym. vastaan komissio koskien pyyntöä saada samat asiakirjat esitetyiksi prosessinjohtotoimenpiteinä. Tässä viimeksi mainitussa asiassa komissio on kantajan mukaan ollut sillä kannalla, että asiakirjat eivät olleet merkityksellisiä oikeudenkäynnin kannalta.

35 Komissio myöntää asiakirjajulkisuuden periaatteen poliittisen tärkeyden yhteisön toimielinten hallussa olevien asiakirjojen osalta; se kuitenkin pohtii asiakirjajulkisuuden periaatteen oikeudellista merkitystä, sellaisena kuin periaate seuraa avoimuutta koskevista julistuksista. Päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom oikeudellisen merkityksen osalta se korostaa, että tämä päätös tehtiin osana toimielinten sisäistä organisointivaltaa, jonka perusteella ne voivat toteuttaa tarpeellisia organisointitoimia, joilla taataan, että niiden sisäinen toiminta on hyvän hallintotavan mukainen (asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2169, 37 kohta).

36 Komissio vetoaa ensinnäkin siihen, että julkisen edun turvaamista (asian käsittelyä tuomioistuimessa) koskeva poikkeus antaa päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom osalta oikeuden olla saattamatta julkisiksi — ja kantajan saataville — kaikkia niitä asiakirjoja, jotka koskevat vireillä olevaa oikeudenkäyntiä. Jotta tämä poikkeus tulee sovellettavaksi, on komission mukaan riittävää se, että pyydetyt asiakirjat koskevat vireillä olevaa oikeudenkäyntiä tai liittyvät sen kohteeseen. Tällaisesta tilanteesta on komission mukaan kyse esillä olevassa asiassa.

37 Muu tulkinta vaarantaisi komission mukaan vakavasti sen puolustautumisoikeuksia ja siten julkista etua. Vaikka sen puolustautumisoikeudet eivät luultavasti vahingoittuisikaan jokaisen asiakirjan antamisen osalta, komissio katsoo, ettei se voisi puolustautua asianmukaisesti, jos sen pitäisi kantajan väittämällä tavalla osoittaa, miksi kukin asiakirja on tärkeä riitautettua asiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tältä osin komissio kiistää sen, että sen pitäisi kyetä vetoamaan "pakottaviin syihin" voidakseen hylätä asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön.

38 Komissio katsoo, ettei vuoden 1993 tiedonanto anna aihetta muunlaiseen tulkintaan. Käytännesäännöissä määrätyllä poikkeuksella on sen mukaan näet vastaavia kansallisen oikeuden mukaisia poikkeuksia laajempi soveltamisala, koska käytännesäännöissä ei ole rajoittavaa täsmennystä "tuomioistuinsalaisuudesta", joka on kansallisessa oikeudessa lisätty vastaavien poikkeusten kuvauksiin.

39 Toiseksi komissio väittää, että sen selvittäminen, voiko kantaja saada pyytämiään asiakirjoja, on ratkaistava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen prosessinjohtotoimenpiteitä koskevien säännösten eikä käytännesääntöjen perusteella. Nämä käytännesäännöt eivät ole eikä niiden tule olla soveltuva säädösperusta esillä olevan kysymyksen ratkaisemiseksi.

40 Koska kantajat ovat pyytäneet prosessinjohtotoimenpiteitä edellä mainitussa asiassa Primex ym. vastaan komissio, on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksensä pohjalta päätettävä, mihin toimiin sen tulee ryhtyä tämän pyynnön osalta. Kysymys siitä, ovatko kantajan pyytämät asiakirjat todella merkityksellisiä 26.1.1996 tehtyä päätöstä (ks. edellä 12 kohta) vastaan nostetun kanteen osalta, voidaan kuitenkin ratkaista ainoastaan mainittua asiaa koskevassa oikeudenkäynnissä.

— Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

41 Kantaja vetoaa siihen, että riidanalaisen päätöksen perustelut eivät vastaa perustamissopimuksen 190 artiklasta seuraavia vaatimuksia.

