JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

10 päivänä heinäkuuta 2001 [1]

1. Euroopan unionin neuvosto on hakenut muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 19.7.1999 julistamaan tuomioon, jolla kumottiin neuvoston 4.11.1997 tekemä päätös kieltäytyä antamasta Hautalalle, joka on Euroopan parlamentin jäsen, neuvostoon perustetun "tavanomaisten aseiden vienti" -työryhmän kertomusta. [2]

2. Tämä asia sai alkunsa, kun Hautala teki 14.11.1996 neuvostolle kirjallisen kysymyksen, [3] jossa hän ilmoitti olevansa huolestunut siitä, että ihmisoikeuksia rikotaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden aseviennin turvin. Hän pyysi selvitystä siihen, miksi tavanomaisten aseiden vienti -työryhmän neuvoston poliittiselle komitealle esittelemät aseiden vientikriteerien täsmentämiseen tarkoitetut ohjeet olivat salaisia.

3. Neuvosto vastasi 10.3.1997 todeten, että yksi niistä kahdeksasta kriteeristä, jotka aseidenvientipäätöksissä otetaan huomioon, koskee ihmisoikeuksien kunnioittamista lopullisessa määrämaassa. Se lisäsi, että sen poliittinen komitea oli 14. ja 15. marraskuuta 1996 pidetyssä kokouksessaan hyväksynyt tavanomaisten aseiden vienti -työryhmän kertomuksen tarkoituksenaan lisätä edelleen yhteisten kriteerien johdonmukaista soveltamista.

4. Hautala pyysi 17.6.1997 päivätyssä, neuvoston pääsihteeristölle osoitetussa kirjeessään, että hänelle toimitettaisiin neuvoston vastauksessa mainittu kertomus. [4]

5. Poliittinen komitea oli hyväksynyt riidanalaisen kertomuksen, mutta neuvosto ei ollut näin tehnyt. Kertomus oli laadittu erityisessä COREU-nimisessä [5] eurooppalaisessa tietojenvaihtojärjestelmässä, joka poikkeaa neuvoston asiakirjojen tavanomaisista jakelukanavista. Neuvoston käytännössä COREU-verkosto on varattu

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Asia T-14/98, Hautala v. neuvosto, tuomio 19.7.1999 (Kok. 1999, s. II-2489; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 — Kirjallinen kysymys P-3219/96, (EYVL 1997, C 186, s. 48).

4 — Jäljempänä riidanalainen kertomus.

5 — Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) liittyvä järjestelmä, jonka jäsenvaltiot ja komissio ovat ottaneet käyttöön vuonna 1995 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla.

edellä mainittua V osastoa koskevia asioita varten. COREU-verkostoa käyttäen asiakirjoja jaellaan ainoastaan tietyille jäsenvaltioiden osoittamille vastaanottajille, komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle.

6. Neuvoston pääsihteeristö ilmoitti 25.7.1997 päivätyssä kirjeessään, että päätöksen 93/731/EY[6] 4 artiklan 1 kohdan perusteella se ei voinut luovuttaa riidanalaista kertomusta, koska kyseiseen kertomukseen sisältyi "erittäin arkaluonteisia tietoja, joiden ilmaiseminen olisi haitallista yleiselle edulle, erityisesti yleiselle turvallisuudelle".

7. Kantaja uudisti 1.9.1997 päivätyssä kirjeessään pyyntönsä päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

8. Uudistetun pyynnön käsittelivät pysyvien edustajien komitean tiedotustyöryhmä ja neuvoston jäsenet, ja viimeksi mainitun yksinkertainen enemmistö katsoi, että pyyntö oli hylättävä. Neljä valtuuskuntaa katsoi, että kertomus olisi pitänyt luovuttaa.

9. Neuvosto hylkäsi 4.11.1997 päivätyllä kirjeellään[7] uudistetun pyynnön ja perusteli tätä sillä, että riidanalaisen kertomuksen julkistaminen voisi vahingoittaa Euroopan unionin suhteita kolmansiin maihin. Sen mukaan tutustumismahdollisuuden epäämisellä pyrittiin yleisen edun suojelemiseen kansainvälisten suhteiden osalta.

10. Hautala nosti 13.1.1998 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen, jossa hän vaati ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan tämän neuvoston tekemän tutustumisoikeuden epäämistä koskevan päätöksen.

11. Valituksenalaiseen tuomioon palataan nyt esillä olevaan asiaan sovellettavien oikeussääntöjen esittelyn jälkeen.

I Sovellettavat oikeussäännöt

12. Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyy julistus

6 — Yleisön oikeudesta saada tietoja neuvoston asiakirjoista 20 päivänä joulukuuta 1993 tehty neuvoston päätös (EYVL L 340, s. 43).

7 — Jäljempänä riidanalainen päätös.

(N:o 17) oikeudesta saada tietoja,[8] 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."

13. Eurooppa-neuvoston kokouksessa Birminghamissa 16.10.1992 valtion- ja hallitusten päämiehet antoivat kokouksen päätteeksi julistuksen nimeltä "Une Communauté proche de ses citoyens" (Kansalaisiaan lähellä oleva yhteisö),[9] jossa he korostivat tarvetta lisätä yhteisön avoimuutta. Tämä pyrkimys toistettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa 12.12.1992.[10]

14. Komissio antoi 5.5.1993 neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle tiedonannon 93/C 156/05 yleisön oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin.[11] Tämä tiedonanto sisälsi tulokset sellaisesta vertailevasta tutkimuksesta, jonka kohteena oli asiakirjajulkisuus eri jäsenvaltioissa ja joissakin kolmansissa maissa, ja siinä tehtiin se päätelmä, että oikeutta saada tietoja yhteisön toimielinten asiakirjoista voitaisiin laajentaa.

15. Komissio antoi 2.6.1993 neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle avoimuudesta Euroopan yhteisössä tiedonannon 93/C 166/04,[12] jossa esitetään asiakirjajulkisuutta koskevat perusperiaatteet.

16. Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa 22.6.1993 neuvostoa ja komissiota kehotettiin "jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille on taattava mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus".[13]

17. Avoimuusperiaatteen toteuttamisen alkuvaiheessa neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt,[14] joissa ne vahvistavat ne periaatteet, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista.

8 — EYVL C 191, s. 95, 101; jäljempänä julistus N:o 17.
9 — EY:n tiedote 10/1992, s. 9.
10 — EY:n tiedote 12/1992, s. 7.
11 — EYVL C 156, s. 5.
12 — EYVL C 166, s. 4.
13 — EY:n tiedote 6/1993, s. 16, I.22 kohta.
14 — EYVL 1993, L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt.

18. Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

"Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista."

19. Asiakirja määritellään käytännesäännöissä niin, että sillä tarkoitetaan "käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa".

20. Seikat, joihin yhteisön toimielin voi vedota perusteena asiakirjapyynnön 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),

— — —.

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

21. Lisäksi käytännesäännöissä todetaan seuraavaa:

"Komissio ja neuvosto toteuttavat kumpikin osaltaan näiden periaatteiden soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet 1 päivään tammikuuta 1994 mennessä."

22. Täyttääkseen tämän velvoitteen neuvosto teki päätöksen 93/731/EY yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin.

23. Päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Neuvoston asiakirjaa ei luovuteta, jos siinä olevien tietojen ilmaisemisesta voi aiheutua haittaa:

— julkisen edun turvaamiselle (yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet,

vakaa rahan arvo, asian käsittely tuomioistuimessa, tarkastus tai tutkinta),

— — — .”

II Valituksenalainen tuomio

24. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittelee Hautalan tuossa oikeusasteessa esittämät kanneperusteet seuraavasti:

”Ensimmäinen kanneperuste koskee päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista. Toinen kanneperuste koskee EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 253 artikla) rikkomista. Kolmas kanneperuste koskee yhteisön oikeuden sen perusperiaatteen loukkaamista, jonka mukaan kansalaisilla on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti mahdollisimman täydellisiä tietoja yhteisön toimielinten asiakirjoista, ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.” [15]

25. Koska tutustumismahdollisuuden epäävä päätös kumottiin ensimmäisen kanneperusteen nojalla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei käsitellyt kahta muuta kanneperustetta.

