JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

29 päivänä marraskuuta 2007 [1]

1. Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä oleva asia liittyy kahteen valitukseen, jotka ovat tehneet Ruotsin kuningaskunta ja Maurizio Turco Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Turco vastaan neuvosto 23.11.2004 antamasta tuomiosta (jäljempänä valitusten kohteena oleva tuomio), [2] jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kumoamiskanteen, jonka Turco oli nostanut 19.12.2002 tehdystä Euroopan unionin neuvoston päätöksestä evätä Turcolta oikeus tutustua direktiiviehdotusta koskevaan oikeudellisen yksikön lausuntoon.

2. Valittajat ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle tekemiensä valitusten tueksi valitusperusteita, joissa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa sen luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen ulottuvuuteen ja soveltamiseen, joka asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [3] 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla suojaa oikeudellista neuvonantoa.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Asia T-84/03 (Kok. 2004, s. II-4061).

3 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 145, s. 43).

I Valitusten kohde

A *Sovellettavat oikeussäännöt*

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

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

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

4. Neuvosto antoi asetuksen N:o 1049/2001 EY 255 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseisen asetuksen johdanto-osan 3, 4, 6 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) – – Tässä asetuksessa kootaan yhteen toimielinten jo aiemmin tekemät aloitteet, joiden tarkoituksena on ollut parantaa päätöksentekomenettelyjen avoimuutta.

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

– –

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

– –

(11) Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään. – –”

5. Asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan a alakohdan mukaan asetuksen tarkoituksena on ”määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”.

6. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin ”tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”.

7. Asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Poikkeukset”, säädetään seuraavaa:

”– –

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

– –

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa

– –

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

7. Edellä 1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan. – –”

B *Tosiseikat*

8. Turco pyysi 22.10.2002 neuvostolta oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka olivat oikeus- ja sisäasioiden neuvoston Luxemburgissa 14. ja 15.10.2002 pitämän kokouksen esityslistalla ja joihin kuului neuvoston oikeudellisen yksikön asiakirjanumerolla 9077/02 antama lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi, jolla vahvistetaan vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa.

9. Neuvosto epäsi häneltä 5.11.2002 asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla oikeuden tutustua kyseiseen lausuntoon sen nojalla, että ”tämän asiakirjan paljastaminen – sen sisältö huomioon ottaen – voisi vahingoittaa –– neuvoston sisäisten oikeudellisten lausuntojen suojaa” ja että ”koska ei ole mitään erityistä syytä, mikä osoittaisi, että tämän asiakirjan paljastamiseen liittyisi pakottava yleinen etu, neuvoston pääsihteeristö päätyi eri intressejä punnittuaan siihen, että sisäisten oikeudellisten lausuntojen suojaamisen intressi on etusijalla yleiseen etuun nähden”.

10. Turco teki 22.11.2002 uudistetun hakemuksen, koska hän katsoi, että neuvosto oli soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia yleisön oikeuteen tutustua toimielinten asiakirjoihin ja että demokratian ja kansalaisten lainsäädäntöprosessiin osallistumisen periaate ovat sellaisia ylivoimaisia yleisiä etuja, joiden nojalla neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon sisältämien tietojen ilmaiseminen on perusteltua.

11. Neuvosto päätti 19.12.2002 tekemällään päätöksellä antaa Turcolle tilaisuuden tutustua kyseisen lausunnon johdantokappaleeseen, jonka mukaan lausunto sisältää neuvoston oikeudellisen yksikön neuvoja kysymyksestä, joka koskee yhteisön toimivaltaa kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn osalta. Muilta osin se kieltäytyi tarkistamasta kantaansa. Se perusteli epäämisen vahvistavaa päätöstään sillä, että sen oikeudellisen yksikön riippumattomat lausunnot tarvitsevat erityisen suojan, sillä ne ovat sille tärkeitä välineitä, joiden avulla se voi olla varma toimiensa yhdenmukaisuudesta yhteisön lainsäädännön kanssa ja joiden avulla se voi edistää keskustelua asiaan liittyvistä oikeudellisista näkökohdista. Lisäksi niiden paljastamisesta voisi sen mukaan olla seurauksena epävarmuus näiden lausuntojen jälkeen hyväksyttyjen lainsäädäntötoimien lainmukaisuudesta, mikä olisi omiaan heikentämään niiden nauttimaa lainmukaisuusolettamaa ja voisi näin ollen vaarantaa oikeusvarmuuden ja yhteisön oikeusjärjestyksen vakauden. Turcon perusteenaan käyttämä ylivoimainen yleinen etu ei synny neuvoston mukaan pelkästään siitä, että kyseisten lainsäädäntömenettelyn yhteydessä annettujen lausuntojen paljastaminen lisää päätösmenettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta; samoin voitaisiin itse asiassa sanoa kaikista neuvoston oikeudellisen yksikön kirjallisista mielipiteistä tai vastaavista asiakirjoista, mikä johtaisi siihen, että neuvoston olisi käytännössä mahdotonta evätä oikeutta tutustua niihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla, ja tekisi tämän säännöksen siten tarpeettomaksi.

12. Turco nosti 19.12.2002 tehtyä neuvoston päätöstä koskevan kumoamiskanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 28.2.2003 toimittamallaan kannekirjelmällä.

C Valitusten kohteena oleva tuomio

13. Ainoa kanneperuste, jonka kantaja esitti kumoamiskanteen vaatimusten tueksi, oli

asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan rikkominen, jonka tueksi hän esitti kolme argumenttia.

14. Ensisijaisesti hän väitti, että oikeusperustan osalta oli tapahtunut virhe, koska lainsäädäntöehdotusten tutkimisen yhteydessä laaditut oikeudelliset lausunnot kuuluvat kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa eivätkä 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen piiriin; viimeksi mainittu kohta kattaa ainoastaan oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laaditut oikeudelliset lausunnot. Tämä kantajan puoltama tulkinta ei vakuuttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta, joka katsoi, että se on ristiriidassa tekstin sanamuodon kanssa, joka ei sisällä tällaista rajoitusta, ja että se tekisi merkityksettömäksi oikeudellista neuvonantoa koskevan maininnan asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten joukossa, kun kerran yhteisön lainsäätäjä on tahtonut asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa vakiinnuttaa oikeudenkäyntimenettelyihin liittymätöntä oikeudellista neuvonantoa koskevan poikkeuksen. Neuvoston oikeudellisen yksikön oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laatimat lausunnot kuuluvat jo nyt tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevan poikkeuksen piiriin. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että neuvosto oli voinut perustellusti nojautua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuun oikeudellista neuvonantoa koskevaan poikkeukseen päättääkseen, pitääkö sen myöntää kantajalle oikeus tutustua sen oikeudellisen yksikön kyseiseen lausuntoon.

15. Toissijaisesti kantaja vetosi kyseisen 4 artiklan 2 kohdan virheelliseen soveltamiseen. Kantajan mukaan neuvosto oli arvioinut virheellisesti, että kaikille sen oikeudellisen yksikön antamille lausunnoille on myönnettävä oikeudelliselle neuvonannolle kyseisessä säännöksessä taattu luottamuksellisuuden suoja; kantajan mukaan luokittelu ei tule todellakaan kyseeseen, vaan poikkeuksen soveltamista koskeva kannanotto edellyttää kunkin oikeudellisen lausunnon konkreettista ja tapauskohtaista tarkastelua. Kantaja kiisti myös kyseisen oikeudellisen lausunnon suojan tarpeen, jonka neuvosto toi esiin riidanalaisessa päätöksessä. Ensimmäiseen kohtaan antamassaan vastauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei se, että kyseinen asiakirja on oikeudellinen lausunto, yksinään riitä perusteeksi sille, että oikeutta tutustua asiakirjoihin ei anneta, sillä neuvoston tehtävänä on arvioida kussakin yksittäistapauksessa, kuuluvatko pyydetyt asiakirjat todellakin asetuksessa N:o 1049/2001 vahvistettujen poikkeusten soveltamisalaan. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan perustelut, jotka neuvosto oli esittänyt kieltäytymiselleen antaa Turcolle kyseinen oikeudellinen lausunto kokonaisuudessaan, vaikuttavat koskevan kaikkia sen oikeudellisen yksikön lausuntoja, jotka koskevat lainsäädäntötoimia, eivätkä pelkästään kyseistä oikeudellista lausuntoa. Kantajan esittämät perustelut hylättiin kuitenkin kahdesta seuraavasta syystä: ensinnäkin perustelujen yleisluonteisuus oli perusteltua sen vuoksi, että lisätietojen, jotka viittaisivat erityisesti kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon sisältöön, esiintuominen olisi tehnyt tyhjäksi kyseisen poikkeuksen tarkoituksen; se, että neuvosto suostui lopulta antamaan tilaisuuden tutustua kyseisen lausunnon johdantokappaleeseen, osoittaa, että se oli tutkinut kyseisen kappaleen sisällön ennen asiakirjapyyntöä koskevan kantansa ilmoittamista. Kyseisen oikeudellisen lausunnon suojan tarpeen, johon neuvosto vetosi, kiistämisen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin torjui ajatuksen arviointivirheestä sen perusteella, että tällaisen lausunnon paljastaminen toisaalta saattaisi julkisiksi neuvoston sisäiset keskustelut siitä

kysymyksestä, onko lainsäädäntötoimi, jota lausunto koskee, laillinen, ja ”näiden asiakirjojen erityinen luonne huomioon ottaen” aiheuttaisi siten epäilyksiä kyseisestä laillisuudesta ja toisaalta asettaisi kyseenalaiseksi neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen riippumattomuuden.