42 Yhtäältä riidanalaisen päätöksen sanamuodosta ei kantajan mukaan käy ilmi, onko asian erityispiirteet selvitetty. Toisaalta komissio ei ole täsmentänyt niitä syitä, joiden perusteella se katsoo, että julkisen edun turvaamista (asian käsittelyä tuomioistuimessa) koskeva poikkeus tulee sovellettavaksi.

43 Erityisesti komissio on kantajan mukaan vastoin velvoitteitaan laiminlyönyt selvittää kunkin asiakirjan osalta ne "pakottavat syyt", joiden vuoksi asiakirjan antaminen olisi ristiriidassa julkisen edun turvaamisen kanssa.

44 Kantaja väittää vielä, että komissio ei esillä olevassa asiassa voi nojautua muihin käytännesäännöissä määrättyihin poikkeuksiin, koska riidanalainen päätös on tältä osin riittämättömästi perusteltu.

45 Komissio puolestaan kiistää rikkoneensa perustamissopimuksen 190 artiklaa. Sen mielestä perusteluissa tiivistetään selvästi olennaisin asia. Kantajan epäilystä, ettei asian "erityispiirteitä" ole selvitetty, komissio toteaa, ettei sen tarvitse todistaa jokaisen asiakirjan osalta sitä, että asiakirjan antaminen saattaisi loukata julkista etua.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

46 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom on toimi, jossa kansalaisille annetaan oikeus saada tutustua asiakirjoihin, jotka ovat komission hallussa (em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 55 kohta).

47 Perustamissopimuksen 162 artiklan valinta tämän päätöksen oikeudelliseksi perustaksi ei muuta tätä toteamusta. Vaikka päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom hyväksyttiin komission sisäisen organisointivallan perusteella, mikään ei estä sitä, että toimielimen sisäistä töiden järjestämistä koskevalla säädöksellä on oikeudellisia vaikutuksia suhteessa kolmansiin (em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 38 kohta).

48 Päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom systematiikasta johtuu, että päätöstä on tarkoitus soveltaa yleisesti asiakirjaa koskeviin tiedonsaantipyyntöihin. Tämän päätöksen nojalla kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tutustua mihin tahansa komission asiakirjaan, jota ei ole julkaistu (ks. tältä osin vuoden 1993 tiedonanto, EYVL C 156, s. 6, ja vuoden 1994 tiedonanto, EYVL C 67, s. 5).

49 Käytännesääntöjen mukaisesti asiakirjajulkisuudesta on kuitenkin poikkeuksia. Näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti siten, ettei loukata pääperiaatetta, jonka mukaan yleisöllä on oltava "mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission hallussa olevista asiakirjoista" (em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 56 kohta).

50 Kuten edellä mainitussa asiassa WWF UK vastaan komissio annetun tuomion 57 kohdassa todetaan, käytännesääntöihin on kahdenlaisia poikkeuksia (ks. edellä 7 kohta).

51 Esillä olevassa asiassa käsiteltävänä oleva poikkeus kuuluu ensimmäiseen näistä ryhmistä; sen osalta määrätään, että "toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa)".

52 Siitä, että on käytetty verbiä voida konditionaalissa *, seuraa, että komission on, ennen kuin se ratkaisee asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön, selvitettävä kunkin pyydetyn asiakirjan osalta, voiko asiakirjan antaminen sen tiedossa olevat seikat huomioon ottaen tosiasiallisesti vaikeuttaa jotakin ensimmäisessä poikkeusten ryhmässä suojattua etua. Jos näin on, komission on kieltäydyttävä antamasta kyseistä asiakirjaa, koska käytännesäännöissä määrätään, että tässä tapauksessa toimielimien "on kieltäydyttävä" asiakirjan antamisesta.

53 Tällainen toimielimen päätös on perusteltava perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisesti. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tässä määräyksessä edellytetyissä perusteluissa on selvästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa toimenpiteen laillisuutta (asia C-278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2507, 17 kohta ja em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 66 kohta).

54 Kun päätöksellä kieltäydytään antamasta tietoa asiakirjasta, sen perusteluissa on mainittava — ainakin kunkin asiakirjaryhmän osalta — ne erityiset syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että pyydettyjen asiakirjojen antamiseen tulee sovellettavaksi jokin ensimmäiseen ryhmään kuuluvista poikkeuksista (em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 64 ja 74 kohta); tämä on tarpeen, jotta se, jolle päätös on osoitettu, voi varmistua siitä, että edellä 52 kohdassa mainittu selvitys on tosiasiallisesti suoritettu, ja arvioida kieltäytymisperustelujen pätevyyden.