26. Se tutki kantajan ensimmäisen kanneperusteensa tueksi esittämät kolme perustelua toinen toisensa jälkeen. Se totesi, että ”ensimmäiseksi on siis tutkittava, [oliko] neuvosto käsitellyt asianmukaisesti kantajan esittämän uudistetun pyynnön, ja toiseksi on tutkittava, oliko mahdollista evätä tilaisuus tutustua riidanalaiseen kertomukseen vetoamalla yleiseen etuun kansainvälisten suhteiden osalta; kolmanneksi on tutkittava, olisiko neuvoston pitänyt harkita sitä, olisiko se voinut antaa kantajalle tilaisuuden tutustua asiakirjan niihin osiin, joita yleisen edun turvaamista koskeva poikkeus ei kata”. [16]

27. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Hautalan kaksi ensimmäistä perustelua. Se hyväksyi kolmannen perustelun, joka liittyi kantajan oikeuteen tutustua riidanalaisen kertomuksen osiin, ja kumosi neuvoston epäävän päätöksen esitettyään ensin seuraavat perustelut:

”75 Kantajan kolmas perustelu, johon Ruotsin hallitus on yhtynyt, koskee sitä, että neuvosto on soveltanut väärin päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa, kun se on kieltäytynyt antamasta kantajalle tilaisuutta tutustua riidanalaisen kertomuksen sellaisiin osiin, joita yleisen edun turvaamista koskeva poikkeus ei kata; tältä osin on todettava neuvoston katsoneen, että asiakirjajulkisuuden peri-

15 — Tuomion 43 kohta.

16 — Tuomion 65 kohta.

aatetta sovelletaan ainoastaan asiakirjoihin sellaisenaan eikä siis asiakirjojen sisältämiin yksittäisiin tietoihin.

76 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on siis tutkittava, oliko neuvostolla velvollisuutta tutkia, voidaanko kantajalle antaa tilaisuus tutustua kyseisen asiakirjan tiettyihin osiin. Koska tämä kysymys on oikeuskysymys, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa ei ole näiltä osin rajoitettu.

77 Tältä osin on syytä huomata, että päätös 93/731/EY on sisäinen toimi, jonka neuvosto on toteuttanut EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan nojalla. Koska tältä osin ei ole annettu yhteisön erityislainsäädäntöä, neuvosto määrittää ne edellytykset, joiden mukaisesti neuvoston asiakirjoja koskevat tietopyynnöt käsitellään (ks. vastaavasti asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2169, 37 ja 38 kohta). Näin ollen neuvosto voisi halutessaan omaksua sellaisen uuden menettelytavan, että se antaa yleisölle oikeuden tutustua asiakirjojensa osiin.

78 Päätöksessä 93/731/EY ei kuitenkaan nimenomaisesti aseteta neuvostolle velvollisuutta tutkia, onko asiakirjojen osittainen luovuttaminen mahdollista. Toisaalta tässä päätöksessä ei myöskään nimenomaisesti kielletä tätä mahdollisuutta, minkä neuvosto on myöntänyt asian suullisessa käsittelyssä.

79 Edellä esitetyn perusteella päätöksen 93/731/EY 4 artiklaa tulkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, mikä on tämän päätöksen oikeudellinen perusta.

80 Julistuksessa N:o 17 suositeltiin sitä, että komissio toimittaa neuvostolle viimeistään vuonna 1993 kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja. Tämä päämäärä vahvistettiin Kööpenhaminassa 22.6.1993 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa neuvostoa ja komissiota kehotettiin 'jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille on taattava mahdollisimman täydellinen tiedonsaantioikeus'.

81 Käytännesääntöjen johdanto-osassa neuvosto ja komissio viittaavat nimenomaisesti julistukseen N:o 17 ja Eurooppa-neuvoston Kööpenhaminan kokouksessa tekemiin päätelmiin perusteluna sille, miksi käytännesäännöt annetaan. Käytännesäännöissä ilmaistaan se pääperiaate, että yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja toimielinten asiakirjoista.

82 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo korostanut edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa (35 kohta) sitä, miten tärkeä merkitys on yleisön oikeudella saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

Yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut, että julistuksessa N:o 17 tämä oikeus liitetään 'toimielinten kansanvaltaisuuteen'. Lisäksi julkisasiamies on todennut kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1996, s. I-2171, 19 kohta) subjektiivisen tiedonsaantioikeuden osalta seuraavaa:

'Tällaisen oikeuden perustaa on haettava pikemminkin demokratian periaatteesta, joka on yksi yhteisön peruselementeistä, sellaisena kuin siitä on nyt määrätty Maastrichtin sopimuksen johdanto-osassa ja [Euroopan unionista tehdyn sopimuksen] yhteisten määräysten F artiklassa [josta on muutettuna tullut EU 6 artikla].'

83 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on äskettäin todennut Journalistförbundet-tuomiossaan edellä mainittuun asiassa Alankomaat vastaan neuvosto annettuun tuomioon viitaten seuraavaa (66 kohta):

'Päätöksellä 93/731/EY pyritään myötävaikuttamaan siihen, että yleisöllä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja, jotta toimielinten demokraattisuus ja yleisön luottamus hallintoon vahvistuisi.'

84 Seuraavaksi on todettava, että kun on vahvistettu pääperiaate ja siihen poikkeuksia, poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, jottei pääperiaatteen soveltamista estettäisi (ks. vastaavasti em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 56 kohta ja em. asia Interporc v. komissio, tuomion 49 kohta). Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on tulkittava päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan säännöksiä, joissa luetellaan poikkeuksia edellä mainitusta pääperiaatteesta.

85 Lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että 'poikkeukset eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi' (asia C-222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, s. 1651, 38 kohta). Kun neuvosto on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kieltäytynyt antamasta kantajalle tilaisuutta tutustua riidanalaiseen kertomukseen, se on pyrkinyt riidanalaisen päätöksen perustelujen mukaan 'yleisen edun suojelemiseen kansainvälisten suhteiden osalta'. Tähän päämäärään päästäisiin kuitenkin myös niin, että neuvosto poistaisi kyseisen pyynnön käsittelemisen jälkeen ne riidanalaisen kertomuksen osat, joista voi aiheutua haittaa kansainvälisille suhteille.

86 Tässä yhteydessä on huomattava, että sellaisissa erityistapauksissa, joissa neuvostolle aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä, neuvosto voi suhteellisuusperiaatteen nojalla punnita yhtäältä yleisön intressiä siihen, että se saa tutustua yksittäi-

siin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä neuvostolle aiheutuvaa työtaakkaa. Neuvosto voisi tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset.

87 Edellä esitetyn perustella päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen valossa. Tästä seuraa, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, onko pyynnön esittäjälle mahdollista antaa tilaisuutta tutustua niihin asiakirjan osiin, joita edellä mainitut poikkeukset eivät kata.

88 Kuten tämän tuomion 75 kohdasta ilmenee, neuvosto ei ole täyttänyt tätä velvollisuuttaan, koska se on katsonut, että asiakirjajulkisuuden periaatetta sovelletaan ainoastaan asiakirjoihin sellaisenaan eikä siis asiakirjojen sisältämiin yksittäisiin tietoihin. Neuvosto on siis tehnyt riidanalaisessa päätöksessään oikeudellisen virheen, minkä vuoksi tämä päätös on kumottava."

III Asianosaisten ja väliintulijoiden esittämät perusteet ja perustelut

28. Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio kumotaan, ja tätä sen vaatimusta tukee muutoksenhaussa väliintulijana oleva Espanjan kuningaskunta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sen mukaan tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa siten, että siinä edellytetään neuvoston tutkivan, onko sen annettava mahdollisuus tutustua niihin asiakirjojen sisältämiin tietoihin, joita asiakirjajulkisuudesta tehtävät poikkeukset eivät kata.

29. Neuvosto ja Espanjan kuningaskunta moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on tulkinnut väärin sekä päätöksen 93/731/EY *sanamuotoa* että sen *tavoitetta* ja että se on soveltanut virheellisesti *suhteellisuusperiaatetta*.

30. Neuvosto katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on pitänyt pelkkää yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin tiedonsaantioikeutena. Päätöksen 93/731/EY tekstissä puhutaan vain neuvoston asiakirjoista siinä muodossa, kuin ne ovat, eikä niissä olevista tiedoista. Neuvostolla on siis ainoastaan velvollisuus tutkia, voidaanko pyynnön kohteena oleva asiakirja, siinä muodossa kuin se on ja ilman vähäisintäkään muutosta, luovuttaa, vai kuuluko se jonkin päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Tällä päätöksellä ei myöskään aseteta sille minkäänlaista velvollisuutta tutkia, voidaanko asiakirjojen osiin tutustuminen sallia. Sitä ei ole tällä päätöksellä velvoitettu luomaan sellaista uutta asiakirjaa, joka sisältäisi ainoastaan yleisölle ilmaistaviksi kelpaavia tietoja, kuten valituksenalaisessa tuomiossa näytetään virheellisesti edellytettävän. Neuvosto huomauttaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämästä lähestymistavasta aiheutuu huomattava hallinnollinen taakka ja merkittäviä käytännön vaikeuksia, jotka liittyvät siihen, että jokaisen asiakirjan osalta on tarpeen määrittää ne osat, joihin yleisö saa tutustua.