16. Lopuksi kantaja moitti neuvostoa siitä, ettei se ollut tarkistanut sellaisen erityisesti päätöksentekomenettelyn avoimuuteen ja avoimuuden ja kansanvallan periaatteisiin liittyvän ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, jonka nojalla yleisön oikeus tutustua lainsäädäntöaloitteisiin liittyviin oikeudellisiin lausuntoihin olisi perusteltu. Myös tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin torjui ajatuksen arviointivirheestä esittämällä kaksi näkökohtaa. Koska läpinäkyvyyden, avoimuuden ja kansanvallan periaatteet ovat kaikkien asetuksen N:o 1049/2001 säännösten taustalla, asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ylivoimaisen yleisen edun on periaatteessa oltava erillinen niistä tai ainakin – mitä ei ollut tehty esillä olevassa asiassa – hakijan olisi näytettävä toteen, että kyseessä olevaan tapaukseen liittyvät erityisolosuhteet huomioon ottaen näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen on niin tärkeää, että se ylittää riidanalaisen asiakirjan suojan tarpeen. Lisäksi hakijan, joka aikoo vedota sellaiseen ylivoimaiseen yleiseen etuun, joka voisi oikeuttaa oikeudellisen lausunnon sisältämien tietojen ilmaisemisen, on tuotava se esiin pyyntönsä yhteydessä, jotta toimielin ottaisi kantaa asiaan, vaikka toimielin voi itsekin yksilöidä tällaisen ylivoimaisen yleisen edun.

17. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei hyväksynyt mitään kantajan esittämistä argumenteista, se hylkäsi 23.11.2004 antamallaan tuomiolla kumoamiskanteen, joka koski neuvoston kieltäytymistä antaa oikeus tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon.

II Valitusten tarkastelu

18. Tästä tuomiosta Ruotsin kuningaskunta ja Turco valittivat yhteisöjen tuomioistuimeen. Valittajat kyseenalaistavat valitusperusteillaan pääpiirteissään perustelut, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käytti ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjen argumenttien torjumiseksi. Turco vetoaa ensisijaisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan virheelliseen tulkintaan; sen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, että lainsäädäntöehdotuksia koskevat oikeudelliset lausunnot voivat kuulua kyseisen säännöksen soveltamisalaan, vaikka sellaisiin lausuntoihin voidaan soveltaa vain kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohtaa. Toissijaisesti Turco ja Ruotsin hallitus väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa virheellisesti arvioidessaan, että lainsäädäntöehdotuksia koskevat neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnot kuuluvat luonteensa puolesta tässä säännöksessä tarkoitetun oikeudellista neuvonantoa koskevan poikkeuksen piiriin. Kolmanneksi valittajat moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta sellaisen ylivoimaisen yleisen edun väärästä tulkinnasta ja virheellisestä soveltamisesta, joka voisi oikeuttaa sellaisen asiakirjan, joka pääsääntöisesti kuuluu oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen piiriin, sisältämien tietojen ilmaisemisen.

19. Ennen näiden perusteiden yksityiskohtaista käsittelyä minun on otettava lyhyesti kantaa kahteen viimeiseen Turcon esiin ottamaan asiaan. Turco moittii ensin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta. Toteamalla, että oikeus

tutustua oikeudelliseen lausuntoon voidaan evätä sen perusteella, että tietojen antaminen lausunnon sisällöstä saattaa aiheuttaa epäilyksiä sen lainsäädäntötoimen, jota lausunto koskee, laillisuudesta,[4] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sen mukaan asettanut etusijalle vakaan mutta säännönvastaisuuksille perustuvan oikeusjärjestyksen näkökulman. Tätä perustelua ei voida tietenkään hyväksyä. Kantajan kyseenalaistamilla perusteluilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkoittanut vaaraa, että neuvoston oikeudellisen yksikön subjektiivisen näkemyksen, joka koskee lainsäädäntötoimen laillisuutta, paljastaminen voi johtaa ajankohtaan nähden asiaankuulumattomaan riitaan. Mainittu näkemys ei tarkoita, että siinä tarkoitettu lainsäädäntötoimi olisi lainvastainen. Oikeudellisen yksikön tehtävänä on ainoastaan avustaa neuvostoa sen arvioidessa ennakkoon toimen laillisuutta; sen tehtävänä ei ole ratkaista kyseisen toimielimen antamien toimien laillisuutta. Ainoastaan yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen ottamaan oikeusvoimaisesti kantaa tähän kysymykseen. Se on sitä paitsi syy, jonka vuoksi neuvostolla on täysi oikeus olla välittämättä oikeudellisen yksikkönsä kielteisestä lausunnosta, vaikkakin olisi poliittisesti arveluttavampaa tehdä niin, jos lausunto julkaistaisiin. Paradoksaalista kyllä, ja kuten neuvosto perustellusti toteaa, sen oikeudellisen yksikön lausuntojen julkistaminen saattaa vahingoittaa sitä riippumattomuutta ja vilpittömyyttä, joita yksikkö noudattaa antaessaan lausuntoja, ja näin ollen heikentää sitä hyötyä, jonka toimielin voi saada lausunnosta arvioidessaan ennakkoon toimen laillisuutta.

20. Lisäksi Turco moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta perustelujen riittämättömyydestä, koska se ei ole vastannut tiettyihin Turcon väitteisiin, jotka koskevat neuvoston oikeudellisen yksikön riippumattomuutta. Ottaakseen kantaa oikeudellista neuvonantoa koskevan poikkeuksen soveltamiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvinnut ottaa kantaa kyseisen oikeudellisen yksikön tai sen jäsenten riippumattomuuteen vaan siihen, missä määrin tietojen antaminen sen oikeudellisten lausuntojen sisällöstä saattaa vaikuttaa siihen riippumattomuuteen, toisin sanoen vilpittömyyteen, jota noudattaen sen oletetaan antavan lausunnot. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki tämän arvioiden, että ”oikeudellisen yksikön lausuntojen riippumattomuus” voi olla lausuntojen luovuttamisen epäämisen peruste.[5] Sitä ei voida pätevästi moittia siitä, ettei se kyseisen arvioinnin suorittaessaan käsitellyt kantajan väitettä, jonka mukaan tietojen antaminen oikeudellisen yksikön lausuntojen sisällöstä auttaisi suojaamaan neuvoston oikeudellista yksikköä ulkopuolisilta laittomilta vaikutteilta, koska kantaja ei ollut antanut väitteensä tueksi minkäänlaista selitystä, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti korostanut.[6] Huomautettakoon tässä yhteydessä, että ”ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle asetetun velvollisuuden, jonka mukaan sen on perusteltava päätöksensä, ei voida katsoa edellyttävän sitä, että sen olisi vastattava yksityiskohtaisesti kaikkiin asian osapuolen esittämiin väitteisiin varsinkaan silloin, kun nämä väitteet eivät ole riittävän selviä ja täsmällisiä”.[7]

21. Tarkastelen seuraavaksi hakijoiden esittämien perusteiden olennaista osaa. Valitusten tutkimisen selkiyttämiseksi en tarkastele perusteita yksitellen, vaan esitän analyysini kahdessa osassa. Tarkastelen ensin sitä, kuuluvatko neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntöehdotuksia koskevat oikeudelliset lausunnot asetuksen N:o 1049/2001 4

4 – Ks. valituksen kohteena olevan tuomion 78 kohta.