* Käytännesääntöjen 93/730/EY suomenkielisessä versiossa on käytetty indikatiivia.

55 Esillä olevasta asiasta on todettava, että riidanalainen päätös sisältää vain päätelmän, jonka mukaan julkisen edun turvaamista (asian käsittelyä tuomioistuimessa) koskeva poikkeus on tullut sovellettavaksi (ks. edellä 18 kohta). Päätöksessä ei näet ole edes asiakirjaryhmittäin yhtäkään selitystä, jonka avulla olisi mahdollista tarkistaa, kuuluvatko tosiasiallisesti kaikki pyydetyt asiakirjat — eräät vuosia vanhoja — perusteena käytetyn poikkeuksen soveltamisalaan sen vuoksi, että ne liittyvät läheisesti päätökseen, jonka kumoamista edellä mainitussa asiassa Primex ym. vastaan komissio on vaadittu.

56 Näin ollen on katsottava, että riidanalainen päätös on riittämättömästi perusteltu.

57 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava, eikä ole tarpeen ottaa kantaa puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen.

Kantajan toinen vaatimus, joka koskee sen vahvistamista, ettei komissiolla ollut oikeutta evätä tiedonsaantia niistä asiakirjoista, jotka on mainittu kantajan edustajan 23.2.1996 päivätyssä kirjeessä komission pääsihteerille

58 Toisen vaatimuksensa tueksi kantaja vetoaa siihen, että käytännesääntöjen perusteella pääsihteerin on silloin, kun hänen käsiteltäväkseen on saatettu uudistettu pyyntö, tarkistettava asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön alun perin tapahtunut hylkääminen. Tästä seuraa kantajan mukaan se, että pääsihteerin on tehtävä lopullinen päätös niistä perusteluista, joihin hän haluaa nojautua pyynnön lopullisessa hylkäämisessä.

59 Jottei päätöksessä 94/90/EHTY, EY, Euratom säädetyltä menettelyltä menisi kaikkea tehokasta vaikutusta (effet utile), ei kantajan mukaan näin ollen voida hyväksyä sitä, että komissio voi kumoamistuomiota seuraavassa hallinnollisessa menettelyssä vedota muihin syihin perusteena asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön hylkäämiselle. Jos tällainen komission menettely hyväksyttäisiin, kantajan pitäisi saattaa asia uudelleen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mitä kantajan mukaan ei voida edellyttää.

60 Välttääkseen uuden oikeudenkäynnin kantaja pyytää näin ollen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, ettei komissiolla ole perusteita kieltäytyä antamasta tietoa niistä eri asiakirjoista, jotka on mainittu 23.2.1996 päivätyssä kirjeessä (ks. edellä 13 kohta), koska komissio on lopullisesti käyttänyt oikeutensa evätä tiedonsaanti asiakirjoista, eikä se voi enää vedota uusiin perusteluihin.

61 Kantajan vaatimuksesta, että komissiolle osoitettaisiin sen menettelyä koskevia määräyksiä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, ettei vaatimusta voida tutkia, koska perustamissopimuksen 173 artiklassa annettu kumoamisvalta ei sisällä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimet voisivat antaa määräyksiä yhteisöjen toimielimille (ks. esim. asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987, Kok. 1987, s. 1005, 18 kohta ja asia T-346/94, France-Aviation v. komissio, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. II-2841, 42 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

62 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos sitä on vaadittu. Koska komissio on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska kantaja on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumotaan komission 29.5.1996 tekemä päätös, jolla se on kieltäytynyt antamasta kantajalle tietoa eräistä komission hallussa olevista asiakirjoista.

2) Kanne jätetään tutkimatta siltä osin kuin siinä vaaditaan määräysten antamista komissiolle.

3) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä helmikuuta 1998.

H. Jung B. Vesterdorf

kirjaaja laajennetun kolmannen jaoston puheenjohtaja