YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä heinäkuuta 1999 *

Asiassa T-14/98,

Heidi Hautala, Euroopan parlamentin jäsen, kotipaikka Helsinki, edustajinaan asianajajat Onno W. Brouwer ja Thomas Janssens, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Marc Loesch, 11 rue Goethe,

kantajana,

jota tukee

Suomen tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, suurlähettiläs Holger Rotkirch ja saman osaston lainsäädäntöneuvos Tuula Pynnä, prosessiosoite Luxemburgissa Suomen suurlähetystö, 2 rue Heinrich Heine,

ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen yksikön päällikkö Lotty Nordling sekä saman ministeriön ulkoasiainneuvokset Karin Kussak, Kristina Svahn Starrsjö ja Anders Kruse, prosessiosoite Luxemburgissa Ruotsin suurlähetystö, 2 rue Heinrich Heine,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön päällikkö Jill Aussant ja saman yksikön oikeudelliset neuvonantajat Giorgio Maganza ja Martin Bauer, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston ylijohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

jota tukee

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö Kareen Rispal-Bellanger ja ulkoasiainsihteeri Denys Wibaux, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 8 B boulevard Joseph II,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii kumottavaksi 4.11.1997 tehdyn neuvoston päätöksen, jolla neuvosto on kieltäytynyt antamasta kantajalle tiettyä asiakirjaa,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti B. Vesterdorf sekä tuomarit J. Pirrung ja M. Vilaras,

kirjaaja: H. Jung,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.1999 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

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

13 Kantaja on Euroopan parlamentin jäsen.

14 Kantaja 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.

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

23 Kantaja on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 13.1.1998 toimittamallaan kannekirjelmällä.

24 Kantaja ilmoitti 7.5.1998 kirjaamoon saapuneessa faksissa, ettei hän esitä vastauskirjelmää.

25 Ranskan tasavalta on pyytänyt kirjaamoon 5.6.1998 toimittamallaan väliintulohakemuksella lupaa saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia.

26 Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta ovat pyytäneet kirjaamoon 15.6.1998 toimittamillaan väliintulohakemuksilla lupaa saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia.

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja on hyväksynyt väliintulohakemukset 6.7.1998 antamallaan määräyksellä.

28 Ranskan tasavalta on toimittanut väliintulokirjelmänsä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 19.8.1998, Ruotsin kuningaskunta 15.9.1998 ja Suomen tasavalta 16.9.1998.

29 Kantaja ja vastaaja ovat toimittaneet väliintulokirjelmiä koskevat huomautuksensa kirjaamoon 18.11.1998.

30 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on päättänyt esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia.

31 Suullinen käsittely pidettiin 4.3.1999. Tässä istunnossa kuultiin asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin.

32 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien mahdollisten väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.

33 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34 Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vaativat väliintulijoina, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen.

35 Ranskan tasavalta vaatii väliintulijana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkään kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaisuus

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut

36 Neuvosto väittää, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on ratkaistava samat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa koskevat ongelmat, jotka ovat jo olleet esillä asiassa T-174/95, Svenska Journalistförbundet vastaan neuvosto, 17.6.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. II-2289; jäljempänä Journalistförbundet-tuomio). Riidanalainen kertomus koskee nimittäin yksinomaan sellaisia kysymyksiä, jotka kuuluvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston soveltamisalaan, ja tämän osaston määräykset on nimenomaisesti suljettu yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle kyseisen sopimuksen L artiklassa (josta on muutettuna tullut EU 46 artikla). Suullisessa käsittelyssä neuvosto on kuitenkin korostanut sitä, ettei se tee tältä osin varsinaista oikeudenkäyntiväitettä vaan jättää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harkintaan kysymyksen tämän tuomioistuimen toimivaltaisuudesta tässä asiassa.

37 Ranskan hallitus esittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole toimivaltainen tutkimaan kannetta. Ranskan hallitus vetoaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen L-artiklaan ja katsoo, että jos neuvosto päättää soveltaa päätöstä 93/731/EY V osaston soveltamisalaan kuuluviin asiakirjoihin, sen päätökset oikeudesta saada tutustua tällaisiin asiakirjoihin kuuluvat edelleen V osaston alaisuuteen, minkä vuoksi niistä ei voida nostaa kannetta EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla).

38 Kantaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan kanteen, jonka kohteena on päätös oikeudesta saada tutustua sellaisiin asiakirjoihin, jotka on laadittu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella.

39 Suomen ja Ruotsin hallitukset yhtyvät kantajan väitteisiin.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

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. Journalistförbundet-tuomiossaan (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 Journalistförbundet-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.

Pääasia

43 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista. Toinen kanneperuste koskee EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on 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.

