YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

11 päivänä joulukuuta 2001 *

Asiassa T-191/99,

David Petrie, **Victoria Jane Primhak** ja **David Verzoni**, kotipaikat Verona (Italia), Napoli (Italia) ja Bologna (Italia), ja

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), kotipaikka Verona,

edustajinaan asianajajat L. Picotti ja C. Medernach, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajina,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Stancanelli ja U. Wölker, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantajat vaativat kumoamaan komission 20.7.1999 tekemän päätöksen, jolla kantajilta evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät EY 226 artiklaan perustuvaan, Italiaa vastaan käytävään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn nro 96/2208, joka koskee Italian yliopistoissa työskentelevien vieraskielisten opettajien oikeudellista kohtelua,

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Mengozzi sekä tuomarit R. García-Valdecasas, V. Tiili, R. M. Moura Ramos ja J. D. Cooke,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.3.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan julistuksen (N:o 17) oikeudesta saada tietoja; julistuksessa 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 Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt), joilla vahvistetaan ne periaatteet, jotka koskevat oikeutta saada tietoja niiden hallussa olevista asiakirjoista.

3 Käytännesääntöjen toimeenpanemiseksi komissio teki 8.2.1994 päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista (EYVL L 46, s. 58). Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään lopullisesti käytännesäännöt, jotka ovat päätöksen liitteenä.

4 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

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

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

6 Käytännesäännöissä olevan otsikon "Ensipyyntöjen käsittely" alla olevassa kolmannessa kappaleessa todetaan seuraavaa (jäljempänä laatijasääntö):

"Jos toimielimen hallussa olevan asiakirjan tekijä on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltio, muu yhteisöjen toimielin tai laitos taikka muu kansallinen tai kansainvälinen toimielin, on pyyntö esitettävä suoraan tekijälle."

7 Seikat, joihin toimielin voi vedota perusteena tiedonsaantipyynnön hylkäämiselle, luetellaan käytännesääntöjen otsikon "Poikkeukset" alla 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."

8 Komissio hyväksyi 4.3.1994 asiakirjajulkisuuden parantamisesta tiedonannon (EYVL C 67, s. 5), jossa täsmennetään päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom täytäntöönpanoperusteet. Tämän tiedonannon mukaan "jokainen voi — — pyytää saada tietoa mistä tahansa asiakirjasta, jota ei ole julkaistu, valmisteluasiakirjat ja muu selvitysaineisto mukaan lukien". Käytännesäännöissä määrätyistä poikkeuksista tiedonannossa todetaan, että "komissio voi evätä mahdollisuuden asiakirjaan, jos se saattaisi haitata julkista ja yksityistä etua taikka toimielimen moitteetonta toimintaa". Tältä osin tiedonannossa korostetaan, että "poikkeuksia ei milloinkaan sovelleta automaattisesti, vaan jokainen asiakirjapyyntö arvioidaan tapauskohtaisesti".

9 Amsterdamin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.5.1999, jäsenvaltiot sisällyttivät EY:n perustamissopimukseen uuden artiklan, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin. EY 255 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

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

3. Kukin edellä mainittu toimielin täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin."

10 EU 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään lisäksi seuraavaa:

"Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia."

11 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 30.5.2001 EY 255 artiklan 2 kohdan nojalla asetuksen (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EYVL L 145, s. 43).

Asian perustana olevat tosiseikat

12 Kantajat ovat luonnollisia henkilöitä, jotka ovat hoitaneet tietyissä Italian yliopistoissa vierasta kieltä äidinkielenään puhuvien opettajien tehtäviä, jotka lakkautettiin ja korvattiin vuonna 1995 kyseistä kieltä "äidinkielenään puhuvan kielten alan asiantuntijan" toimella. Nyt käytävässä oikeudenkäynnissä Petrie on paitsi itse asianosaisena myös edustaa Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturersia (ALLSI/CDFL), joka on kysymyksessä olevien opettajien edustamista ja puolustamista varten perustettu ammatillinen järjestö.

13 Asiassa 33/88, Allué ja Coonan, 30.5.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 1591) ja yhdistetyissä asioissa C-259/91, C-331/91 ja C-332/91, Allué ym., 2.8.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-4309; Kok. Ep. XIV, s. 339) yhteisöjen tuomioistuin korosti sitä, että oli yhteisön oikeuden vastaista, että Italian yliopistot käyttivät jatkuvasti ja systemaattisesti määräaikaisia työsopimuksia täyttääkseen kieltenopetuksen pysyvät tarpeet, kun tällaista rajoitusta ei periaatteessa ollut muun opetuksen osalta. Huolimatta näistä tuomioista ja niiden jälkeen toteutetusta uudistuksesta, joka koski vieraiden kielten opetusta Italian yliopistoissa, kantajat katsovat, että vierasta kieltä äidinkielenään puhuvien opettajien tehtävissä toimineita henkilöitä syrjitään edelleen.

14 Komissio aloitti kanteluiden johdosta EY 226 mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Italian tasavaltaa vastaan. Komissio osoitti Italian hallitukselle 23.12.1996 päivätyn virallisen huomautuksen. Tämän jälkeen komissio kehotti 16.5.1997 päivätyllä perustellulla lausunnolla Italian hallitusta vastaamaan sitä kohtaan esitettyihin väitteisiin. Italian

hallituksen vastauksen jälkeen komissio muotoili uudelleen väitteensä 9.7.1998 päivätyssä täydentävässä virallisessa huomautuksessaan. Komissio lähetti 28.1.1999 täydentävän perustellun lausunnon. Tämän menettelyn jälkeen komissio nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa kesäkuussa 1999.