31. Neuvoston mukaan päätöksessä 93/731/EY ei ole ollut tarkoitus säätää tiedonsaantioikeudesta. Tiedonsaantioikeutta koskevissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioissa on jätetty ottamatta huomioon se, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto annettu tuomio liittyy mahdollisuuteen tutustua asiakirjoihin ja että tiedonsaantioikeuteen liittyvä julistus N:o 17 on poliittinen julistus, jolla ei ole velvoittavaa vaikutusta.

32. Neuvosto katsoo, ettei suhteellisuusperiaatetta, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa valituksenalaisessa tuomiossa, voida soveltaa arvioitaessa yhteisön oikeudessa taatun oikeuden rajoittamisen lainmukaisuutta. Päätöksellä ei pyritä antamaan kansalaisille ehdotonta oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin, vaan ottamaan käyttöön järjestelmä, jonka mukaan tämä oikeus voidaan tietyissä olosuhteissa myöntää. Koska yhteisön oikeudessa ei ole yleistä periaatetta, jonka mukaan yleisöllä olisi ehdoton oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin, ja koska perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamin sopimuksella EY 255 artikla, mikä vahvistaa sen näkemyksen, ettei tällaista periaatetta aiemmin ollut, suhteellisuusperiaatetta ei voida tulkita siten, että sillä rajoitettaisiin yhteisön oikeudessa taattua oikeutta. Koska päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa määrätyillä poikkeuksilla varmistetaan lisäksi se, ettei asiakirjojen esittämisellä vaaranneta tiettyjä suojelun tarpeessa olevia intressejä, tässä päätöksessä on jo sovellettu suhteellisuusperiaatetta. Tämä periaate on siis otettu täysin huomioon.

33. Espanjan kuningaskunta yhtyy tähän näkemykseen. Se väittää, että tiedonsaantioikeuden periaatteen olemassaoloa siinä muodossa, joka sille on annettu valituksenalaisessa tuomiossa, ei voida johtaa voimassaolevasta lainsäädännöstä eikä yhteisöjen tuomioistuimen tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Lisäksi se katsoo, että suhteellisuusperiaatteen soveltaminen neuvoston päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan nojalla toteuttamiin toimenpiteisiin tarkoittaa vain sitä, että tämä toimielin saa toteuttaa vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat asianmukaisia ja tarpeellisia tämän määräyksen noudattamisen kannalta. Tämä merkitsee, että neuvoston on evättävä mahdollisuus tutustua asiakirjoihinsa, jos on olemassa vaara, että tässä tekstissä luetellut intressit vaarantuvat.

34. Hautala vaatii valituksen hylkäämistä. Muutoksenhaussa väliintulijoina olevat Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Tanskan kuningaskunta ja ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijoina olleet sekä nyt muutoksenhaussa asian käsittelyyn osallistuvat Ruotsin kuningaskunta ja Suomen tasavalta yhtyvät tähän vaatimukseen.

35. Hautalan ja häntä tukevien jäsenvaltioiden mukaan sekä päätöksen 93/731/EY sanamuoto että sen asiayhteys osoittavat, että oikeus tutustua asiakirjojen osiin on olemassa. He lisäävät, että tätä päätöstä on tulkittava ja sovellettava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti, ja tiedonsaantioikeus kuuluu näihin periaatteisiin. Oikeus tutustua asiakirjojen osiin perustuu suoraan siihen yhteisön

oikeuden perusperiaatteeseen, jonka mukaan Euroopan unionin kansalaisille on myönnettävä mahdollisimman laaja ja täydellinen oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin.

36. Hautala väittää, että muiden yhteisön oikeuden periaatteiden tavoin tiedonsaantioikeus on sisällytetty perustamissopimukseen EY 255 artiklalla. Tässä tapauksessa suhteellisuusperiaatteella siis rajoitetaan tätä oikeutta muiden suojelunarvoisten tavoitteiden suojaamiseksi. Se edellyttää kuitenkin, että näillä poikkeuksilla ei ylitetä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista halutun tavoitteen saavuttamiseksi.

37. Ennen kun näihin perusteisiin ja perusteluihin otetaan kantaa, on tarpeen palauttaa mieliin ne yhteisön oikeussäännöt, joista päätöksen 93/731/EY tulkinta riippuu.

IV Päätöksen 93/731/EY tulkintaa ohjaavat yhteisön oikeussäännöt

38. Päätös 93/731/EY perustuu EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohtaan (josta on muutettuna tullut EY 207 artiklan 3 kohta), jossa määrätään, että neuvosto vahvistaa työjärjestyksensä. Päätöksessä määrätään periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus tutustua neuvoston asiakirjoihin. Tämän periaatteen soveltamiselle asetetaan siinä kuitenkin tiettyjä siinä lueteltuja edellytyksiä, joihin kuuluvat 4 artiklan 1 kohdassa määrätyt poikkeukset.

39. Edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto Alankomaat vaati päätöksen 93/731/EY kumoamista sillä perusteella, että neuvosto oli virheellisesti ottanut sen oikeudelliseksi perustaksi perustamissopimuksen 151 artiklan 3 kohdan ja työjärjestyksensä 22 artiklan, jotka koskevat yksinomaan sen sisäistä järjestäytymistä. Alankomaat katsoi, että päätöksellä 93/731/EY ylitettiin selvästi neuvoston järjestäytymistä ja sisäistä hallintoa koskevien sääntöjen soveltamisala ja että se oli toimi, jolla nimenomaisesti pyrittiin saamaan aikaan kansalaisia koskevia oikeusvaikutuksia. Alankomaiden hallitus väitti, että neuvosto oli pitänyt yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin sisäistä järjestäytymistään koskevana kysymyksenä, vaikka todellisuudessa kyse oli perusoikeudesta, jonka sääntelyyn oli liitettävä tarvittavat takeet.

40. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että niin kauan kuin yhteisön lainsäätäjä ei ollut antanut yleisiä säännöksiä yleisön oikeudesta saada tutustua yhteisön toimielinten

hallussa oleviin asiakirjoihin, toimielinten on päätettävä tällaisten pyyntöjen käsittelyä koskevista toimenpiteistä sellaisen sisäisten asioidensa järjestämistä koskevan toimivaltansa nojalla, jonka perusteella ne voivat toteuttaa asianmukaisia toimia niiden sisäisen toiminnan turvaamiseksi hyvän hallintotavan mukaisesti. [17]

41. Se myönsi näin, että neuvostolla on oikeus käyttää sisäisten asioidensa järjestämistä koskevaa toimivaltaansa tuodakseen toimintaansa henkäyksen avoimuutta. Sillä, ettei mahdollisuudesta tutustua asiakirjoihin ollut annettu yleisluonteista yhteisön lainsäädäntöä, voitiin kiistattomasti perustella sitä, että neuvoston kaltainen toimielin avoimuuteen pyrkiessään kehittää tässä suhteessa toimintatapaansa antamalla itseään koskevia sääntöjä, jotka ovat suopeampia kuin ne, jotka siihen asti ovat säännelleet sen omaa toimintaa.

42. Päätöksen 93/731/EY oikeudellista perustaa pidettiin asianmukaisena siitäkin huolimatta, että sillä tavoiteltavat, Euroopan yhteisöjen varsinaiseen perustaan sidoksissa olevat päämäärät menevät selvästi pidemmälle kuin pelkkä yhteisön toimielimen sisäisten asioiden järjestäminen. Yhteisöjen tuomioistuin saattoi katsoa, että se perustamissopimuksen määräys, jolla neuvosto valtuutetaan hyväksymään oma työjärjestyksensä, oli asianmukainen oikeudellinen perusta sen toiminnan avoimuuden kehittämiselle.

43. Olisi kuitenkin liioiteltua väittää, että tämä tuomio voisi edes neuvoston toimintaa koskevilta osiltaan antaa täydellisen vastauksen kysymykseen, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin.

Edellä mainitusta asiasta Alankomaat vastaan neuvosto, jossa vahvistetaan päätöksen 93/731/EY muodollinen lainmukaisuus, ei saada sen merkittävämpää apua päätöksen 93/731/EY nyt kyseessä olevien määräysten tulkintaan. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuin oli selvästi sidottu kanteen kohteeseen eli pelkästään päätöksen 93/731/EY asianmukaista oikeudellista perustaa koskevaan kysymykseen.

44. Nyt käsiteltävänä olevassa muutoksenhaussa riidanalaisia määräyksiä on sitä vastoin tulkittava. Tätä tulkintaa ei voida suorittaa ottamatta huomioon kaikkia niitä yhteisön oikeuden sääntöjä, joilla säännellään oikeutta tutustua asiakirjoihin. Edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio yhteisöjen tuomioistuin muistutti sitä paitsi, että yhteisön kehityslinjoissa "on nähtävissä yksityisten oikeussubjektien asteittain vakiintuva oikeus saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin". [18]

45. On selvää, että päätöksen 93/731/EY riidanalaisia määräyksiä ei voida soveltaa

17 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 37 kohta.