44 Ruotsin hallitus tukee kahta ensimmäistä kanneperustetta. Suomen hallitus tukee ainoastaan toista kanneperustetta. Ranskan hallitus on puolestaan tukenut neuvostoa kahden ensimmäisen kanneperusteen hylkäämisen osalta.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut

45 Kantaja väittää ensinnäkin, että neuvosto on tulkinnut ja soveltanut liian laajasti ja näin ollen lainvastaisesti sitä poikkeusta, joka koskee yleisen edun suojaamista kansainvälisten suhteiden osalta.

46 Kantajan mukaan yleisölle on annettava mahdollisimman laaja oikeus tiedonsaantiin asiakirjoista, ja kantaja viittaa tältä osin asiassa T-105/95, WWF UK vastaan komissio, 5.3.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. II-313). Kansainvälisten suhteiden suojaamista koskevaa poikkeusta on kantajan mukaan tulkittava ja sovellettava suppeasti (asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998, Kok. 1998, s. II-231; asia T-83/96, Van der Wal v. komissio, tuomio 19.3.1998, Kok. 1998, s. II-545, josta on tehty yhteisöjen tuomioistuimeen valitus [asia C-189/98 P], ja Journalistförbundet-tuomio).

47 Kantajan mukaan neuvosto ei ole arvioinut konkreettisesti tai ainakaan asianmukaisesti niitä vaikutuksia, joita kyseisen asiakirjan luovuttamisella voisi olla yleisesti yleiseen etuun ja erityisesti kansainvälisiin suhteisiin. Kantajan mukaan siitä, miten neuvosto on käsitellyt uudistetun pyynnön, ilmenee myös, että riidanalainen päätös on tehty niin, ettei asiakirjan luovuttaminen ole ollut varsinaisten keskustelujen ja pohdintojen kohteena.

48 Toiseksi kantaja väittää, ettei riidanalaisen kertomuksen luovuttaminen voi aiheuttaa haittaa yleisen edun turvaamiselle kansainvälisten suhteiden osalta. Tämä kertomus koski nimittäin ainoastaan sellaisten asevientiä koskevien kriteerien toteuttamista ja tulkintaa, jotka ovat yleisesti tunnettuja.

49 Kolmanneksi kantaja väittää, että neuvosto on soveltanut väärin päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan säännöksiä, kun se on evännyt kantajalta tilaisuuden saada tutustua sellaisiin riidanalaisen kertomuksen osiin, joita yleisen edun turvaamista koskeva poikkeus ei kata.

50 Ruotsin hallitus väittää, että neuvoston on jokaisessa yksittäistapauksessa tutkittava, onko pyydetyssä asiakirjassa sellaisia tietoja, joiden antamisesta aiheutuisi haittaa yleiselle edulle. Neuvostolla on velvollisuus evätä 4 artiklan 1 kohdan perusteella tiedonsaanti ainoastaan siinä tilanteessa, että tämän tutkinnan perusteella on katsottava tällaista haittaa aiheutuvan (Journalistförbundet-tuomion 112 kohta).

51 Käsiteltävänä olevassa asiassa tiedotustyöryhmä tai neuvosto eivät kuitenkaan Ruotsin hallituksen mukaan ole tutkineet uudistettua pyyntöä näiden periaatteiden mukaisesti.

52 Ruotsin hallitus väittää myös, että se, mikä on tarpeen yleisen edun turvaamiseksi, ylitettäisiin, jos 4 artiklan 1 kohdan kaltaista poikkeussääntelyä tulkittaisiin niin, että kun tietojen antaminen pyydetyn asiakirjan tietystä osasta voi aiheuttaa haittaa kansainvälisille suhteille, asiakirjan muistakaan osista, joihin yleisö muussa tapauksessa olisi saanut tutustua, ei voida saada tietoja (ks. vastaavasti asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. I-3809, 25 kohta, joka koskee ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/313/ETY [EYVL L 158, s. 56] sisältyvien tiettyjen poikkeusten tulkintaa). Viimeksi mainitun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään, että viranomaisten hallussa olevista tiedoista toimitetaan osa, jos tämä osa on mahdollista erottaa asiakirjojen luottamuksellisista osista.

53 Tältä osin Ruotsin hallitus toteaa, että neuvosto on jo antanut tietoja osasta tiettyä asiakirjaa (ks. pääsihteeristön kertomus päätöksen 93/731/EY soveltamisesta vuosina 1994 ja 1995, asiakirja 8330/96, s. 12).

54 Lopuksi siitä neuvoston väitteestä, jonka mukaan tilaisuutta tutustua pelkästään pyydetyn asiakirjan osaan ei voida antaa sen vuoksi, että päätöksessä 93/731/EY puhutaan "oikeudesta tutustua asiakirjoihin", Ruotsin hallitus toteaa, että suppeasti ei ole tulkittava pääsääntöä vaan sen 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvää poikkeusta.

55 Neuvosto väittää, että sillä on päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan perusteella velvollisuus olla antamatta tilaisuutta tutustua asiakirjoihin, joiden luovuttamisesta voi aiheutua haittaa muun muassa yleisen edun turvaamiselle, mistä on selvästikin kyse silloin, kun kyseessä ovat yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, rahan arvon vakaus, asian käsittely tuomioistuimissa tai tarkastus- ja tutkintatoimet.

56 Neuvosto on käsityksensä mukaan arvioinut konkreettisesti ja asianmukaisesti kantajan pyynnön vaikutuksia ja tutkinut kantajan pyynnön erityisen huolellisesti, toisin kuin kantaja väittää.

57 Neuvosto korostaa sitä, että sen arvioiminen, aiheutuuko neuvoston jonkin asiakirjan luovuttamisesta haittaa yleiselle edulle, kuuluu neuvoston harkintavaltaan, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi korvata neuvoston harkintaa omallaan.

58 Neuvosto esittää myös, että se on päätynyt perusteellisten keskustelujen jälkeen siihen, ettei se luovuta asiakirjoistaan pelkkiä osia. Neuvoston mukaan päätöksessä 93/731/EY määrätään ainoastaan yleisön oikeudesta tutustua neuvoston "asiakirjoihin". Neuvoston on siis tutkittava, voidaanko siltä pyydetyt asiakirjat luovuttaa sellaisenaan, eikä sillä ole velvollisuutta näiden asiakirjojen mukauttamiseen niiden luovuttamisen mahdollistamiseksi. Lisäksi tiettyjen asiakirjan osien poistamisesta seuraisi, että asiakirjaa pyytänyt henkilö ei saisi sitä alkuperäisessä muodossaan, vaan hän saisi vain hajanaisia tietoja, mikä olisi ristiriidassa sen avoimuuspäämäärän kanssa, johon päätöksellä 93/731/EY pyritään.

59 Neuvosto on todennut suullisessa käsittelyssä, että se on omaksunut tällaisen näkökannan, vaikka päätöksessä 93/731/EY ei nimenomaisesti kielletäkään asiakirjan osien luovuttamista. Ruotsin hallituksen mainitsema tapaus (ks. tämän tuomion 53 kohta) on sitä paitsi ainoastaan yksittäinen poikkeustapaus. Neuvosto ei olisi itse koskaan käyttänyt sitä lähestymistapaa, jota sen pääsihteeristö käytti kyseisessä tapauksessa.

60 Toisin kuin Ruotsin hallitus väittää, neuvoston mukaan on mahdollista, että tietyn tyyppiset asiakirjat ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden luovuttamisesta aiheutuu välttämättä haittaa yleiselle edulle (ks. vastaavasti asia T-610/97 R, Norup Carlsen ym. v. neuvosto, määräys 3.3.1998, Kok. 1998, s. II-485, 46 ja 47 kohta). Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa COREU-järjestelmän puitteissa laaditut asiakirjat. Nämä asiakirjat ovat nimittäin luonteeltaan sisäisiä valmisteluasiakirjoja, joiden luovuttaminen voisi vaarantaa YUTP:n toimivuuden. Neuvosto korostaa kuitenkin sitä, ettei riidanalainen päätös perustu pelkästään siihen, että kertomus on lähetetty COREU-järjestelmän välityksellä, vaan päätös on tehty kertomuksen sisällön tutkimisen jälkeen.

61 Tältä osin Ruotsin hallituksen viittauksella Journalistförbundet-tuomioon (112 kohta) ei neuvoston mukaan ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Journalistförbundet-asiassa neuvosto oli kieltäytynyt antamasta tilaisuutta tutustua 16 asiakirjaan täsmentämättä jokaisen osalta sitä, perustuiko kieltävä päätös yleisen edun (yleinen turvallisuus jne.) turvaamista koskevaan luonteeltaan pakottavaan poikkeukseen vai siihen harkinnanvaraiseen poikkeukseen, joka koskee neuvoston päätöksenteon luottamuksellisuutta.

62 Ranskan hallitus väittää, että neuvosto on soveltanut oikein päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sitä tulkinnut asiassa T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers vastaan neuvosto, 19.10.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. II-2765).

63 Pyydetyn asiakirjan osittaisesta luovuttamisesta Ranskan hallitus toteaa, että vaikka tietyissä jäsenvaltioissa on käytäntönä poistaa luottamuksellisina pidettävät osat luovutettavasta asiakirjasta, tällaista menettelytapaa ei voida tyydyt-

tävästi käyttää silloin, kun kyse on oikeudesta tutustua Euroopan yhteisöjen toimielinten asiakirjoihin. Ranskan hallituksen mukaan tällainen menettelytapa ei myöskään olisi päätöksen 93/731/EY määräysten mukainen.

64 Lopuksi Ranskan hallitus väittää, että riidanalainen päätös on tehty kyseisiä menettelymääräyksiä noudattaen.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

65 Kantajan ensimmäisen kanneperusteensa tueksi esittämät kolme perustelua on syytä tutkia peräkkäin. Ensimmäiseksi on siis tutkittava, onko 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.

66 Ensimmäisen perustelun osalta on todettava, että on riidatonta, että neuvosto on jossain määrin tutkinut kantajan pyyntöä. Kantaja ja Ruotsin hallitus väittävät kuitenkin, että pyyntöä on tutkittu riittämättömästi, kun huomioon otetaan se, mitä uudistetun pyynnön käsittely ja päätöksen 93/731/EY 4 artiklan soveltaminen edellyttävät.

67 Uudistetun pyynnön tutkimisen tarkoituksena on se, että neuvosto voi määrittää, kuuluuko pyydetyn asiakirjan luovuttaminen päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa määrättyjen poikkeusten soveltamisalaan ja onko näin ollen kyseisen pyynnön osalta jätettävä soveltamatta sitä pääperiaatetta, jonka mukaan yleisöllä on

oikeus tiedonsaantiin neuvoston asiakirjoista. Päätöksen 93/731/EY systematiikasta ilmenee siis, että päätös uudistetun pyynnön hylkäämisestä on tehtävä sen jälkeen, kun kyseiseen yksittäistapaukseen liittyviä asianhaaroja on todellakin tutkittu.

68 Tältä osin on syytä huomauttaa, kuten tämän tuomion 20 kohdassa on todettu, että 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. Tämän jälkeen neuvosto on riidanalaisella päätöksellään hylännyt kantajan uudistetun pyynnön vedoten poikkeukseen, joka koskee yleisen edun turvaamista kansainvälisten suhteiden osalta.

69 Näistä seikoista ilmenee, että neuvosto on asianmukaisesti tutkinut uudistetun pyynnön. Lisäksi ne pelkät väitteet, joita kantaja ja Ruotsin hallitus ovat esittäneet, eivät sellaisenaan riitä sen toteen näyttämiseen, että kyseinen pyyntö on tutkittu edellä esitettyihin tavoitteisiin nähden riittämättömällä tai epäsoveliaalla tavalla.

70 Tämän vuoksi kantajan ja Ruotsin hallituksen ensimmäinen perustelu on hylättävä.

71 Toisella perustelullaan kantaja pyrkii riitauttamaan sen päätelmän, että kansainvälisiä suhteita koskevalle yleiselle edulle olisi aiheutunut haittaa, jos kantajalle olisi annettu tilaisuus tutustua riidanalaiseen kertomukseen; tältä osin on todettava, että kyseinen neuvoston harkintavalta liittyy niihin poliittisluonteisiin tehtäviin, joita sillä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella. Juuri tätä toimivaltaansa käyttäen neuvoston on määritettävä ne seuraukset, joita riidanalaisen kertomuksen luovuttamisesta mahdollisesti aiheutuu Euroopan unionin kansainvälisille suhteille.

72 Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittama valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

73 Kuten tämän tuomion 17 kohdasta ilmenee, riidanalainen kertomus on laadittu COREU-järjestelmän puitteissa, ja neuvoston käytännössä COREU-verkostoa käytetään ainoastaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon liittyviä kysymyksiä varten. Lisäksi neuvoston 10.3.1997 antamasta vastauksesta ilmenee (ks. edellä 15 kohta), että riidanalaiseen kertomukseen sisältyy muun muassa jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, missä määrin aseviennin lopullisissa kohdevaltioissa noudatetaan ihmisoikeuksia. Kuten neuvosto on todennut vastineessaan (44 kohta), riidanalainen kertomus on lisäksi laadittu neuvoston sisäiseen käyttöön eikä julkaisemistarkoituksessa; se sisältää näin ollen muotoiluja ja ilmauksia, jotka saattaisivat luoda jännitteitä suhteissa tiettyihin kolmansiin maihin.

74 Tässä tilanteessa ei ole perustetta puuttua neuvoston päätelmiin. Näin ollen kantajan toinen perustelu on hylättävä.

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 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 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 kantajan esittämästä kanneperusteesta.

Oikeudenkäyntikulut

90 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian ja koska kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, vastaaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän perusteella Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumotaan 4.11.1997 tehty neuvoston päätös siitä, että kantajalle ei anneta tilaisuutta tutustua tavanomaisten aseiden vientiä käsitelleen työryhmän kertomukseen.

2) Neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) **Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä heinäkuuta 1999.

H. Jung B. Vesterdorf

kirjaaja presidentti