5 – Valituksen kohteena olevan tuomion 79 kohta.

6 – Ibidem.

7 – Asia C-197/99 P, Belgia v. komissio, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8461, 81 kohta) ja asia C-404/04 P, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 11.1.2007, 90 kohta.

artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa vai kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen piiriin. Tämän jälkeen tarkastelen sitä tapaa, jolla 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa on sovellettava.

A *Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan soveltamisala*

22. Kattaako asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeudelliseen neuvonantoon sovellettava asiakirjajulkisuutta koskeva poikkeus ainoastaan oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä annetut oikeudelliset lausunnot? Tämä on Turcon näkemys asiasta. Hänen mukaansa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen tehnyt oikeudellisen virheen pitäessään lainmukaisena sitä, että neuvosto epäsi tämän säännöksen perusteella häneltä oikeuden tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön laatimaan oikeudelliseen lausuntoon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetusta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi. Oikeus tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön laatimiin lainsäädäntöehdotuksia koskeviin oikeudellisiin lausuntoihin voidaan Turcon mukaan evätä ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan nojalla.

23. Nämä väitteet voidaan osoittaa perusteettomiksi. Yhdyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemykseen siitä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan sanamuoto, tähän säännökseen sisältyvän oikeudellista neuvonantoa koskevan maininnan alkuperä ja kyseisen maininnan tehokas vaikutus puhuvat sen puolesta, ettei poikkeuksella tarkoiteta (yksinomaan) oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laadittujen oikeudellisten lausuntojen suojaa.

24. Tarkasteltakoon ensin kirjaimellista tulkintaa. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan sanamuoto sisältää ”oikeudellisen neuvonannon” suojaa koskevan yleisen maininnan. Käytetyn sanamuodon perusteella ei voida päätellä, että säännöksessä tarkoitettaisiin ainoastaan oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä oikeudellisia lausuntoja, kuten olisi pääteltävissä seuraavanlaisista sanamuodoista: ”tuomioistuinkäsittely ja erityisesti oikeudellinen neuvonanto” tai ”tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä annettu oikeudellinen neuvonanto”. Erotusta ei tarvitse tehdä, koska lainsäätäjäkään ei tee sitä. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy tosin ilmi, että poikkeuksia periaatteeseen, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, on tulkittava ja sovellettava suppeasti.[8] Turco päättelee sen perusteella, että oikeus tutustua toimielinten oikeudellisten yksiköiden lainsäädäntöehdotuksista antamiin oikeudellisiin lausuntoihin voidaan evätä ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun rajoitetumman poikkeuksen nojalla. Viimeksi mainittua voidaan soveltaa ainoastaan tapauksissa, joissa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen ”vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”, kun taas 4 artiklan 2 kohdan mukaan oikeus tutustua asiakirjaan evätään, jos sen

8 – Ks. äskettäin asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok. 2007, s. I-1233, 63 kohta) ja asia T-36/04, API v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok. 2007, s. II-3201, 53 kohta).

sisältämien tietojen ilmaiseminen ”vahingoittaisi –– oikeudellisen neuvonannon suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä” kyseisen asiakirjan ilmaisemista. Valittaja esittää tämän päätelmän tueksi myös teleologisia näkökohtia, jotka liittyvät kyseisen asetuksen kuudenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan ”laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä”. Poikkeusten suppeaa tulkintaa ja asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden laajaa tulkintaa koskevia periaatteita sovelletaan kuitenkin ainoastaan, kun tulkinnalle on tarvetta. Selvää sääntöä ei tarvitse tulkita. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti korostanut, [9] ilmaisuun ”oikeudellinen neuvonanto” ei liity mitään tulkintavaikeuksia.

25. Tämän asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan sanamuotoon perustuvan tuloksen vahvistavat säännöksessä olevan ilmaisun ”oikeudellinen neuvonanto” historiasta saamamme opetukset. Säädöksissä, joissa säädettiin oikeudesta tutustua asiakirjoihin ennen asetusta N:o 1049/2001, säädettiin nimenomaisesti luottamuksellisuuden nojalla sovellettavasta poikkeuksesta, jota sovellettiin ainoastaan tuomioistuinkäsittelyn turvaamiseksi, ei toimielinten oikeudellisiin lausuntoihin. [10] Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä on tahtonut asetuksessa N:o 1049/2001 vakiinnuttaa poikkeuksen, joka koskee oikeudenkäyntimenettelyihin liittymätöntä oikeudellista neuvonantoa.

26. Jotta tällä oikeudellista neuvonantoa koskevalla nimenomaisella maininnalla olisi tehokas vaikutus, on katsottava, ettei se koske yksinomaan oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laadittuja oikeudellisia lausuntoja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi ennen asetuksen N:o 1049/2001 voimaantuloa annetun asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön yhteydessä, että tuomioistuinkäsittelyn suoja ei tarkoita ”pelkästään jätettyjä kirjelmiä tai asiakirjoja taikka vireillä olevien asioiden oikeudenkäyntejä varten tehtyyn selvittämistyöhön liittyviä sisäisiä asiakirjoja, vaan myös kyseisen pääosaston ja oikeudellisen yksikön tai asianajotoimiston välistä asiaan liittyvää kirjeenvaihtoa”. [11] Ilmaisun ”tuomioistuinkäsittelyt” tästä merkityksestä ei ole syytä poiketa asetuksen N:o 1049/2001 [12] muodostaman uuden normatiivisen välineen yhteydessä. Ilmaisu ”oikeudellinen neuvonanto” on nimittäin sisällytetty kyseiseen asetukseen sen oikeuskäytännön mukaisen merkityksen tuntien.

27. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut, [13] sen vuoksi, että oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laaditut oikeudelliset lausunnot kuuluvat jo nyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun tuomioistuinkäsittelyjen suojaa koskevan poikkeuksen piiriin, samassa säännöksessä olevalla maininnalla oikeudellisesta neuvonannosta on näin ollen välttämättä eri ulottuvuus, ja käsite kattaa välttämättä

9 – Valituksen kohteena olevan tuomion 61 kohta.

10 – Ks. tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat 6.12.1993 annetut käytännesäännöt (93/730/EY) (EYVL L 340, s. 41); 20.12.1993 tehty neuvoston päätös 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43); 8.2.1994 tehty komission päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58) ja 10.7.1997 tehty Euroopan parlamentin päätös 97/632/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 263, s. 27).

11 – Asia T-92/98, Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999 (Kok. 1999, s. II-3521, 41 kohta).

12 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sitä paitsi nimenomaisesti todennut tältä osin näin: ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiot yhdistetyissä asioissa T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006 (Kok. 2006, s. II-2023, 89 kohta) ja em. asiassa API v. komissio, tuomion 60 kohta.

13 – Valituksen kohteena olevan tuomion 65 kohta.

toimielinten yksiköiden lainsäädäntöehdotuksista antamat oikeudelliset lausunnot.

28. Turco väittää kuitenkin, että ”oikeudellista neuvonantoa” koskeva maininta on sisällytetty asetukseen N:o 1049/2001 yksinomaan tuomioistuinkäsittelyjen suojaa, sellaisena kuin se ymmärretään asiaan Interporc vastaan komissio perustuvassa oikeuskäytännössä, koskevan poikkeuksen ulottuvuuden täsmentämiseksi. Jos asia olisi näin, kyseisen asetuksen laatijat olisivat epäilemättä käyttäneet jotain muuta edellä esitetyn kaltaista sanamuotoa, kuten ”tuomioistuinkäsittely ja erityisesti oikeudellinen neuvonanto”. Lisäksi asetuksen N:o 1049/2001 valmistelutyöt osoittavat tämän väitteen vääräksi. Valmistelutyöt osoittavat selvästi, ettei ”tuomioistuinkäsittelyä” ja ”oikeudellista neuvonantoa” ole tarkoitus kytkeä toisiinsa, vaan että viimeksi mainittu ilmaus on sisällytetty asetukseen tarkoituksena vahvistaa tuomioistuimen tulkinta asetuksen sanamuodossa;[14] lainsäädäntöehdotuksia koskevien toimielinten oikeudellisten yksiköiden lausuntojen luottamuksellisuuden suojelemiseksi oikeuskäytännössä oli lisätty asiakirjallisuutta sääntelevissä tuolloin voimassa olleissa normatiivisissa välineissä nimenomaisesti tarkoitettuihin yleisen edun luokkiin ”yhteisön oikeuden vakaus” ja ”toimielinten toiminnan moitteeton sujuminen”.[15] Kuten neuvosto on huomauttanut, komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa säädettiin kahdesta erillisestä poikkeuksesta, jotka liittyivät ”yhteisön oikeusjärjestelmän vakauteen” ja ”oikeudelliseen menettelyyn”.[16] Ensin mainittu oli tämän jälkeen muotoiltu uudelleen siten, että se käsittää toimielinten mahdollisuuden pyytää lausunto oikeudellisilta yksiköiltään,[17] ja lainsäädäntöä koskevan keskustelun jälkeen sanamuotoa lopuksi lyhennettiin ja täsmennettiin sellaiseksi kuin se on asetuksessa N:o 1049/2001.[18]

B *Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan soveltaminen*

29. Lähtien siitä, että 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu luottamuksellisuuden nojalla sovellettava poikkeus kattaa lainsäädäntöehdotuksia koskevat toimielinten oikeudelliset lausunnot, valittajat moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on soveltanut poikkeusta laajasti, mikä on vastoin sitä periaatetta, jonka mukaan toimielimen hallussa olevista asiakirjoista on voitava saada mahdollisimman laajalti tietoja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nimittäin ensiksikin katsoi, että kaikki oikeudelliset lausunnot kuuluvat luonteensa puolesta tämän poikkeuksen tarjoaman suojan piiriin. Toiseksi se rajoitti liikaa sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloon, jonka nojalla pyydetyn oikeudellisen lausunnon

14 – Ks. asia T-610/97 R, Carlsen ym. v. neuvosto, määräys 3.3.1998 (Kok. 1998, s. II-485).

15 – Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin perustellusti katsottu asiassa Carlsen annetun ratkaisun toistuvan tässä: ks. erityisesti De Leeuw, M. E., ”The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *ELR*, nide 28 (2003), nro 3, s. 324, 334 ja Peers, S., ”The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *YEL*, 2002, s. 385, 400.

16 – Ehdotus 2000/C 177 E/10 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista (EYVL 2000, C 177 E, s. 70).

17 – Puheenjohtajavaltio Ranskan joulukuussa 2000 laatima kompromissiehdotus (asiakirja nro 14938/00, annettu 22.12.2000).

18 – Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista (KOM(2001) 299 lopullinen, EYVL 2001, C 204 E, s. 165).

sisältämien tietojen ilmaiseminen on perusteltua, liittyvän poikkeuksen ulottuvuutta. Tarkastelen näitä kahta kohtaa peräkkäin.

30. Tehtävä vaikuttaa vaikealta. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta saattaa kuulua niihin säännöksiin, joiden soveltaminen osoittautuu mahdottomaksi. Lainsäätäjä on pyrkinyt sisällyttämään samaan säännökseen kaksi keskenään täysin ristiriitaista ja vaikeasti yhteen sovitettavaa normia, mikä tuo vastustamattomasti mieleen sen, mitä Elisabeth Taylor sanoi Paul Newmanille Tennessee Williamsin näytelmään perustuvassa elokuvassa Kissa kuumalla katolla: ”I'm not living with you. We occupy the same cage, that's all”. Yhteisöjen tuomioistuin voi ainoastaan yrittää hieman lievittää yhteiselon epämukavuutta tässä normatiivisessa ”häkissä”.

1. Oikeudellisiin lausuntoihin luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen tapauskohtainen soveltaminen

31. Kahden valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti katsonut oikeudellisten lausuntojen luottamuksellisuuden yleisen tarpeen olemassaolon johtavan siihen, että oikeudelliset lausunnot suljetaan asiakirjaryhmänä pois asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden piiristä. Valittajien mukaan se on näin tekemällä kieltänyt tapauskohtaisen ja konkreettisen tarkastelun tarpeen, vaikka tutustumispyyntö voidaan evätä vain kunkin pyydetyn asiakirjan sisällön perusteella. Tätä väitettä ei voida hyväksyä, sillä se perustuu osittain valitusten kohteena olevan tuomion virheelliseen tulkintaan ja osittain oikeudellista neuvonantoa koskevan poikkeuksen ulottuvuuden virheelliseen ymmärtämiseen.

a) Tapauskohtaisen tarkastelun periaate

32. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy todellakin ilmi, että asiakirjoja koskeva tutustumispyyntö voidaan evätä vasta, kun kukin pyydetty asiakirja on arvioitu ottamalla huomioon siinä esitetyt tiedot sen määrittämiseksi, vahingoittaisiko asiakirjan luovuttaminen todella luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen piiriin kuuluvaa yleistä etua. Tämän konkreettisen ja tapauskohtaisen tarkastelun vaatimus perustuu ensisijaisesti periaatteeseen, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti.[19] Myös suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi toimielimen on tutkittava, onko sen annettava mahdollisuus tutustua asiakirjan osiin sellaisten siinä olevien tietojen paljastamiseksi, jotka eivät kuulu asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen kohdistuvan poikkeuksen piiriin;[20] luottamuksellisuuden periaatetta sovelletaan vain tapauksiin, joissa siihen vetoaminen on tarpeen sellaisen yleisen edun turvaamiseksi, jonka nojalla poikkeaminen avoimuuden

19 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja Van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok. 2000, s. I-1, 27 kohta); asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998 (Kok. 1998, s. II-231, 49–52 kohta); asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2289, 110–112 kohta); asia T-204/99, Mattila v. neuvosto ja komissio, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. II-2265, 87 kohta) ja asia T-211/00, Kuijer v. neuvosto, tuomio 7.2.2002 (Kok. 2002, s. II-485, 55 ja 56 kohta).

20 – Ks. erityisesti asia C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9565, 26–30 kohta); asia T-123/99, JT's Corporation v. komissio, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. II-3269, 44 kohta) ja em. asia Kuijer v. neuvosto, tuomion 57 kohta.

periaatteesta on perusteltu. Näiden jo asetusta N:o 1049/2001 edeltäneessä lainsäädännössä esitettyjen ratkaisujen merkitys on vielä suurempi mainitun asetuksen soveltamisalalla, koska kyseisellä asetuksella pyritään sääntelemään sellaisen oikeuden käyttöä, josta on tullut perusoikeus sen johdosta, että se on sisällytetty Amsterdamin sopimuksella EY 255 artiklaan.[21] Näin ollen ei ole yllättävää, että oikeuskäytännössä niitä on sovellettu myös asetuksen N:o 1049/2001 yhteydessä. Yhteisön lainsäätäjän mukaan asetuksella on tarkoitus antaa yleisön oikeudelle tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin mahdollisimman laaja vaikutus.[22] Tämän vuoksi asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen käsittelyssä edellytettävän tutkimuksen on ensiksikin oltava luonteeltaan konkreettinen, sillä jo pelkästään se, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista; lisäksi asianomaisen toimielimen on arvioitava etukäteen ottamalla huomioon asiakirjassa esitetyt tiedot, voiko asiakirjan luovuttaminen hakijalle vahingoittaa suojattua etua konkreettisesti ja tosiasiallisesti. Lisäksi suojatun edun vahingoittumisen riskin on oltava kohtuudella ennustettavissa, eikä se saa olla puhtaasti hypoteettinen. Tutkimuksen on oltava myös asiakirjakohtaista ja kohdistuttava jokaiseen pyydettyyn asiakirjaan, sillä ainoastaan tällaisen tutkimuksen perusteella toimielin voi arvioida, onko hakijalle mahdollista myöntää oikeus tutustua asiakirjojen osiin.[23]

33. Nyt esillä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan todellakaan hyväksynyt sitä, että neuvosto olisi suorittanut oikeudellisten lausuntojen suojan vaarantumisen riskin, joka olisi aiheutunut pyydetyn asiakirjan luovuttamisesta, abstraktin ja kokonaisvaltaisen arvioinnin – mistä valittajat moittivat sitä – vaan se noudatti edellä mainittuja periaatteita. Muistutettuaan nimenomaisesti neuvoston velvollisuudesta harkita ”jokaisessa tapauksessa, kuuluvatko ne asiakirjat, joiden paljastamista on pyydetty, todella asetuksessa N:o 1049/2001 lueteltujen poikkeusten joukkoon”,[24] se tarkisti, oliko neuvosto hoitanut tämän velvollisuuden asianmukaisesti.

34. Tätä varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin varmistaa valituksenalaisessa tuomiossa ensin, että pyydetty asiakirja on todellakin oikeudellinen lausunto, ja toteaa, että se on ”neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi vahvistaa vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa”.[25] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan rajoita tapauskohtaisen tarkastelun edellytystä. Se tarkistaa lisäksi, ”tekikö neuvosto –– harkintavirheen, kun se –– arvioi, että kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastaminen vahingoittaisi sitä suojaa, jota tämäntyyppinen asiakirja voisi nauttia”, sillä ”se, että kyseessä oleva asiakirja on oikeudellinen lausunto, ei –– yksinään riitä perustelemaan esitetyn poikkeuksen soveltamista”.[26] Vasta todettuaan, että neuvosto oli lopulta paljastanut kyseisen oikeudellisen lausunnon johdantokappaleen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkää väitteen, jonka mukaan neuvosto ei ollut tutkinut lausunnon sisältöä ottaakseen kantaa riidanalaiseen asiakirjapyyntöön.

21 – Tämän asiakirjoja koskevan tiedonsaantivaatimuksen voimistumisen osalta viittaan aikaisempaan esitykseeni yhteisöjen tuomioistuimessa edelleen vireillä olevassa asiassa C-64/05 P, Ruotsi v. komissio ym., 18.7.2007 antamassani ratkaisuehdotuksessa (37–40 kohta).

22 – Ks. erityisesti em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 61–63 kohta.

23 – Tätä konkreettista ja asiakirjakohtaista arviointia koskevan velvollisuuden osalta ks. viimeksi em. asia API v. komissio, tuomion 54–56 kohta; ks. aikaisemmat asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005 (Kok. 2005, s. II-1121, 69–74 kohta); asia T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 14.12.2006 (Kok. 2006, s. II-5131, 77–79 kohta) ja em. asia Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 105 ja 115–117 kohta.

24 – Valituksen kohteena olevan tuomion 69 kohta.

25 – Valituksen kohteena olevan tuomion 70 kohta.

26 – Valituksen kohteena olevan tuomion 71 ja 72 kohta.

35. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menettelytapa on hyväksyttävä. Asiakirjapyyntöä koskeva arviointi on suoritettava ”asiakirjojen sisältämien konkreettisten tietojen mukaan” eikä asiakirjaryhmittäin. Siitä, että asiakirja on neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto lainsäädäntöehdotuksesta, tai siitä, että asiakirjaa nimitetään oikeudelliseksi lausunnoksi, ei siis automaattisesti seuraa, että siihen sovelletaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa taattua oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuuden suojaa. Riippumatta asiakirjan tekijästä tai nimityksestä on syytä tarkistaa, että siihen sisältyy oikeudellista neuvonantoa. Jos näin on, on lisäksi erotettava toisistaan lausunnon ne osat, joissa esitetään yleisiä oikeudellisia näkökohtia ja osoitetaan sen kohde, ja ne, jotka ilmaisevat todella oikeudellisen yksikön mielipiteen lainsäädäntöehdotuksen laillisuudesta. Velvollisuudesta järjestää mahdollisuus tutustua asiakirjan osiin seuraa, että ensin mainitut tiedot on paljastettava, minkä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin varmisti ja huomautti, että neuvosto oli lopulta ilmoittanut Turcolle johdantokappaleen, josta käy ilmi, että kyseinen lausunto sisälsi neuvoston oikeudellisen yksikön neuvoja kysymyksestä, joka koskee yhteisön toimivaltaa kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn suhteen. [27]

36. On totta, että konkreettisen ja asiakirjakohtaisen arvioinnin lisäksi on huolehdittava siitä, että tämän velvollisuuden täyttäminen käy ilmi epäämispäätöksen perusteluista. Toimielin ei voi siten perustella epäämispäätöstä esittämällä pelkästään yleisluonteisia arviointeja niiden asiakirjojen luonteesta tai tyypistä, joihin pyydetty asiakirja lukeutuu, vaan sen on käytettävä perusteinaan tietoja, jotka todella esitetään asiakirjassa. [28] Oikeuskäytännöstä käy kuitenkin ilmi, että yleisluonteiset perustelut, joissa viitataan asiakirjaryhmään, voidaan hyväksyä siinä tapauksessa, ettei niitä erityisiä syitä, joiden perusteella oikeus tutustua asiakirjaan on evätty, voida osoittaa ilmaisematta kyseisen asiakirjan sisältöä tai siihen sisältyvää olennaista tietoa ja näin ollen vahingoittamatta etua, jota luottamuksellisuuden nojalla tehtävällä poikkeuksella on tarkoitus suojella, eli viemättä poikkeukselta sen olennaista merkitystä. [29] Tämän vuoksi Turco ei voi perustellusti moittia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei se vaatinut neuvostolta erityisiä perusteluja pyydetyn asiakirjan osalta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tosin nimenomaisesti todennut, että neuvoston esittämät epäämisperusteet soveltuvat perusteluiksi kaikille lainsäädäntötoimia koskeville neuvoston oikeudellisille lausunnoille, eivätkä pelkästään kysymyksessä olevalle lausunnolle. Se on kuitenkin katsonut, että neuvoston perustelujen yleisluonteisuus oli nyt esillä olevassa asiassa perusteltua ”sen vuoksi, että ylimääräisten tietojen, jotka viittaisivat erityisesti kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon sisältöön, esiintuominen tekisi tyhjäksi poikkeuksen, johon on vedottu, tarkoituksen”. [30]

b) Tapauskohtaisen tarkastelun rajoitukset

37. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämä menettelytapa on ymmär-

27 – Ks. valituksen kohteena olevan tuomion 75 kohta.

28 – Ks. erityisesti em. asia JT’s Corporation v. komissio, tuomion 46 ja 65 kohta; em. asia Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 130 kohta; em. asia Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 14.12.2006, 77 ja 80–83 kohta ja em. asia API v. komissio, tuomion 66–68 kohta.

29 – Ks. erityisesti em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 83 kohta ja em. asia API v. komissio, tuomion 67 kohta.

30 – Valituksen kohteena olevan tuomion 74 kohta.

rettävä oikein. Neuvoston esillä olevassa asiassa esittämien epäämisperusteiden yleisluonteisuus selittyy myös sillä, että oikeudellisia lausuntoja koskevia tutustumispyyntöjä koskeva konkreettisen ja tapauskohtaisen tarkastelun vaatimus ei voi olla rajoitukseton. Kaikki se, mikä pyydetyssä asiakirjassa on oikeudellisen yksikön mielipiteenilmausta lainsäädäntöehdotuksen laillisuudesta, toisin sanoen kaikki se, mikä on varsinaista oikeudellista neuvonantoa, on periaatteessa suojattu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisella luetelmakohdalla. Tämä säännös kattaa vain oikeudellisen neuvonannon, mutta se kattaa kaiken oikeudellisen neuvonannon. Tapauskohtaisen tutkimuksen tarkoituksena on siten ainoastaan määrittää, missä määrin pyydetty asiakirja kuuluu oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen piiriin, toisin sanoen määrittää, mikä asianomaisessa asiakirjassa on oikeudellista neuvonantoa. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa otetaan itse asiassa käyttöön toimielinten oikeudellisten yksiköiden lainsäädäntöehdotuksista antamia oikeudellisia lausuntoja koskeva yleinen luottamuksellisuusolettama juuri niistä syistä, jotka neuvosto on esittänyt esillä olevassa asiassa pyydettyä oikeudellista lausuntoa koskevan epäämispäätöksensä perusteiksi.

38. Lyhyt historiallinen katsaus tähän säännökseen riittää osoittamaan tämän näkemyksen oikeaksi. Jo julkisasiamies Jacobs suositteli, että jollei neuvosto ole antanut nimenomaista lupaa, asian osapuoli ei voisi vedota neuvoston oikeudellisen osaston antamaan lausuntoon yhteisöjen tuomioistuimessa, sillä tietojen antaminen sen sisällöstä ”olisi selvästi vastoin yleistä etua eli vaatimusta riippumattomasta oikeudellisesta kannanotosta”.[31] Kuten olen jo todennut,[32] yhteisöjen tuomioistuin vakiinnutti itse alle kolme vuotta myöhemmin lainsäädäntöehdotuksia koskeviin toimielinten oikeudellisten yksiköiden lausuntoihin luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen sen perusteella, että luonteeltaan sen kaltaisten asiakirjojen julkistamisesta ”seuraa, että annettavan säädöksen tai tehtävän päätöksen lainmukaisuutta ja soveltamisalaa koskevat toimielinten sisäiset keskustelut ja mielipiteidenvaihdot tulevat julkisiksi”, ja toimielin voi näin ollen päätyä pitämään kirjallisten lausuntojen pyytämistä oikeudellisilta yksiköiltä tarpeettomana; toisin sanoen sillä perusteella, että tietojen antamisesta näiden asiakirjojen sisällöstä saattaa olla seurauksena epävarmuus yhteisön lainsäädäntötoimien lainmukaisuudesta ja kielteisiä vaikutuksia yhteisön toimielinten toimintaan.[33] Myöhemmin se perusteli tätä poikkeusta myös yleisellä edulla, ”jonka mukaan toimielinten on voitava hyötyä oikeudellisten yksiköittensä riippumattomina antamista lausunnoista”.[34] Kuten olen jo huomauttanut, juuri tämän tuomioistuimen antaman ratkaisun lainsäätäjä on vahvistanut asetuksessa N:o 1049/2001.

39. Käyttöön otettu periaate, jonka mukaan oikeudelliset lausunnot eivät ole julkisia, kattaa erityisesti kaikki toimielinten oikeudellisten yksiköiden lainsäädäntöehdotuksista antamat oikeudelliset arvioinnit. Vaikka eräät jäsenvaltiot, kuten Ruotsin kuningaskunta, ovat omaksuneet kansallisessa oikeudessaan päinvastaisen ratkaisun, yhteisön lainsäätäjä on poliittisen valinnan tuloksena perustanut näkemyksensä edellä mainittuihin syihin.

31 – Asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1985, ratkaisuehdotuksen 35 kohta).

32 – Edellä alaviitteessä 31 mainitun ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

33 – Ks. em. asia Carlsen ym. v. neuvosto, määräyksen 46 kohta.

34 – Asia C-445/00, Itävalta v. neuvosto, määräys 23.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9151, 12 kohta); asia T-44/97, Ghignone ym. v. neuvosto, tuomio 8.11.2000 (Kok. H. 2000, s. I-A-223 ja II-1023, 48 kohta) ja asia T-357/03, Gollnisch ym. v. parlamentti, määräys 10.1.2005 (Kok. 2005, s. II-1, 34 kohta).

40. Itse asiassa kaikkien lainsäädäntöehdotuksia koskevien toimielinten oikeudellisten yksiköiden oikeudellisten lausuntojen salassapito on periaatteessa perusteltu oikeudellisiin lausuntoihin luottamuksellisuuden nojalla sovellettavalla poikkeuksella suojatun edun vuoksi. Tällaisten lausuntojen rajoitukseton saatavuus on omiaan vahingoittamaan konkreettisesti ja tosiasiallisesti toimielimen mahdollisuutta saada oikeudelliselta yksiköltään sellainen rehellinen, objektiivinen ja kattava lausunto, josta on toimielimelle hyötyä säädöstekstin lainmukaisuuden arvioinnissa. Sellaisen lausunnon julkisuus saisi oikeudellisen yksikön käyttämään lausunnossa pidättyviä ja varovaisia sanamuotoja toimielimen päätöksentekokyvyn turvaamiseksi. Tämä heikentäisi merkittävästi lausunnon hyödyllisyyttä toimielimelle. Lisäksi olisi pelättävissä, että tietojen antaminen oikeudellisen yksikön oikeudellisten lausuntojen sisällöstä johtaa siihen, että yksikkö ilmaisee tästä lähtien olennaiset näkemyksensä ainoastaan suullisesti, mikä olisi omiaan heikentämään avoimuutta enemmän kuin periaate, jonka mukaan oikeudelliset lausunnot eivät ole julkisia. Pidettäköön mielessä, että liika yrittäminen voi joskus heikentää lopputulosta. Lisäksi jos toimielin päättää olla noudattamatta oikeudellisen yksikkönsä kielteistä lausuntoa, tietojen antaminen lausunnon sisällöstä saattaa mahdollisessa myöhemmässä riitautustapauksessa heikentää toimielimen kykyä puolustaa asiaansa oikeudessa, mikä pätee etenkin silloin, kun neuvosto on oikeudessa oikeudellisen yksikkönsä edustamana.

41. Päinvastoin kuin kaksi valittajaa väittävät, ei ole siten syytä erottaa toisistaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun suojan piiriin kuuluvia oikeudelliseen lausuntoon sisältyviä oikeudellisia arviointeja ja niitä, jotka eivät kuulu sen piiriin. Olisi erityisesti vastoin suojattua etua vaatia erottamaan toisistaan paljastettaviksi tarkoitetut ”positiiviset” tai ”vaarattomat” lausunnot ja luottamuksellisina säilytettävät ”negatiiviset” tai ”arkaluonteiset” lausunnot. Kuten neuvosto on perustellusti todennut, luovuttamisen epääminen paljastaisi, että kyseessä on negatiivinen lausunto, ja saisi aikaan kaikki ne jo mainitut kielteiset vaikutukset, joita luottamuksellisuuden nojalla sovellettavalla poikkeuksella pyritään nimenomaisesti välttämään. Ruotsin hallituksen, jonka mukaan olisi otettava huomioon lainsäädäntöprosessin vaihe, esimerkin noudattaminen ei myöskään tule kyseeseen. Tässä yhteydessä neuvosto on jälleen oikeassa vastustaessaan sitä, että lainsäädäntötoimen laillisuus voitaisiin kiistää milloin tahansa esittämällä ennakkoratkaisukysymys tai lainvastaisuusväite. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on oikeassa siinä, että näiden oikeudellisten yksiköiden lausuntojen erityinen luonne huomioon ottaen vaikuttaa siltä, etteivät nämä asiakirjat periaatteessa välttämättä menetä luottamuksellisuuttaan vuosien mittaan. Se on todennut myös, että niiden ilmaisemisella saatetaan aiheuttaa haittaa julkisiin etuihin liittyvälle yhteisön oikeuden vakaudelle ja yhteisön toimielinten toiminnan moitteettomalle sujumiselle, koska vaikuttaa siltä, ettei aika välttämättä muuta niitä syitä, joiden nojalla sellainen poikkeus oikeuteen tutustua asiakirjoihin on perusteltu.[35] Ajan kulumiseen liittyvien näkökohtien perusteella ei siten voida kiistää tehokkaasti sitä, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään periaatteesta, jonka mukaan mikään oikeudellinen neuvonanto ei ole julkista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei näillä näkökohdilla olisi merkitystä, vaan, kuten voidaan todeta, kulunut aika voidaan ottaa huomioon vasta arvioitaessa sitä ylivoimaista yleistä etua, jonka vuoksi on perusteltua poiketa oikeudellisten

35 – Em. asia Carlsen ym. v. neuvosto, määräyksen 50 kohta.

lausuntojen kohdalla pääsääntöisesti noudatettavasta luottamuksellisuuden periaatteesta ja ilmaista lausunnon sisältämiä tietoja.

42. Voidaan todeta, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen taustalla olevan yleisen edun luonteeseen kuuluu suojella kaikkien lainsäädäntöehdotuksista annettujen oikeudellisten lausuntojen luottamuksellisuutta. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin saattoi perustellusti katsoa, että riidanalainen tutustumisoikeuden epääminen oli lainmukainen teko, kun otetaan huomioon ”näiden asiakirjojen erityinen luonne” ja koska ”oikeudellisen yksikön lausuntojen riippumattomuus –– saattaa olla suojelemisen arvoinen etu”. [36]

43. Vaikka, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, ”toimielimen velvollisuus arvioida konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti niiden asiakirjojen sisältöä, joita hakemus koskee, on periaatteellinen ratkaisu –– jota sovelletaan kaikkiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuihin poikkeuksiin riippumatta asiasta, johon pyydetyt asiakirjat liittyvät”, [37] se, missä määrin tätä vaatimusta on noudatettava sovellettaessa oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuuteen perustuvaa poikkeusta ja sovellettaessa muita poikkeuksia, epäilemättä vaihtelee. Siihen, voiko tietojen antaminen asiakirjasta viimeksi mainituissa tapauksissa todella vahingoittaa suojattua etua, vaikuttaa asiakirjan kohde sekä sen sisältämien tietojen luonne. Esimerkiksi siitä, että asiakirja koskee tarkastus- ja tutkintatoimia, ei automaattisesti seuraa, että tietojen antaminen siitä vaarantaa kyseisten toimien suorittamisen ja siten tarkastus- ja tutkintatoimien tarkoitusten suojan. [38] Myöskään siitä, että asiakirja sisältää kolmannen maan poliittista tilannetta tai ihmisoikeuksien suojaamista koskevia kielteisiä tietoja tai väitteitä, ei välttämättä seuraa, että tietojen antaminen siitä vaikuttaisi unionin kansainvälisiin suhteisiin. [39]

44. Myönnän auliisti, että ehdottamani erittely rajoittaa tuntuvasti oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen tapauskohtaista tarkastelua. Tämäkin on kuitenkin vain seurausta käytännön vaikeudesta antaa tehokas vaikutus ja järkevä merkitys lainsäädännössä käytetylle täysin ristiriitaiselle ilmaukselle.