18 — Tuomion 36 kohta.

tulkitsematta niiden sisältöä tämän kehityksen ja niiden perusteiden mukaisesti, joihin tässä päätöksessä jo sen nimenkin mukaan turvattu yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin pohjautuu.

46. Päätöksen 93/731/EY sisältämillä säännöillä pyritään neuvoston sisäisen toiminnan järjestämiselle asetetuissa rajoissa toteuttamaan julistuksen N:o 17 antamisen jälkeen määritellyt suuntaviivat, jotka koskevat yksityisten oikeutta tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

47. Julistus N:o 17 on ensimmäinen konkreettinen toimenpide, jolla yhteisö on yhteisön toimielinten osalta tunnustanut yleisen tiedonsaantioikeuden tärkeyden. Hallitustenvälinen konferenssi ilmaisi näin aikomuksen lisätä mahdollisuuksia tämän oikeuden tosiasialliseen toteutumiseen. Se muistutti, että päätöksentekomenettelyn avoimuudella vahvistetaan toimielinten demokraattisuutta ja yleisön luottamusta hallintoon, ja korosti yhteisön jäsenvaltioiden ja yhteisön olennaisimpiin poliittisiin perustoihin nojautuvan oikeuden tärkeyttä.

48. Birminghamissa ja Edinburghissa vuonna 1992 pidetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa tuotiin uudelleen esiin tämä tahto lisätä yhteisön avoimuutta. Kööpenhaminassa 22.6.1993 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa neuvostoa ja komissiota kehotettiin jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille on taattava mahdollisimman laaja tiedonsaantimahdollisuus.

49. Näitä poliittisia aloitteita ryhdyttiin toimeenpanemaan muun muassa siten, että neuvosto ja komissio antoivat käytännesäännöt ja että neuvosto muutti tämän jälkeen työjärjestystään. Päätös 93/731/EY, jossa käytännesääntöjen määräykset toistetaan ja jossa niitä täydennetään, annettiin tämän viimeisen muuttamisen jälkeen.

50. Tutustumisoikeuden tunnustamisprosessi ei pysähtynyt toimielinten itselleen laatimien työjärjestysten antamiseen. EY:n perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamin sopimuksella uusi 191 a artikla (josta on tullut EY 255 artikla). EY 255 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "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". Näiden kohtien nojalla on annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista. [19]

51. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa [20] määrätään oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

52. Jäsenvaltioiden poliittisen tahdon vakiintuneisuus ja tätä alaa koskevan yhteisön lainsäädännön kehitys on tärkeä huomata. Ne ovat osoituksia yhteisön perustaan kiinteästi liittyvän oikeuden syntymisestä. Kuten julkisasiamies Tesauro on edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto esittämässään ratkaisuehdotuksessa todennut, julkisen vallan toiminnan avoimuus liittyy läheisesti toimielinten demokraattiseen luonteeseen. [21] Sillä, että kansalaiset tietävät, miten hallinto toimii, taataan tämän toiminnan asianmukaisuus. Legitimiteetin julkiselle vallalle antavien henkilöiden harjoittama valvonta kannustaa julkista valtaa tehokkuuteen heidän alkuperäisen tahtonsa noudattamisessa ja voi näin herättää heidän luottamuksensa, ja tällä tavoin taataan sekä yleinen rauha että demokraattisen järjestelmän asianmukainen toiminta. Tämän järjestelmän ylimmällä tasolla kansalaisten tiedottaminen on myös varmin tapa saada heidät osallistumaan yhteisten asioiden hoitoon. [22]

53. Julkisasiamies Tesauro on ihailtavalla tavalla kuvannut sitä asemaa, joka oikeudella tutustua asiakirjoihin on yhteisön oikeudessa, todeten seuraavaa:

"Tällaisen oikeuden perustaa on haettava pikemminkin demokratian periaatteesta, joka on yksi yhteisön peruselementeistä — — . Jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten todetun kehityksen perusteella oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin on tällä hetkellä tähän periaatteeseen olennaisesti kuuluva osa — — . Demokratian periaatteen ja siihen eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä asteittain liitettyjen lisämääritelmien mukaisesti oikeutta tutustua asiakirjoihin ei voida enää rajoittaa koskemaan vain sitä, jolle viranomaisen toimenpide on osoitettu." [23]

19 — 2000/C 177 E/10 (EYVL C 177 E, s. 70). Amsterdamin sopimuksella tehdystä kyseistä alaa koskevasta uudistuksesta ks. muun muassa Oberg, U.,"Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?", *European Integration online Papers (EIoP)*, osa 2, 1998, nro 8 (http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm).

20 — EYVL 2000, C 364, s. 1.

21 — Ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

22 — Ks. useista tätä kysymystä käsittelevistä töistä Blanchet, T., "Transparence et qualité de la législation", *RTD eur.*, 33 (4), lokakuu-joulukuu 1997, s. 915 ja sitä seuraavat sivut; Bradley, K. St. C., "La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'oeil?", *Cahiers de droit européen*, 1999, s. 283 ja sitä seuraavat sivut; Curtin, D. ja Meijers, H., "The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?", *CML Rev.*, 1995, s. 391 ja sitä seuraavat sivut; Oberg, U., mainittu teos; O'Neill, M., "The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law", *European Public Law*, osa 4, nro 3, s. 403 ja sitä seuraavat sivut; Ragnemalm, H., "Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires", *Scritti in onore di G. F. Mancini*, s. 809 ja sitä seuraavat sivut; Timmermans, C., "Subsidiarity and transparency", *Fordham International Law Journal*, osa 22, 1999, s. 5106 ja sitä seuraavat sivut; Vesterdorf, B., "Transparency — Not Just A Vogue Word", *Fordham International Law Journal*, 1999, s. 902 ja sitä seuraavat sivut. Ks. myös esimerkkinä vastakkaisesta näkemyksestä Davis, R. W., "Public access to community documents: a fundamental human right?", *European Integration online Papers (EIoP)*, osa 3, 1999, nro 8 (http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm).

23 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

54. Se yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto esittämä toteamus, jonka mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioita yleisölle taataan oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin perustuslain tai lain tasoisina periaatteina, heijastaa tämän oikeuden tärkeyttä ja ajankohtaisuutta.[24] Suuri osa jäsenvaltioista on lisäksi vuodesta 1996 lähtien muuttanut sisäistä lainsäädäntöään, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin, ja ainoastaan paikoittaista ja rajoitettua taantumaa on havaittavissa. Muun muassa Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat antaneet lakeja, joissa tätä kansalaisten oikeutta suojellaan erityisen laajasti.[25]

55. Tätä kansallisten oikeuksien yhteneväisyyttä on korostettava, sillä se on mielestäni määräävä peruste myönnettäessä, että perustavanlaatuinen oikeus tutustua yhteisön toimielinten hallussa oleviin tietoihin on olemassa.

56. Tiedämme, että perustamissopimuksilla sittemmin vahvistetun vakiintuneen oikeuskäytännön[26] mukaan perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Yhteisöjen tuomioistuin tukeutuu tältä osin jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet.[27]

57. Kolmetoista viidestätoista jäsenvaltiosta tuntee yleisen säännön, jonka mukaan yleisöllä on oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Yhdeksässä näistä kolmestatoista jäsenvaltiosta tutustumisoikeus on perusoikeus, perustuslain tasoinen "periaate"[28] tai perustuslain perusteella annetuissa laeissa taattu oikeus.[29] Neljässä muussa jäsenvaltiossa tämä oikeus perustuu yhteen tai useampaan lakiin.[30]

58. Nämä kansalliset oikeussäännöt, joissa määritetyt oikeudelliset järjestelmät eivät välttämättä ole samansisältöisiä, kuvasta-

24 — Tuomion 34 kohta. Jäsenvaltioiden asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön tilan osalta ks. komission 5.5.1993 antaman tiedonannon "Yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin" liite (KOM(93) 191 lopullinen; EYVL C 156, s. 5). Tämän tekstin ajan tasalle saattamisesta ks. komission 10.8.2000 päivätyt asiakirjat, jotka on otsikoitu "Analyse comparative des législations des États membres en matière d'accès aux documents" ja "Aperçu des législations des États membres en matière d'accès aux documents" (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/fr/index.htm).

25 — Irlannissa on säädetty yleisön yleisestä oikeudesta saada tutustua mahdollisimman laajasti viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, ja tällä on korvattu vanha periaate, jonka perusteella kansalaisilla oli oikeus tutustua ainoastaan tiettyihin rajoitettuihin asiakirjaluokkiin tai vähintään 30 vuotta aikaisemmin laadittuihin asiakirjoihin (Freedom of Information Act 1997). Yhdistyneessä kuningaskunnassa jokin aika sitten annetulla vuoden 2000 Freedom of Information Actilla tutustumisoikeudesta, joka aiemmin koski vain tiettyjä rajoitettuja asiakirjaluokkia, on tullut yleinen oikeus.

26 — Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohta (josta on muutettuna tullut EU 6 artiklan 2 kohta) ja EU 46 artiklan d kohta.

27 — Ks. viimeaikaisena esimerkkinä tästä oikeuskäytännöstä asia C-274/99 P, Connolly v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1611, 37 kohta). Ks. mm. Puissochet, J.-P., "La Cour de justice et les principes généraux du droit", *Les annonces de la Seine*, 1996, nro 69, s. 3 ja sitä seuraavat sivut.

28 — Belgian kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta.

29 — Helleenien tasavalta ja Itävallan tasavalta.

30 — Tanskan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta.

vat kuitenkin useimmille jäsenvaltioille yhteistä näkemystä, jonka julkisasiamies Tesauro on muotoillut seuraavasti: "Aiemmin kaikki asiakirjat olivat salaisia, ellei ollut nimenomaisesti todettu, että ne olivat julkisia, mutta nyt tilanne on juuri päinvastainen." [31]

59. Tämä hallitsijoiden ja hallittavien välisiä suhteita koskeva, Euroopan unionissa lähes yksimielisesti hyväksytty näkemys huomioon ottaen minusta vaikuttaa luonnolliselta myöntää, että oikeus tutustua kansallisten viranomaisten hallussa oleviin tietoihin on olemassa ja että tämä periaate on omiaan tukemaan vastaavan yhteisön periaatteen olemassaoloa.

Mahdolliset epäselvyydet koskevat siis pikemminkin niiden poikkeusten sisältöä, joita tästä periaatteesta on tehtävä, sillä ymmärrettävää on, että tiettyjen rajojen määrittämistarvetta ei sitäkään ole erityisemmin vastustettu. Ei näet ole mahdotonta, että tiedonsaannille voidaan yleisistä tai yksityisistä syistä asettaa tiettyjä rajoituksia.

60. Tarkasteltaessa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja muita asiakirjoja, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet, havaitaan, että niiden anti asiakirjajulkisuuden alalla vaihtelee.

31 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

61. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei vielä tähän mennessä ole katsonut tiedonsaantioikeuden kuuluvan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklassa määrätyn sananvapauden piiriin. Tämän yleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan sananvapaus sisältää "vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta — — ". On harmillista, ettei oikeuden tutustua lainvastaisesti salaisina pidettyihin tietoihin ole katsottu luonnostaan liittyvän sananvapauteen. On kuitenkin niin, että tämän tekstin sanamuotoa on aina tulkittu suppeasti. [32]

62. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous ja ministerikomitea ovat antaneet lukuisia päätöslauselmia, suosituksia ja julistuksia, joissa on tunnustettu olevan tärkeää, että kansalaisilla on riittävät tiedot viranomaisten toiminnasta. [33] Euroopan neuvostossa valmistellaan parhaillaan suo-

32 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tulkinnut toisella tavalla esim. M O'Neill edellä mainitussa artikkelissaan.

33 — Ks. mm. Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suositus nro 854 (1979), 1.2.1979, joka liittyy yleisön tietojensaantimahdollisuuteen viranomaisten asiakirjoista ja oikeuteen hankkia tietoja (Euroopan neuvosto, parlamentaarinen yleiskokous, hyväksytyt tekstit, 30. yleisistunto, osa 3, 29.1.—2.2.1979), ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset nro R (81)19 tutustumismahdollisuudesta viranomaisten hallussa oleviin tietoihin (Euroopan neuvosto, ihmisoikeuksia koskevien ministerikomitean antamien suositusten, päätöslauselmien ja julistusten kokoelma, 1949—1987, Strasbourg, 1989, s. 96), ja nro R (91)10, joka koskee viranomaisten hallussa olevien henkilöä koskevien tietojen antamista ulkopuolisille henkilöille (Euroopan neuvosto, ministerikomitea, suositus jäsenvaltioille, 1991, Strasbourg, 1995).

situsehdotusta, joka koskee yleisön mahdollisuuksia tutustua virallisiin asiakirjoihin.[34] Tämän ehdotuksen tämänhetkisessä versiossa määrätään yleisestä periaatteesta, jolla taataan, että jokaisella sitä pyytävällä henkilöllä on oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tästä yleisestä periaatteesta voidaan ehdotuksen mukaan tehdä poikkeuksia, jos muut oikeutetut intressit tätä vaativat. Niitä on sovellettava suppeasti. On todettava, että ehdotuksessa määrätään oikeudesta tutustua asiakirjan osiin. Oikeus tutustua asiakirjan osiin voidaan kuitenkin evätä, jos versio, josta salassa pidettävät tiedot on poistettu, on harhaanjohtava tai merkityksetön.[35] Lopullinen suositusehdotus annettaneen ennen 31.12.2001.

63. Nämä useat eri toimenpiteet osoittavat, että vaikka Euroopan neuvostossa ei vielä olekaan sovittu sitovista normeista, tältä osin on annettu lukuisia aiejulistuksia, jotka eivät jätä epäilyksen varaa.

64. Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1966 hyväksymän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että sananvapaus sisältää oikeuden hankkia tietoja ja ajatuksia.[36] Vuoden 1966 yleissopimus on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Tällä kansalaiselle annetulla oikeudella tutustua niihin tietoihin, jotka ovat tarpeen hänen sananvapautensa käyttämiseksi, vahvistetaan periaate, jonka kaikki jäsenvaltiot ovat tunnustaneet kansallisessa oikeudessaan.

65. Ei kuitenkaan ole syytä jättää ottamatta huomioon sitä, että vuoden 1966 yleissopimuksen 19 artiklan laaja tulkinta ei suinkaan ole saanut yksimielistä kannatusta. Muutamat kirjoittajat eivät ole varmoja siitä, asetetaanko vuoden 1966 yleissopimuksen 19 artiklassa määrätyllä tietojen hankkimisvapaudella jäsenvaltioille velvollisuus näiden tietojen antamiseen.[37]

66. Joka tapauksessa suojatessaan perusoikeuksia yhteisöjen tuomioistuin ei perinteisesti ole koskaan noudattanut menette-

34 — Ehdotuksen on valmistellut virallisten tietojen saantimahdollisuuksiin erikoistunut asiantuntijaryhmä kuudennessa kokouksessaan (27.-29.9.2000).

35 — Ks. suositusehdotus, syyskuussa 2000 pidettyä kokousta koskevan kertomuksen liite III, Strasbourg, 26.1.2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — Jäljempänä vuoden 1966 yleissopimus. Sopimuskokoelma, osa 999, s. 171. Vuoden 1966 yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan "jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla". Tämä teksti on tietojen hankkimisvapauden osalta hyvin lähellä vuoden 1948 Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 19 artiklaa. Toisin kuin vuoden 1966 yleissopimuksen, viimeksi mainitun ei kuitenkaan ole katsottu velvoittavan oikeudellisesti jäsenvaltioita eikä olevan välittömästi sovellettavissa yksityisen hyväksi. Sillä on ennen kaikkea ohjelmallinen merkitys (De Vries Reilingh, J., *L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, 25 ja 32 kohta).

37 — Ks. esim. Blumenwitz, D., "Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPR", M. Nowakin, D. Steurerin ja H. Tretterin teoksessa *Fortschrift im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasbourg-Arlington, Engel Verlag, 1988, s. 71.

lyä, jossa se olisi tukeutunut sopimukseen tai muuhun asiakirjaan, jonka se ei ole varmuudella voinut katsoa sisältävän kyseistä periaatetta vastaavaa oikeussääntöä.

67. Yhteisöjen tuomioistuin varmistaa perusoikeuksien noudattamisen. Se myötävaikuttaa niiden tunnustamiseen ja osallistuu niiden sisällön määrittämiseen. Yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, joihin perusoikeudet kuuluvat kiinteänä osana, lähteinä ovat hyvin usein sellaiset kansainväliset yleissopimukset kuin Euroopan ihmisoikeussopimus tai vuoden 1966 yleissopimus.

68. Oikeuskäytäntöä tutkittaessa ilmenee kuitenkin, että jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteiden samanlaisuus voi riittää osoittamaan jonkin tällaisen periaatteen olemassaolon ilman, että sen olemassaololle tai sisällölle olisi tarpeen etsiä vahvistusta kansainvälisistä oikeussäännöistä. [38]

69. Yhteisön oikeuden yleiset periaatteet voidaan hyvinkin tunnistaa ottamatta ennalta huomioon jäsenvaltioiden valtiosäännöille yhteisiä määräyksiä tai sellaisissa kansainvälisissä sopimuksissa määrättyjä sääntöjä, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet. Saattaa riittää, että jäsenvaltioilla on kyseiseen oikeuteen sellainen yhteinen lähestymistapa, joka todistaa, että niillä on samanlainen halu varmistaa tämän oikeuden suojelu, vaikka suojelun aste ja sen toteuttamistavat olisikin järjestetty eri tavoin eri valtioissa.

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut oikeushenkilöitä koskevien viranomaisten tarkastustoimivaltuuksien osalta, että "jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välillä on vähäistä suurempia eroja sen osalta, miten ja missä määrin liiketiloille myönnetään suojaa viranomaisten toimia vastaan", [39] ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla ei ollut mahdollista katsoa, että kotirauhan suojaa koskeva perusoikeus koskisi yrityksiä. [40] Pääasiallisten viiteoikeuksien puuttuminen ei saanut yhteisöjen tuomioistuinta luopumaan tunnustamasta, että olemassa oli yleinen periaate, jonka perusteella on varmistettava, että yksityishenkilöitä suojellaan julkisen vallan mielivaltaiselta puuttumiselta. Se totesi tältä osin seuraavaa: " — — kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä julkisen vallan puuttumisen sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädetyillä syillä. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava

38 — Asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, 19—22 kohta; Kok. Ep. IV, s. 677).

39 — Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, 17 kohta; Kok. Ep. X, s. 145).

40 — Saman tuomion 18 kohta.

yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi." [41]

70. Näistä seikoista ilmenee selvästi, että ne pääasialliset viitteet, joilla yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden vahvistamista perinteisesti tuetaan, eivät ole välttämättömiä, jos näiden periaatteiden sisältö voidaan riittävästi määrittää muiden seikkojen avulla. [42]

71. Katson, että juuri näin on nyt esillä olevassa asiassa.

72. Olemme nähneet, että kansalaisten oikeus tutustua asiakirjoihin on periaatteena ja riippumatta siitä mahdollisesti tehtävistä poikkeuksista sekä sen käyttämistavoista jäsenvaltioiden laajasti hyväksymä oikeus. Olisi vähintäänkin ristiriitaista pitkittää tilannetta, jossa yhteisöjen toimielimet, joille on annettu samanlainen lainsäädäntövalta kuin jäsenvaltioilla on, voisivat käyttää tätä toimivaltaansa huonosti määritellyn ja suppean asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden suojissa, vaikka melkein kaikki jäsenvaltiot ovat tehneet tästä oikeudesta periaatteen. Onko järkevää katsoa, että vaikka jäsenvaltiot ovat tietyillä alueilla siirtäneet suvereenit oikeutensa yhteisön oikeusjärjestykseen, ne eivät kuitenkaan ole samalla siirtäneet sinne niitä samoja takeita, jotka ne antavat omille kansalaisilleen ja joihin oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin tietoihin kuuluu?

73. Yhteisön osalta voidaan varmasti todeta, että asiakirjajulkisuuden periaate sekä sen tarkka asema ja sisältö on vahvistettu jo voimaan tulleessa Amsterdamin sopimuksessa sekä perusoikeuskirjassa.

74. Muistutan, että tämä periaate on vahvistettu "perustuslain tasoisesti" EY 255 artiklalla. Sen sisältöä tullaan vielä tarkentamaan EY 255 artiklan 2 kohdan nojalla annettavalla asetuksella, josta vielä neuvotellaan, [43] sekä yhteisöjen tuomioistuimen tulevalla oikeuskäytännöllä.

75. Edellä lausutusta huolimatta tämä oikeus, joka "oli olemassa jo ennen neuvoston uuden työjärjestyksen ja päätöksen 93/731/EY tekemistä", [44] sisällytetään vastedes nimenomaisesti yhteisön oikeussääntöjen korkeimmalle tasolle.

41 — Saman tuomion 19 kohta.

42 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tältä kannalta, ks. Monet, H., "La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, s. 501 ja sitä seuraavat sivut.

43 — Em. asetusehdotus 2000/C 177 E/10.

44 — Em. asiassa Alankomaat v. neuvosto esitetty julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus, 20 kohta.

76. Se, että tämä periaate oli olemassa ennen kuin se sisällytettiin perustamissopimukseen, ilmenee jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Sen mukaan julistuksella N:o 17 ja käytännesäännöillä vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua komission ja neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin.[45] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi selvästi, että päätöksellä 93/731/EY pyritään myötävaikuttamaan siihen, että yleisöllä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja, jotta toimielinten demokraattisuus ja yleisön luottamus hallintoon vahvistuisi.[46] Tämä näkemys on hyväksyttävä.

77. Asiakirjajulkisuuden periaatteen voima perustuu siihen, että kyse on perusoikeudesta.

78. Julkisasiamies Tesauro on luonnehtinut sen "perustavanlaatuiseksi kansalaisoikeudeksi".[47] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan "kaikilla unionin kansalaisilla ja kaikilla luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin".

79. Se, että oikeus tutustua asiakirjoihin luonnehditaan perusoikeudeksi, on yksi edistysaskel siinä työssä, jolla pyritään siihen, että tämä periaate tunnustetaan yhteisön oikeusjärjestyksessä ja sen hierarkkinen asema määritetään.

80. Perusoikeuskirjan laatijoiden selvää tahtoa olla antamatta sille sitovaa oikeusvaikutusta ei tietystikään voida olla ottamatta huomioon.[48] Mutta perusoikeuskirjan normatiivista ulottuvuutta koskevista pohdinnoista huolimatta siinä mainittujen oikeuksien luonne estää pitämästä sitä pelkkänä ainoastaan moraaliperiaatteita koskevana vaikutuksettomana luettelona. On syytä muistuttaa, että näille arvoille on yhteistä se, että jäsenvaltiot, jotka ovat päättäneet vahvistaa perusoikeuksien suojaa tuomalla ne perusoikeuskirjalla paremmin näkyviin, jakavat ne yksimielisesti.[49] Perusoikeuskirjalla epäilyksettä vahvistetaan, että siinä tarkoitetut oikeudet ovat kaikkein tärkeimpiä jäsenvaltioiden yhteisten arvojen joukossa.

81. On tunnettua, että yhteiskunnan poliittiset ja moraaliset arvot eivät aina kokonaisuudessaan ilmene säädännäisestä oikeudesta. Jos kuitenkin katsotaan, kuten perusoikeuskirjassa, että tiettyjen oikeuksien, vapauksien ja periaatteiden on kuuluttava korkeimmalle viitearvotasolle kaikissa sen laatineissa jäsenvaltioissa, olisi

45 — Asia T-92/98, Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999 (Kok. 1999, s. II-3521, 38 kohta).

46 — Asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. I-2289, 66 kohta).

47 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

48 — Ks. mm. Wathelet, M., "La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue", *Cahiers de droit européen*, 2000, nro:t 5—6, s. 585 ja sitä seuraavat sivut.

49 — Johdanto-osan neljäs alakohta.

käsittämätöntä, jollei sieltä ammennettaisi tukea pyrittäessä erottamaan perusoikeudet muista oikeuksista.

82. Näiden oikeuksien lähteillä, jotka luetellaan perusoikeuskirjan johdanto-osassa, on useimmilla sitova oikeusvaikutus jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa.[50] On luonnollista, että yhteisön säädännäisen oikeuden oikeussääntöjen tulkinnassa on hyötyä siitä, että tunnetaan näitä sääntöjä vastaavien arvojen asema yhteisten arvojen hierarkiassa.

83. Kuten perusoikeuskirjan ylevä muoto ja sen antamiseen johtanut juhlallinen menettely antavat olettaa, sen tulisi olla perusoikeuksien yksilöinnissä käytettävä etuoikeutettu väline. Se tukee omalta osaltaan yhteisön säädännäisen oikeuden oikeussääntöjen todellisen luonteen selvittämistä.

84. Perusoikeuskirjan 42 artiklan ja EY 255 artiklan välistä sidosta osoittaa nyt esillä olevassa asiassa 42 artiklan selitys, jossa täsmennetään, että tässä "artiklassa turvattu oikeus on oikeus, joka turvataan EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa". Paremmin ei voida ilmaista sitä, että EY 255 artiklassa tarkoitetun oikeuden on vastedes katsottava vastaavan perusoikeuskirjassa tarkoitettua perusoikeutta.

85. On totta, että samassa selityksessä todetaan, että tätä oikeutta sovelletaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan mukaisesti perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin.[51] Asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden sisältö, sellaisena kuin se on kuvattu perusoikeuskirjassa, määritellään näin ollen EY 255 artiklan määräyksissä. Tällainen täsmennys on johdonmukainen seuraus siitä, että perusoikeuskirjalla ja perustamissopimuksen sitovilla määräyksillä on erilainen normatiivinen arvo.