15 Koska kantajat katsoivat, että komission kuvaama tilanne ei vastannut todellisuutta, he pyysivät — voidakseen tutkia komission hallussa olevia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen liittyvään menettelyyn nro 96/2208 liittyviä asiakirjoja — 1.4.1999 päivätyllä kirjeellään, joka oli osoitettu komission työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosastolle, saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

a) Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologican (jäljempänä MURST) 2.11.1993 päivätty teleksi nro 1923/I.2/93, joka oli osoitettu Italian yliopistojen rehtoreille ja koski sitä, että kaikki suhteet ja toiminta opettajien kanssa oli lakkautettava edellä mainituissa asioissa Allué ym. annetun tuomion jälkeen,

b) virallinen huomautus, joka oli päivätty 23.12.1996 ja jolla aloitettiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely nro 96/2208, ja sen liitteenä olevat asiakirjat,

c) MURSTin 7.3.1997 päivätty vastauskirje komissiolle (koodi 562) ja sen liitteenä mahdollisesti olevat asiakirjat,

d) komission 16.5.1997 päivätty perusteltu lausunto, joka koski jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä nro 96/2208, ja sitä koskevat liitteet,

e) kaikki asiakirjat, jotka koskevat MURSTin toimintaa, rehtoreiden konferenssin toimintaa, EY-politiikkaa hoitavan osaston toimintaa ja ulkoasiainministeriön toimintaa, muiden komission 16.5.1997 päivätyssä perustellussa lausunnossa pyytämien tietojen saamiseksi, joihin kuuluvat esimerkiksi Italian yliopistoille tai muille elimille tai hallintoviranomaisille lähetetyt tietojensaantipyynnit, vasta-argumentit tai asiakirjat ja näiltä saadut vastaukset sekä näitä koskeva luettelo,

f) MURSTin heinäkuussa 1997 ja/tai 7.8. tai 21.8.1997 komissiolle (Italian pysyvän edustuston välityksillä) lähettämä muistio ja sen liitteenä olevat asiakirjat sekä edeltävän tutkinnan tulokset,

g) EY-politiikkaa hoitavan osaston komissiolle lähettämä 12.9.1997 päivätty muistio ja siihen liittyvät asiakirjat,

h) suurlähettiläs Cavalchinin MURSTille 19.12. ja 20.12.1997 lähettämä kommunikea,

i) komission 9.7.1998 päivätty täydentävä virallinen huomautus,

l) MURSTin Italian yliopistoille lähettämä 7.8.1998 päivätty muistio ja luettelo niistä yliopistoista, joille tämä muistio on osoitettu,

m) MURSTin komissiolle lähettämä 10.8.1998 päivätty muistio nro 2599 ja 16.11.1998 päivätty muistio nro 3830,

n) Italian yliopistojen MURSTin 7.8.1998 päivätyn muistion johdosta lähettämät vasta-argumentit ja asiakirjat sekä näitä koskeva luettelo,

o) MURSTin 10.12.1997 päivätty, Italian pysyvälle edustustolle Euroopan unionissa osoitettu muistio,

p) ministeriön kiertokirjeet lain nro 236/95 4 §:n tulkinnasta, mukaan lukien muun muassa MURSTin 7.8.1998 päivätty, alivaltiosihteeri Luciano Guerzonin allekirjoittama kiertokirje Italian yliopiston rehtoreille,

q) komission 28.1.1999 päivätty täydentävä perusteltu lausunto,

r) kaikki muut asiakirjat tai toimet, jotka eivät sisälly edellä olevaan luetteloon ja jotka koskevat tutkintaa ja MURSTin tietojensaantipyyntöjä, jotka koskevat Italian yliopistojen opettajien tai kielten alan asiantuntijoiden tilannetta sen jälkeen, kun edellä mainituissa asioissa Allué ym. annettiin tuomio ja laki nro 236/95 tuli voimaan, ja joka tapauksessa Italian valtion edellä mainitussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä puolustuksekseen esittämät asiakirjat, mukaan lukien q kohdassa tarkoitettuun perusteltuun lausuntoon mahdollisesti annettu vastaus.

16 Komissio hylkäsi 3.5.1999 päivätyllä kirjeellään pyynnön saada tutustua edellä mainittuihin asiakirjoihin. Kantajat uudistivat pyyntönsä 3.6.1999 päivätyllä kirjeellään.

11 Pidennettyään ensin 2.7.1999 päivätyssä kirjeessään jonkin verran pyyntöön vastaamiselle asetettua määräaikaa komission pääsihteeri hylkäsi 20.7.1999 tekemällään päätöksellä (jäljempänä päätös tai riidanalainen päätös) uudistetun pyynnön. Päätöksessä todetaan seuraavaa:

" — — Ensiksi haluan vahvistaa, että kirjeessänne kohdissa a, c, e, f, g, h, l, m, n ja p mainitut asiakirjat eivät ole komission asiakirjoja, vaan ne ovat Italian viranomaisten toimittamia. Ehdotan, että otatte yhteyttä suoraan näihin viranomaisiin saadaksenne jäljennökset kyseisistä asiakirjoista. Vaikka tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevien käytännesääntöjen pääperiaate on, että 'yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista', käytännesääntöjen viidennessä kohdassa todetaan, että jos toimielimen hallussa olevan asiakirjan tekijä on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltio, muu yhteisöjen toimielin tai laitos taikka muu kansallinen tai kansainvälinen toimielin, on pyyntö esitettävä suoraan tekijälle.

Kirjeenne kohdissa b, d, i ja q mainittujen asiakirjojen osalta, jotka ovat komission asiakirjoja, minun on valitettavasti ilmoitettava teille, että tutkittuani huolellisesti esittämänne pyynnön minun on vahvistettava [Larssonin] tekemä hylkäävä päätös, koska näiden asiakirjojen luovuttaminen voi vahingoittaa julkisen edun turvaamista ja erityisesti sitä tutkintaa, joka voi johtaa perustamissopimuksen 226 artiklan (aikaisemmin 169 artikla) mukaiseen menettelyyn. Tämä poikkeus vahvistetaan nimenomaisesti käytännesäännöissä.