45. Edellä olevasta seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt virhettä tarkastellessaan pyydettyjen asiakirjojen tapauskohtaisen ja konkreettisen tarkastelun vaatimusta oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavan poikkeuksen soveltamiseksi.

36 – Valituksen kohteena olevan tuomion 78 ja 79 kohta.

37 – Em. asia Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 14.12.2006, 85 kohta ja em. asia API v. komissio, tuomion 57 kohta.

38 – Ks. em. asia Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 104–134 kohta.

39 – Ks. em. asia Kuijer v. neuvosto.

2. Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon vuoksi poikkeukseen tehtävä poikkeus

a) Ylivoimaisen yleisen edun määrittäminen

46. Oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuus ei ole kuitenkaan täydellinen. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan oikeudellinen neuvonanto ei ole julkista, on saman säännöksen mukaisesti luovuttava, jos pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen on kuitenkin perusteltua ”ylivoimaisen yleisen edun” vuoksi. Pyydetyn asiakirjan konkreettinen tarkastelu on välttämätön oikeudellista neuvonantoa koskevalla poikkeuksella suojatun edun ja mahdollisten ylivoimaisten yleisten etujen vertaamiseksi. [40]

47. Tässä yhteydessä Turco moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on virheellisesti katsonut, että sellaisen ylivoimaisen yleisen edun, jonka vuoksi asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi olla perusteltua, on periaatteessa oltava erillinen asetuksen N:o 1049/2001 taustalla olevista läpinäkyvyyden, avoimuuden ja kansanvallan taikka kansalaisten lainsäädäntöprosessiin osallistumisen periaatteista, paitsi jos hakija voi näyttää toteen, että kyseessä olevan tapauksen erityispiirteiden valossa näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen on niin tärkeää, että periaatteisiin vetoamisen tärkeys ylittää valitusten kohteena olevan asiakirjan suojan tarpeen. Hän moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta myös siitä, ettei se voinut tarkistaa, oliko neuvosto verrannut asianmukaisesti ylivoimaista yleistä etua ja oikeudellisten lausuntojen suojan tarvetta, koska se ei vaatinut esittämään kyseistä oikeudellista lausuntoa.

40 – Ks. vastaavasti em. asia API v. komissio, tuomion 54 kohta.

48. Ensimmäinen edellä mainittu väite koskee arkaluonteista kysymystä sellaisen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun ”ylivoimaisen yleisen edun” luonteesta, jonka vuoksi olisi perusteltua poiketa oikeudellisen neuvonannon kohdalla pääsääntöisesti noudatettavasta luottamuksellisuuden periaatteesta ja ilmaista oikeudellisen lausunnon sisältämiä tietoja. Onko kyse oikeuteen tutustua asiakirjoihin liittyvästä yleisestä edusta, joka tarkasteltavana olevan asian erityiset olosuhteet huomioon ottaen on tärkeämpi kuin oikeudellisten lausuntojen suojaamista koskeva yleinen etu, vai yleisestä edusta, joka poikkeaa oikeudesta tutustua asiakirjoihin ja on tärkeämpi kuin se?

49. Asettamalla etusijalle vaihtoehdon toisen osan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on velvoittanut hakijan määrittämään sellaisen yleisen edun, joka olisi erilainen ja tärkeämpi kuin läpinäkyvyyttä, avoimuutta, kansanvaltaa ja kansalaisten osallistumista lainsäädäntöprosessiin koskeva yleinen etu. Tehtävä on niin vaikea, että on tuskin mahdollista, että oikeutta tutustua asiakirjaan myönnetään koskaan ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon perusteella. [41] Tässä yhteydessä osoittautuu mahdottomaksi määrittää yleisiä etuja, jotka olisivat tärkeämpiä kuin avoimuuteen liittyvä ”tavanomainen” yleinen etu.

41 – Kuten oikeuskirjallisuudessa on perustellusti korostettu: ks. erityisesti Kranenborg, H. R., ”Is it time to revise the European regulation on public access to documents?”, *European public law*, nide 12, 2006, nro 2, s. 251, erityisesti s. 259, 261 ja 262.

50. Asetusta N:o 1049/2001 ei tarvitse kuitenkaan tulkita näin. En ole vakuuttunut siitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämästä väitteestä, jonka mukaan siitä, että läpinäkyvyyden, avoimuuden, kansanvallan ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyyn koskevat periaatteet ovat kaikkien asetuksen säännösten taustalla, seuraa, että sen ylivoimaisen yleisen edun, jonka perusteella poikkeaminen oikeudellisen neuvonannon kohdalla lähtökohtaisesti noudatettavasta luottamuksellisuuden periaatteesta ja asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi perusteltua, on periaatteessa oltava erillinen mainituista periaatteista. Mielestäni asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeinen lause itse asiassa velvoittaa asianomaisen toimielimen vertaamaan toisiinsa luottamuksellisuuden nojalla tehtävällä poikkeuksella suojattua yleistä etua ja asiakirjajulkisuutta koskevaa yleistä etua ottamalla huomioon pyydetyn asiakirjan sisältö ja tapaukseen liittyvät erityisolosuhteet. Toisin sanoen siltä osin kuin on kyse oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavasta poikkeuksesta, tämän säännöksen tarkoitus on, että vaikka oikeudellisen neuvonannon suojan taustalla oleva yleinen etu on periaatteessa tärkeämpi kuin asiakirjajulkisuutta koskeva yleinen etu, on mahdollista, että tapaukseen liittyvien olosuhteiden ja pyydetyn oikeudellisen lausunnon sisällön erittely muuttaa tämän etujen tärkeysjärjestyksen päinvastaiseksi.

51. Tätä tulkintaa on puolustanut myös julkisasiamies Geelhoed arvioidessaan, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että näissä säännöksissä ”edellytetään, että toimielinten on sen arvioimisessa, onko oikeus tutustua asiakirjoihin evättävä, punnittava sitä erityistä intressiä, jota luovuttamatta jättämisellä on tarkoitus suojella (eli taloudellisia etuja, tuomioistuinkäsittelyä tai päätöksentekomenettelyä), suhteessa kyseisen asiakirjan antamisella tutustuttavaksi saavutettavaan yleiseen etuun”. [42] Vaikuttaa siltä, että myös valitusten kohteena olevaa tuomiota myöhäisemmässä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on päädytty lähinnä tällaiseen näkemykseen. Mainiten 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut poikkeukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että niiden ansiosta toimielimillä on harkintavalta, ”jonka avulla ne voivat vertailla yhtäältä intressiään turvata päätöksentekonsa luottamuksellisuus ja toisaalta kansalaisen intressiä päästä tutustumaan asiakirjoihin”. [43]

52. Minusta tämä vaikuttaa itse asiassa ainoalta sellaiselta tulkintatavalta, joka tekee luottamuksellisuuden nojalla sovellettavaan poikkeukseen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon vuoksi tehtävästä poikkeuksesta tehokkaan. Siitä ovat osoituksena neuvoston istunnossa esittämät esimerkit ylivoimaisista yleisistä eduista. Vaikka neuvosto on samaa mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämästä erittelystä, jonka mukaan viimeksi mainittujen etujen on oltava erillisiä asetuksen N:o 1049/2001 taustalla olevista periaatteista, kyseiset esimerkit havainnollistavat erottamisen vaikeutta, jopa mahdottomuutta. Tämä koskee neuvoston mainitsemaa mahdollisuutta ilmaista oikeudellisten lausuntojen muita kuin kiistanalaisia tietoja; tämä mahdollisuus perustuu siihen, että oikeudellisen neuvonannon suojan tavoite, joka koostuu sen mahdollisuuden säilyttämisestä, että toimielin voi saada rehellisiä ja riippumattomia lausuntoja, ja pyrkimyksestä välttää riitoja lainsäädäntötoimen laillisuudesta, ei edellytä kyseisten lausuntojen luottamuksellisuutta, vaan asiakirjajulkisuutta koskeva yleinen etu on etusijalla. Sama koskee julkaistaviksi annettavia oikeudellisia lausuntoja, sillä

42 – Ks. em. asia Sison v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

43 – Asia T-264/04, WWF European Policy Programme v. neuvosto, tuomio 25.4.2007 (Kok. 2007, s. II-911, 44 kohta).

ilmaisemisen tarkoituksena on nimenomaan lopettaa heti alkuunsa keskustelu toimielimen toimien laillisuudesta.

53. Asianomaisen toimielimen on otettava huomioon myös se, että ajan kuluminen voi heikentää niitä yleiseen etuun liittyviä näkökohtia, joiden nojalla oikeudelliset lausunnot ovat periaatteessa luottamuksellisia, siinä määrin, että avoimuutta koskeva yleinen etu tulee tärkeämmäksi. Näin saattaisi olla etenkin tapauksessa, jossa pyydetyn oikeudellisen lausunnon kohteena ollut lainsäädäntötoimi on sittemmin kumottu.

54. Tarkasteltavana olevassa asiassa neuvoston oli siten verrattava keskenään yhteisön oikeusjärjestyksen vakauden ja neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen riippumattomuuden säilyttämiseen liittyvän oikeudellisen neuvonannon suojan tarvetta ja avoimuuteen liittyvää yleistä etua. Päinvastoin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut valitusten kohteena olevassa tuomiossa,[44] tämä asianomaisen toimielimen vertailutehtävä ei voi rajoittua siihen, että hakija näyttää etukäteen toteen, että kyseessä olevan tapauksen erityispiirteiden valossa avoimuusperiaate on niin tärkeä, että se ylittää kyseisen oikeudellisen lausunnon suojan tarpeen. Sillä tavoin unohdettaisiin se, että yksi toimielimeltä edellytetyn konkreettisen ja tapauskohtaisen tarkastelun tarkoituksista liittyy tähän velvollisuuteen vertailla yleisiä etuja.[45] Hakijan todistustaakka olisi liian raskas: kuinka hän voisi osoittaa, mitä etua on oikeudellisen lausunnon paljastamisesta huolimatta sen luottamuksellisena säilyttämisen periaatteellisesta edusta, jollei hän tunne sen sisältöä? Tämän vuoksi hakija joutuu useimmiten vetoamaan ylivoimaiseen yleiseen etuun yleensä, kuten tarkasteltavana olevassa asiassa. Ainoastaan neuvosto voi suorittaa sellaisen arvioinnin – ja sen täytyy suorittaa se – kyseisen asiakirjan sisällön ja tarkasteltavana olevaan tapaukseen liittyvien erityisolosuhteiden perusteella. Sitä paitsi vaikuttaa siltä, että tätä valitusten kohteena olevaa tuomiota myöhäisemmässä ratkaisussa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei halua kohdistaa hakijaan sellaista todistustaakkaa. Se on nimittäin katsonut, että se, ettei asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden hakija vetoa mihinkään avoimuuden ja kansanvallan periaatteista erilliseen yleiseen etuun, ”ei automaattisesti merkitse, että asiassa esiintyvien etujen punninta ei ole välttämätöntä”, koska ”näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen voi esillä olevan asian erityisten olosuhteiden vuoksi olla niin välttämätöntä, että se ylittää riidanalaisten asiakirjojen suojan tarpeen”.[46]

55. Katsoessaan, että sellaisen ylivoimaisen yleisen edun, jonka vuoksi tietojen antaminen asiakirjasta olisi perusteltua, on periaatteessa oltava erillinen asetuksen N:o 1049/2001 taustalla olevista läpinäkyvyyden, avoimuuden, kansanvallan ja kansalaisten lainsäädäntöprosessiin osallistumisen periaatteista, paitsi jos hakija voi näyttää toteen, että kyseessä olevan tapauksen erityispiirteiden valossa näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen on niin tärkeää, että periaatteisiin vetoamisen tärkeys ylittää valitusten kohteena olevan asiakirjan suojan tarpeen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis tulkinnut asetuksen N:o 1049/2001 4

44 – Ks. valituksen kohteena olevan tuomion 83 kohta.

45 – Ks. em. asia API v. komissio, tuomion 54 kohta.

46 – Ibidem, tuomion 97 kohta.

artiklan 2 kohdan viimeistä lausetta virheellisesti ja tehnyt siten oikeudellisen virheen.

b) Yleisten etujen vertaamisen valvominen

56. Turco, jota Alankomaiden hallitus tukee, moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta myös siitä, ettei se ole hyväksynyt sen pyyntöä prosessinjohtotoimesta, jolla neuvostoa pyydettäisiin toimittamaan kyseinen oikeudellinen lausunto ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole voinut varmistaa, onko neuvosto arvioinut oikein asiassa esiintyviä etuja. On ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävä valvoa yleisten etujen punnintaa, joka on tarpeen, jotta asianomainen toimielin voi soveltaa oikeudelliseen neuvonantoon luottamuksellisuuden nojalla sovellettavaa poikkeusta, missä yhteydessä toimielimelle on myönnettävä laaja harkintavalta. Tehokas tuomioistuinvalvonta edellyttää yleensä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tutustunut kysymyksessä olevien oikeudellisten lausuntojen sisältöön, missä yhteydessä se voi taata lausuntojen luottamuksellisuuden suhteessa kantajaan työjärjestyksensä 67 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tätä varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyytää asianomaista toimielintä yleensä esittämään kyseisen oikeudellisen lausunnon. [47] Tällaisen prosessinjohtotoimenpiteen hyödyllisyys määräytyy kuitenkin aina arvioinnista, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin suorittaa kussakin tapauksessa.

47 – Ks. em. asia Mattila v. neuvosto ja komissio, tuomion 18 kohta; em. asia Kuijer v. neuvosto, tuomion 21 kohta ja em. asia Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 36 kohta.

Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkasteltavana olevassa asiassa tulkinnut virheellisesti, kuten on todettu, sellaisen ylivoimaisen yleisen edun käsitettä, jonka perusteella oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuutta koskevasta periaatteesta voitaisiin poiketa, ei ole tarpeen eikä edes mahdollista ottaa kantaa Turcon tässä yhteydessä esittämän väitteen oikeellisuuteen.

III Riidan asiakysymystä koskeva ratkaisu

57. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista asian lopullisesti itse, jos asia on ratkaisukelpoinen. Esillä olevassa asiassa näin on. Riidanalaisen päätöksen perusteluista käy ilmi, että neuvosto kieltäytyi paljastamasta kyseistä oikeudellista lausuntoa Turcon tarkoittaman ylivoimaisen yleisen edun nimissä, koska se katsoi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu ei voi muodostua avoimuuteen ja päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyteen liittyvästä yleisestä edusta. Pitäen lähtökohtanaan tätä virheellistä oikeudellista arviointia neuvosto ei ole arvioinut, voiko avoimuuteen liittyvä yleinen etu tarkasteltavana olevassa asiassa ylittää sen suojan tarpeen, jonka vuoksi oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuus on periaatteessa perusteltu, ja siten oikeuttaa pyydetyn oikeudellisen lausunnon paljastamisen. Turcon ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä kanneperuste, jonka mukaan neuvosto ei ole tarkistanut Turcon perustelunaan käyttämää ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, on siten perusteltu. Näillä perusteilla tutustumisoikeuden epäämistä koskeva riidanalainen päätös on kumottava.

IV Ratkaisuehdotus

58. Edellä mainituista syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa asiassa T-84/03, Turco vastaan neuvosto, 23.11.2004 annetun Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion, koska sillä on rikottu yhteisön oikeutta tulkitsemalla ja soveltamalla virheellisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeistä virkettä

– kumoaa sen 19.12.2002 tehdyn neuvoston päätöksen, jolla Maurizio Turcolta evättiin oikeus tutustua oikeudellisen yksikön lausuntoon ehdotuksesta direktiiviksi, jolla vahvistetaan vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa.