JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

18 päivänä heinäkuuta 2007 [1]

1. Ruotsin kuningaskunta on tehnyt yhteisöjen tuomioistuimelle valituksen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds vastaan komissio 30.11.2004 antamasta tuomiosta [2] (jäljempänä valituksen kohteena oleva tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGbmH:n (jäljempänä IFAW) nostaman kanteen, joka koski 26.3.2002 tehdyn komission päätöksen, jolla IFAW:lta evättiin oikeus tutustua tiettyihin suojelukohteen uudelleenluokittelua koskeviin asiakirjoihin, kumoamista.

2. Valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että riidanalaisen päätöksen perusteena oleva Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [3] (jäljempänä asetus) 4 artiklan 5 kohta velvoittaa toimielimen hylkäämään hallussaan olevaan asiakirjaan tutustumista koskevan pyynnön, jos jäsenvaltio, josta kyseinen asiakirja on peräisin, vastustaa sen luovuttamista.

3. Kuten asian arviointi osoittaa, tähän asiaan liittyvät oikeudelliset kysymykset ja sen herättämät keskustelut tuovat esiin avoimuutta koskevat kulttuurierot ja asettavat ne samalla vastakkain. Yhteisön kulttuurissa avoimuusvaatimus on omaksuttu vasta äskettäin enemmän tai vähemmän innokkaasti, kun taas Pohjoismaiden kulttuurissa sillä on pitkät ja hyvin voimakkaat perinteet. [4] Menettelyn yhteydessä kuusi jäsenvaltiota on joutunut vastatusten jäsenvaltioiden välisen kulttuurieron kanssa; neljä jäsenvaltiota on ollut väliintulijana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja/tai yhteisöjen tuomioistuimessa vastustaakseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkintaa ja kaksi puolustaakseen sitä. Asia ja sen yhteydessä esiin tuleva oikeudellinen ongelma ovat myös osoitus erilaisten avoimuutta koskevien oikeuksien keskinäisistä

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – Asia T-168/02, Kok. 2004, s. II-4135.

3 – EYVL L 145, s. 43.

4 – Tämän vastakohdan kuvauksen osalta ks. Ragnemalm, H., "Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires", *Mél. G. F. Mancini*, nide II, kust. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1998, s. 809. Huomautettakoon tässä yhteydessä ainoastaan, että yleisön oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin on sisältynyt Ruotsin perustuslakiin vuodesta 1766 lähtien.

vuorovaikutussuhteista: "jäsenvaltioilta pontta saavat avoimuusvaatimukset EU:ssa synnyttävät muutoksia, jotka puolestaan vaikuttavat jäsenvaltioihin". [5] Lisäksi eräs asian kannalta merkityksellinen asetuksen säännös on omiaan herättämään kiistelyä: asetuksen kahden soveltamisvuoden aikana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa komission kielteisiä päätöksiä vastaan nostetuista 11 kanteesta kuusi koski 4 artiklan 5 kohdan täytäntöönpanoa. [6]

I Valituksen kohde

4. Asian ja sen merkityksen asianmukainen ymmärtäminen ja ratkaisun löytäminen siihen edellyttävät tärkeimpien sovellettavien säännösten, tosiseikkojen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun mieleenpalauttamista.

A *Sovellettava lainsäädäntö*

5. EY 255 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

2. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi."

6. Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevassa julistuksessa nro 35 (jäljempänä julistus nro 35) todetaan seuraavaa:

"Konferenssi on yhtä mieltä siitä, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 255 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen periaatteiden ja edellytysten mukaan jäsenvaltio voi vaatia, ettei neuvosto tai komissio toimita kolmansille osapuolille kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, ellei kyseinen valtio ole siihen etukäteen antanut suostumusta."

5 – Rideau, J., "Jeux d'ombres et de lumières en Europe" teoksessa *La transparence dans l'Union européenne: mythe ou principe juridique?*, LGDJ, Pariisi, 1998, s. 1.

6 – Ks. komission kertomus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta, annettu 30.1.2004 (KOM(2004) 45 lopullinen, 3.5.2 kohta).

7. Neuvosto antoi asetuksen EY 255 artiklan 2 kohdan nojalla. Asetuksen johdanto-osan 4, 6, 9, 10 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

– –

(6) Laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä, myös silloin kun ne toimivat siirretyn toimivallan nojalla, kuitenkin siten, että samalla säilytetään toimielinten päätöksenteon tehokkuus. Tällaisten asiakirjojen olisi oltava mahdollisimman laajasti suoraan yleisön tutustuttavissa.

– –

(9) Joihinkin asiakirjoihin olisi niiden erittäin arkaluonteisen sisällön vuoksi sovellettava erityismenettelyä. Järjestelyt, joilla Euroopan parlamentille annetaan tietoja tällaisten asiakirjojen sisällöstä, olisi tehtävä toimielinten välisenä sopimuksena.

(10) Toimielinten työskentelyn avoimuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi annettava mahdollisuus tutustua sekä toimielinten laatimiin että niiden vastaanottamiin asiakirjoihin. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa nro 35 todetaan, että jäsenvaltio voi vaatia komissiota tai neuvostoa olemaan toimittamatta kolmansille osapuolille kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, jollei tämä jäsenvaltio ole antanut etukäteen suostumustaan asiakirjan toimittamiseen.

– –

(15) Vaikka tämän asetuksen tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä eikä sillä ole tällaista vaikutusta, on kuitenkin selvää, että jäsenvaltioiden olisi unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden suhteita säätelevän lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti huolehdittava, etteivät ne aiheuta haittaa tämän asetuksen moitteettomalle soveltamiselle ja että niiden olisi kunnioitettava toimielinten turvallisuussääntöjä."

8. Asetuksen 1 artiklan a kohdassa säädetään seuraavaa:

– –

"Tarkoitus

Tämän asetuksen tarkoituksena on

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.

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission, jäljempänä 'toimielimet', asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin".

– –

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

9. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala

_ _"

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.

10. Asetuksen 3 artiklan b alakohdan mukaan "kolmannella" tarkoitetaan kyseisessä asetuksessa "kyseisen toimielimen ulkopuolista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai yksikköä, mukaan lukien jäsenvaltiot, yhteisön tai sen ulkopuoliset toimielimet ja elimet ja kolmannet maat".

11. Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Poikkeukset

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

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

– yleistä turvallisuutta

– puolustusta ja sotilasasioita

– kansainvälisiä suhteita

– yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikkaa

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

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.

4. Jos kyse on kolmannen asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

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

– –

7. Edellä 1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan. Kun kyseessä ovat yksityisyyden suojaa tai kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat ja arkaluonteiset asiakirjat, poikkeuksia voidaan tarvittaessa soveltaa tämän jälkeenkin."

12. Asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden hallussa olevat asiakirjat

Kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee asianomaista toimielintä, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa, voidakseen tehdä päätöksen, joka ei vaaranna tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Jäsenvaltio voi tämän asemesta toimittaa pyynnön edelleen asiakirjan laatineelle toimielimelle."

13. Asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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.

2. Arkaluonteisia asiakirjoja koskevia 7 ja 8 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisia hakemuksia käsittelevät vain ne henkilöt, joilla on oikeus perehtyä näihin asiakirjoihin. Nämä henkilöt myös arvioivat, mitkä viittaukset arkaluonteisiin asiakirjoihin voidaan tehdä julkisessa asiakirjarekisterissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 11 artiklan 2 kohdan soveltamista.

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.

5. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että arkaluonteisia asiakirjoja koskevia hakemuksia käsiteltäessä tämän ja 4 artiklan periaatteita kunnioitetaan.

6. Arkaluonteisia asiakirjoja koskevat toimielinten säännöt julkaistaan.

7. Komissio ja neuvosto antavat Euroopan parlamentille tietoja arkaluonteisista asiakirjoista toimielinten sopimien järjestelyjen mukaisesti."

B *Tosiseikat*

14. Euroopan yhteisöjen komissio antoi 19.4.2000 lausunnon, jossa Saksan liittotasavallalle annettiin lupa luokitella uudelleen

Mülhenberger Lochin alue, joka siihen asti oli ollut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [7] mukaisesti suojeltu alue, Daimler Chrysler Aerospace Airbus -tehtaan laajentamisesta ja jokisuulahden osan hankkimisesta kiitoradan pidentämiseksi muodostuvan hankkeen toteuttamista varten.

15. IFAW, joka on eläinten hyvinvoinnin edistämisen ja luonnonsuojelun alalla toimiva kansalaisjärjestö, pyysi 20.12.2001 päivätyllä komissiolle osoitetulla kirjeellä lupaa saada tutustua erityisesti Saksan liittotasavallan ja Hampurin kaupungin väliseen kirjeenvaihtoon, joka koski kyseistä aluetta ja sitä koskevaa hanketta, sekä Saksan liittokanslerin kirjeenvaihtoon.

16. Koska Saksan liittotasavalta, jota komissio kuuli kyseisen pyynnön osalta, vastusti kyseisten asiakirjojen luovuttamista, komissio katsoi, että asetuksen 4 artiklan 5 kohta esti sitä näissä olosuhteissa antamasta oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin, ja näin ollen se teki 26.3.2002 riidanalaisen päätöksen IFAW:n pyynnön hylkäämisestä.

7 – EYVL L 206, s. 7.

17. IFAW nosti 26.3.2002 tehtyä komission päätöstä koskevan kumoamiskanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 4.6.2002 toimittamallaan kannekirjelmällä.

C Valituksen kohteena oleva tuomio

18. Kumoamiskanteen vaatimusten tueksi kantaja esitti erityisesti asetuksen 4 artiklan rikkomista koskevan kanneperusteen. Se vetosi siihen, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 5 kohtaa koskeva komission tulkinta, jonka mukaan sen velvollisuus on kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi jäsenvaltiolta saatua asiakirjaa, jos kyseinen jäsenvaltio vastustaa sen luovuttamista, on virheellinen. Jäsenvaltion, josta asiakirja on peräisin, asetuksen 4 artiklan 5 kohtaan perustuvaa mahdollisuutta pyytää toimielintä, jonka hallussa asiakirja on, olemaan luovuttamatta sitä ei voida tulkita veto-oikeudeksi, vaan lopullinen päätösvalta on toimielimellä.

19. Tuomion 50–65 kohdassa esittämillään perusteilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen ja siten myös kumoamiskanteen perusteettomana.

20. Valituksen kohteena olevan tuomion mukaan jäsenvaltioille asetuksen 4 artiklan

5 kohdassa annettu mahdollisuus pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta sille toimittamaansa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta on toimielimeen kohdistuva kielto olla luovuttamatta kyseessä olevaa asiakirjaa, mikäli jäsenvaltio vastustaa luovutusta. Jäsenvaltion ei tarvitse perustella pyyntöään, ja toimielimen on mukauduttava kieltoon ilman, että se voi tutkia, onko kyseessä olevan asiakirjan luovuttamatta jättäminen perusteltua erityisesti yleisen edun perusteella.

21. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että asetuksen 4 artiklan 5 kohta on niin sanottu lex specialis jäsenvaltioiden eduksi, kun taas saman asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa myönnetään kolmansille ainoastaan oikeus tulla toimielinten kuulemaksi, jotta voidaan määrittää, sovelletaanko niiden toimielimille tiedoksi antamaan asiakirjaan jotakin asetuksen 4 artiklan 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta, ja jos tämän lisäksi ei ole selvää, onko asiakirja luovutettava.

22. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käyttää asetuksen 4 artiklan 5 kohtaa koskevan tulkintansa perusteena näkökohtaa, jonka mukaan velvollisuus saada jäsenvaltion etukäteen antama suostumus olisi vaarassa jäädä kuolleeksi kirjaimeksi, mikäli jäsenvaltiolla ei ole veto-oikeutta. Se käyttää perusteena myös julistusta nro 35, jonka mukaan konferenssi on yhtä mieltä siitä, että EY 255 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti jäsenvaltio voi vaatia, ettei komissio tai Euroopan unionin neuvosto toimita kolmansille osapuolille kyseisestä valtiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman asianomaisen valtion etukäteen antamaa suostumusta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan edellä esitetystä seuraa, että asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa annettu mahdollisuus selittyy sillä, että asetuksen tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä eikä sillä ole tällaista vaikutusta, kuten myös asetuksen johdantoosan 15 perustelukappaleessa todetaan. Oikeutta saada tutustua asiakirjaan, josta jäsenvaltio on tehnyt asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisen pyynnön, ei näin ollen säännellä asetuksella, vaan sitä säännellään kyseisen jäsenvaltion asiaa koskevalla lainsäädännöllä, joka on pysynyt muuttumattomana asetuksen hyväksymisen yhteydessä.

23. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että "sen varmistamiseksi, että asetuksen 4 artiklan 5 kohdan säännöksiä tulkitaan julistuksen nro 35 mukaisesti ja kyseessä olevaan asiakirjaan tutustumisen helpottamiseksi mahdollistamalla tarpeen vaatiessa se, että jäsenvaltio voi antaa suostumuksensa sen luovuttamiseen, toimielimen on kuultava kyseistä jäsenvaltiota, kun tutustumispyyntö koskee siltä peräisin olevaa asiakirjaa. Jos jäsenvaltio ei sen jälkeen, kun sitä on kuultu, esitä asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua pyyntöä, on edelleen toimielimen tehtävänä arvioida asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, voidaanko asiakirja luovuttaa vai ei". [8]

8 – Valituksen kohteena olevan tuomion 60 kohta.

24. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että asiakirjat, jotka kantaja oli pyytänyt toimittamaan, olivat asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja jäsenvaltiosta peräisin olevia asiakirjoja, joiden luovuttamatta jättämistä Saksan liittotasavalta oli pyytänyt komissiolta, ja ettei komission päätös ole näin ollen virheellinen sen vuoksi, että se olisi vastoin asetuksen 4 artiklaa.

II Valituksen tarkastelu

25. Kantajan vaatimuksia jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä väliintulijana tukenut Ruotsin kuningaskunta haki yhteisöjen tuomioistuimessa muutosta tähän 30.11.2004 annettuun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon. Ainoa valittajan valituksensa tueksi esittämä valitusperuste on yhteisön oikeuden rikkominen sen perusteella, että asetuksen 4 artiklan 5 kohdan merkitystä on tulkittu virheellisesti: sen mukaan asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa ei todellakaan myönnetä jäsenvaltioille veto-oikeutta, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, vaan ainoastaan oikeus tulla kuulluiksi ennen kuin toimielin, jolle ne ovat luovuttaneet asiakirjan, ilmaisee sen sisältämiä tietoja; toimielimelle jää kuitenkin vastuu päättää siitä, voidaanko asiakirja saattaa yleisön saataville, ja päätös olla antamatta oikeutta tutustua asiakirjaan on perusteltavissa ainoastaan asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeustapauksissa, joissa luottamuksellisuus on perusteltua.

26. Asetuksen 4 artiklan 5 kohdan merkityksestä on siis esitetty kaksi täysin vastakkaista väitettä. Säännöksen oikean tulkinnan selvittely edellyttää tulkinnan asianmukaisuuden tutkimista. Tältä osin tulen osoittamaan, ettei 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta eikä myöskään julistuksessa nro 35 ilmaistun jäsenvaltioiden tahdon noudattaminen edellytä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemää ratkaisua, toisin kuin se katsoi. Säännöksen systemaattinen ja teleologinen tulkinta sen sijaan edellyttävät toisenlaista ratkaisua.

A *Sanamuodon mukainen tulkinta ja asianosaisten tarkoituksen selvittäminen eivät anna vakuuttavaa vastausta*

1. Asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuoto

27. Muistutettakoon heti, että asetusta edeltäneessä yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa

oikeus saada tietoja asiakirjoista koski ainoastaan toimielinten laatimia asiakirjoja. [9] Sen sijaan jos toimielimen hallussa olevan asiakirjan oli laatinut kolmas, toisin sanoen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltio, muu yhteisön toimielin tai laitos taikka muu kansallinen tai kansainvälinen toimielin, sovellettiin niin sanottua laatijasääntöä. Laatijasäännön nojalla toimielimellä ei ollut oikeutta paljastaa kolmannelta peräisin olevia asiakirjoja, vaan asiakirjoja pyytävän henkilön oli esitettävä pyyntö suoraan tekijälle. [10] Vaikka oikeuskäytännössä tämän laatijasäännön katsottiin alusta alkaen rajoittavan tiedonsaantioikeuden periaatetta, minkä vuoksi sitä oli tulkittava ja sovellettava suppeasti , [11] sitä luonnehdittiin "ehdottomaksi poikkeukseksi siltä osin kuin on kyse ulkopuolisten laatimista asiakirjoista". [12]

28. Asetuksen merkittäviin piirteisiin kuuluu siten se, että sillä laajennetaan toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden soveltamisalaa kumoamalla mainittu laatijasääntö. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdan nojalla tutustumisoikeutta sovelletaan tästä lähtien "kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin". Näin ollen toimielimet voivat joutua toimittamaan kolmannen laatimia asiakirjoja; asetuksen 3 artiklan b alakohdassa esitetyn määritelmän mukaan kolmannella tarkoitetaan muun muassa jäsenvaltioita. Laatijasäännöstä luopumisen vastapainoksi asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa säädetään kuitenkin erityisesti jäsenvaltioista peräisin oleville asiakirjoille myönnettävästä erityiskohtelusta. Esillä olevassa asiassa on kysymys juuri siitä, mistä tämä erityiskohtelu muodostuu.

29. Jos kyseisen säännöksen sanamuoto olisi selkeä, voitaisiin oikeutetusti katsoa, että sääntöä sovelletaan juuri sellaisena kuin se on esitetty: selvää sääntöä ei tarvitse tulkita (in claris non fit interpretatio). Vastauksen määrittäminen sanamuodon perusteella osoittautuu tässä tapauksessa kuitenkin mahdottomaksi, sillä sanamuoto on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Se on seuraava: "Jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta". Kuten komissio on itse myöntänyt, "asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa ei täsmennetä, miten pitkälle toimielinten on noudatettava jäsenvaltion vastalausetta asiakirjan luovuttamisesta". [13] Itse asiassa sen korostaminen, että jäsenvaltio voi esittämällä asiaa koskevan pyynnön edellyttää toimielimeltä kaikissa tapauksissa

9 – Tältä osin ks. asia T-123/99, JT's Corporation v. komissio, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. II-3269, 53 kohta) ja asia T-191/99, Petrie ym. v. komissio, tuomio 11.12.2001 (Kok. 2001, s. II-3677, 47 kohta).

10 – Tältä osin ks. yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005 (Kok. 2005, s. II-1429, 92 kohta).

11 – Ks. asia T-188/97, Rothmans v. komissio, tuomio 19.7.1999 (Kok. 1999, s. II-2463, 55 kohta) ja asia T-92/98, Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999 (Kok. 1999, s. II-3521, 69 kohta).

12 – Ks. asia T-47/01, tuomio 16.10.2003, Co-Frutta v. komissio (Kok. 2003, s. II-4441, 59 kohta).

13 – Asetuksessa säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta 30.1.2004 annettu komission kertomus, 3.5.2 kohta.

kyseisen valtion "etukäteen antamaa suostumusta", jotta toimielin voisi antaa tutustuttavaksi jäsenvaltion sille toimittaman asiakirjan, puhuu jäsenvaltiolle myönnetyn veto-oikeuden puolesta. Sen sijaan sanan "pyytää" käyttö antaa aiheen päätellä, että tutustuttavaksi antamisesta päättää viime kädessä se toimielin, jonka hallussa asiakirja on; tämän väitteen perustana on kantajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä perustellusti esittämä toteamus, että koska sana pyyntö voidaan määritellä teoksi, jolla jotakin pyydetään, tai tosiseikaksi, että jotakin pyydetään, se merkitsee, että pyynnön esittänyt osapuoli odottaa siihen vastausta, ja että vastauksen antaja puolestaan käyttää harkintavaltaa. Tätä asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon moniselitteisyyttä korostaa 9 artiklan 3 kohdan sanamuodon vastakohtaisuus; kyseisessä kohdassa veto-oikeus vahvistetaan kiistatta, koska sen mukaan "arkaluonteinen asiakirja kirjataan rekisteriin tai luovutetaan vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin". En voi tämän vuoksi olla samaa mieltä kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, joka on katsonut valituksen kohteena olevassa tuomiossa, että toimielimen, jonka hallussa jäsenvaltiosta peräisin oleva asiakirja on, velvollisuus saada jäsenvaltion etukäteen antama suostumus ennen kyseessä olevan asiakirjan luovuttamista on "selvästi ilmaistu" asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa . [14]

30. Lisäksi kolmen toimielimen asetuksen 18 artiklan säännöksiin mukautumista koskevan velvollisuutensa täyttämiseksi työjärjestykseensä tekemät muutokset ovat tarvittaessa lisäosoitus 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon moniselitteisyydestä. Niiden tarkastelu osoittaa, ettei komissio näyttänyt epäävän itseltään mahdollisuutta luovuttaa jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa vastoin sen laatijan selvästi ilmaisemaa kantaa, vaikka jäsenvaltio olisi pyytänyt sitä olemaan luovuttamatta asiakirjaa ennen jäsenvaltion antamaa suostumusta. [15] Neuvosto puolestaan on tyytynyt työjärjestyksessään toistamaan asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon. [16] Euroopan parlamentin työjärjestyksessä ei erikseen korosteta jäsenvaltioista peräisin olevia asiakirjoja, vaan siinä ainoastaan määrätään kolmansien kuulemisesta sen määrittämiseksi, "sovelletaanko asetuksen N:o 1049/2001 4 tai 9 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia" silloin, kun kyse on kolmansilta vastaanotetuista asiakirjoista. [17]

31. Vaikuttaa siltä, että oikeuskirjallisuudessa tämän kysymyksen osalta mielipiteet 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon merkityksestä ja tämän säännöksen ulottuvuudesta jakautuvat. Jotkut ovat tulkinneet tämän

14 – Valituksen kohteena olevan tuomion 58 kohta.

15 – Ks. komission työjärjestyksensä muuttamisesta 5.12.2001 tekemän päätöksen 2001/937/EY, EHTY, Euratom 5 artiklan 4 kohdan b alakohta ja 6 kohta (EYVL L 345, s. 94).

16 – Ks. neuvoston työjärjestyksen muuttamisesta 29.11.2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/840/EY liitteessä II olevan 2 artiklan 1 kohdan b alakohta (EYVL L 313, s. 40).

17 – Ks. yleisön oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin asiakirjoihin 28.11.2001 tehdyn puhemiehistön päätöksen 9 artiklan 3 kohta (EYVL C 374, s. 1).

säännöksen sanamuodon selkeäksi osoitukseksi jäsenvaltioiden veto-oikeudesta. [18] Jotkut taas ovat kannattaneet tulkintaa, jonka mukaan lopullinen päätäntävalta tutustumispyyntöön vastaamisesta kuuluu toimielimelle, jonka hallussa asiakirja on. [19]

32. Itse asiassa asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon moniselitteisyys on, kuten Tanskan hallitus on osuvasti korostanut, niin sanottua rakentavaa moniselitteisyyttä, joka on yksinään riittänyt perusteeksi sille, että yhteisön lainsäätäjä on hyväksynyt sen. [20] Tämä moniselitteisyys on itse asiassa tulosta asetuksen laatimisen yhteydessä esiintyneistä jännitteistä ja vastakohtaisuudesta, joka jakoi lainsäädäntömenettelyn osapuolet eri leireihin sen mukaan, katsotaanko aiheelliseksi jonkinasteisen salaisuuden säilyttäminen vai kannatetaanko suurempaa avoimuutta. [21] Komissio halusi säilyttää jäsenvaltioilla mahdollisuuden valvoa toimielimille toimittamiensa asiakirjojen luovuttamista. Tämän vuoksi sen alkuperäisen ehdotuksen 4 artiklan d alakohdassa säädettiin seuraavaa: "toimielimet epäävät oikeuden saada tietoja asiakirjoista, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi merkittävästi vahingoittaa luottamuksellisuutta, jota asiakirjan tai tiedon toimittanut kolmas on pyytänyt, tai luottamuksellisuutta, jota jäsenvaltion lainsäädäntö edellyttää". [22] Parlamentti katsoi, että toimielimen, jonka hallussa jäsenvaltiosta peräisin oleva asiakirja on, on päätettävä, voidaanko kyseinen asiakirja julkistaa, ja ehdotti tämän vuoksi tämänsuuntaista muutosta komission asetusehdotukseen. [23] Neuvostossa myös jäsenvaltioiden näkemykset jakautuivat, mistä on osoituksena se, että puheenjohtajavaltio Ranskan joulukuussa 2000 esittämää ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioille olisi myönnettävä veto-oikeus, ei lopulta hyväksytty.

2. Julistuksen nro 35 merkitys

33. Kompromissiratkaisu oli siten julistuksen nro 35 lähes kirjaimellinen toistaminen 4 artiklan 5 kohdassa, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on korostanut [24] ja kuten asetuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale osoittaa; perustelukappaleen mukaan toimielinten vastaanottamiin

18 – Ks. tältä osin erityisesti Cabral, P., "Access to Member State documents in EC law", *ELR*, nide 31 (2006), nro 3, s. 378 ja 385; ks. myös De Leeuw, M. E., "The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?" *ELR*, nide 28 (2003), nro 3, s. 324, 337 ja 338.

19 – Ks. erityisesti Harden, I., "Citizenship and Information", *European Public Law*, nide 7 (2001), nro 2, s. 165 ja 192 sekä Peers, S., "The new regulation on access to documents: a critical analysis", *YEL* 21 (2001–2002), s. 385, 407 ja 408.

20 – Ks. myös samansuuntainen artikkeli Heliskoski, J., ja Leino, P., "Darkness at the break of noon: the case law on Regulation n° 1049/2001 on access to documents", *CMLR*, nide 43 (2006), nro 3, s. 735, 771 ja 772.

21 – Lainsäädäntömenettelyn eri toimijoiden ryhmittymisen osalta ks. Bjurulf, B. ja Elgström, O., "Negociating transparency: the role of institutions", *JCMS*, nide 42 (2004), nro 2, s. 249.