On välttämätöntä, että komissio voi suorittaa niitä kysymyksiä koskevan tutkinnan, joiden osalta sillä on välitön intressi perustamissopimusten noudattamisen valvojana, näiden menettelyjen ominaispiirteiden mukaisesti. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tutkinta edellyttää vilpitöntä yhteistyötä ja vastavuoroisen luottamuksellisuuden ilmapiiriä komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä, jotta nämä kaksi asianosaista voivat ryhtyä neuvotteluihin päästäkseen nopeaan ratkaisuun.

Tämä lähestymistapa on sopusoinnussa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-105/95, WWF-UK vastaan komissio, antaman tuomion kanssa, jonka 63 kohdassa todetaan, että 'jäsenvaltioilla on oikeus tällaisissa tapauksissa odottaa komissiolta luottamuksellisuutta, ja sen vuoksi on julkisen edun turvaamiseksi perusteltua kieltää tiedonsaanti niistä asiakirjoista, jotka liittyvät tutkintaan, jonka perusteella voidaan ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, vaikka tutkinnan päättymisestä olisikin jo kulunut aikaa'.

Lisäksi näiden vireillä olevaan asiaan (Italiaa vastaan käytävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely nro 96/2208) liittyvien asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa toista käytännesäännöissä mainittua yleistä etua eli asiain moitteetonta käsittelyä tuomioistuimessa. Se voi vaikuttaa kysymyksessä olevan asian asianosaisten etuihin ja loukata niitä erityissääntöjä, jotka koskevat asiakirjojen esittämistä näissä menettelyissä — — ."

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

18 Kantajat nostivat 25.8.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

19 Asianosaisten suulliset lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 14.3.2001 pidetyssä istunnossa.

20 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa komission 3.5. ja 20.7.1999 päivättyihin kirjeisiin sisältyvän päätöksen siltä osin kuin sillä evättiin oikeus saada tutustua komission hallussa oleviin, EY 226 artiklan mukaiseen Italian tasavaltaa vastaan käytävään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn nro 96/2208 liittyviin asiakirjoihin

— vahvistaa, että kantajilla on oikeus tutustua mainittuihin asiakirjoihin, ja velvoittaa komission antamaan kantajille tilaisuuden tutustua niihin

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Vastaaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ensisijaisesti jättää kanteen kokonaisuudessaan tutkimatta, koska kantajilla ei ole oikeussuojan tarvetta

— toissijaisesti hylkää riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksen perusteettomana

— jättää tutkimatta vaatimuksen siitä, että kantajilla todetaan olevan oikeus tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin, sekä vaatimuksen siitä, että komissio velvoitetaan antamaan kantajille tilaisuus tutustua niihin

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Istunnossa kantajat luopuivat kumoamista koskevasta vaatimuksestaan siltä osin kuin se koski komission 3.5.1999 päivättyyn kirjeeseen sisältyvää päätöstä. Kantajat luopuivat myös siitä vaatimuksestaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvistaisi, että heillä on oikeus tutustua mainittuihin asiakirjoihin, ja velvoittaisi komission antamaan tilaisuuden tutustua niihin.

23 Istunnossa kantajat vaativat myös, että heille annettaisiin lupa liittää jutun asiakirja-aineistoon Euroopan oikeusasiamies Södermanin 13.9.2000 tekemä, kantajien kantelua nro 161/99/IJH koskeva päätös. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti liittää asiakirjan jutun asiakirja-aineistoon kuultuaan vastaajaa, joka ei vastustanut tätä pyyntöä, vaikka se totesikin, että päätöksellä ei ole merkitystä tämän asian ratkaisemisen kannalta.

Tutkittavaksi ottaminen

24 Vastaaja väittää, että kantajilla ilmeisesti on osa niistä asiakirjoista, joihin heidän ei ole sallittu tutustua, ja että he tuntevat joka tapauksessa pyydettyjen asiakirjojen sisällön. Näin ollen riidanalainen päätös ei vaikuta olennaisesti kantajien intresseihin, koska sillä ei selvästi muuteta heidän oikeusasemaansa. Kantajilla ei näin ollen ole oikeussuojan tarvetta.

25 Komission väitettä ei voida hyväksyä.

26 Kuten oikeuskäytännössä on useaan otteeseen todettu, päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom systematiikasta johtuu, että päätöstä on tarkoitus soveltaa yleisesti asiakirjapyyntöihin ja että tämän päätöksen nojalla kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tutustua mihin tahansa komission asiakirjaan, jota ei ole julkaistu. Tästä seuraa, että henkilöllä, jolta on evätty oikeus saada tutustua asiakirjaan tai sen osaan, on jo pelkästään tästä syystä intressi saada kieltävä päätös kumotuksi (asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998, Kok. 1998, s. II-231, 48 kohta, jäljempänä Interporc I -tuomio ja asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2289, 65—67 kohta).

27 Tästä seuraa, että kanne otetaan tutkittavaksi.

Pääasia

28 Kantajat esittävät kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan EY 255 artiklan 1 kohtaa ja EU 1 artiklan toista kohtaa on rikottu. Toisen kanneperusteen mukaan päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom on rikottu. Kolmannen kanneperusteen mukaan EY 253 artiklaa on rikottu.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan EY 255 artiklan 1 kohtaa ja EU 1 artiklan toista kohtaa on rikottu

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29 Kantajat toteavat ensiksi, että EU 1 artiklan toinen kohta ja EY 255 artiklan 1 kohta vahvistavat edelleen avoimuuden periaatetta, joka sitä kautta, että periaatteen nojalla sallittuja tiedonsaantioikeuksia käytetään, edustaa sellaista

olennaista demokraattista perustaa, joka edistää Euroopan integraatiota sen ansiosta, että kansalaiset luottavat enemmän yhteisön toimielimiin ja että näillä on kansalaisiin tiiviimmät suhteet.

30 Tältä osin kantajat väittävät, että missään erityissäädöksessä ei ole säädetty nimenomaista rajoitusta näiden oikeuksien käyttämiselle, lukuun ottamatta sitä, että neuvosto voi säätää tällaisesta rajoituksesta EY 251 artiklassa (ks. EY 255 artiklan 2 kohta) määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta, ja sitä määräystä, jonka mukaan kukin toimielin täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin (ks. EY 255 artiklan 3 kohta).

31 Kantajat korostavat, että Amsterdamin sopimus on tullut voimaan ja että siinä ilmaistuja periaatteita ei voida tehdä tyhjiksi väittämällä, että ne eivät ole sellaisinaan sovellettavia sen vuoksi, että täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole vielä toteutettu. Määräystä, joka koskee asiakirjoihin tutustumisoikeutta, joka on myös vahvistettu EU 1 artiklassa, on pidettävä määräyksenä, jolla on normatiivinen sisältö ja jota on välittömästi sovellettava. Tästä seuraa, että jotta olemassa olevia yhteisön oikeussääntöjä voitaisiin pitää laillisina suhteessa niitä ylemmäntasoisiin primaarioikeuden normeihin, niitä on tulkittava primaarioikeuden normeissa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti, vaikka nämä normit olisikin annettu myöhemmin. Komission on siis tulkittava päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom EY 255 artiklan sisältämiä periaatteita noudattaen ja asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta rajoittavia säännöksiä suppeasti tulkiten.

32 Vastaaja väittää, että oikeus tutustua asiakirjoihin on myös Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen oikeus, jota voidaan rajoittaa. Vastaaja huomauttaa, että EY 255 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti siihen, että lainsäätäjä vahvistaa rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi. Vastaaja väittää, että EY 255 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, koska kysymys ei ole täsmällisestä ja ehdottomasta velvoitteesta. Vastaajan mukaan vaikuttaa siltä, että kantajat ovat tästä tietoisia, koska he pitävät tärkeänä sitä, että komissio tulkitsee päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom EY 255 artiklasta ilmenevän periaatteen valossa. Vastaaja korostaa, että se on

soveltanut päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom EY 255 artiklassa ilmaistua periaatetta noudattaen myös ennen kuin tämä määräys tuli voimaan.

33 Vastaaja korostaa lisäksi, että oikeus tutustua asiakirjoihin ei ole suoraan sovellettavissa, koska Euroopan parlamentin ja neuvoston on vielä säädettävä sitä koskevista yleisistä periaatteista ja rajoituksista. Perustamissopimuksessa määrätään tältä osin kahden vuoden määräajasta, joka alkaa kulua Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta ja jonka päättymispäivä on 1.5.2001. Odotettaessa tämän säädöksen antamista oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin voidaan käyttää vain voimassa olevan säännöstön mukaisesti. Sovellettava säännöstö on näin ollen päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Toisin kuin kantajat väittävät, EU 1 artiklan toinen kohta ja EY 255 artikla eivät ole suoraan sovellettavissa. Tältä osin on muistettava, että kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 26/62, Van Gend en Loos, 5.2.1963 antamasta tuomiosta (Kok. 1963, s. 1; Kok. Ep. I, s. 161) ilmenee, arviointiperusteet sille, onko perustamissopimuksen määräys suoraan sovellettava, ovat, että sääntö on selvä, että se on ehdoton eli sen täytäntöönpano ei edellytä minkään aineellisen edellytyksen täyttymistä eikä sen soveltaminen riipu sellaisten myöhempien toimenpiteiden toteuttamisesta, joita yhteisön toimielimet tai jäsenvaltiot voisivat harkintavaltaansa käyttäen toteuttaa.

35 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on ilmeistä, että EU 1 artiklan toinen kohta ei ole sillä tavoin selvä kuin siteeratussa oikeuskäytännössä tarkoitetaan. On niin ikään selvää, että EY 255 artikla ei ole sen 2 ja 3 kohdan vuoksi ehdoton ja että sen soveltaminen edellyttää myöhempien toimenpiteiden toteuttamista. Asiakirjoihin tutustumisoikeuden käyttöä sääntelevien julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi määritettävien yleisten periaatteiden ja rajoitusten vahvistaminen on uskottu neuvostolle, joka käyttää tältä osin sillä lainsäädännön alalla olevaa harkintavaltaa.

36 Tästä seuraa, että päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom sisältämät määräykset eivät ole automaattisesti lakanneet olemasta voimassa EU 1 artiklan toisen kohdan ja EY 255 artiklan voimaantulon johdosta.

37 Kantajien väitettä siitä, että päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom on tulkittava EY 255 artiklassa ilmaistujen periaatteiden valossa, ei voida hyväksyä. Koska EY 255 artiklassa ei määrätä ehdottomasta velvoitteesta, komissio ei voi, ennen kuin yhteisön lainsäätäjä on vahvistanut tämän määräyksen soveltamista sääntelevät periaatteet ja rajoitukset, johtaa tästä määräyksestä tulkintaperiaatteita, jotka koskevat päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom sisältämiä asiakirjoihin tutustumisoikeutta rajoittavia määräyksiä.

38 Tästä seuraa, että kantajien kanneperuste, jonka mukaan EY 255 artiklan 1 kohtaa ja EU 1 artiklan toista kohtaa on rikottu, on hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom on rikottu

Italian viranomaisten asiakirjat

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

39 Kantajat toteavat, että päätöksessä 94/90/EHTY, EY, Euratom viitataan "komission hallussa oleviin asiakirjoihin" ja että käytännesäännöissä "asiakirja"

määritellään niin, että sillä tarkoitetaan "käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa". Näin ollen oikeus tutustua asiakirjoihin ei koske ainoastaan yhteisön toimielimistä lähtöisin olevia tai niiden laatimia asiakirjoja, vaan myös kaikkia niiden hallussa olevia asiakirjoja.

40 Kantajat väittävät, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom on vain itsesääntelyä, johon komissio on ryhtynyt erityisnormien puuttuessa turvatakseen toimielinten toimien avoimuuden. Päätökseen sisältyviä sääntöjä ei siis ole tulkittava suppeasti eli niitä ei ole sovellettava vain ennalta määrättyyn asiakirjojen ryhmään. Muussa tapauksessa asiakirjoihin tutustumisoikeuden kahta päätavoitetta eli päätösten avoimuuden lisäämistä ja sitä, että yleisön luottamusta yhteisön hallintoon vahvistetaan, ei saavuteta.