86. Tämän normatiivisen arvon erilaisuus ei kuitenkaan saa aiheuttaa sitä, että jättäisimme ottamatta huomioon tämän oikeuden perustavanlaatuisuuden, sellaisena kuin unionin jäsenvaltiot ovat sen vahvistaneet kirjatessaan tämän oikeuden perusoikeuskirjaan. Vaikka perusoikeuskirjan 42 artiklassa itsessään ei vahvistetakaan positiivista oikeutta, siinä luonnehditaan tätä oikeutta tavalla, jonka on ohjattava sen tulkintaa. Katson, että tietyn oikeuden luonnehtiminen perusoikeudeksi aiheuttaa sen, että sen soveltamisesta vastaavien viranomaisten on ehdottaman välttämättä tulkittava sitä laajasti sen todellisen luonteen edellyttämin tavoin.

50 — Viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että kyseisellä "perusoikeuskirjalla vahvistetaan yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimuksiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön".

51 — Perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin liittyvien selitysten teksti, sellaisena kuin se on asiakirjassa Charte 4487/00 Convent 50, 19.10.2000 (http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=fr).

87. Tämä koskee myös oikeutta tutustua asiakirjoihin, sellaisena kuin se on vahvistettu EY 255 artiklassa.

88. Yhteisöjen tuomioistuin joutunee vielä tulkitsemaan asiakirjajulkisuuden periaatetta, EY 255 artiklaa, jolla tämä periaate on kirjattu perustamissopimukseen, sekä asetusta, jolla sitä aiotaan täsmentää.

89. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtäviin ei nyt esillä olevassa muutoksenhakuasiassa kuulu määritellä tätä periaatetta tyhjentävästi. Jotta nyt vireillä oleva asia voitaisiin ratkaista, on sitä vastoin tarpeen käsitellä erästä tähän määritelmään liittyvää näkökohtaa ja tarkentaa sitä merkitystä, joka käsitteelle "asiakirjat" on annettu perusoikeuskirjan 42 artiklassa ja EY 255 artiklassa.

90. Samaa asiaa käsittelevissä muissa yhteisön teksteissä ei kaikissa käytetä samaa muotoilua. Julistuksessa N:o 17 viitataan yleisön mahdollisuuteen saada tietoja. Kööpenhaminassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa neuvoston ja komission edellytettiin jatkavan työtään sen periaatteen toteuttamiseksi, jonka mukaan kansalaisille on taattava "mahdollisimman laaja tiedonsaantimahdollisuus". Asiakirjoissa, jotka on laadittu tämän periaatteen toteuttamista koskevien vaatimusten esittämisen jälkeen, puhutaan sitä vastoin oikeudesta tutustua asiakirjoihin. [52]

91. Neuvoston ehdottamaa tulkintaa ei mielestäni voida perustella pelkällä käsitteellä "asiakirjat".

92. Asiakirjojen ja tietojen välillä tehty erottelu vaikuttaa minusta nimittäin puhtaasti muodolliselta. [53] Oikeudella tutustua asiakirjaan tarkoitetaan asiakirjan sisältöä eikä sen fyysistä muotoa. Kukaan ei voi väittää, että jättäessään asiakirjoja koskevan tutustumispyynnön pyytäjä haluaa mieluummin saada haltuunsa itse asiakirjan kuin siihen sisältyvät tiedot. Pyytäessään saada tutustua johonkin asiakirjaan pyytäjä ilmoittaa haluavansa saada haltuunsa kaikki tähän asiakirjaan sisältyvät tiedot, minkä jälkeen hänellä on vapaus tutustua häntä erityisesti kiinnostaviin tietoihin.

93. Neuvoston tekemä ero edellyttää, että asiakirja ja sisältö tai tallenne ja tiedot erotetaan melko keinotekoisesti toisistaan.

52 — Ks. esim. em. tiedonanto 93/C 156/05, käytännesäännöt, päätös 93/731/EY, EY 255 artikla ja perusoikeuskirjan 42 artikla.

53 — Yhteisöjen tuomioistuimessa väliintulijoina olevat hallitukset, Espanjan hallitusta lukuun ottamatta, yhtyvät tähän mielipiteeseen.

Vain asiakirjan sisällöllä on merkitystä pyytäjälle. Asiakirjaan tutustutaan vain siitä syystä, että siihen sisältyy tietoja, jotka saattavat kiinnostaa asiakirjan pyytäjää. Kyse on siis loppujen lopuksi aina tiedonsaantipyynnöstä.

94. Tällainen käsitys oikeudesta tutustua asiakirjoihin sopii sitä paitsi yhteen tällä alueella vaadittavan laajan tulkinnan kanssa. Tästä syystä käsitettä oikeus tutustua "asiakirjoihin" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan oikeutta tutustua näiden asiakirjojen sisältämiin "tietoihin".

95. Tätä oikeutta on nyt esillä olevaa muutoksenhakua ratkaistaessa tulkittava siis tällä tavoin.

V Muutoksenhaku

96. Neuvosto kiistää, että sillä olisi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vaatimin tavoin velvollisuus antaa mahdollisuus tutustua riidanalaisen asiakirjan osiin sisältyviin tietoihin.

97. Se perustaa tämän ensiksikin päätöksen 93/731/EY sanamuotoon, jossa viitataan yksinomaan "asiakirjan" käsitteeseen eikä "tietojen" käsitteeseen.

98. Olen juuri edellä esittänyt ne syyt, joiden vuoksi oikeutta tutustua asiakirjoihin ei pidä tulkita tällä tavalla. Käsite "mahdollisuus tutustua neuvoston asiakirjoihin" on näin ollen ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan mahdollisuutta tutustua tämän toimielimen asiakirjojen sisältämiin tietoihin.

99. Koska merkityksellisiä ovat itse tiedot eivätkä asiakirjat, neuvoston esittämä perustelu, jonka mukaan mahdollisuus tutustua asiakirjojen osiin pakottaisi sen luomaan uuden asiakirjan, joka sisältäisi ainoastaan esitettäväksi kelpaavia tietoja, on perusteeton.

100. Päätöksen 93/731/EY 1 artiklan 1 kohdassa säädetty oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin mahdollistaa näin tulkittuna mahdollisuuden tutustua asiakirjojen osiin. Näin ollen on myönnettävä, että asiakirjaan sisältyviin tiettyihin tietoihin voidaan tutustua, kun kyseistä asiakirjaa ei kokonaisuudessaan voida pitää julkisena

siitä syystä, että päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja tiettyjä intressejä on tarpeen suojella.

101. Toiseksi neuvosto väittää, että päätöksellä 93/731/EY ei pyritä vahvistamaan tietojensaantioikeutta. Sen mukaan kyseisellä päätöksellä on oma erityinen ja rajoitettu tavoitteensa.

102. Päätöksellä 93/731/EY pyritään näet toimielimen sisäisen toiminnan takaamiseen hyvän hallintotavan mukaisesti. [54] Se on sisäinen toimi, jota neuvosto soveltaa vastatessaan sen hallussa olevia asiakirjoja koskeviin pyyntöihin. [55]

103. Kun neuvosto toimii rajoitetun sisäisen hallintovaltansa puitteissa, sillä on kuitenkin velvollisuus ottaa huomioon yhteisön oikeuden yleiset periaatteet ja, tätäkin suuremmalla syyllä, perusoikeudet. Päätöksen 93/731/EY tavoitteeseen ei voida vedota ottamatta huomioon perusoikeutta tutustua asiakirjoihin. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska, kuten yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut, mikään ei estä sitä, että toimielimen sisäisten töiden järjestämistä koskevilla säädöksillä on kolmansiin henkilöihin ulottuvia oikeusvaikutuksia. [56] Ei siis voida hyväksyä, että neuvosto sisäisellä toimellaan vapauttaa itsensä sellaisen oikeussäännön noudattamisesta, jota muissa yhteisön säännöissä on noudatettava.

104. Kuten julkisasiamies Tesauro on todennut, "neuvoston päätöstä olisi pidettävä lainvastaisena, jos sillä rikottaisiin tiedonsaantioikeuden olennaista sisältöä, siinäkin tapauksessa, että päätös olisi annettu neuvoston itselleen asettamien julkisuutta koskevien sääntöjen mukaisesti". [57] Toisin sanoen päätöksen 93/731/EY tavoitteeseen vetoamalla ei voida perustella sen määräysten tulkitsemista perusperiaatteiden vastaisesti.

105. On syytä tutkia neuvoston kolmatta väitettä, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteella ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, koska ehdotonta oikeutta tutustua sen asiakirjoihin ei ole. Neuvoston mukaan tätä periaatetta on jo sovellettu päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa.

106. Muistutan, että oikeuden tutustua asiakirjoihin on katsottava kuuluvan

54 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 37 kohta.

55 — Saman tuomion 38 ja 39 kohta.

56 — Saman tuomion 38 kohta.

57 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

yhteisön oikeusjärjestyksen suojaamiin perusoikeuksiin. On myönnettävä, etteivät nämä oikeudet ole ehdottomia. Niiden käyttämistä voidaan rajoittaa edellyttäen, että rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä. [58]

107. Koska päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdalla kielletään neuvostoa antamasta mahdollisuutta tutustua asiakirjaan, jos sen paljastaminen voisi vaarantaa yleisen edun suojelun, sillä rajoitetaan oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin.

108. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kiistetty, että päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa säädetty poikkeus, joka liittyy yleisen edun suojeluun kansainvälisten suhteiden osalta, vastaa jäsenvaltioiden tarpeita suojella kansainväliseen toimintaan liittyviä oikeuksiaan. [59] Näihin oikeuksiin kuuluu näiden valtioiden oikeus neuvotella keskenään, jotta ne voisivat päättää kolmansia maita koskevasta yhteisestä kannasta sellaisiin poliittisesti arkaluonteisiin kysymyksiin kuin aseiden vienti maihin, joiden epäillään käyttävän niitä ihmisoikeuksien vastaisesti.

109. Neuvosto on tulkinnut suhteellisuusperiaatteen jo sisältyvän päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaan.

110. Tämän näkemyksen mukaan pelkkä niiden olosuhteiden luetteleminen, joiden perusteella oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan rajoittaa, riittää takaamaan sen, että tämä oikeus otetaan huomioon, kunhan rajoitukset vastaavat yhteisön tavoitteita.

111. En yhdy tähän mielipiteeseen.

58 — Tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. mm. asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491); em. asia Hauer, tuomion 23 ja 32 kohta; asia C-62/90, komissio v. Saksa, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2575, 23 kohta); asia C-404/92, X v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4737, 17 ja 18 kohta); asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3953, 21 kohta) ja asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2603, 54—58 kohta).

59 — Hautala on sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa väittänyt, ettei tutustumismahdollisuudella riidanalaiseen kertomukseen loukattu kansainvälisiin suhteisiin liittyvää yleistä etua. Todeten muun muassa, että riidanalaiseen kertomukseen sisältyi jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, missä määrin aseviennin lopullisissa kohdevaltioissa noudatetaan ihmisoikeuksia ja että siihen sisältyi muotoiluja ja ilmauksia, jotka saattoivat luoda jännitteitä suhteissa tiettyihin kolmansiin maihin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tähän perustuvan väitteen (valituksenalaisen tuomion 71—74 kohta).

112. Kun tutkitaan, onko suhteellisuusperiaate otettu huomioon, ei ole riittävää varmistua vain siitä, että päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn kaltaiset poikkeukset ovat yleisen edun mukaisten yhteisön tavoitteiden mukaisia. On myös tarkistettava, että tätä säännöstä on sovellettu oikeassa suhteessa näihin samoihin tavoitteisiin nähden.

113. Kun neuvosto on kieltäytynyt tutkimasta, olisiko sen myönnettävä mahdollisuus tutustua niihin asiakirjojen osien sisältämiin tietoihin, joita poikkeukset eivät kata, se on selvästi toiminut suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

114. Koska poikkeukset eivät kata niitä tietoja, joiden osalta tutustumismahdollisuus on evätty, nämä tiedot eivät ole millään tavoin luottamuksellisia. Näin ollen en ymmärrä, millä perusteella päätöksessä 93/731/EY tarkoitetun yleisen edun suojelu edellyttäisi, että yleisöllä ei olisi mahdollisuutta tutustua niihin tietoihin, jotka ovat osoittautuneet vaarattomiksi, vaikka ne olisivatkin joitain sellaisia tietoja sisältävässä asiakirjassa, jotka saattavat tämän suojelun vaarantaa.

115. Neuvoston noudattama käytäntö "kaikki tai ei mitään" voi johtaa siihen, että koko asiakirja sen laajuudesta huolimatta merkitään salaiseksi vain siitä syystä, että siihen sisältyy sellainen yksittäinen tieto, jolla tutustumispyynnön epäämistä voidaan perustella. Yleisön olisi mahdotonta saada tietoja suurimmasta osasta tätä asiakirjaa ilman minkäänlaisia perusteluja. Kun neuvosto epää hakijalta oikeuden saada tutustua yksistään niihin tietoihin, joita yleiseen etuun perustuva poikkeus ei kata, se soveltaa säännönvastaisesti suhteellisuusperiaatetta, ja tämän lisäksi se loukkaa itse tutustumisoikeuden ydinsisältöä.

116. Osittaisen tutustumismahdollisuuden epääminen on lisäksi ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. [60]

117. Oikeus tutustua asiakirjoihin on perusperiaate, joka on siksi ymmärrettävä laajasti, joten 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään neuvoston tutkivan, voidaanko poikkeusten alaan kuulumattomiin tietoihin myöntää osittainen tutustumismahdollisuus. [61]

118. Siihen, voidaanko neuvosto vapauttaa myöntämästä mahdollisuutta tutustua

60 — Ks. viimeaikaisena esimerkkinä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä 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).

61 — Huomautan lisäksi, että, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisessa tuomiossa todennut, "päätöksessä 93/731/EY ei kuitenkaan nimenomaisesti aseteta neuvostolle velvollisuutta tutkia, onko asiakirjojen osittainen luovuttaminen mahdollista. Toisaalta tässä päätöksessä ei myöskään nimenomaisesti kielletä tätä mahdollisuutta, minkä neuvosto on myöntänyt asian suullisessa käsittelyssä" (78 kohta).

asiakirjojen osiin, jos salassapidettävien tietojen poistaminen olisi hallinnollisesti liian työlästä, on suhtauduttava varovaisesti.

119. Koska oikeus tutustua asiakirjoihin on perusoikeus, ei voida katsoa, että osittaisen tutustumisoikeuden käyttöä voitaisiin rajoittaa puhtaasti hallinnollisilla syillä siitä mahdollisesti aiheutuvien tehtävien laajuudesta riippumatta. Ei ole ilmennyt, että asiakirjan luottamuksellisten osien määrittämiseen liittyvää työtaakkaa lisättäisiin merkittävästi sillä, että luottamukselliset seikat on erotettava muista seikoista tai että nämä seikat on poistettava.

Lisättäköön, että mahdollisuus tutustua asiakirjojen osiin on vahvistettu lailla tai oikeuskäytännöllä yhdeksässä viidestätoista yhteisön jäsenvaltiossa. [62] Kolmessa muussa jäsenvaltiossa tästä oikeudesta ei nimenomaisesti säädetä eikä sitä ole nimenomaisesti kielletty. [63] Mielestäni tässä kansallisten oikeuksien laajassa vastaavuudessa on nähtävissä merkki siitä, että osittaisen tutustumisoikeuden yleistyvä myöntäminen ei yleensä aiheuta ylittämättömiä hallinnollisia ongelmia.

62 — Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta.

63 — Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta ja Italian tasavalta.

120. Ei kuitenkaan voida pitää täysin mahdottomana, että epäävä päätös olisi täysin poikkeuksellisesti sen vuoksi perusteltu, että pyynnön täyttäminen olisi kyseiselle toimielimelle hallinnollisesti erityisen työlästä.

121. Tästä seuraa, että oikeudesta tutustua asiakirjojen osiin voidaan poiketa vain silloin, kun hallinnollinen taakka ylittävää sille kohtuudella asetettavat rajat. [64] Tämän oikeuden epäämistä koskevan päätöksen on lisäksi oltava tuomioistuimen tutkittavissa tosiasiallista tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden mukaisesti, ja riidanalaisen tehtävän laajuutta koskevan todistustaakan on kuuluttava kyseiselle toimielimelle.

122. Niiden väitteiden osalta, jotka neuvosto on esittänyt valituksenalaista tuomiota vastaan, totean, että päätöksessä 93/731/EY, kun sitä tulkitaan asiakirjajulkisuuden perusperiaatteen valossa, ei kielletä oikeutta tutustua asiakirjojen osiin. Näin ollen on pääteltävä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että neuvostolla oli velvollisuus tutkia, oliko pyynnön esittäjälle mahdollista antaa mahdollisuus tutustua sellaisiin asiakirjojen osien sisältämiin tietoihin, joita päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa mainitut poikkeukset eivät kata.

64 — Ks. eri aihepiiriin liittyen asia 104/75, Peijper, tuomio 20.5.1976 (Kok. 1976, s. 613, 18 kohta; Kok. Ep. III, s. 97).

Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää valituksen;

2) velvoittaa työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.