YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

6 päivänä joulukuuta 2001 *

Asiassa C-353/99 P,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Aussant, G. Maganza ja M. Bauer, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa valittaja vaatii muutoksenhaussaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (ensimmäinen jaosto) asiassa T-14/98, Hautala vastaan neuvosto, 19.7.1999 antaman tuomion (Kok. 1999, s. II-2489) kumoamista,

vastapuolena ja muina asianosaisina:

Heidi Hautala, Euroopan parlamentin jäsen, edustajinaan asianajajat O. W. Brouwer ja T. Janssens, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään J. Molde, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään J. E. Collins, avustajanaan barrister H. Davies, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina muutoksenhaussa,

Suomen tasavalta, asiamiehenään aluksi H. Rotkirch ja sittemmin T. Pynnä, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehenään A. Kruse, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

Ranskan tasavalta,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) ja C. W. A. Timmermans,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 13.3.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan unionin neuvosto on yhteisöjen tuomioistuimeen 22.9.1999 toimittamallaan valituksella hakenut muutosta EY:n tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan nojalla yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-14/98, Hautala vastaan neuvosto, 19.7.1999 antamaan tuomioon (Kok. 1999, s. II-2489; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi neuvoston 4.11.1997 tekemän päätöksen, jolla Hautalalle kieltäydyttiin luovuttamasta "tavanomaisten aseiden viennin" työryhmän kertomusta (jäljempänä riidanalainen päätös).

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on 10.2.2000 antamallaan määräyksellä hyväksynyt Espanjan kuningaskunnan hakemuksen saada osallistua oikeudenkäyntiin neuvoston vaatimuksia tukevana väliintulijana sekä Tanskan kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hakemukset saada osallistua oikeudenkäyntiin Hautalan vaatimuksia tukevina väliintulijoina.

Sovellettavat oikeussäännöt

3 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi sovellettavista oikeussäännöistä seuraavaa:

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

'Konferenssi katsoo, että päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan. Tämän vuoksi konferenssi suosittelee, että komissio toimittaa neuvostolle viimeistään vuonna 1993 kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja.'

2 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; EY:n tiedote 10/1992, s. 9), jossa korostettiin tarvetta lisätä yhteisön avoimuutta. Tämä pyrkimys toistettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa 12.12.1992 (EY:n tiedote 12/1992, s. 7).

3 Komissio antoi 5.5.1993 neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle tiedonannon 93/C 156/05 (EYVL C 156, s. 5) yleisön oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin. Tämä tiedonanto sisältää tulokset sellaisesta vertailevasta tutkimuksesta, jonka kohteena oli asiakirjajulkisuus eri jäsenvaltioissa ja joissakin kolmansissa maissa, ja komissio tekee tässä tiedonannossa sen päätelmän, että oikeutta saada tietoja yhteisön toimielinten asiakirjoista voitaisiin laajentaa.

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

5 Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa 22.6.1993 neuvostoa ja komissiota kehotettiin "jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille on taattava mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus" (EY:n tiedote 6/1993, s. 16, I.22 kohta).

6 Avoimuusperiaatteen toteuttamisen alkuvaiheessa neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (EYVL 1993, L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt), joissa ne vahvistavat ne periaatteet, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja komission ja neuvoston asiakirjoista.

7 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

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

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

9 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.'

10 Lisäksi käytännesäännöissä todetaan seuraavaa:

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

11 Täyttääkseen tämän velvoitteen neuvosto teki 20.12.1993 päätöksen 93/731/EY yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin (EYVL L 340, s. 43; jäljempänä päätös 93/731/EY).

12 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),

— [— —].'"

Oikeusriidan taustalla olevat tosiseikat

4 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi oikeusriidan taustalla olevista tosiseikoista seuraavaa:

"13 [Hautala] on Euroopan parlamentin jäsen.

14 Hän teki 14.11.1996 neuvostolle kirjallisen kysymyksen (kirjallinen kysymys P-3219/96, EYVL 1997, C 186, s. 48), jossa hän pyysi selvitystä niistä kahdeksasta asevientikriteeristä, jotka Eurooppa-neuvosto oli määritellyt Luxemburgissa kesäkuussa 1991 ja Lissabonissa kesäkuussa 1992. Hän esitti muun muassa seuraavat kysymykset:

'Mitä neuvosto aikoo tehdä, jotta ihmisoikeuksien rikkominen unionin jäsenmaiden aseviennin turvin loppuu? Miksi neuvoston Conventional Arms Export -työryhmän poliittiselle komitealle esittelemät kriteerien täsmentämiseen tarkoitetut ohjeet ovat salaisia?'

15 Neuvosto totesi 10.3.1997 antamassaan vastauksessa muun muassa seuraavaa:

'Yksi kahdeksasta kriteeristä koskee ihmisoikeuksien kunnioittamista lopullisessa määrämaassa, mitä kaikki jäsenvaltiot pitävät tärkeänä. Jäsenvaltiot vaihtavat tietoja tästä sekä muista asevientipolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä tavanomaisten aseiden viennin työryhmässä, jonka tehtävänä on ollut kiinnittää erityistä huomiota näiden kahdeksan kriteerin soveltamiseen, jotta niistä saadaan aikaan yhteinen tulkinta.

Kokouksessaan 14. ja 15. marraskuuta 1996 [neuvoston] poliittinen komitea hyväksyi tavanomaisten aseiden viennin työryhmän kertomuksen tarkoituksenaan lisätä edelleen yhteisten kriteerien johdonmukaista soveltamista. Poliittinen komitea sopi myös, että työryhmän olisi jatkettava tämän asian seuraamista tarkasti.

Varsinaiset vientiluvan myöntämistä koskevat päätökset pysyvät kuitenkin kansallisten viranomaisten asiana. Neuvosto ei siksi voi ottaa kantaa yksittäisiin vientilupiin tai tietojen julkisuutta koskeviin kansallisiin politiikkoihin tällä alueella.'

16 Kantaja pyysi 17.6.1997 päivätyssä, neuvoston pääsihteeristölle osoitetussa kirjeessään, että hänelle toimitettaisiin neuvoston vastauksessa mainittu kertomus (jäljempänä riidanalainen kertomus).

17 Poliittinen komitea on hyväksynyt riidanalaisen kertomuksen, mutta neuvosto ei ole näin tehnyt. Kertomus on laadittu yhteydessä erityiseen, COREU-nimiseen eurooppalaiseen tietojenvaihtojärjestelmään, jonka jäsenvaltiot ja komissio ovat ottaneet käyttöön osana YUTP:tä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella, eikä tätä kertomusta jaella niitä jakelukanavia pitkin, joita tavallisesti käytetään neuvoston asiakirjojen osalta. Neuvoston käytännössä COREU-verkosto on varattu edellä mainittua V osastoa koskevia asioita varten. COREU-verkostoa käyttäen asiakirjoja jaellaan ainoastaan tietyille jäsenvaltioiden osoittamille vastaanottajille, komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle.

18 Neuvoston pääsihteeristö ilmoitti 25.7.1997 päivätyssä kirjeessään, että päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan perusteella se ei voi toimittaa kantajalle riidanalaista kertomusta, koska kyseiseen kertomukseen sisältyy 'erittäin arkaluonteisia tietoja, joiden ilmaiseminen olisi haitallista yleiselle edulle, erityisesti yleiselle turvallisuudelle'.

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

20 Pysyvien edustajien komitean tiedotustyöryhmä käsitteli uudistetun pyynnön 24.10.1997 pidetyssä kokouksessaan, ja neuvoston jäsenet käsittelivät tämän pyynnön 3.11.1997 pidetyssä istunnossaan, jossa tehtiin vaaditulla yksinkertaisella enemmistöllä päätös siitä, että pyyntö hylätään. Neljä valtuuskuntaa katsoi, että kertomus olisi pitänyt luovuttaa.

21 Neuvosto ilmoitti 4.11.1997 päivätyssä kirjeessään (jäljempänä riidanalainen päätös) uudistetun pyynnön hylkäämisestä todeten seuraavaa:

'Viittaan 1. syyskuuta 1997 päivättyyn kirjeeseenne, jossa päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 1 kohdan nojalla uudistatte pyyntönne saada [riidanalaisen] kertomuksen [— —].

Neuvosto käsitteli uudelleen pyyntönne kyseistä asiakirjaa tarkasteltuaan.

Neuvosto päätti tarkastelun tuloksena, että [riidanalaisen] kertomuksen julkistaminen voisi vahingoittaa EU:n suhteita kolmansiin maihin.

Mahdollisuus tutustua kyseiseen asiakirjaan on näin ollen evättävä päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan nojalla yleisen edun suojelemiseksi kansainvälisten suhteiden osalta.'

22 Neuvosto on hyväksynyt riidanalaisen kertomuksen pohjalta 8.6.1998 asevientiä koskevat käytännesäännöt. Ne on julkaistu."

Valituksenalainen tuomio

5 Hautala vaati ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa 13.1.1998 nostamassaan kanteessa riidanalaisen päätöksen kumoamista.

6 Hautala vetosi kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustui päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan rikkomiseen, toinen EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) rikkomiseen ja kolmas yhteisön oikeuden sen perusperiaatteen loukkaamiseen, jonka mukaan Euroopan unionin kansalaisilla on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti ja mahdollisimman täydellisiä tietoja yhteisön toimielinten asiakirjoista, ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

7 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ensiksi olevansa toimivaltainen tutkimaan kanteen. Se totesi tältä osin seuraavaa:

"40 Aluksi on syytä todeta, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi työjärjestyksen 113 artiklan nojalla milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi.

41 Sillä, että riidanalainen kertomus pohjautuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon, ei ole merkitystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaisuuden kannalta. [Asiassa T-174/95, Svenska Journalistförbundet vastaan neuvosto, 17.6.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. II-2289)] (81 ja 82 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo todennut, että päätöstä 93/731/EY sovelletaan kaikkiin neuvoston asiakirjoihin riippumatta niiden sisällöstä. Se on myös todennut, että sellaisia säädöksiä, jotka on annettu EY:n perustamissopimuksen

151 artiklan 3 kohdan nojalla (josta on muutettuna tullut EY 207 artiklan 3 kohta), joka on päätöksen 93/731/EY oikeudellinen perusta, sovelletaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen J.11 artiklan 1 kohdan mukaan (kyseisen sopimuksen J—J.11 artikla on korvattu EU 11—28 artiklalla) viimeksi mainitun sopimuksen V osastossa tarkoitettuja aloja koskeviin määräyksiin.

42 Näin ollen [edellä mainitussa asiassa Svenska Journalistförbundet vastaan neuvosto] annetussa tuomiossa (85 kohta) tehdyn tulkinnan mukaisesti on katsottava, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon liittyvät asiakirjat kuuluvat päätöksen 93/731/EY soveltamisalaan, koska toisin ei ole säädetty tai määrätty. Se, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen L artiklan mukaan toimivaltainen tutkimaan tämän sopimuksen V osastoon pohjautuvien toimenpiteiden laillisuutta, ei siis estä sitä, että tämä tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan kanteet, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja V osastoon pohjautuvista toimenpiteistä."

8 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen hyväksyttyään Hautalan ensimmäisen kanneperusteen siltä osin kuin siinä moitittiin neuvostoa siitä, että se oli katsonut, ettei sillä ollut velvollisuutta tutkia, olisiko se voinut antaa kantajalle tilaisuuden tutustua asiakirjan niihin osiin, joihin ei sovelleta yleisen edun turvaamista koskevaa poikkeusta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tältä osin seuraavaa:

"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 periaatetta 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 antamassaan 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 [edellä mainitussa asiassa Svenska Journalistförbundet vastaan neuvosto antamassaan] tuomiossa 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 asia [T-105/95,] WWF UK v. komissio, [tuomio 5.3.1997, Kok. 1997, s. II-313] 56 kohta ja asia [T-124/96,] Interporc v. komissio, [tuomio 6.2.1998, Kok. 1998, s. II-231] 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 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 yksittäisiin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä neuvostolle aiheutuvaa työtaakkaa. Neuvosto voisi tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset.

87 Edellä esitetyn perusteella 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.

89 Ei ole tarpeen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausuisi kahdesta muusta [Hautalan] esittämästä kanneperusteesta."

Muutoksenhaku

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut

9 Neuvosto vaatii Espanjan kuningaskunnan tukemana, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn kanteen perusteettomana, velvoittaa Hautalan korvaamaan ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja päättää muutoksenhausta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista oman harkintansa mukaan.

10 Neuvoston ja Espanjan hallituksen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan päätöstä 93/731/EY siten, että sen perusteella neuvoston on tutkittava, voidaanko tutustumisoikeus antaa asiakirjassa oleviin sellaisiin tietoihin, joihin ei sovelleta kyseisen päätöksen 4 artiklassa lueteltuja poikkeuksia.

11 Neuvosto väittää ensiksi, että päätös 93/731/EY, jossa määrätään oikeudesta tutustua "asiakirjoihin" eikä "tietoihin", koskee sanamuotonsa perusteella ainoastaan neuvoston asiakirjoja sellaisinaan eikä niissä olevia tietoja. Neuvoston pitää tutkia ainoastaan se, voidaanko pyydetty asiakirja luovuttaa siinä muodossa kuin se on ja ilman vähäisintäkään muutosta. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että sen sijaan, että neuvostolla olisi päätöksen 93/731/EY perusteella velvollisuus hyväksyä asiakirjaa koskeva tutustumispyyntö, päätöksen perusteella neuvostolla on velvollisuus muuttaa tätä asiakirjaa ja näin velvollisuus luoda sellainen uusi asiakirja, joka sisältää vain ne tiedot, jotka voidaan ilmaista, vain "tietojen" antamiseksi yleisölle. Tällaisen velvollisuuden noudattaminen olisi lisäksi vaikeaa ja aiheuttaisi neuvostolle huomattavan paljon hallinnollisia tehtäviä.

12 Lisäksi neuvosto väittää, että päinvastoin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, päätöksellä 93/731/EY ei pyritä vahvistamaan oikeutta saada "tietoja", vaan erityinen oikeus saada tutustua vain olemassa oleviin neuvoston "asiakirjoihin", jotka ovat niitä samoja asiakirjoja, jotka ovat olleet tämän toimielimen jäsenten hallussa ja joiden perusteella tämä toimielin on tehnyt päätöksensä. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli menetellyt virheellisesti tulkitessaan päätöstä 93/731/EY "tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen valossa".

13 Lopuksi neuvosto katsoo, että koska yhteisön oikeudessa ei ole yleistä periaatetta, jolla kansalaisille annettaisiin ehdoton oikeus tutustua yhteisön asiakirjoihin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaate on otettu huomioon päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa, kun siinä luetellaan ne perusteet, joiden nojalla asiakirjajulkisuudesta voidaan poiketa. Tällä luettelolla turvataan täysin kyseisen periaatteen noudattaminen, jos sitä tulkitaan suppeasti ja ottaen huomioon kyseisen päätöksen tavoite eli se, että yleisöllä on mahdollisuus tutustua neuvoston "asiakirjoihin". Tästä periaatteesta ei sitä vastoin voida johtaa minkäänlaista oikeutta tutustua neuvoston asiakirjojen osiin.

14 Myös Espanjan hallitus katsoo, että valituksenalaisessa tuomiossa mainitun kaltaista "tiedonsaantioikeuden periaatetta" ei yhteisön oikeuden nykytilassa ole

olemassa. Lisäksi suhteellisuusperiaate ei voi velvoittaa neuvostoa tutkimaan, onko sen annettava mahdollisuus tutustua sellaisen asiakirjan osiin, jonka luovuttamisella vaarannettaisiin jokin päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa suojatuista intresseistä; viimeksi mainitun säännöksen perusteella neuvoston on tällaisessa tapauksessa selvästi evättävä kyseistä asiakirjaa koskeva tutustumispyyntö.

15 Hautala sitä vastoin vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tanskan kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta yhtyvät näihin vaatimuksiin.

16 Hautalan ja edellä mainittujen valtioiden hallitusten mukaan valituksenalaisessa tuomiossa on tulkittu oikein päätöstä 93/731/EY, kun siinä on todettu, että neuvoston on tutkittava, voidaanko tutustumismahdollisuus antaa sellaisten asiakirjojen osiin, jotka sisältävät päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan kuuluvia tietoja.

17 Tämä neuvoston velvollisuus ilmenee Hautalan ja näiden hallitusten mukaan sekä päätöksen 93/731/EY sanamuodosta että sen tavoitteesta, joka on sen varmistaminen, että yleisöllä on mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua tietoihin, jotta yhteisön toimielinten demokraattisuus ja yleisön luottamus hallintoon vahvistuisivat.

18 Hautalan mukaan velvollisuus tulkita yhteisön oikeutta ottaen huomioon yhteisön oikeuden yleiset periaatteet, joihin tiedonsaantioikeuden periaate kuuluu, johtaa samaan päätelmään. Jotta yleisölle varmistettaisiin mahdollisimman laaja mahdollisuus saada tietoja, neuvoston on näin ollen annettava mahdollisuus tutustua asiakirjojen osiin, jos näitä asiakirjoja ei voida luovuttaa kokonaisuudessaan.

19 Hautala sekä Tanskan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Suomen ja Ruotsin hallitukset katsovat, että velvollisuus antaa mahdollisuus tutustua neuvoston asiakirjojen osiin perustuu myös periaatteeseen, jonka mukaan pääsäännöstä tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, ja suhteellisuusperiaatteeseen.

20 Lopuksi Hautala toteaa, että vaikka katsottaisiinkin, että neuvostolla ei ole päätöksen 93/731/EY perusteella velvollisuutta tutkia, voiko se antaa mahdollisuuden tutustua asiakirjan osiin, sillä on tämä velvollisuus suoraan sen yhteisön oikeuden perusperiaatteen vuoksi, jonka mukaan Euroopan unionin kansalaisilla on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti mahdollisimman täydellisiä tietoja unionin toimielinten asiakirjoista. EY 255 artiklan 1 kohdassa, joka lisättiin Amsterdamin sopimuksella, vahvistetaan kansalaisen perusoikeus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa, vaikka päätöksessä 93/731/EY ei nimenomaisesti velvoitetakaan neuvostoa tutkimaan, voiko se antaa mahdollisuuden tutustua asiakirjojen osiin, siinä ei myöskään nimenomaisesti kielletä tätä mahdollisuutta.

22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätöstä 93/731/EY tulkitessaan valituksenalaisen tuomion 80 ja 81 kohdassa perustellusti viitannut kyseisen päätöksen syntyhistoriaan. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koostuva konferenssi on "julistukseksi oikeudesta saada tietoja" nimetyssä julistuksessa N:o 17 katsonut, että "päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan", ja tämän vuoksi suositellut, että komissio toimittaa neuvostolle viimeistään vuonna 1993 kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia "saada toimielinten hallussa olevia tietoja". Tämä sitoumus on

vahvistettu uudelleen Kööpenhaminassa 22.6.1993 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa neuvostoa ja komissiota kehotettiin "jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille on taattava mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus". Lisäksi käytännesääntöjen johdanto-osassa neuvosto ja komissio viittaavat nimenomaisesti julistukseen N:o 17 ja Eurooppa-neuvoston Kööpenhaminan kokouksessa tekemiin päätelmiin perustellessaan käytännesääntöjen antamista. Käytännesäännöissä ilmaistaan pääperiaate, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus saada "mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista".