41 Kantajat korostavat, että laatijasääntö merkitsee huomattavaa rajoitusta avoimuuden periaatteeseen, koska sillä jätetään täysin asiakirjoihin tutustumisoikeuden ulkopuolelle kolmansien laatimat asiakirjat, jotka ovat komission hallussa ja käytössä yksinomaan sen tehtävien hoitamista varten. Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja Van der Wal vastaan komissio, 11.1.2000 antamaan tuomioon (Kok. 2000, s. I-1) kantajat katsovat yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaneen, että päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom niitä määräyksiä, joilla rajoitetaan oikeutta tutustua asiakirjoihin, on välttämättä tulkittava suppeasti. Kantajat lisäävät, että laatijasäännön suppea tulkinta merkitsee sitä, että komission on tutkittava pyydettyjen asiakirjojen sisältö ja asiakirjojen luovuttamista koskevat kansalliset säännöt ratkaistakseen, voidaanko asiakirjat kansallisen oikeuden mukaan luovuttaa.

42 Kantajat huomauttavat vielä, että yhteisön toimielimet eivät käytä päätöksissään vain omia asiakirjojaan, vaan myös muilta elimiltä tai henkilöiltä peräisin olevia asiakirjoja. Tästä johtuu, että päätöksentekomenettelyn avoimuus ja yleisön luottamus yhteisön hallintoon voidaan taata ainoastaan, jos kaikki asiakirjat,

joihin yhteisön toimielimen päätökset perustuvat, saatetaan asianomaisten tietoon.

43 Kantajat katsovat, että toimielimen pitää aina verrata keskenään kantelijoiden intressiä päätöksentekomenettelyn avoimuuteen ja pyydettyjen asiakirjojen laatijan intressiä. Tältä osin kantajat toteavat, että Italian viranomaiset hylkäsivät heidän pyyntönsä saada tutustua asiakirjoihin, ja katsovat, että oikeus tutustua asiakirjoihin pitäisi taata itsenäisesti yhteisön tasolla riippumatta siitä, mitä riitoja niillä, joita asia koskee, mahdollisesti on jäsenvaltion kanssa.

44 Vastaaja väittää, että ero, jota kantajat arvostelevat, perustuu päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom nimenomaiseen määräykseen, jonka mukaan silloin, kun asiakirjan on laatinut komission ulkopuolinen, päätöstä ei sovelleta ja näiden asiakirjojen saamista koskeva pyyntö on osoitettava niiden laatijalle.

45 Väitteistä, joilla kantajat pyrkivät riitauttamaan laatijasäännön lainmukaisuuden, komissio toteaa, että ne on jätettävä tutkimatta, koska kysymys on yleisesti sovellettavasta määräyksestä, joka ei koske kantajia suoraan ja erikseen. Komissio väittää lisäksi, että laatijasääntö on oikeuskäytännössä nimenomaisesti tunnustettu yleisen avoimuusperiaatteen rajoitus. Komissio korostaa, ettei EY 255 artiklan sanamuodon eikä systematiikan perusteella voida katsoa, että tämä määräys koskisi myös komission hallussa olevia, mutta kolmannen laatimia asiakirjoja. Tästä seuraa, että laatijasääntö ei velvoita komissiota turvaamaan tasapainoa avoimuutta koskevien vastakkaisten intressien välillä.

46 Komissio lisää, että tämän säännön suppea tulkinta rajoittuu vain niihin tapauksiin, joissa on epäselvää, kuka on laatinut asiakirjan.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

47 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-58/94, Alankomaat vastaan neuvosto, 30.4.1996 antaman tuomion (Kok. 1996, s. I-2169, 37 kohta) valossa, että komissio voi soveltaa laatijasääntöä niin kauan kuin ei ole olemassa sellaista ylemmäntasoista oikeusperiaatetta, jonka perusteella olisi katsottava, että komissio ei olisi saanut jättää päätöksellään 94/90/EHTY, EY, Euratom käytännesääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle asiakirjoja, joita se ei ole laatinut (asia T-123/99, JT's Corporation v. komissio, tuomio 12.10.2000, Kok. 2000, s. II-3269, 53 kohta).

48 EY 255 artiklan osalta on todettava, että siinä ei velvoiteta yhteisön lainsäätäjää myöntämään yleisölle rajoituksetonta oikeutta tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Päinvastoin tässä artiklassa määrätään nimenomaisesti, että yhteisön lainsäätäjän on täsmennettävä asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset.

49 Tähän päätelmään ei vaikuta se seikka, että — kuten kantajat sinänsä aivan oikein toteavat — yhteisöjen toimielimet käyttävät päätöksiä tehdessään kolmansilta peräisin olevia asiakirjoja, koska päätöksentekomenettelyn avoimuus ja kansalaisten luottamus yhteisön hallintoon voidaan turvata sillä, että nämä päätökset ovat riittävästi perusteltuja. Se, että rajoitetaan oikeutta tutustua kolmansilta peräisin oleviin, toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, ei vaikuta EY 253 artiklaan perustuvaan toimielinten velvollisuuteen perustella riittävästi päätöksensä. Jotta perustelut olisivat riittäviä, toimielimen on, perustettuaan päätöksensä kolmannelta peräisin olevaan asiakirjaan, selitettävä tämän asiakirjan sisältö päätöksessään ja perusteltava, minkä vuoksi se on ottanut asiakirjan päätöksensä perusteeksi.

50 Koska on riidatonta, että pyydetyt asiakirjat ovat Italian viranomaisten laatimia, edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että se ei ollut velvollinen antamaan oikeutta tutustua näihin asiakirjoihin.

Komission laatimat asiakirjat

51 On muistettava, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa kysymyksessä olevat asiakirjat ovat virallisia huomautuksia ja perusteltuja lausuntoja, jotka on laadittu Italian tasavaltaa vastaan EY 226 artiklan mukaisesti käytävässä menettelyssä.

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

52 Kantajat huomauttavat, että yleisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen liian ankara tulkinta estäisi asiakirjajulkisuutta koskevan yhteisön politiikan päätavoitteiden toteutumisen.

53 Kantajat muistuttavat, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ensimmäinen oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe on tutkintavaihe, joka vaikuttaa paljolti mahdolliseen oikeudenkäyntivaiheeseen. Näin on ensiksikin siksi, että kuultuaan jäsenvaltiota komissio voi lopettaa menettelyn katsoessaan, että yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteita ei saadun selvityksen perusteella ole rikottu, ja toiseksi siksi, että puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi komission kanne yhteisöjen tuomioistuimessa ei voi sisältää väitteitä, joita ei ole esitetty ensimmäisessä vaiheessa.

54 Tästä seuraa, että menettelyssä, jossa pyritään määrittämään tosiseikat, on kantajien mukaan noudatettava kontradiktorisuuden periaatetta siinä mielessä, että kaikkien niiden, joiden etua väitetty yhteisön oikeuden loukkaus välittömästi koskee tai joihin tämä loukkaus välittömästi kohdistuu, on voitava osallistua tähän menettelyyn. Kantajat toteavat, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on aina tosiseikkojen määrittämistä koskeva menettely, jonka tarkoituksena on määrätä julkinen sanktio valtiolle sellaisten seikkojen johdosta, jotka eivät tässä tapauksessa ole salaisia ja jotka koskevat kantajia suoraan.

55 Kantajat katsovat, että yleisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus ei voi kattaa kaikkia EY 226 artiklan mukaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviä asiakirjoja eikä tämä poikkeus missään tapauksessa voi kattaa näitä asiakirjoja erotuksetta ja ilman, että se olisi kunkin asiakirjan osalta erityisesti perusteltu.

56 Kantajien mukaan vastaajan esittämä yleisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen tulkinta perustuu olettamaan jäsenvaltioiden ja komission välisten suhteiden ehdottomasta lojaalisuudesta ja luottamuksellisuudesta. Olettama Italian tasavallan lojaalisuudesta on selvästi kumoutunut, kun italialaiset syyttäjäviranomaiset ovat osittain vaatineet asian sillensä jättämistä erään kantajan tekemän rikosilmoituksen johdosta seuranneessa rikosoikeudenkäynnissä, jossa nämä viranomaiset näyttävät katsoneen, että MURST ja sen vastuuhenkilöt ovat laatineet vääriä lausuntoja, jotka Italian tasavalta on lähettänyt komissiolle.

57 Kantajat katsovat, että lojaalisuus- ja luottamuksellisuusolettama voi korkeintaan koskea toimia, joilla valmistellaan komission päätöstä aloittaa tai olla aloittamatta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Kantajat viittaavat komission 16.12.1997 päivättyyn lehdistötiedotteeseen ja toteavat, että tähän olettamaan ei voida vedota silloin, kun asiakirjapyyntö on esitetty tilanteessa, jossa päätös kyseisen menettelyn aloittamisesta on jo tehty ja julkaistu. Päätöksen julkisuuden vuoksi luottamuksellisuuden tarvetta ei enää ole.

58 Vastaaja muistuttaa, että yleisen edun turvaamista koskeva poikkeus kuuluu ensimmäiseen poikkeusten luokkaan ja että sillä on näin ollen pakottava luonne. Tässä tapauksessa komissiolla ei ole velvollisuutta punnita kysymyksessä olevia intressejä ennen tutustumisoikeuden epäämistä.

59 Vastaaja viittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-105/95, WWF UK vastaan komissio, 5.3.1997 antamaan tuomioon (Kok. 1997, s. II-313,

jäljempänä WWF-tuomio), jossa todettiin, että sellaiseen tutkintaan liittyvät asiakirjat, joka koskee jäsenvaltion mahdollista yhteisön oikeuden rikkomista ja joka voi johtaa EY 226 artiklan mukaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, kuuluvat yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen alaan, jotta ei haitattaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn moitteetonta kulkua eikä erityisesti sen tavoitetta eli sitä, että jäsenvaltiolla on tilaisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteita tai tilaisuus perustella kantansa, ja vastaaja toteaa, että sen laatimat neljä asiakirjaa ovat sellaiseen tutkintaan liittyviä asiakirjoja, joka voi johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Kysymys on virallisista huomautuksista ja perustelluista lausunnoista, joissa pääasiallisesti selostetaan komission suorittamien tutkinnan ja tarkastusten tulokset ja sen ja Italian tasavallan väliset yhteydenotot. Näin ollen vastaava luottamuksellisuusvaatimus koskee vastaajan mukaan näitä asiakirjoja. Koska kysymyksessä olevat neljä asiakirjaa koskevat sellaista tutkinnan vaihetta, joka voi johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, ja koska niihin siksi sovelletaan yhtä yleisen edun turvaamiseksi määrättyä poikkeusta, komissio on perustellusti evännyt riidanalaisella päätöksellään kantajilta oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin.

60 Vastaaja muistuttaa, että yleisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus on merkityksellinen myös toisesta syystä. Se toteaa, että kysymyksessä olevat asiakirjat laadittiin oikeudenkäyntiä varten, koska kesäkuussa 1999 Italian tasavaltaa vastaan nostettiin kanne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn nro 96/2208 yhteydessä. Tästä seuraa, että nämä asiakirjat kuuluvat käsitteen "jätetyt kirjelmät tai asiakirjat" alaan — näiden asiakirjojen ryhmään sovelletaan yleisen edun turvaamista koskevaa poikkeusta.

61 Vastaaja kiistää lisäksi kantajien väitteen, jonka mukaan henkilöillä, jotka tekevät komissiolle kantelun jäsenvaltioiden väitetyistä yhteisön oikeuden rikkomisista, pitäisi olla oikeus osallistua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.

62 Väitteestä, jonka mukaan yleisen edun turvaamista koskevaa poikkeusta ei pitäisi enää soveltaa tilanteessa, jossa jäsenvaltio on käyttäytynyt epälojaalisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, vastaaja

toteaa, että tällaiselle oletetulle rajoitukselle ei ole löydettävissä mitään perustetta, kun tarkastellaan tämän poikkeuksen tarkoitusta, ja että tämän alan oikeuskäytännössä ei myöskään ole tunnustettu tällaista rajoitusta. Luottamuksellisuusvelvollisuus sitoo komissiota ja suojaa kyseisen jäsenvaltion etuja riippumatta siitä, miten jäsenvaltio on toiminut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kuluessa. Komissio katsoo, että toisin kuin kantajat väittävät, ei ole osoitettu, että Italian tasavallan menettely jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä nro 96/2208 olisi ollut epälojaalia ja epäasianmukaista. Siltä osin kuin kysymys on siitä, että komissio julkisti aikomuksensa nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, komissio toteaa, että lehdistötiedotteessa ei julkaistu yksityiskohtaisia tietoja asianosaisten kannoista ja näin ollen se ei vaikuttanut kyseisen jäsenvaltion kanssa käytyjen keskustelujen vilpittömyyteen. Tämän osoittaa se, että keskustelut jatkuivat vielä lehdistötiedotteen julkaisemisen jälkeenkin.

63 Vastaaja lisää, että kanteen nostaminenkaan ei poista luottamuksellisuusvelvollisuutta. Se katsoo, että tarve luottamuksellisuuden turvaamiseen tutkinnan päättymisen jälkeenkin jatkuu erityisesti tapauksessa, jossa nostetaan kanne. Vastaajan mukaan peruste luottamuksellisuusvaatimukselle eli se, että kyseisellä jäsenvaltiolla on mahdollisuus noudattaa yhteisön oikeuden vaatimuksia tai tilanteen mukaan perustella kantansa välttääkseen jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin toteamisen, pysyy voimassa koko sen ajan, kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

64 On syytä muistuttaa, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom on säädös, jolla annetaan kansalaisille oikeus tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin (ks. erityisesti edellä 59 kohdassa mainittu WWF-tuomio, 55 kohta ja edellä 26 kohdassa mainittu Interporc I -tuomio, 46 kohta). Päätöksellä pyritään toimeenpanemaan se periaate, että yleisöllä olisi mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja, jotta toimielinten demokraattisuus ja yleisön luottamus hallintoon vahvistuisivat (edellä 26 kohdassa mainittu asia Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomion 66 kohta).

65 Komission päätöksessä 94/90/EHTY, EY, Euratom hyväksymiin käytännesääntöihin sisältyy kuitenkin kaksi ryhmää poikkeuksia siitä yleisperiaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oikeus tutustua komission asiakirjoihin. Ensimmäisen ryhmän, johon kuuluu poikkeus, johon komissio nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa vetoaa, sanamuoto on ehdoton, ja siinä todetaan seuraavaa: "Toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa [muun muassa] julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa)."

66 On muistettava, että poikkeuksia asiakirjajulkisuudesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti siten, ettei estetä sen pääperiaatteen soveltamista, jonka mukaan yleisöllä on oltava "mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission hallussa olevista asiakirjoista" (asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999, Kok. 1999, s. II-3217, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on todennut, että virallisten huomautusten ja perusteltujen lausuntojen luovuttaminen "voi vahingoittaa julkisen edun turvaamista ja erityisesti sitä tutkintaa, joka voi johtaa perustamissopimuksen 226 artiklan (aikaisemmin 169 artikla) mukaiseen menettelyyn". Tähän liittyen komissio vetoaa nimenomaan siihen seikkaan, että "jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tutkinta edellyttää vilpitöntä yhteistyötä ja vastavuoroisen luottamuksellisuuden ilmapiiriä komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä, jotta nämä kaksi asianosaista voivat ryhtyä neuvotteluihin päästäkseen nopeaan ratkaisuun". Komissio lisää, että "näiden vireillä olevaan asiaan — — liittyvien asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa toista käytännesäännöissä mainittua yleistä etua eli asian moitteetonta käsittelyä tuomioistuimessa. Se voi vaikuttaa kysymyksessä olevan asian asianosaisten etuihin ja loukata niitä erityissääntöjä, jotka koskevat asiakirjojen esittämistä näissä menettelyissä".

68 Käsiteltävänä olevassa asiassa pyydetyt asiakirjat ovat virallisia huomautuksia ja perusteltuja lausuntoja, jotka on laadittu komission suorittamien tutkinnan ja tarkastuksien yhteydessä. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut WWF-tuomiossa (edellä 59 kohdassa mainittu tuomio, 63 kohta),

jäsenvaltioilla on oikeus odottaa komissiolta luottamuksellisuutta tällaisen tutkinnan aikana, joka voi mahdollisesti johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Tämä luottamuksellisuuden vaatimus säilyy vielä senkin jälkeen, kun asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska ei voida poissulkea sitä, että komission ja kyseisen jäsenvaltion väliset neuvottelut, joilla pyritään siihen, että jäsenvaltio noudattaa vapaaehtoisesti perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteitaan, voivat jatkua oikeudenkäyntimenettelyn aikana ja aina siihen asti, kun yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomionsa. Tämän tavoitteen turvaaminen, eli komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen kiistan sovinnollinen ratkaiseminen ennen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota, oikeuttaa päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom ensimmäiseen poikkeusten ryhmään kuuluvan, tarkastus- ja tutkintatoimiin ja oikeudenkäynteihin liittyvän yleisen edun turvaamisen perusteella epäämän oikeuden tutustua viralliisiin huomautuksiin ja perusteltuihin lausuntoihin, jotka on laadittu EY 226 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä.

69 Komissio on siis lainmukaisesti kieltäytynyt luovuttamasta kysymyksessä olevia asiakirjoja sillä perusteella, että niiden luovuttaminen voisi vahingoittaa yleistä etua.

70 Kantajien väitteestä, jonka mukaan EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä, jolla pyritään määrittämään yhteisön oikeuden rikkomiseen liittyvät tosiseikat, olisi noudatettava kontradiktorista periaatetta, on todettava, että yksityiset eivät ole jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan menettelyn asianosaisia eivätkä he siis voi vedota niihin puolustautumisoikeuksiin, jotka edellyttäisivät kontradiktorisen periaatteen noudattamista.

71 Kantajien väitteestä, jonka mukaan luottamuksellisuusvaatimus menettää merkityksensä tilanteessa, jossa jäsenvaltio on toiminut epälojaalisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, on huomattava ensiksikin, että kantajat eivät ole osoittaneet, että kysymyksessä oleva jäsenvaltio olisi menetellyt epälojaalisti. Lisäksi, kuten komissio on korostanut kirjelmissään, luottamuksellisuusvelvollisuus koskee tätä toimielintä, eikä siihen voi vaikuttaa jonkin jäsenvaltion väitetty menettely.

72 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toinen kanneperuste on myös hylättävä.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan EY 253 artiklaa on rikottu

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

73 Kantajat katsovat, että komission suppeilla perusteluilla, jotka se on esittänyt asiakirjapyynnön hylkäämisen tueksi, ei ole normatiivista perustaa ja ne merkitsevät sitä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt toteutetaan ehdottomasti salassa. Tältä osin kantajat korostavat, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kieltäytyminen asiakirjan luovuttamisesta on perusteltava riittävästi ja perusteluihin on sisällyttävä vastakkaisten intressien punninta.

74 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen perustelut koostuvat kantajien mukaan vain yleisistä ja epätäsmällisistä viittauksista sovellettaviin säännöksiin, eikä perusteluissa viitata konkreettisiin ja erityisiin olosuhteisiin eikä tehdä eroa eri asiakirjojen välillä sen mukaan, mihin poikkeusryhmään ne kuuluvat. Lisäksi, ennen kuin komissio kieltäytyi luovuttamasta Italian valtion laatimia asiakirjoja, sen olisi pitänyt tutkia, olisiko asiakirjat kansallisen säännöstön mukaan voitu luovuttaa.

75 Vastaaja korostaa, että EY 253 artiklan noudattamiseksi riittää, että päätöksessä, jolla kieltäydytään luovuttamasta asiakirjoja, yksilöidään kieltäytymisperusteet asiakirjaryhmittäin. Se lisää, että laatijasäännön soveltamiseen nojautuva perustelu sille, että se kieltäytyi luovuttamasta Italian viranomaisten laatimia asiakirjoja, joiden katsottiin kuuluvan samaan ryhmään, on selvä,

yksityiskohtainen ja aivan konkreettinen. Komission laatimien asiakirjojen osalta päätöksessä täsmennetään selvästi ja asianmukaisesti ne syyt, joiden vuoksi nämä asiakirjat kuuluvat yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen alaan. Yhteinen perustelu on riittävä, kun otetaan huomioon, että asiakirjoilla on samat ominaisuudet ja ne siksi kuuluvat samaan ryhmään.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

76 Italian viranomaisten laatimien asiakirjojen osalta on todettava, että ne on tutkittu yksitellen ja että kunkin luovuttamisesta kieltäytymiselle on sama peruste. On siis johdonmukaista, että riidanalainen päätös sisältää yhden, kaikille näille asiakirjoille yhteisen perustelun luovuttamisesta kieltäytymiselle.

77 Komissio on perustellut riidanalaisen päätöksen viittaamalla laatijasääntöön ja toteamalla, että tämän säännön perusteella kantajien pyyntö on perusteeton, koska pyydetyt asiakirjat ovat kolmannen laatimia. Tällainen perustelu on siinä määrin selvä, että ne, joita asia koskee, saavat tietää, miksi komissio ei ole luovuttanut niille kyseisiä asiakirjoja, ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tutkia riidanalaisen päätöksen laillisuuden (edellä 47 kohdassa mainittu asiassa JT's Corporation v. komissio annettu tuomio, 67 kohta).

78 Komission laatimien asiakirjojen osalta siitä, että käyttäytymissäännöissä verbiä "voida" käytetään konditionaalin preesensissä, seuraa, että osoittaakseen, että tiettyjen asiakirjojen luovuttamisesta voisi aiheutua haittaa yleisen edun turvaamiselle, komissiolla on velvollisuus tutkia jokaisen pyydetyn asiakirjan osalta, onko sen luovuttaminen komission käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen todella omiaan aiheuttamaan haittaa jollekin niistä yleisen edun aspekteista, jotka on turvattu ensimmäisessä poikkeusten ryhmässä (edellä 26 kohdassa mainittu asia Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomion 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut WWF-tuomiossa (mainittu edellä 59 kohdassa, 64 kohta), komissio ei voi vedota pelkästään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollisuuteen perustellakseen yleisen edun turvaamisella sen, ettei se luovuta mitään kansalaisen pyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että komission on osoitettava vähintäänkin asiakirjaryhmittäin ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että sille osoitetussa pyynnössä mainitut asiakirjat liittyvät mahdolliseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, ja sen on täsmennettävä, mistä kyseisissä asiakirjoissa on kysymys, ja erityisesti, koskevatko ne tutkinta- ja tarkastustoimia, joita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen edellyttää.

80 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on todettava, että komissio on suorittanut tällaisen tutkimuksen. Kuten edellä 67 kohdasta ilmenee, komissio on esittänyt riidanalaisessa päätöksessä ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että virallisten huomautusten ja perusteltujen lausuntojen luovuttaminen voisi vahingoittaa yleistä etua.

81 Edellä esitetystä seuraa, että myös kolmas kanneperuste ja näin ollen koko kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

82 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, heidän on vastattava omista kuluistaan ja korvattava vastaajan oikeudenkäyntikulut, koska vastaaja on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja heidät velvoitetaan korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut.**

Mengozzi García-Valdecasas Tiili

Moura Ramos Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä joulukuuta 2001.

H. Jung P. Mengozzi

kirjaaja laajennetun neljännen jaoston puheenjohtaja