22 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista (EYVL 2000, C 177 E, s. 70).

23 – Ks. 27.10.2000 annetun mietinnön A5 – 0318/2000 tarkistus 36.

24 – Valituksen kohteena olevan tuomion 57 kohta; ks. aikaisemmat asiat T-76/02, Messina v. komissio, tuomio 17.9.2003 (Kok. 2003, s. II-3203, 41 kohta) ja T-187/03, Scippacercola v. komissio, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. II-1029, 56 kohta).

asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden laajentaminen on ymmärrettävä pääasiallisesti julistuksen nro 35 valossa.

34. Kuinka tämän julistukseen nro 35 tehdyn viittauksen merkitystä on arvioitava? Perustamissopimusten liitteinä olevien julistusten asema on edelleen suhteellisen epäselvä. Vaikka EY 311 artiklassa määrätään, että perustamissopimuksiin jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella liitetyt pöytäkirjat ovat "erottamaton osa" kyseisiä sopimuksia, ja vaikka niillä on näin ollen sama asema säädöstasolla, [25] perustamissopimuksessa ei oteta kantaa julistusten asemaan. Oikeuskirjallisuudessa vallalla olevan käsityksen [26] mukaan yhteisön perustamissopimusten päätösasiakirjaan liitetyt julistukset eivät ole normatiivisesti sitovia toimia, vaan ainoastaan osoitus poliittisesta sitoutumisesta. Oikeuskäytännössä asiaan ei ole otettu kantaa pitkään aikaan. Siinä on vasta äskettäin myönnetty julistuksille tulkinnallinen arvo. [27] Tämä ratkaisu vastaa kansainvälisessä oikeudessa hyväksyttyjä ratkaisuja. Toukokuun 23. päivänä 1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaan valtiosopimusta on tulkittava sille kuuluvassa yhteydessä, mikä käsittää "paitsi tekstin, johon sisältyvät johdanto ja liitteet: – – jokaisen asiakirjan, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana". Sopimuspuolten antamia julistuksia voidaan siten käyttää tulkinnan perusteena. [28] Voiko sopimuspuolina olevien valtioiden sopimukselle julistuksella yksimielisesti antama tulkinta mennä niin pitkälle, että sopimuksen määräyksiä muutetaan? Vaikka kansainvälisessä oikeudessa on jo esiintynyt sellaisia tapauksia siltä osin kuin allekirjoittajavaltiot ovat olleet sopimuksen itseoikeutettuja tulkitsijoita, [29] yhteisön oikeudessa näin ei voi olla yhteisöjen perustuslakia vastaavan asiakirjan muodostavien perustamissopimusten joustamattoman luonteen vuoksi. [30]

35. Koska 4 artiklan 5 kohdan tulkintaperusteena voidaan siten perustellusti käyttää julistusta nro 35, on vielä selvitettävä, voiko julistus selventää sen merkitystä. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kyseinen julistus osoittaa, että annettaessa EY 255 artikla, jonka soveltamisalaan kuuluvat myös kolmansien laatimat ja yhteisön toimielinten hallussa olevat asiakirjat, jäsenvaltiot ovat vaatineet takeita siitä, etteivät toimielimet luovuta jäsenvaltioista peräisin olevia asiakirjoja ilman asianomaisen valtion suostumusta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsi kyseisen artiklan merkitystä samalla tavalla, koska se totesi artik-

25 – Yhteisöjen tuomioistuin totesi jo kauan sitten (yhdistetyt asiat 7/54 ja 9/54, Groupement des industries sidérurgies luxembourgeoises v. korkea viranomainen, tuomio 23.4.1956, Kok. 1956, s. 53 ja 90) seuraavaa: "perustamissopimuksen 84 artiklan mukaan 'tällä sopimuksella' tarkoitetaan sopimuksen sekä sen liitteiden ja liitteenä olevien pöytäkirjojen sekä siirtymätoimenpiteistä tehdyn yleissopimuksen määräyksiä; – – kaikkien näiden asiakirjojen määräykset ovat tämän vuoksi yhtä sitovia – –".

26 – Ks. Thot, A., "The legal status of the declarations annexed to the Single european act", *CMLR*, 1986, s. 803; Constantinesco, V., "La structure du Traité instituant l'Union européenne", *CDE*, 1993, nro 3–4, s. 251 ja 261; Petit, Y., "Commentaire de l'article R" teoksessa Constantinesco, V., Kovar, R. ja Simon, D., *Traité sur l'Union européenne: commentaire article par article*, kust. Economica, Pariisi, 1995, s. 913 ja 922–924 sekä Simon, D., *Le système juridique communautaire*, 3. painos, PUF, 2001, s. 306.

27 – Ks. asia T-187/99, Agrana Zucker und Stärke v. komissio, tuomio 7.6.2001 (Kok. 2001, s. II-1587) ja asia C-321/01 P, Agrana Zucker und Stärke v. komissio, määräys 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10027).

28 – Ks. Combacau, J. ja Sur, S., *Droit international public*, 7. painos, Pariisi: Montchrestien, 2006, s. 174 ja 175.

29 – Ibidem.

30 – Asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta).

lan sanamuodon toistettuaan, että tapauksissa, joissa esitetään jäsenvaltioiden jollekin toimielimelle toimittamaa asiakirjaa koskeva tutustumispyyntö, jäsenvaltiolla on veto-oikeus. [31] Koska julistuksen nro 35 sanamuoto on sama kuin asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuoto, se on samalla tavalla moniselitteinen. Tämän vuoksi siitä tuskin on apua kyseisen kohdan merkityksen täsmentämisessä: sen sanamuotoa sen paremmin kuin 4 artiklan 5 kohdan sanamuotoakaan ei voida pitää selkeänä ja kiistattomana osoituksena jäsenvaltioiden veto-oikeudesta.

36. Myönnettäköön, että 4 artiklan 5 kohdan sanamuoto on vastaansanomattomasti moniselitteinen. Se ei tosin sulje pois ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sille antamaa tulkintaa; säännöksen sanamuodolla ei nimenomaisesti supisteta jäsenvaltioille myönnettyjä takeita pelkäksi kuulemiseksi, kun kysymys on toimielimelle osoitetusta jäsenvaltiosta peräisin olevan asiakirjan luovutuspyynnöstä. Tältä osin 4 artiklan 5 kohtaa ei voida puhtaasti sanamuodon perusteella tarkasteltuna pitää 5 artiklan vastineena; kyseisessä 5 artiklassa säädetään seuraavaa: "kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee asianomaista toimielintä – – voidakseen tehdä päätöksen, joka ei vaaranna tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamista". Asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuoto ei kuitenkaan edellytä sellaista tulkintaa kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sille antanut. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että jäsenvaltioille tässä säännöksessä annettu mahdollisuus pyytää, että niiden asiakirjoja ei luovuteta kolmansille ilman niiden etukäteen antamaa suostumusta, on "poikkeus" oikeuteen tutustua toimielinten asiakirjoihin. [32] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia poikkeuksia, jotka koskevat oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin, on tulkittava ja sovellettava suppeasti. [33] Tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltioille myönnetään ehdoton veto-oikeus niiden toimielimelle toimittamaa asiakirjaa koskevan tutustumisoikeuden osalta, olisi voitu tämän vuoksi hyväksyä ainoastaan, jos se olisi saanut riittävää tukea 4 artiklan 5 kohdan sanamuodosta.

B *Systemaattinen ja teleologinen tulkinta*

37. Koska asetuksen 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon mukaiseen tulkintaan perustuvaa kiistatonta vastausta ei ole, kysymyksessä olevan säännöksen merkitys on pyrittävä täsmentämään asettamalla se siihen normatiiviseen asiayhteyteen, johon se kuuluu, ja tarkastelemalla sen lainsäädännön tavoitteita, jonka osa se on. Tältä osin kysymyksessä oleva säännös kuuluu oikeudelliseen asiayhteyteen, jolle on ominaista

31 – Ks. valituksen kohteena olevan tuomion 57 ja 58 kohta.

32 – Ks. em. asia Messina v. komissio, tuomion 55 kohta.

33 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok. 2000, s. I-1, 27 kohta); asia C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9565, 25 kohta); asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2125, 48 kohta); asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok. 2007, s. I-1233, 63 kohta) ja asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997 (Kok. 1997, s. II-313, 56 kohta).

yhteisön oikeudessa hitaasti mutta väistämättä voimistuva vaatimus avoimuudesta yleensä ja toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta erityisesti.

38. Yhteisön oikeudessa vallitsi pitkään tilanne, jossa yleisöllä ei ollut oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin. Ajan mittaan se kehittyi niin, että yleisön oikeus saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin on "asteittain vakiintunut";[34] tältä osin tyydyn palauttamaan lyhyesti mieleen tärkeimmät vaiheet. Päätöksentekomenettelyn avoimuuteen sitoutuminen ilmaistiin juhlallisesti ensimmäisen kerran Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa nro 17 oikeudesta saada tietoja, joka allekirjoitettiin Maastrichtissa 7.2.1992 ja jossa suositellaan sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja. Koska yhteisön lainsäädännössä ei yleisesti määritellä tämän tutustumisoikeuden soveltamisalaa, toimielimet ovat rikkoneet perinteistä hallintosalaisuuden periaatetta päättäessään itse, haluavatko ne antaa hallussaan olevan asiakirjan pyynnöstä tutustuttavaksi. Hyväksyttyään 6.12.1993 yksimielisesti käytännesäännöt, joissa luetellaan periaatteet, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja neuvoston ja komission hallussa olevista asiakirjoista,[35] neuvosto ja komissio tekivät kumpikin sisäisten asioidensa järjestämistä koskevan toimivallan nojalla[36] kyseisten periaatteiden täytäntöönpanoa koskevan päätöksen[37] ja päätöksen kyseisten käytännesääntöjen virallisesta hyväksymisestä.[38] Huolimatta tästä asteittain vakiintuneesta yleisön oikeudesta saada tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, huolimatta yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiesten[39] tai eräiden sen jäsenten esittämistä kehotuksista,[40] huolimatta joihinkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kannanottoihin sisältyvästä kannustuksesta[41] ja huolimatta siitä, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on itse todennut, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita yleisölle taataan oikeus saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin perustuslain tai lain tasoisena periaatteena,[42] yhteisöjen tuomioistuin ei ole muodollisesti tehnyt tästä oikeudesta yhteisön oikeuden yleistä oikeusperiaatetta.[43]

39. Kehitys ei pysähtynyt kuitenkaan siihen. Seuraavassa vaiheessa Amsterdamin sopi-

34 – Yhteisön tuomioistuimen käyttämää sanamuotoa lainatakseni (asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996 s. I-2169, 36 kohta) ja em. asia Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, 38 kohta.

35 – Tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt 93/730/EY (EYVL L 340, s. 41).

36 – Tämän perusteen laillisuus on tunnustettu (ks. em. asia Alankomaat v. neuvosto).

37 – Yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20.12.1993 tehty neuvoston päätös (EYVL L 340, s. 43).

38 – Yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8.2.1994 tehty komission päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58).

39 – Ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. asiassa Alankomaat v. neuvosto, 19 kohta ja julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus em. asiassa neuvosto v. Hautala.

40 – Ks. erityisesti em. Ragnemalm, H., "Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires, s. 826 ja 827.

41 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mainitsee erityisesti tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen (asia T-14/98, Hautala v. neuvosto, tuomio 19.7.1999, Kok. 1999, s. II-2489, 87 kohta) ja avoimuuden periaatteen (asia T-211/00, Kuijer v. neuvosto, tuomio 7.2.2002, Kok. 2002, s. II-485, 52 kohta).

42 – Ks. em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 34 kohta.

43 – Ks. erityisesti em. asia neuvosto v. Hautala, tuomion 31 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin ei pidä tarpeellisena lausua "tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen olemassaolosta", ja julkisasiamies Léger'n esittämä toteamus (ratkaisuehdotus em. asiassa Interporc v. komissio, 75–80 kohta).

muksella vahvistettiin toisaalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu avoimuusperiaate ja toisaalta EY 225 artiklassa tarkoitettu parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus. Koska näillä määräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ne eivät tosin voi tukea toimielimen hallussa olevaan asiakirjaan tutustumista koskevaa pyyntöä; tutustumisoikeuden käytön edellytyksenä on sen käyttöä koskevan lainsäädännön antaminen. [44] Tässä yhteydessä tarkoitukseen soveltuvan oikeusperustan tarjoaa EY 255 artiklan 2 kohta, joka pohjautuu Amsterdamin sopimukseen ja jonka mukaan neuvosto täsmentää yhteispäätösmenettelyssä parlamentin kanssa toimielinten asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset. Juuri tämän oikeusperustan nojalla annettiin asetukseen N:o 1049/2001 sisältyvä yhteisön yleinen lainsäädäntö toimielinten hallussa olevia asiakirjoja koskevasta tutustumisoikeudesta. Toimielinten asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden olemassaolo ei perustu tästä lähtien enää sellaisiin toimielimiä velvoittaviin sisäisiin toimenpiteisiin, joita niiden on noudatettava patere legem quam ipse fecisti -ajatuksen (säännön laatijan on noudatettava itse laatimaansa sääntöä) mukaisesti, eikä edes asetukseen, vaan perustuslain tasoiseen määräykseen.

40. Tätä tutustumisoikeuden nousua normihierarkiassa on lisäksi tehostanut sisällöllinen edistyminen. Käytännön, jossa kansalaiset ovat toimielinten harkintavaltaan perustuvien palvelusten varassa, on korvannut näkemys yksilöille kuuluvasta perustavanlaatuisesta subjektiivisesta oikeudesta. Niin kauan kuin yleisön oikeus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin oli toimielinten harkintavallan varassa, toimielinten tiedonsaantipyyntöjen käsittelyn täsmentämiseksi toteuttamien toimien tarkoituksena oli yksinomaan taata kyseisten toimielinten sisäinen toiminta hyvän hallintotavan varmistamiseksi. Niillä ei annettu yksityisille oikeussubjekteille mitään subjektiivista oikeutta, jonka nojalla he olisivat voineet saada pyytämiään tietoja, vaikka he saattoivat vaatia toteutettujen toimien noudattamista. [45] Kun EY 255 artikla lisättiin perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella, oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin tuli subjektiivinen oikeus, joka on "kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa". Tämä tutustumisoikeus on luonteeltaan perusoikeus, mistä on osoituksena se, että se toistetaan perusoikeuskirjan 42 artiklassa. [46]

41. Tutustumisoikeuden aseman lujittuminen liittyy läheisesti niiden tavoitteiden muuttumiseen, joihin pyritään "avoimuuden edellytyksellä". [47] Niiden harvojen toimielimille alun perin asetettujen velvoitteiden

44 – Ks. vastaavasti em. asia Petrie ym. v. komissio, tuomion 34–38 kohta.

45 – Ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. asiassa Alankomaat v. neuvosto, 18–20 kohta.

46 – Sen arvon osalta, joka perusoikeuskirjalla on EU 6 artiklan 2 kohdassa mainittujen oikeuksien suojatoimenpiteiden tulkintakriteerinä, ks. asiassa C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., 14.12.2006 antamani ratkaisuehdotus (tuomio 26.6.2007, Kok. 2007, s. I-5305, 48 kohta).

47 – Asia T-264/04, WWF European Policy Programme v. neuvosto, tuomio 25.4.2007 (Kok. 2007, s. II-911, 61 kohta).

tarkoituksena, jotka liittyvät enemmän tai vähemmän läheisesti kyseiseen edellytykseen, oli ennen kaikkea taata yhteisön toiminnan tehokkuus ja sen lainmukaisuuden valvonta. Tällaisista velvollisuuksista voidaan mainita puolustautumisoikeuksien noudattaminen tai yhteisön toimia koskeva perustelu- ja julkaisuvelvollisuus. Viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja koskeva tutustumisoikeuden esiintulon myötä avoimuudella on pyritty lähinnä lujittamaan yhteisön toiminnan demokraattista legitimiteettiä. [48] Provosointimielessä tämä väitetty avoimuuden ja kansanvallan välinen yhteys voitaisiin epäilemättä kyseenalaistaa. Eikö tätä voida pitää oireena kansalaisen yleisestä epäluulosta valtaa pitäviä ja edustuksellista demokraattista järjestelmää kohtaan? Lisäksi on vaarana, etteivät kaikki kansalaiset käytä avoimuutta samalla tavalla ja että sitä käytetään edistämään tiettyjen eturyhmien pääsyä etuoikeutetusti poliittiseen järjestelmään. Olipa miten hyvänsä, tätä yhteyttä Euroopan unionin perustan muodostavaan kansanvallan periaatteeseen [49] on korostettu alusta alkaen. Jo Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa nro 17 oikeudesta saada tietoja todetaan, että "päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta". Oikeuskäytännössä lainataan useaan otteeseen julistuksen sanamuotoja [50] ja selostetaan, että koska avoimuudella pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, sen avulla varmistetaan, että "hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa", [51] koska sen ansiosta kansalaiset voivat "tosiasiallisesti ja tehokkaasti valvoa yhteisön toimielinten toimivallan käyttöä". [52] "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". [53] Näin esiintuotuun yhteyteen avoimuuden ja kansanvallan välillä viitataan lisäksi asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa.

42. Muistutettakoon kuitenkin, että kun toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan mahdollisimman laajan oikeuden periaate oli otettu käyttöön vain toteuttamalla sisäisten asioiden järjestämistä koskevia toimenpiteitä, oikeuskäytännössä päätteltiin sen perusteella, että kyseisillä toimenpiteillä käyttöönotettuja poikkeuksia ja rajoituksia oli tulkittava ja sovellettava suppeasti siten,

48 – Avoimuuden ja kansanvallan välisen yhteyden osalta ks. Lequesne, Ch., "La transparence, vice ou vertu des démocraties?" em. teoksessa *La transparence dans l'Union européenne, mythe ou principe juridique?*, s. 11; Meisse, E., "La démocratie administrative dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe" teoksessa Constantinesco, V., Gautier, Y. ja Michel, V. (päätoimittaja), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, Analyses et commentaires*, PUS, 2005, s. 397.

49 – Kuten EU 6 artiklan 1 kohdassa todetaan.

50 – Ks. asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2289, 66 kohta); asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. II-3217, 36 kohta) ja em. asia Petrie ym. v. komissio, tuomion 64 kohta.

51 – Em. asia Kuijer v. neuvosto, tuomion 52 kohta ja em. asia Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, 39 kohta.

52 – Em. asia Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999, 39 kohta.

53 – Julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. asiassa Alankomaat v. neuvosto, 14 kohta.

ettei kyseistä periaatetta loukata.[54] Koska tutustumisoikeudesta toimielinten asiakirjoihin on tullut perustuslain tasoinen kansanvallan ja avoimuuden periaatteisiin liittyvä perusoikeus, erityisesti kaikkia johdetun oikeuden säädöksiä, joiden tarkoituksena on säädellä sen käyttöä, on tulkittava tämän mukaan, ja tällaisia johdetun oikeuden säädöksiä, joilla on otettu käyttöön sitä koskevia rajoituksia, on tulkittava vieläkin suppeammin.[55] Tästä on seurauksena erityisesti se, että niin kauan kuin oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin olivat osoituksena ainoastaan sisäisten asioiden järjestämistä koskevat toimenpiteet, tällaisten toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle saatettiin jättää tietyt asiakirjatyypit, erityisesti muiden tahojen kuin toimielinten laatimat asiakirjat, mutta toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan perusoikeuden perustuessa ylemmäntasoiseen määräykseen yhteisön lainsäätäjä ei voi rajoittaa sen soveltamisalaa.[56] Samanlainen rajoitus seuraa tulkinnasta, jonka mukaan asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioille myönnetään niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista koskeva veto-oikeus. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että tässä tapauksessa asiakirjaa, jonka suhteen jäsenvaltio on tehnyt luovuttamatta jättämistä koskevan pyynnön, ei säännellä yhteisön oikeudella, vaan kyseisen jäsenvaltion asiaa koskevalla lainsäädännöllä.[57] Lisäksi jos jäsenvaltioille tunnustettaisiin niiden toimielimille toimittamien toimielinten hallussa olevien asiakirjojen luovuttamista koskeva ehdoton veto-oikeus, loukattaisiin joka tapauksessa liian vakavasti asiakirjoihin tutustumista koskevaa perusoikeutta ja yhteisön päätöksentekomenettelyn avoimuutta, joka kyseisellä oikeudella pyritään takaamaan. Ensiksikin huomattava osa yhteisön päätöksenteossa käytettävistä asiakirjoista on peräisin jäsenvaltioista. Toiseksi koska useimpien jäsenvaltioiden avoimuutta koskevassa lainsäädännössä säädetään tutustumisoikeuteen tehtävästä poikkeuksesta silloin, kun pyydetyt asiakirjat liittyvät valtion ulkopolitiikkaan, toisin sanoen sen suhteisiin muihin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin, olisi pelättävissä, että ne vetoaisivat enemmän tai vähemmän järjestelmällisesti 4 artiklan 5 kohtaan estääkseen unionin toimielimille toimittamiensa asiakirjojen luovuttamisen.

43. Korostettakoon myös, että avoimuusperiaatteen ja demokraattisen järjestelmän välisestä yhteydestä Euroopan unionissa seuraa, että asiakirjan saatavuus ei saa määräytyä niinkään sen laatijan henkilöllisyyden, vaan sen merkityksen perusteella, joka kyseisellä

54 – Ks. erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomiot em. asioissa WWF UK v. komissio, 56 kohta; T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998 (Kok. 1998, s. II-231, 49 kohta); Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, 110 kohta; Bavarian Lager v. komissio, 39 kohta; Kuijer v. neuvosto, 55 kohta; WWF European Policy Programme v. neuvosto, 39 kohta sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot em. yhdistetyissä asioissa Alankomaat ja van der Wal v. komissio, 27 kohta; asiassa neuvosto v. Hautala, 25 kohta ja asiassa Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, 48 kohta.

55 – Yhteisön lainsäädännön tulkitsemista yhteisön oikeudessa taattujen perusoikeuksien mukaisesti koskevan velvollisuuden osalta ks. yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145, 12 kohta) ja julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus em. asiassa neuvosto v. Hautala.

56 – Tällainen on oikeuskäytännön vastakohtaistulkintaan perustuva opetus: ks. em. asia Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, 41–43 kohta ja em. asia Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999, 66 kohta; asia JT's Corporation v. komissio, tuomion 53 kohta ja asia Petrie ym. v. komissio, tuomion 47 kohta.

57 – Valituksen kohteena olevan tuomion 61 kohta.

asiakirjalla on yhteisön päätöksentekomenettelyn tuntemuksen ja siitä vastuulliseksi tekemisen kannalta.

44. Lisäksi asetuksen tavoitteena on nimenomaan antaa konkreettinen muoto EY 255 artiklaan kirjatulle oikeudelle tutustua toimielinten asiakirjoihin vahvistamalla sitä koskevat yleiset periaatteet, edellytykset ja rajoitukset. Kuten asetuksen 1 artiklasta ilmenee – kun sitä tulkitaan etenkin asetuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen valossa – ja kuten yhteisöjen tuomioistuin on itse korostanut, asetuksella on tarkoitus "antaa yleisön oikeudelle tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus". [58] Kuten olen jo todennut ja kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksen kohteena olevassa tuomiossa, [59] tältä kannalta asetuksen merkittävimpiin edistysaskeliin ennen asetusta vallinneeseen oikeudelliseen tilanteeseen verrattuna kuului laatijasäännöstä luopuminen. Tämän vuoksi se, että jäsenvaltioilla katsottaisiin olevan ehdoton veto-oikeus niiden toimielimille toimittamien asiakirjojen luovuttamisen osalta, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt, merkitsisi ainakin osittain samaa kuin jos kyseinen laatijasääntö otettaisiin epäsuorasti uudelleen käyttöön. Mielestäni tällainen tulkinta ei ole asetuksen tarkoituksen eikä päämäärän mukainen.

45. Komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan veto-oikeuden epääminen jäsenvaltiolta, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, ja asiakirjan luovuttamisesta päättämisen jättäminen sen toimielimen tehtäväksi, jonka hallussa asiakirja on, johtaisi kuitenkin tutustumisoikeutta koskevien kansallisten lainsäädäntöjen epäsuoraan yhdenmukaistamiseen asetuksen ilmoitetun tavoitteen ja toissijaisuusperiaatteen vastaisesti. Tämä on myös asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaletta ratkaisunsa perusteena käyttävän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemys asiasta; kyseisen perustelukappaleen mukaan asetuksen "tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä eikä sillä ole tällaista vaikutusta". [60] Lisäksi turvatakseen avoimuutta koskevien kansallisten lainsäädäntöjen soveltamisen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että koska jäsenvaltion 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti esittämä asiakirjan luovuttamatta jättämistä koskeva pyyntö on "toimielimeen kohdistuva kielto olla luovuttamatta kyseessä olevaa asiakirjaa", [61] jäsenvaltion toimielimelle luovuttamaan asiakirjaan ei sovelleta tutustumisoikeutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä, vaan asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntöä. [62]

46. Tämä erittely on kuitenkin ristiriidassa asetuksen 2 artiklan 3 kohdan selkeän sanamuodon kanssa, jonka mukaan asetusta "sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin". Se ei ole sopusoinnussa myöskään 2 artiklan 2 kohdan

58 – Em. asia Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, 61 kohta.

59 – Valituksen kohteena olevan tuomion 53 ja 54 kohta.

60 – Valituksen kohteena olevan tuomion 57 kohta.

61 – Valituksen kohteena olevan tuomion 58 kohta.

62 – Valituksen kohteena olevan tuomion 61 kohta.

kanssa, jonka mukaan "toimielimet voivat – – antaa luonnollisen henkilön, joka ei asu missään jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilön, jolla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa missään jäsenvaltiossa, tutustua asiakirjoihin". Näiden kahden säännöksen yhteinen tarkastelu osoittaa, että kansallisen viranomaisen toimielimelle toimittamaan asiakirjaan sovelletaan kyseisestä ajankohdasta alkaen yksinomaan yhteisön lainsäädäntöä, ja asiakirja on kyseisen toimielimen vastuulla. Tarkastelu yhdessä 5 artiklan kanssa osoittaa selvästi asetuksen perustana olevan päättelytavan: tutustumispyyntöön sovellettava lainsäädäntö ja viranomainen, jolla on toimivalta päättää asiakirjan luovuttamisesta, eivät määräydy asiakirjan alkuperän tai sen laatijan aseman perusteella, vaan sen hallussapitäjän henkilöllisyyden tai tarkemmin sanottuna sen laitoksen, jolle tutustumispyyntö on osoitettu, aseman perusteella.

47. Pelko siitä, että kansalliset avoimuutta koskevat lainsäädännöt kyseenalaistetaan, mikäli toimielimelle, jonka hallussa jäsenvaltiolta peräisin oleva asiakirja on, annetaan toimivalta päättää asiakirjan luovuttamisesta, ei vaikuta perustellulta. Yhteisön säännöstö ja kansalliset lainsäädännöt säilyvät itsenäisinä, sillä ne koskevat eri aloja. Tosin myös päällekkäisyyttä voi esiintyä, sillä sama asiakirja saattaa kuulua samanaikaisesti sekä kansallisen lainsäädännön että yhteisön lainsäädännön piiriin. Tässäkään tapauksessa toimielimen asetuksen nojalla tekemä päätös ei sido jäsenvaltiota, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, jos asiakirjan toimittamista koskeva pyyntö esitetään myös sille suoraan; pyyntöä tarkastellaan kansallisen lainsäädännön perusteella. Edellyttäen, että asetuksen 5 artiklassa säädetty edellytys täyttyy, toisin sanoen, ettei näin tekemällä vaaranneta asetuksen tavoitteiden saavuttamista, jäsenvaltio voi siis luovuttaa asiakirjan, jonka tutustumisoikeuden yhteisön toimielin on evännyt, jos avoimuutta koskevat kansalliset säännöt ovat väljemmät. Kääntäen myös toimielin voi antaa tutustuttavaksi jäljempänä täsmennettävien edellytysten tai rajoitusten mukaisesti asiakirjan, jota sen sille toimittanut jäsenvaltio on kieltäytynyt luovuttamasta, sillä jäsenvaltioiden yhdessä toimielimille asettamat yhteisön säännöt takaavat asianomaisen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä laajemman oikeuden tutustua asiakirjoihin. Näistä erilaisista arvioinneista, joita edellä mainittu asia Svenska Journalistförbundet vastaan neuvosto havainnollistaa, ei pidä loukkaantua.[63] Ne ovat ainoastaan osoitus ja tulosta siitä, että tutustumisoikeutta koskevan yhteisön lainsäädännön tarkoituksena ei ole alan kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen, eikä sillä ole tällaista vaikutusta.

48. Vaikka systemaattinen ja teleologinen tulkinta johtavat jo esittämääni näkemykseen, jonka mukaan 4 artiklan 5 kohdalla ei myönnetä jäsenvaltioille veto-oikeutta, sään-

63 – Kyseisessä asiassa Ruotsin viranomaiset olivat toimittaneet pyydetyistä 20:stä Europolin perustamista koskevasta neuvoston asiakirjasta 18, kun taas neuvosto oli luovuttanut ainoastaan neljä asiakirjaa.

nökselle on kuitenkin annettava tehokas vaikutus. Tässä yhteydessä on hyväksyttävä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemys, [64] jonka mukaan 4 artiklan 5 kohta on niin sanottu lex specialis, koska jäsenvaltiot asetetaan siinä erilaiseen asemaan kuin muut kolmannet osapuolet, joiden asemaa säännellään 4 artiklan 4 kohdalla. Asetuksen 4 artiklan 5 kohdalle voidaan kuitenkin antaa tehokas vaikutus jo tulkitsemalla sitä niin, että siinä toimielin, jolle jäsenvaltion sille toimittamaa asiakirjaa koskeva luovutuspyyntö on osoitettu, velvoitetaan kuulemaan jäsenvaltiota tämän sitä edellyttäessä. Jäsenvaltio, joka aikoo vedota 4 artiklan 5 kohtaan, on siten etuoikeutetussa asemassa muihin kolmansiin osapuoliin nähden, koska se tietää voivansa esittää toimielimelle, jonka hallussa siltä peräisin oleva asiakirja on, perusteita, joiden se katsoo puoltavan asiakirjan luovuttamatta jättämistä. Asiakirjan luovuttamista tai luovuttamatta jättämistä koskeva päätös kuuluu joka tapauksessa selvästi kyseiselle toimielimelle. Toisin sanoen jäsenvaltio, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, joko ei esitä pyyntöä 4 artiklan 5 kohdan nojalla, ja toimielin, jonka hallussa asiakirja on, kuulee sitä 4 artiklan 4 kohdan nojalla ja kuten muita kolmansia osapuolia ainoastaan, jos ei ole selvää, onko asiakirja luovutettava, tai jäsenvaltio esittää tällaisen pyynnön, ja toimielimen on joka tapauksessa kuultava sitä etukäteen.

49. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että 4 artiklan 5 kohdan pitäminen pelkkänä menettelyllisenä velvollisuutena kuulla järjestelmällisesti jäsenvaltiota, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, mikäli se on pyytänyt tulla kuulluksi, ei anna tälle säännökselle todellista merkitystä suhteessa 4 artiklan 4 kohtaan. Tämän se perustelee sillä, että 4 artiklan 5 kohtaan perustuvasta kuulemisesta ei olisi mitään hyötyä, jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa. Tätä väitettä ei voida hyväksyä, sillä ne syyt, jotka jäsenvaltio voi esittää perusteeksi sille, ettei toimielin, jonka hallussa jäsenvaltion toimittama asiakirja on, luovuta sitä, eivät rajoitu 4 artiklan 1–3 kohdassa esitettyihin tutustumisoikeutta koskeviin poikkeuksiin, jotka ovat kuitenkin ainoat syyt, joiden nojalla kyseiselle toimielimelle voi olla selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

50. Jäsenvaltio, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, ei kuitenkaan voi esittää mitä tahansa syytä vastustaakseen sitä, että toimielin, jolle tutustumispyyntö on osoitettu, luovuttaisi kyseisen asiakirjan. EY 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti näiden syiden on välttämättä liityttävä julkiseen tai yksityiseen etuun. Ne "julkiseen tai yksityiseen etuun" liittyvät syyt, jotka jäsenvaltio voi esittää, eivät kuitenkaan rajoitu asetuksessa esitettyi-

64 – Valituksen kohteena olevan tuomion 58 kohta.

hin tutustumisoikeutta koskeviin poikkeuksiin, vaan ne voivat liittyä myös asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön.

51. Viime kädessä kuitenkin sen toimielimen, jonka hallussa asiakirja on, on otettava kantaa tutustumispyyntöön, eikä sen jäsenvaltion, jolta asiakirja on peräisin, lausunto sido sitä. Tältä osin on vielä mahdotonta yhtyä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkintaan, jonka mukaan jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta perustella 4 artiklan 5 kohdan nojalla esittämäänsä luovuttamatta jättämistä koskevaa pyyntöä. [65] Jos jäsenvaltio ei esitä syitä, joiden nojalla luovuttamatta jättäminen on sen mielestä perusteltua, kuinka toimielin voi olla tietoinen ja vieläpä vakuuttunut erityisestä luottamuksellisuuden tarpeesta?

52. Vaikka toimielin voi jäsenvaltion esittämien perusteiden tarkastelun yhteydessä muuttaa arviotaan erityisestä luottamuksellisuuden tarpeesta jonkin asetuksessa esitetyn tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen nojalla, se ei voisi ilmeisesti tehdä niin, jos jäsenvaltion esittämässä luovuttamatta jättämistä koskevassa pyynnössä esitetyt perusteet koskisivat kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettua julkisen tai yksityisen edun suojaa.

53. Mielestäni toimielin voi kuitenkin yhteisön päätöksentekomenettelyn avoimuuden nimissä olla hyväksymättä luovuttamatta jättämistä koskevaa pyyntöä, jonka perusteena on kansalliseen lainsäädäntöön perustuva erityisen luottamuksellisuuden tarve. Toisin sanoen jos yhteisön päätöksentekoon johtaneiden syiden hyvä ymmärtäminen sitä edellyttää, toimielimen on voitava antaa – ja myös annettava – jäsenvaltiosta peräisin oleva asiakirja tutustuttavaksi sitä pyytäneelle, vaikka asianomainen jäsenvaltio vastustaisi asiakirjan luovuttamista kansallisessa lainsäädännössään säädetyn salassapitovelvollisuuden nimissä. Tällöin kyseessä on avoimuustavoitteen noudattaminen, johon perustavanlaatuinen oikeus tutustua asiakirjoihin kuuluu. [66] Tarkemmin sanottuna siinä on kyseessä kansanvallan periaatteen, johon – kuten edellä on todettu – avoimuuden katsotaan nykyään läheisesti liittyvän, tehokkuus. Lopuksi kyseessä on rakenteellisen johdonmukaisuuden vaatimus: toimivallan siirtäminen yhteisölle ei saa johtaa siihen, että jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuus valvoa vallankäyttöä demokraattisesti heikkenee. Näin saattaisi kuitenkin olla erityisesti silloin, jos jäsenvaltio vetoaisi kaikkien toimielimille yhteisön päätöksentekoa varten toimittamiensa asiakirjojen osalta valtion ulkopolitiikkaa koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla tehtävään tutustumisoikeutta koskevaan poikkeukseen. Avoimuusperiaatteen rooli poliittisen prosessin

65 – Valituksen kohteena olevan tuomion 59 kohta.

66 – Tätä näkemystä vahvistaa ja asiaa valaisee Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen I-50 artikla.

demokraattisessa valvonnassa kyseenalaistuisi, jos jäsenvaltio voisi yksinkertaisesti tällaiseen poikkeukseen vetoamalla kiertää järjestelmällisesti kaikki sellaista asiakirjaa koskevat tutustumispyynnöt, jotka liittyvät sen osallistumiseen yhteisön päätöksentekomenettelyyn. Ei voida todellakaan sallia, että tietyt valtuudet, joihin on sovellettu demokraattisen valvonnan mekanismeja kansallisella tasolla, vapautettaisiin – sen vuoksi, että ne on siirretty yhteisölle – järjestelmällisesti vastaavista demokraattisen valvonnan mekanismeista sen perusteella, että ne kuuluvat tästä lähtien "valtioiden ulkopolitiikan" alaan.

54. Arvioidessaan yhteisön päätöksentekomenettelyn avoimuutta koskevaa vaatimusta päättääkseen sille osoitetun jäsenvaltiolta peräisin olevaa asiakirjaa koskevan tutustumispyynnön kohtalosta toimielimen on kuitenkin otettava huomioon myös sen kansallisen lainsäädännön kokonaisuus, jonka noudattamiseksi jäsenvaltio on pyytänyt luovuttamatta jättämistä 4 artiklan 5 kohdan nojalla. On toistettava, että toimielin on tältä osin sitäkin paremmin perillä asiasta, jos jäsenvaltio on perustelemalla luovuttamatta jättämistä koskevan pyyntönsä ilmaissut toimielimelle, minkä vuoksi luottamuksellisuus on tarpeen kansallisen lainsäädännön ja sen tavoitteiden noudattamiseksi. Tätä intressivertailua edellyttää asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa mainittu unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita säätelevä lojaalin yhteistyön periaate. Lisäksi se velvoittaa jäsenvaltiot toimittamaan toimielimille yhteisön päätöksenteon edellyttämät asiakirjat ja – vastakkaisessa tapauksessa – ennen kaikkea olemaan vaarantamatta asetuksen tavoitteiden saavuttamista silloin, kun ne ottavat kansallisen lainsäädäntönsä perusteella asetuksen 5 artiklan mukaisesti kantaa hallussaan olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa koskevaan tutustumispyyntöön.

55. Korostettakoon, että toimielimelle, jonka hallussa jäsenvaltiolta peräisin oleva asiakirja on, tunnustettava oikeus sanoa viimeinen sana sille osoitetusta tutustumispyynnöstä sopii minusta vain yhteen toimielinten asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden perusoikeusluonteen kanssa. Muistutettakoon, että perusoikeuden rajoittaminen voi olla perusteltua ainoastaan, jos rajoituksen tarkoituksena on oikeutetun intressin suojeleminen ja jos suhteellisuusperiaatteen mukaisesti poikkeukset eivät ole laajempia kuin on asianmukaista ja tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. [67]

56. Huomautan lopuksi, että vaikka ehdottamani asetuksen 4 artiklan 5 kohdan tulkinta on oikeudellisesti sitova, sillä on, jollei oikeudellisesti, niin ainakin käytännössä ai-

67 – Ks. esim. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 38 kohta).

noastaan vähän merkitystä jäsenvaltion kuulemisen merkityksen kannalta. On ennakoitavissa, että toimielin noudattaa useimmiten sen jäsenvaltion tahtoa, josta pyydetty asiakirja on peräisin. [68]

57. Kaikista edellä esitetyistä huomioista seuraa, että valituksen kohteena olevassa tuomiossa on oikeudellinen virhe, koska siinä esitetään asetuksen 4 artiklan 5 kohdasta tulkinta, jonka mukaan asetuksessa myönnetään jäsenvaltioille jäsenvaltion toimielimelle toimittamien, toimielimen hallussa olevien ja tutustumispyynnön kohteena olevien asiakirjojen luovuttamista koskeva veto-oikeus.

58. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin on eri mieltä kanssani ja katsoo päinvastoin, että ratkaisu, johon valituksen kohteena olevassa tuomiossa on päädytty, on pysytettävä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämät perustelut on joka tapauksessa oikaistava korvaamalla esitetyt perustelut uusilla perusteilla. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 4 artiklan 5 kohdasta tekemä tulkinta, [69] jonka mukaan tämä säännös velvoittaa järjestelmällisesti toimielimen, jonka hallussa pyydetty asiakirja on, kuulemaan jäsenvaltiota, jolta kyseinen asiakirja on peräisin, ennen kuin se päättää asiakirjan luovuttamisesta, vaikka jäsenvaltio ei olisi etukäteen esittänyt luottamuksellisuutta koskevaa pyyntöä, tosiasiallisesti ilmeisesti tiedustellakseen jäsenvaltiolta, haluaako se esittää tällaisen pyynnön 4 artiklan 5 kohdan nojalla, on vastoin tämän säännöksen selkeää sanamuotoa. Kyseisessä kohdassa todetaan selvästi, että jäsenvaltion kuulemista edellytetään vain, jos jäsenvaltio on etukäteen esittänyt luovuttamatta jättämistä koskevan pyynnön. Tarkasteltavana olevassa asiassa Saksan viranomaiset olivat tosin toimittaneet pyydetyt kansalliset asiakirjat komissiolle ennen asetuksen voimaantuloa. Tässä tapauksessa komission työjärjestykseensä sisällyttämissä kyseisen asetuksen täytäntöönpanosäännöksissä [70] tosin säädetään sen viranomaisen kuulemisesta, jolta asiakirjat ovat peräisin, riippumatta siitä, onko 4 artiklan 5 kohdan mukainen pyyntö esitetty etukäteen. Valituksen kohteena olevan tuomion lainmukaisuuden kannalta sillä, että komissio kuuli Saksan viranomaisia ilman niiden etukäteen esittämää pyyntöä, ei siten ole suurta merkitystä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämän sanamuodon yleisluonteisuus johdattaa kuitenkin otaksumaan, että sen toimielimille esittämä pyyntö kuulla jäsenvaltiota, jolta pyydetty asiakirja on peräisin, tiedustellakseen jäsenvaltiolta, haluaako se, että 4 artiklan 5 kohtaa sovelletaan, koskee sekä sen niille ennen asetuksen voimaantuloa että tämän jälkeen toimittamia asiakirjoja. Näin ollen tuomion perustelut ovat vastoin 4 artiklan 5 kohdan nimenomaista sanamuotoa, eikä niitä voida siten hyväksyä. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin korjaa perusteluja siten, että toimielimen, jolle on esitetty jäsenvaltiolta peräisin olevaa asia-

68 – Kuten ensimmäisestä komission laatimasta yhteenvedosta käy ilmi (ks. em. komission kertomus asetuksessa säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta, 3.5.1 kohta), toimielimet ovat jättäneet vain harvoin noudattamatta 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti kuullun kolmannen osapuolen tahtoa.

69 – Valituksen kohteena olevan tuomion 60 kohta.

70 – Ks. päätöksen 2001/937 5 artiklan 4 kohdan a alakohta. Tämän vaatimuksen osalta ks. em. asia Messina v. komissio, tuomion 42 kohta.

kirjaa koskeva tutustumispyyntö, velvollisuus kuulla jäsenvaltiota sen selvittämiseksi, haluaako se vedota 4 artiklan 5 kohtaan, rajoitetaan koskemaan tapauksia, joissa jäsenvaltio on toimittanut asiakirjan toimielimelle ennen asetuksen voimaantuloa.

III Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy yhteisön oikeuden rikkomista koskevan valitusperusteen ja kumoaa tämän johdosta Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 30.11.2004 asiassa T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds vastaan komissio, antaman tuomion.