23 Se asiayhteys, jossa päätös 93/731/EY tehtiin, osoittaa vääräksi neuvoston ja Espanjan hallituksen väitteen, jonka mukaan tässä päätöksessä tarkoitettaisiin ainoastaan mahdollisuutta tutustua "asiakirjoihin" sellaisinaan eikä mahdollisuutta tutustua niiden sisältämiin tietoihin.

24 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti muistuttanut valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan neuvosto antamansa tuomion 35 kohdassa korostanut sitä, miten tärkeä merkitys on yleisön oikeudella saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, ja muistuttanut, että julistuksessa N:o 17 tämä oikeus liitetään "toimielinten kansanvaltaisuuteen".

25 Sen lisäksi, että päätöksen 93/731/EY tavoitteena on sen varmistaminen, että neuvoston sisäinen toiminta sujuu hyvän hallintotavan mukaisesti (em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 37 kohta), sen tavoitteena on myös antaa yleisölle mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin, minkä vuoksi kaikkia tästä oikeudesta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. vastaavasti yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8 päivänä helmikuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58) osalta 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).

26 Neuvoston ja Espanjan hallituksen ehdottamalla tulkinnalla poistettaisiin täysin perusteettomasti yleisön oikeus tutustua asiakirjan sisältämiin niihin tietoihin, jotka eivät kuulu päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa mainitun jonkin poikkeuksen soveltamisalaan. Sillä vähennettäisiin huomattavasti tämän oikeuden tehokasta vaikutusta.

27 Lopuksi, toisin kuin neuvosto ja Espanjan hallitus väittävät, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että myös suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi neuvoston on tutkittava, onko sen annettava mahdollisuus tutustua sellaisen asiakirjan osiin, jonka sisältämien tietojen ilmaisemisella vaarannettaisiin jokin päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa suojatuista intresseistä.

28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tältä osin muistuttanut perustellusti valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa siitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että poikkeukset eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

29 Sen lisäksi, ettei asiassa ole esitetty sellaisia syitä, joilla voitaisiin perustella sitä, että toimielin voisi pitää salassa asiakirjassa olevat, päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan kuulumattomat tiedot, osittaisen tutustumismahdollisuuden epääminen olisi selvästi suhteeton toimenpide niiden tietojen luottamuksellisuuden varmistamiseksi, joihin sovelletaan jotakin näistä poikkeuksista. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa todennut, se tavoite, johon neuvosto pyrki evätessään mahdollisuuden tutustua riidanalaiseen kertomukseen, olisi voitu saavuttaa myös siten, että neuvosto olisi poistanut kyseisen pyynnön käsittelemisen jälkeen riidanalaisesta kertomuksesta ne osat, joista voi aiheutua haittaa kansainvälisille suhteille.

30 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut oikein suhteellisuusperiaatetta, kun se on, arvioidessaan neuvoston väitettä, jonka mukaan sille

aiheutuisi liiallisia hallinnollisia tehtäviä velvollisuudesta taata mahdollisuus tutustua hallussaan olevien asiakirjojen osiin, valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa erityistapauksia varten varannut mahdollisuuden siihen, että hyvän hallinnon asettamat vaatimukset otetaan huomioon.

31 Edellä esitetyt seikat osoittavat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa perustellusti katsonut, että päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, onko sen annettava yleisölle mahdollisuus tutustua niihin asiakirjan osiin, joihin poikkeuksia ei sovelleta, ja kumonnut riidanalaisen päätöksen todettuaan ensin, ettei neuvosto ollut tutkinut asiaa tällä tavoin siitä syystä, että asiakirjajulkisuuden periaatetta sovelletaan sen mukaan ainoastaan asiakirjoihin sellaisinaan eikä siis asiakirjojen sisältämiin yksittäisiin tietoihin.

32 Tästä syystä valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

33 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdassa, jota 118 artiklan nojalla sovelletaan muutoksenhakumenettelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, määrätään korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Hautala on vaatinut, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa ja koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Espanjan kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Valitus hylätään.**

2) **Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Espanjan kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Colneric von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Puissochet Wathelet

Skouris Cunha Rodrigues Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä joulukuuta 2001.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti