YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2001 *

Asiassa T-204/99,

Olli Mattila, Hyvinkää (Suomi), edustajinaan asianajajat Z. Sundström ja M. Kauppi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Aussant ja M. Bauer,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään U. Wölker ja X. Lewis, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa kantaja vaatii kumoamaan 5.7.1999 tehdyn komission päätöksen ja 12.7.1999 tehdyn neuvoston päätöksen, joilla kantajalta evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Lindh sekä tuomarit R. García-Valdecasas ja J. D. Cooke,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.11.2000 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Oikeudellinen tausta

1 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.

2 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

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

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

4 Seikat, joihin toimielin voi vedota perusteena asiakirjapyynnön hylkäämiselle, luetellaan käytännesäännöissä seuraavasti:

"Toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa:

— julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa),

— — .

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

5 Lisäksi käytännesäännöissä todetaan seuraavaa:

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

6 Täyttääkseen tämän sitoumuksensa neuvosto teki 20.12.1993 päätöksen 93/731/EY yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin (EYVL L 340, s. 43).

7 Päätöksen 93/371/EY 4 artiklassa toistetaan ne seikat, joihin neuvosto voi vedota perusteena asiakirjapyynnön hylkäämiselle, siinä muodossa kuin ne on lueteltu käytännesäännöissä.

8 Komissio puolestaan teki tämän sitoumuksen täyttämiseksi 8.2.1994 päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista (EYVL L 46, s. 58). Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään virallisesti käytännesäännöt, jotka on liitetty päätökseen.

Asian perustana olevat tosiseikat

9 Kantajan asiamies lähetti 8.3.1999 komission ulkosuhteiden (Eurooppa ja uudet itsenäiset valtiot, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkosuhteet) pääosastoon pyynnön saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

"— EU—Venäjä-sekakomitean esityslista, 17.2.1997, kokousasiakirja nro 32 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— Venäjä, kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen ensimmäisen yhteistyöneuvoston valmistelu, 8.12.1997, päiväys 14.11.1997 (IA.C.2.SG:jhp D(97) UE-RU 1001/98),

— ensimmäinen EU—Venäjän federaatio -yhteistyöneuvosto (Bryssel, 27.1.1998), alustava esityslista selityksineen 9.1.1998, asiakirja nro UE-RU 1001/98,

— EU—Venäjä-yhteistyökomitean kokouspöytäkirjan liite, 7.4.1998. Kokousasiakirja nro 23/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— EU—Venäjä-yhteistyökomitean kokouksen esityslista selityksineen, 20.4.1998, kokousasiakirja nro 35/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä)."

10 Samana päivänä päivätyllä kirjeellä, joka saapui neuvostoon 12.3.1999, kantaja pyysi saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

"— yhteenveto asian käsittelystä: Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä, 23.9.1997, ed. asiak. n:o: 10188/97 NIS 116, asiakirja päivätty 24.9.1997 (30.9); 10859/97,

— taustaselvitys EU/Yhdysvallat: DS 27/98: tämä asiakirja kuuluu EU III -jaksoon,

— ensimmäinen EU—Ukraina-yhteistyöneuvosto, Bryssel, 8.—9.6.1998, EU—Ukraina alustava esityslista selityksineen 15.5.98. Kokousasiakirja nro 40/98 (Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä),

— COREU: COEST/CODIA — selonteko Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän ja Yhdysvaltojen troikan kokouksesta 10.2.1998. CFSP/SEC/0203/98,

— COREU/COEST Kaspianmeren energiavarat: lausuntoluonnos EU/Yhdysvallat 11.5.98. CFSP/PRES/LON/1239/98,

— COREU: COCEN COEST: Venäjä/Latvia: kokous Primakovin kanssa 8.5.98. CFSP/PRES/LON/1244/98."

11 Koska neuvosto ja komissio olivat laatineet osan pyydetyistä asiakirjoista yhdessä, niiden välillä oli epämuodollisia yhteydenottoja näihin pyyntöihin annettavien vastausten yhdenmukaistamiseksi.

12 Neuvosto myönsi 19.4.1999 päivätyllä kirjeellä kantajalle oikeuden tutustua asiakirjaan nro 10859/97, joka on kantajan neuvostolle osoittaman luettelon ensimmäinen asiakirja. Neuvosto hylkäsi kantajan pyynnön muiden pyynnössä tarkoitettujen asiakirjojen osalta todeten seuraavaa: "Kukin näistä asiakirjoista koskee neuvotteluja tiettyjen kolmansien maiden kanssa. Näiden tekstien luovuttaminen voisi vahingoittaa EU:n asemaa näissä neuvotteluissa tai mahdollisesti tulevissa neuvotteluissa EU:n ja näiden tai muiden kolmansien maiden välillä." Neuvosto totesi myös, että kyseisiä asiakirjoja ei voida antaa kantajan käyttöön päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan nojalla.

13 Samana päivänä päivätyllä kirjeellään komissio hylkäsi kantajan pyynnön saada tutustua asiakirjoihin. Tältä osin se vetosi käytännesääntöjen yleisen edun turvaamista koskevaan poikkeukseen sekä tarpeeseen suojata Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisten keskustelujen luottamuksellisuutta.

14 Kantajan asiamies esitti 30.4.1999 päivätyillä kirjeillään uudet pyynnöt molemmille toimielimille päätöksen 93/371/EY 7 artiklan 1 kohdan perusteella ja päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom 2 artiklan 2 kohdan perusteella saadakseen ne asiakirjat, joita hänelle ei ollut luovutettu.

15 Komissio vastasi kantajan asiamiehelle osoitetulla, 5.7.1999 päivätyllä kirjeellä uuteen pyyntöön kielteisesti. Tältä osin komission pääsihteeri totesi ensiksi, että

asiakirjaa nro 4 (EU—Venäjä-yhteistyökomitean kokouspöytäkirjan liite, 7.4.1998, kokousasiakirja nro 23/98, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä) ei voitu tunnistaa. Sen jälkeen hän totesi seuraavaa:

"Tutkittuani muita asiakirjoja koskevan pyyntönne minun on ilmoitettava Teille, että en voi toimittaa Teille näitä asiakirjoja, koska niitä koskee julkisen edun turvaamista ja erityisemmin kansainvälisiä suhteita koskeva poikkeus. Tämä poikkeus ilmaistaan nimenomaisesti komission 4.2.1994 hyväksymissä tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevissa käytännesäännöissä.

Kukin asiakirja, jota pyyntönne koskee, sisältää yksityiskohtaisia tietoja kannasta, jonka Euroopan unioni aikoo ottaa suhteissaan Venäjään. Tämän vuoksi näiden asiakirjojen antaminen voisi vaarantaa EU:n aseman nyt ja tulevaisuudessa kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa. Asiakirjoja ei näin ollen voida toimittaa Teille.

Nämä asiakirjat on laadittu komission yksiköissä neuvoston vastaavien yksiköiden käyttöön. Koska neuvosto on evännyt mahdollisuuden tutustua samanlaisiin asiakirjoihin edellä kuvatuista syistä, komissio ei, samoin perustein, voi antaa Teille mahdollisuutta tutustua näihin asiakirjoihin."

16 Neuvoston pääsihteeristö laati vastausluonnoksen, jonka pysyvien edustajien komitean (Coreper) tiedotusryhmä tutki 23.6.1999 pitämässään kokouksessa. Kaikki valtuuskunnat hyväksyivät pääsihteeristön vastausluonnoksen, jonka mukaan asiakirjoja ei luovutettaisi päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan perusteella. Vastausluonnos oli tämän jälkeen "I-kohdan asiana" esityslistalla

30.6.1999 pidetyssä Coreper II -kokouksessa, jossa kokoontuvat Euroopan unionin jäsenvaltioiden pysyvät edustajat, ja sitten neuvoston esityslistalla "A-kohdan asiana", ja vastausluonnos hyväksyttiin 12.7.1999. Neuvoston pääsihteeristö ilmoitti kantajalle kielteisen vastauksen 14.7.1999 päivätyllä kirjeellä. Kirjeessä todetaan seuraavaa:

"Neuvosto on tutkinut huolellisesti edellä mainitut asiakirjat ja päätynyt seuraavaan lopputulokseen:

1. DS 27/98: Ukrainaa koskeva EU—USA taustamuistio, joka on laadittu Euroopan komissiossa Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän tarkasteltavaksi. Asiakirjassa kuvataan hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin kantaa ja päätavoitteita niissä neuvotteluissa, joita Yhdysvaltojen rinnalla tullaan käymään Ukrainan kanssa. Tämän strategian paljastaminen voisi vahingoittaa Euroopan unionin etuja näissä neuvotteluissa sekä muissa vastaavissa kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

   Lisäksi näissä asiakirjoissa esiintyvien kaltaisten kommenttien ja päätelmien ilmaisemisella voisi olla kielteinen vaikutus Euroopan unionin ja Ukrainan välisiin suhteisiin.

   Näillä perusteilla neuvosto on yksimielisesti Euroopan komission kanssa päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

2. DS 40/98: ensimmäisen EU—Ukraina-yhteistyöneuvoston alustava esityslista selityksineen (8./9.6.1998), jonka Euroopan komissio esitti Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmälle.

Asiakirjat sisältävät perusteelliset kommentit muun muassa Euroopan unionin kannoista ja tavoitteista kunkin esityslistan kohdan osalta. Näiden kommenttien paljastaminen voisi vahingoittaa Euroopan unionin asemaa seuraavissa yhteistyöneuvoston kokouksissa sekä yleisesti unionin suhteissa Ukrainaan.

Näillä perusteilla neuvosto on yksimielisesti Euroopan komission kanssa päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

3. COREU CFSP/SEC/0203/98: selonteko Itä-Eurooppa/Keski-Aasia työryhmän troikan ja Yhdysvaltojen kokouksesta (Washington, 10.2.1998).

Asiakirja sisältää luottamuksellisesti pidetyssä troikan kokouksessa Yhdysvaltojen valtuuskunnan esittämät yksityiskohtaiset kommentit. Se sisältää myös sellaisia Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen arvioita kolmansien maiden tilanteesta ja politiikasta, joiden paljastaminen voisi vaarantaa Euroopan unionin aseman näiden maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Tämän vuoksi neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

4. COREU CFSP/PRES/1239/98: COEST: Kaspianmeren energiavarat: EU/USA-lausuntoluonnos. Tämä luottamuksellinen asiakirja on laadittu valmisteltaessa Euroopan unionin kantaa yhdessä Yhdysvaltojen kanssa käytävissä Kaspianmeren energiavaroja koskevissa neuvotteluissa. Tämän asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vaarantaa Euroopan unionin etuja näissä edelleen käynnissä olevissa neuvotteluissa sekä muissa, tulevaisuudessa käytävissä vastaavissa neuvotteluissa.

Näin ollen neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan.

5. COREU CFSP/PRES/LON/1244/98: COEST: Venäjä/Latvia: kokous Primakovin kanssa (8.5.1998). Tämä asiakirja koskee kommentteja, jotka Primakov esitti ulkoministereiden luottamuksellisessa kahdenvälisessä tapaamisessa.

Asiakirja koskee lisäksi Euroopan unionin ja Venäjän tekemiä arvioita kolmansien maiden tilanteesta ja politiikasta sekä näiden kolmansien maiden kanssa käynnissä olevista neuvotteluista. Näiden arvioiden ilmaiseminen voisi vaarantaa Euroopan unionin ja Venäjän suhteita näihin maihin sekä niiden neuvotteluasemia.

Tämän vuoksi neuvosto on päättänyt, että päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet) ei voida antaa mahdollisuutta tutustua tähän asiakirjaan".

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

17 Tässä tilanteessa kantaja nosti 23.9.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen jättämällään kannekirjelmällä nyt käsiteltävänä olevan kanteen, jossa ensisijaisesti vaaditaan komission 5.7.1999 ja neuvoston 12.7.1999 tekemien päätösten kumoamista (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja pyytää prosessinjohtotoimenpiteenä komissiota esittämään 19.4.1999 päivätyn kirjeensä, jossa hylättiin kantajan ensimmäinen pyyntö saada tutustua tämän toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin. Komissio noudatti tätä pyyntöä.

19 Asianosaisten lausumat ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 21.11.2000 pidetyssä julkisessa istunnossa.

20 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaiset päätökset,

— kehottaa neuvostoa ja komissiota harkitsemaan uudelleen kantansa ja antamaan kantajalle tilaisuuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, jotka on lueteltu kantajan 8.3.1999 päivätyissä kirjeissä,

ja/tai toissijaisesti, jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi,

— antaa kantajalle tilaisuuden tutustua ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita,

— velvoittaa neuvoston ja komission yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Kantaja vaatii vastauskirjelmässään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää, että pyydetyt asiakirjat esitetään tuomioistuimelle, jotta kantaja voi tutkia niitä.

22 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää tutkimatta vaatimukset, jotka koskevat sitä, että kantajalle on annettava tilaisuus tutustua asiakirjoihin tai niiden osiin,

— hylkää kanteen perusteettomana,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Niiden vaatimusten tutkittavaksi ottaminen, jotka koskevat oikeutta tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

24 Sekä komissio että neuvosto katsovat, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi siltä osin kuin kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta antamaan kantajalle oikeuden tutustua ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita. Tältä osin komissio viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuinten

asiana ei ole määräyksellään velvoittaa toimielimiä tietynlaisten toimien toteuttamiseen (ks. yhdistetyt asiat T-374/94, T-375/94, T-384/94 ja T-388/94, European Night Services ym. v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3141, 53 kohta ja asia T-106/99, Meyer v. komissio, määräys 27.10.1999, Kok. 1999, s. II-3273, 21 kohta).

25 Kantaja väittää, että oikeuskäytäntö, johon komissio viittaa, ei ole sovellettavissa käsiteltävänä olevaan tapaukseen, koska kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan päätökset, joilla häneltä evätään mahdollisuus tutustua neuvostossa ja komissiossa laadittuihin asiakirjoihin. Kantaja korostaa, että yleisön oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin on olennainen osa avoimuuden periaatetta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

26 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ei kuulu harjoittamansa laillisuusvalvonnan yhteydessä osoittaa toimielimille määräyksiä tai toimia niiden sijasta. Tätä laillisuusvalvonnan rajoitusta sovelletaan kaikissa asioissa, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsittelee, mukaan lukien asiakirjajulkisuutta koskevat asiat, kuten tämä tuomioistuin on jo todennut edellä mainitussa asiassa Meyer vastaan komissio antamassaan määräyksessä (21 kohta).

27 Ei siis voida ottaa tutkittavaksi kantajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esittämää vaatimusta yhtäältä siitä, että neuvosto ja komissio kehotettaisiin antamaan kantajalle tilaisuus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, jotka on lueteltu kantajan 8.3.1999 päivätyissä kirjeissä, eikä toisaalta vaatimusta siitä, että kantajalle annettaisiin "tilaisuus tutustua ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden perustellusti voidaan katsoa vahingoittavan Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita".

Kantajan kanneperusteiden tutkittavaksi ottaminen

28 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joiden mukaan ensiksikin kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe, toiseksi suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei ole tutkittu eikä annettu, kolmanneksi on loukattu periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava asiakirjakohtaisesti, neljänneksi perusteluvelvollisuus on jätetty täyttämättä ja viidenneksi kantajan erityistä intressiä saada tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin ei ole otettu huomioon.

29 Kantaja esittää vastauskirjelmässään kaksi seuraavaa lisäperustetta:

— Riidanalaiset päätökset ovat neuvoston ja komission "riippumattoman arvioinnin periaatteen" vastaisia erityisesti siksi, että niiden toimielinten, joiden hallussa asiakirjat ovat, riippumaton harkinta korvataan Coreper II:n noudattamassa menettelyssä Euroopan unionin jäsenvaltioiden pysyvien edustajien harkinnalla. Asiakirjapyyntöön annettu vastausluonnos on ollut "I-kohdan asiana" Coreper II:n esityslistalla ja sen jälkeen "A-kohdan asiana" neuvoston esityslistalla, mikä osoittaa, että minkäänlaista keskustelua ei ole käyty ja että toimielin ei ole tutkinut asiaa lainkaan ennen kuin se on tehnyt päätöksen, joka ei ehkä muodollisesti mutta kuitenkin käytännössä on Coreper II:n tekemä päätös.

— Riidanalaiset päätökset on tehty harkintavaltaa väärinkäyttäen, koska neuvosto ja komissio ovat perustelleet asiakirjojen luovuttamisesta kieltäytymisen vain yleisin perustein ottamatta huomioon asiakirjojen sisältöä tai sitä todellista vahinkoa, jonka niiden antaminen voisi aiheuttaa. Tällä menettelytavalla asetetaan kantaja mahdottomaan tilanteeseen, koska hänellä ei

periaatteessa ole mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin, minkä vuoksi hän ei voi osoittaa, millä tavoin neuvoston tai komission kanta on asiakirjojen sisältö huomioon ottaen virheellinen.

30 Kantaja esitti suullisessa käsittelyssä lisäperusteen, jonka mukaan vastaajana olevat toimielimet ovat laiminlyöneet yhteistyövelvollisuutensa, koska ne ovat osittain hylänneet kantajan pyynnöt sen vuoksi, että ne eivät ole olleet riittävän täsmällisiä, ilman että ne olisivat pyrkineet tunnistamaan ja löytämään kysymyksessä olevat asiakirjat.

31 Komissio katsoo, että kanneperuste, jonka mukaan "riippumattoman arvioinnin periaatetta" on loukattu, on jätettävä tutkimatta. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi kuitenkin työjärjestyksensä 113 artiklan nojalla omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi, on selvitettävä, voidaanko vastauskirjelmän antamisvaiheessa tai suullisessa käsittelyssä ensimmäistä kertaa esitetyt perusteet ottaa tutkittaviksi, eikä tätä tarkastelua ole syytä rajoittaa niin, että tutkittaisiin vain komission esittämä väite (ks. yhdistetyt asiat T-305/94—T-307/94, T-313/94—T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 ja T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 20.4.1999, Kok. 1999, s. 931, 60 ja 63 kohta).

32 On todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 48 artiklan 2 kohdan määräyksistä ilmenee, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ja että oikeudenkäynnin kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu oikeudenkäynnin aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin. Peruste, joka täydentää aikaisemmin kannekirjelmässä suoraan tai välillisesti esitettyä perustetta ja joka liittyy läheisesti tällaiseen kanneperusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (ks. asia 306/81, Verros v. parlamentti, tuomio 19.5.1983, Kok. 1983, s. 1755, 9 kohta; asia T-207/95, Ibarra Gil v. komissio, tuomio 5.2.1997, Kok. H. 1997, s. I-A-3 ja II-31, 51 kohta ja asia T-217/95, Passera v. komissio, tuomio 17.12.1997, Kok. H. 1997, s. I-A-413 ja II-1109, 87 kohta).

33 Perusteita, joiden mukaan "riippumattoman arvioinnin periaatetta" on loukattu, harkintavaltaa on väärinkäytetty ja toimielinten yhteistyövelvollisuus on laiminlyöty, ei ole esitetty suoraan eikä välillisesti kannekirjelmässä eivätkä ne liity läheisesti muihin kannekirjelmässä esitettyihin perusteisiin. Ne ovat näin ollen uusia perusteita.

34 Ei ole myöskään osoitettu tai edes väitetty, että nämä perusteet perustuisivat oikeudenkäynnin aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin. Näin ollen on todettava, että niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.

Pääasia

35 Yhtäältä kantajan kanteessaan (ks. edellä 28 kohta) esittämät kaksi ensimmäistä kanneperustetta ja toisaalta kolmas ja neljäs kanneperuste on syytä tutkia yhdessä.

Ensimmäinen ja toinen kanneperuste, joiden mukaan kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei ole tutkittu eikä annettu

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

36 Kantaja väittää, että kyseiset kaksi toimielintä ovat tulkinneet virheellisesti päätöksissä 93/371/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom tarkoitettua yleistä etua

koskevaa poikkeusta. Kantaja katsoo, että kysymyksessä olevien asiakirjojen luovuttaminen ei vaaranna yleistä etua.

37 Kantaja toteaa vastauskirjelmässään, että toimielimet eivät tulkinnassaan ole noudattaneet näiden päätösten sanamuotoa eivätkä yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joiden mukaan pääsääntönä on oikeus tutustua asiakirjoihin. Kantajan mukaan neuvosto ja komissio ovat tutkineet vain perusteet, joiden nojalla asiakirjoihin tutustumista voidaan rajoittaa, ottamatta huomioon, että näitä perusteita on tulkittava suppeasti.

38 Kantaja korostaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin edellytti asiassa T-14/98, Hautala vastaan neuvosto, 19.7.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. II-2489; asiasta on vireillä valitus Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa, asia C-353/99 P) nimenomaisesti, että neuvostolla on velvollisuus taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin.

39 Kantaja toteaa, että käsiteltävänä oleva asia on erityinen sikäli, että kantajalla on pyydettyjen asiakirjojen sisällöstä sellaista tietoa, joka perustuu näiden asiakirjojen tiettyihin versioihin, vaikka hän ei voikaan väittää ehdottomasti, että pyydetyt asiakirjat ovat kaikilta osin samanlaisia kuin ne, joihin hän on voinut tutustua. Hän on saanut tällä tavalla tiedon asiakirjojen sisällöstä työskennellessään Suomen ulkoministeriössä ja osallistuessaan Suomen tasavallan lukuun Venäjän federaatiota ja Itä-Eurooppaa koskevia asioita käsittelevään Euroopan unionin työryhmään. Hän voi siis väittää, että ensi näkemältä neuvosto ja komissio eivät ole soveltaneet oikein avoimuutta koskevia sääntöjä. Näin ollen vastakkaisen näkemyksen osalta näyttötaakka on kantajan mukaan vastaajana olevilla toimielimillä.

40 Kantaja toteaa komissiolta pyytämistään asiakirjoista, että ne kaikki koskevat tavalla tai toisella EU—Venäjä-yhteistyökomiteaa tai -yhteistyöneuvostoa, ja näiden elinten toiminta on julkista. Komitean tai neuvoston käsittelemien

asioiden tutkimisen perusteella ei kantajan mukaan voida päätellä, että näissä asiakirjoissa käsitellyt kysymykset ovat sovellettavassa säännöstössä tarkoitetuin tavoin salaisia. Tältä osin kantaja korostaa sitä, että vaikka asiakirjassa nro 10859/97 käsitellään samaa aihetta kuin niissä asiakirjoissa, joihin hänen ei ole sallittu tutustua, se on luovutettu hänelle. Kommentoituaan kunkin asiakirjan sisältöä kantaja päättelee, että mikään näistä asiakirjoista ei edellytä salassapitoa. Tämän vuoksi asiakirjat olisi pitänyt luovuttaa hänelle.

41 Sama koskee neuvoston hallussa olevia asiakirjoja. Kantaja toteaa, että useimmat näistä koskevat kumppanuus- ja yhteistyösopimusta kumppanuuden perustamisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken (EYVL L 327, s. 3) ja sen toteuttamista. Eräs asiakirjoista koskee troikan kesäkuussa 1998 pidettyä kokousta, kun taas asiakirja nro 1239/98 sisältää Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen lausunnon, joka oli tarkoitus julkaista, kuten sitten onkin tapahtunut. Lisäksi asiakirja (nro 1244/98), joka koskee Suomessa pidettyä kokousta, johon oli osallistunut Venäjän federaation pääministeri Primakov, sisältää muistiinpanoja, jotka kantajan tietämän mukaan myös on julkaistu. Suullisessa käsittelyssä kantaja myönsi neuvoston esittämien selitysten jälkeen, että asiakirja nro 1244/98 koskee Lontoossa eikä Suomessa pidettyä kokousta, ja ilmoitti, että hän ei näin ollen pyydä saada tutustua tähän asiakirjaan.

42 Kantaja katsoo, että pyydetyissä asiakirjoissa ei ole käsitelty turvallisuusongelmia ja että asiakirjat eivät myöskään sisällä mitään sellaista tietoa, jonka luovuttaminen voisi vaarantaa suhteita kolmansiin maihin. Kantajan mukaan pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisesta kieltäytymiselle ei siis ole pätevää perustetta.

43 Lisäksi pyydetyt asiakirjat ovat sisällöltään vähämerkityksisiä. Asiakirjat koskevat kysymyksiä, jotka yleensä saatetaan yleisön tietoon, kuten kaupalliset seikat, ydinturvallisuus, teknisen avun TACIS-ohjelman edistyminen, ympäristön

ja kuluttajien suojelu, lainsäädäntöohjelmat jne. Kantaja lisää, että se, että yhteisö rahoittaa edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteuttavia ohjelmia, joista saattaa olla tietoja pyydetyissä asiakirjoissa, kiinnostaa yleisöä erityisesti, ja tätä voitaisiin jo itsessään pitää perusteena mahdollisimman laajalle asiakirjajulkisuudelle.

44 Kantaja päättelee tästä, että hänen pyyntönsä saada tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin on arvioitu pääasiassa — tai jopa yksinomaan — sen perusteella, miten asiakirjat oli luokiteltu; tässä on kyse asiakirjoista, jotka on laadittu erityisessä kirjeenvaihtojärjestelmässä COREU:ssa, jonka jäsenvaltiot ja komissio ovat ottaneet käyttöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston säännösten perusteella.

45 Kantaja lisää, että jos komission ja neuvoston tarvitsee päätöksessä, jolla ne hylkäävät asiakirjapyynnön, vain todeta, että tähän asiakirjaan sovelletaan jotakin kyseisessä säännöstössä säädetyistä poikkeuksista, tästä seuraa, että niiden ei tarvitse tukeutua asiakirjojen sisältöön. Kansalaisella ei tällöin ole mitään keinoa arvioida, onko asiakirjan sisältö tutkittu, ja jos näin on tehty, perustuuko epäävä päätös laillisiin perusteisiin vai onko peruste, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, ainoastaan jonkin sellaisen seikan mainitseminen asiakirjoissa, jolla on millainen tahansa yhteys ulkosuhteisiin tai tiettyyn asiakirjojen lähettämistapaan.

46 Kantaja väittää lopuksi, että toimielimillä on oikeuskäytännön mukaan (ks. em. asia Hautala vastaan neuvosto) velvollisuus myöntää mahdollisimman laaja oikeus tutustua hallussaan oleviin asiakirjoihin, minkä vuoksi niiden olisi pitänyt tutkia, olisiko ollut mahdollista myöntää oikeus tutustua ainakin pyydettyjen asiakirjojen osiin, mitä käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole tehty.

47 Neuvosto muistuttaa viitaten edellä mainittuun asiassa Hautala vastaan neuvosto annettuun tuomioon (71 ja 72 kohta), että sen harkintavalta käsiteltävänä olevassa tapauksessa liittyy niihin poliittisluonteisiin tehtäviin, joita sillä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella. Juuri tätä toimivaltaansa käyttäen neuvoston on määritettävä ne seuraukset, joita asiakirjan luovuttamisesta mahdollisesti aiheutuu Euroopan unionin kansainvälisille suhteille. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittama valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

48 Neuvosto toteaa, että se on konkreettisesti tutkinut ne riskit, joita liittyy kantajan pyytämien asiakirjojen luovuttamiseen. Se on komission kanssa katsonut, että oikeus tutustua asiakirjoihin voisi vahingoittaa Euroopan unionin kansainvälisiä suhteita.

49 Neuvosto huomauttaa tältä osin, että puolet asiakirjoista on laadittu COREU-järjestelmässä ja että asiakirjat lähetetään tässä järjestelmässä vain tietyille valtuutetuille vastaanottajille jäsenvaltioissa, komissiossa ja pääsihteeristössä. COREU-järjestelmän välityksellä lähetetyt viestit vastaavat sen mukaan diplomaattisia sähkeitä. Neuvosto korosti suullisessa käsittelyssä kuitenkin, että COREU-verkoston välityksin lähetettyjä asiakirjoja ei ole suljettu pois päätöksen 93/731/EY soveltamisalasta ja että kysymys niiden luovuttamisesta ratkaistaan aina asiasisällön perusteella, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

50 Neuvosto toteaa myös, että kysymyksessä olevat asiakirjat sisältävät yksityiskohtaisia kommentteja Euroopan unionin kannoista ja tavoitteista kyseisissä kansainvälisissä neuvotteluissa ja että nämä tiedot ovat merkityksellisiä vielä neuvottelukokousten pitämisen jälkeenkin. Näin ollen oikeus tutustua näihin asiakirjoihin voisi vaarantaa Euroopan unionin kansainvälisiä suhteita, erityisesti suhteita Ukrainaan.

51 Neuvosto kiistää kantajan väitteet, joiden mukaan nämä asiakirjat eivät sisällä mitään, mikä edellyttäisi salassapitoa. Se toteaa, että pelkästään asiakirjassa käsitelty aihe ei ratkaise sen luottamuksellisuutta, vaan myös asiakirjan sisältämien tietojen luonne ja yksityiskohtaisuus on otettava huomioon. Toisin kuin kantajalle luovutettu asiakirja nro 10859/97, joka on Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän käsittelemien kysymysten tiivistelmä ja joka ei sisällä mitään tietoa kysymyksessä olevien asioiden varsinaisesta sisällöstä, asiakirjassa DS 27/98 (EU/US taustamuistio Ukrainasta) kuvataan hyvin täsmällisesti Euroopan unionin kanta ja tavoitteet Yhdysvaltojen kanssa käytävissä, Ukrainaa koskevissa neuvotteluissa. Näin on myös asiakirjan DS 40/98 osalta, jossa on yksityiskohtaisia tietoja Euroopan unionin kannasta EU—Ukraina-yhteistyöneuvoston ensimmäisessä istunnossa.

52 Neuvosto korostaa, että asiakirja nro 1239/98, joka koskee EU/Yhdysvallat-lausuntoluonnosta Kaspianmeren energiavaroista, sisältää luonnoksen julkiseksi lausuntotekstiksi, minkä lisäksi siinä käsitellään tiettyjä arkaluonteisia kysymyksiä, jotka ovat tulleet esiin Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisissä neuvotteluissa, ja asiakirjasta ilmenee, miten esitetyt näkemykset on otettu huomioon lausunnon laadinnassa.

53 Neuvosto katsoo, että siltä osin kuin kysymys on oikeudesta tutustua asiakirjojen osiin, edellä mainittua asiassa Hautala vastaan neuvosto 19.7.1999 annettua tuomiota ei ole otettava huomioon, koska se on annettu myöhemmin kuin neuvoston 12.7.1999 tekemä päätös.

54 Päätöksen 93/371/EY perusteella ei myöskään ole mitään velvollisuutta antaa kantajalle oikeutta tutustua asiakirjojen osiin. Tältä osin neuvosto huomauttaa, että edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annetusta tuomiosta on vireillä valitus yhteisöjen tuomioistuimessa.

55 Neuvoston mukaan joka tapauksessa on katsottava, että kun otetaan huomioon kyseessä olevien asiakirjojen luonne, kantajalle ei voida myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin.

56 Komissio huomauttaa, että sillä on näiltä osin laaja harkintavalta ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittama valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

57 Komissio esittää sitten samat argumentit kuin neuvosto perustellakseen sen, että se epäsi kantajalta oikeuden tutustua asiakirjoihin. Se korostaa, että kyse on yhteisön kansainvälisistä suhteista Venäjään eli kysymyksistä, jotka kuuluvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston määräysten alaan, ja että se on konkreettisesti arvioinut ne riskit, joita kyseessä olevien asiakirjojen luovuttaminen aiheuttaisi. Se lisää, että näiden asiakirjojen erityisluonteen vuoksi oli välttämätöntä, että komissio yhdenmukaisti vastauksensa neuvoston antaman vastauksen kanssa.

58 Komissio toteaa, että vaikka olisikin olemassa velvollisuus tutkia kysymys oikeudesta tutustua asiakirjojen osiin, käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei olisi ollut mahdollista tehdä eroa asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen välillä. Jos tiedot, joita neuvosto ja komissio pitävät yleisen edun suojaa koskevan poikkeuksen kattamina, olisi peitetty, luovutetut asiakirjat olisivat sisältäneet niin vähän tietoa, että ne olisivat olleet kantajille hyödyttömiä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 Vastaajana olevat toimielimet ovat riidanalaisilla päätöksillään evänneet kantajalta oikeuden tutustua kanteessa mainittuihin asiakirjoihin ja vedonneet yleisen edun turvaamista koskevaan poikkeukseen kansainvälisten suhteiden osalta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvonnan näiden päätösten osalta on kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

60 Näissä olosuhteissa se, että kantaja on jossain määrin tuntenut asiakirjat ja hän on näin ollen voinut vedota kanteensa tueksi niiden sisältöön, ei merkitse sitä, että hän olisi vapautunut velvollisuudesta osoittaa, että vastaajana olevat toimielimet ovat tehneet riidanalaisten päätösten perusteluiden osalta virheen, joka voi johtaa niiden kumoamiseen.

61 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kantaja väittää, että vastaajana olevat toimielimet ovat tulkinneet virheellisesti päätöksissä 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom määrättyä poikkeusta, joka koskee yleisen edun turvaamista kansainvälisissä suhteissa.

62 Edellä tarkoitettu poikkeus on sanamuotonsa perusteella ehdoton, ja sen mukaan "toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa — — julkisen edun turvaamista (— — kansainvälisiä suhteita — —)". Tästä seuraa, että toimielimillä on velvollisuus evätä oikeus tutustua tämän poikkeuksen alaan kuuluviin asiakirjoihin, kunhan näytetään, että kyse on tällaisista asiakirjoista (ks. asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok. 1997, s. II-313, 58 kohta).

63 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kiistatonta, että riidanalaiset asiakirjat sisältävät tietoja, jotka koskevat Euroopan unionin kantaa sen suhteissa Venäjään ja Ukrainaan sekä Ukrainaa koskevissa neuvotteluissa, jotka tullaan käymään Yhdysvaltojen kanssa. Näin ollen on korostettava, että asiakirjat, joihin Mattila on halunnut tutustua, on laadittu kansainvälisten neuvottelujen yhteydessä, joissa on kysymyksessä Euroopan unionin etu sen suhteissa kolmansiin maihin, erityisesti Venäjään, Ukrainaan ja Yhdysvaltoihin.

64 On myös huomattava, että neuvosto on perustellusti todennut, että näissä olosuhteissa arvioitaessa sitä, voidaanko kyseessä oleviin asiakirjoihin tutustuminen sallia, on otettava huomioon asiakirjan sisältämien tietojen luonne ja yksityiskohtaisuus. Näin ollen kantaja ei voi perustellusti vedota siihen, että asiakirja nro 10859/97, jossa käsitellään samaa aihetta kuin niissä asiakirjoissa, joihin hänelle ei ole annettu mahdollisuutta tutustua, on luovutettu hänelle. Kuten neuvosto on selittänyt, tämä asiakirja, joka on esitetty tuomioistuimelle, on Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmän käsittelemien kysymysten tiivistelmä eikä sisällä mitään tietoa kysymyksessä olevien asioiden varsinaisesta sisällöstä, toisin kuin muut asiakirjat, joihin kantaja on pyytänyt oikeutta tutustua.

65 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että vastaajana olevat toimielimet eivät ole syyllistyneet ilmeiseen virheeseen katsoessaan, että riidanalaisten asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa yleistä etua kansainvälisissä suhteissa. Kun otetaan huomioon kyseessä olevien asiakirjojen sisältö, vastaajana olevat toimielimet ovat voineet perustellusti katsoa, että näiden asiakirjojen luovuttaminen voisi vaarantaa Euroopan unionin aseman edellä 63 kohdassa mainittujen maiden kanssa käynnissä olevissa ja tulevissa neuvotteluissa.

66 Kantaja väittää myös, että toimielinten olisi pitänyt tutkia se mahdollisuus, että hänelle annettaisiin oikeus tutustua ainakin asiakirjojen osiin edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossaan, että yleisen edun turvaamista koskevaa poikkeusta on tulkittava tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen valossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, onko pyynnön esit-

täjälle mahdollista antaa tilaisuutta tutustua pyydettyjen asiakirjojen osiin eli niihin tietoihin, joita poikkeukset eivät kata (ks. em. asia Hautala v. neuvosto, tuomion 87 kohta).

67 Tältä osin on hylättävä neuvoston väite siitä, että edellä mainittua asiassa Hautala vastaan neuvosto annettua tuomiota ei ole otettava huomioon. Vaikka tämä tuomio annettiinkin vasta riidanalaisten päätösten tekemisen jälkeen, tuomiossa on kuitenkin selvennetty aiemmin olemassa olleen oikeuden soveltamisalaa, nimittäin oikeuden tutustua neuvoston ja komission hallussa oleviin asiakirjoihin, sellaisena kuin se on vahvistettu käytännesäännöissä.

68 Edellä mainitusta asiassa Hautala vastaan neuvosto annetusta tuomiosta ilmenee, että sellaisissa erityistapauksissa, joissa neuvostolle ja komissiolle aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä, neuvosto ja komissio voivat suhteellisuusperiaatteen nojalla punnita yhtäältä yleisön intressiä siihen, että se saa tutustua yksittäisiin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä toimielimille aiheutuvaa työtaakkaa (86 kohta). Neuvosto ja komissio voisivat tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset.

69 Niin ikään vaikka neuvostolla ja komissiolla on edellä mainitun asiassa Hautala vastaan neuvosto annetun tuomion mukaisesti velvollisuus tutkia, onko niiden myönnettävä oikeus tutustua tietoihin, joita poikkeukset eivät koske, hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti on katsottava, että vaatimus saada tutustua asiakirjojen osiin ei saa merkitä epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä näiden tietojen pyytäjän intressiin nähden. Tästä näkökulmasta on katsottava, että neuvostolla ja komissiolla on joka tapauksessa oikeus olla antamatta tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin, jos kyseessä olevien asiakirjojen tutkimisen perusteella olisi ilmeistä, että tällainen oikeus olisi täysin merkityksetön sen vuoksi, että asiakirjojen osien luovuttamisesta ei olisi mitään hyötyä asiakirjapyynnön esittäjälle.

70 Neuvosto ja komissio ovat todenneet tässä oikeudenkäynnissä, että tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei voida antaa, koska ne asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet kantajalle hyödyttömiä. Neuvosto totesi suullisessa käsittelyssä, että yleisesti ottaen kyseessä olevat asiakirjat eivät ole helposti erotettavissa toisistaan, eivätkä ne sisällä helposti irrotettavia osia.

71 Vastaajana olevat toimielimet eivät siis kiistä sitä, että ne eivät ole harkinneet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua kyseessä olevien asiakirjojen osiin. Kuitenkin kun otetaan huomioon vastaajana olevien toimielinten antamat selitykset ja riidanalaisten asiakirjojen luonne, voidaan katsoa, että tällainen tutkiminen ei olisi voinut missään tapauksessa johtaa asiakirjojen osittaiseen luovuttamiseen. Sillä, että vastaajana olevat toimielimet eivät ole tutkineet osittaisen luovuttamisen mahdollisuutta, ei siis ole ollut käsiteltävänä olevan asian erityisolosuhteissa mitään merkitystä näiden kahden toimielimen harkinnan tuloksen kannalta (ks. vastaavasti asia T-75/95, Günzler Aluminium v. komissio, tuomio 5.6.1996, Kok. 1996, s. II-497, 55 kohta ja asia T-106/95, FFSA ym. v. komissio, tuomio 27.2.1997, Kok. 1997, s. II-229, 199 kohta).

72 Tältä osin on ensiksikin korostettava, kuten edellä on todettu, että riidanalaiset asiakirjat on laadittu neuvottelujen yhteydessä ja ne sisältävät tietoja Euroopan unionin kannasta sen suhteissa Venäjään ja Ukrainaan sekä Ukrainaa koskevissa neuvotteluissa, jotka tullaan käymään Yhdysvaltojen kanssa. Näiden asiakirjojen arkaluonteisuutta tukee lisäksi se kantajan suullisessa käsittelyssä esiintuoma seikka, että Suomen korkein oikeus tuomitsi kantajan siitä, että tämä oli luovuttanut Venäjän valtiolle asiakirjoja, jotka käytännöllisesti katsoen vastaavat niitä asiakirjoja, joihin vastaajana olevat toimielimet eivät sallineet hänen tutustua.

73 Toiseksi mikään ei osoita vääräksi neuvoston väitettä, jonka mukaan asiakirjat eivät olleet helposti erotettavissa eivätkä sisältäneet helposti irrotettavia osia. Tältä osin on täsmennettävä, että kantaja ei voi perustellusti väittää, että COREU-asiakirja CFSP/PRES/1239/98, joka sisältää muun muassa luonnoksen

julkiseksi EU/Yhdysvallat lausunnoksi, olisi tullut luovuttaa nimenomaan julkisen luonteensa vuoksi. Se seikka, että asiakirja sisältää tietoja, joista on annettu julkinen lausunto, ei merkitse, että neuvostolla olisi velvollisuus luovuttaa tämän lausunnon luonnos, joka on jo määritelmän mukaisesti luonteeltaan puhtaasti valmisteleva ja joka siis on tarkoitettu sisäiseen käyttöön. Kuten neuvosto korosti suullisessa käsittelyssä, lausuntoluonnoksen ja lopullisen lausuntotekstin välillä on yleensä eroja, jotka ilmaisevat luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia mielipide-eroja. Lisäksi kansalaisten tiedonsaanti on riittävästi turvattu siten, että heillä on mahdollisuus tutustua lausunnon lopulliseen versioon.

74 Edellä esitetystä seuraa, että vastaajana olevien toimielinten ei voida katsoa loukanneen suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin kysymys on siitä, että on evätty oikeus tutustua asiakirjojen osiin.

75 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen ja toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas ja neljäs kanneperuste, joiden mukaan on loukattu periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava asiakirjakohtaisesti, sekä jätetty täyttämättä perusteluvelvollisuus

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

76 Kantaja väittää ensiksi, että vastaajana olevat toimielimet ovat hylänneet hänen pyyntönsä erittelemättä eri asiakirjoja.

77 Kantaja väittää, että koska toimielimet ovat olleet yhteydessä keskenään ennen kuin ovat vastanneet hänelle, voidaan päätellä, että komissio on perustanut päätöksensä olla luovuttamatta asiakirjoja neuvoston omaksumaan kantaan sen sijaan, että se olisi muodostanut oman mielipiteensä itsenäisen tarkastelun perusteella.

78 Kantaja toteaa myös, että se, että neuvosto luovutti asiakirjan nro 10859/97, perustui siihen, että asiakirjan sisältö oli ainakin osittain saatavilla internetissä. Kantajan mukaan tämä osoittaa, että pyydettyjen asiakirjojen sisältöä ei ollut tutkittu järjestelmällisesti. Päinvastoin, neuvosto ja komissio perustivat epäävät päätöksensä asiakirjojen luonteeseen tai siihen, että ne oli luokiteltu luottamuksellisiksi asiakirjoiksi erityisesti niiden lähetystavan (COREU-verkosto) vuoksi, eivätkä niiden sisältöön.

79 Toiseksi kantaja väittää, että riidanalaisia päätöksiä ei ole riittävästi perusteltu. Hän toteaa, että komission päätös sisältää vain yhden kappaleen, jossa perustellaan, miksi kantajalta evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, eikä tätä ole pidettävä riittävänä.

80 Kantaja toteaa, että komission on täsmennettävä ne syyt, joihin se perustaa päätöksensä. Tältä osin kantaja vetoaa asiassa T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, 19.10.1995 annettuun tuomioon (Kok. 1995, s. II-2765) ja edellä mainitussa asiassa WWF UK vastaan komissio annettuun tuomioon, joista ilmenee, että kun yhteisön toimielin käyttää harkintavaltaansa päättäessään, onko asiakirjat luovutettava, sen on todellisuudessa vertailtava keskenään yhtäältä kansalaisen intressiä saada tutustua asiakirjoihin ja toisaalta intressiä varmistaa päätöksentekonsa luottamuksellisuus. Kantajan mukaan komission on esitettävä riittävät perusteet, kun se poikkeaa avoimuuden tavoitteesta ja soveltaa poikkeusta pääperiaatteesta, jonka mukaan oikeus tutustua asiakirjoihin on annettava.

81 Neuvosto puolestaan toteaa, että riidanalaisesta päätöksestä ilmenee selvästi, että se tutki huolellisesti ja erikseen mahdollisuuden antaa oikeuden tutustua kuhunkin yksittäiseen asiakirjaan.

82 Se ei hyväksy kantajan väitteitä, joiden mukaan oikeus tutustua asiakirjoihin evättiin erityisesti siksi, että asiakirjat oli lähetetty COREU-verkoston välityksellä, eikä niiden sisältöä ollut tutkittu. Kuten asiakirjapyynnön hylkäävän päätöksen perusteluista ilmenee, kaikki kantajan tarkoittamat asiakirjat koskivat "Euroopan unionin kansainvälisten suhteiden ydintä".

83 Neuvosto katsoo myös, että se on perustellut riittävästi päätöksensä, jolla kantajalta evättiin oikeus tutustua pyytämiinsä asiakirjoihin. Neuvosto toteaa edellä mainitun asiassa WWF UK vastaan komissio annetun tuomion (65 kohta) perusteella, että se ei ole velvollinen jokaisessa tapauksessa jokaisen asiakirjan osalta esittämään niitä "pakottavia syitä", joiden vuoksi on perusteltua soveltaa yleisen edun turvaamista koskevaa poikkeusta, sillä muussa tapauksessa kyseisen poikkeuksen päätehtävä vaarantuisi.

84 Käsiteltävänä olevan tapauksen osalta neuvosto katsoo, että sen päätös sisältää siinä määrin tietoja, että kantajalle ilmenee siitä hylkäämisen perusteet ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden ilman, että siinä ilmaistaisiin seikkoja, jotka voisivat vaarantaa yleisen edun turvaamisen.

85 Komissio toteaa, että se ei ole evännyt oikeutta tutustua asiakirjoihin eri asiakirjoja erittelemättä, vaan että se on aivan päinvastoin tutkinut mahdollisuuden myöntyä pyyntöön erikseen kunkin asiakirjan osalta.

86 Komissio katsoo lisäksi, että sen päätös on riittävästi perusteltu.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

87 On totta, että neuvostolla ja komissiolla ei ole oikeutta evätä yleisesti asianomaisen henkilön pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin. Näiden toimielinten on ennen asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön ratkaisemista tutkittava kunkin pyydetyn asiakirjan osalta, voiko asiakirjan luovuttaminen sen sisältämien tietojen vuoksi vaarantaa jonkin turvatuista julkisista eduista. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että toimielinten olisi kaikissa olosuhteissa jokaisen asiakirjan osalta esitettävä ne pakottavat syyt, joiden vuoksi yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen soveltaminen on perusteltua, koska tässä tapauksessa kyseisen poikkeuksen päätehtävä vaarantuisi. Saattaisi nimittäin olla mahdotonta osoittaa syyt, joiden vuoksi tietyn asiakirjan luottamuksellisuus olisi perusteltua, ilman että asiakirjan sisältö paljastuisi, jolloin poikkeuksen päätarkoitus ei toteutuisi (ks. em. asia WWF UK vastaan komissio, 65 kohta).

88 Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on edellä todettu, että vastaajina olevat toimielimet ovat perustellusti voineet katsoa, että kukin asiakirja, jota ei ole luovutettu, kuului yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen alaan kansainvälisten suhteiden osalta.

89 Näin ollen ei voida hyväksyä kantajan väitettä, jonka mukaan toimielimet ovat yleisesti evänneet häneltä oikeuden tutustua asiakirjoihin erityisesti sen vuoksi, että ne oli lähetetty COREU-verkoston välityksellä, ja jonka mukaan asiakirjojen sisältöä ei tämän vuoksi ollut tutkittu. Neuvoston päätöksestä ilmenee selvästi (ks. edellä 16 kohta), että asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö on tutkittu ottamalla huomioon kunkin asiakirjan sisältö. Vaikka komission päätöksen

perustelut ovat niukemmat, niistä ilmenee, että komissio on tutkinut asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön ottaen huomioon asiakirjat yksittäin. Tätä tukee myös se seikka, että komissio viittaa perusteluihin, jotka neuvosto esitti päätöksessään, jolla se epäsi oikeuden tutustua samanlaisiin asiakirjoihin (ks. edellä 15 kohta). Kantajan olettamus, jonka mukaan neuvoston asiakirjan nro 10859/97 luovuttaminen oli perusteltu sillä, että tämän asiakirjan sisältö oli ainakin osittain saatavissa internetistä, on tältä osin asiaan vaikuttamaton eikä osoita, että neuvosto ei olisi tutkinut kaikkien pyydettyjen asiakirjojen sisältöä järjestelmällisesti.

90 Kantaja ei voi perustaa väitteitään myöskään siihen, että vastaajina olevat toimielimet ovat olleet yhteydessä keskenään ennen kuin ne ovat vastanneet hänelle, koska pyydetyt asiakirjat oli osittain laadittu näiden toimielinten yhteistyönä. On katsottava, että vastaajina olevien toimielinten menettely oli käsiteltävänä olevassa tapauksessa asianmukaista ja hyvän hallinnon periaatteen mukaista.

91 Perusteluvelvollisuuden osalta on muistutettava, että sillä pyritään kahteen tavoitteeseen, nimittäin siihen, että asianomaiset saavat tietää päätöksen perusteet puolustaakseen oikeuksiansa, ja siihen, että yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia päätöksen laillisuuden (ks. muun muassa asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 15 kohta ja asia T-85/94, Branco v. komissio, tuomio 12.1.1995, Kok. 1995, s. II-45, 32 kohta).

92 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely (ks. asia C-278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2507, 17 kohta; em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 66 kohta ja asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998, Kok. 1998, s. II-231, 53 kohta).

93 On huomattava, että toisin kuin kantaja väittää, vastaajana olevien toimielinten velvollisuus tosiasiallisesti punnita keskenään yhtäältä kansalaisten intressiä saada tutustua asiakirjoihin ja toisaalta toimielimen mahdollista intressiä varmistaa päätöksentekomenettelynsä luottamuksellisuus ei koske käsiteltävänä olevaa tapausta, koska kantajaa koskevat hylkäävät päätökset eivät perustuneet toimielinten päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen (ks. em. asia WWF UK v. komissio, 59 kohta).

94 Tässä tapauksessa vastaajina olevien toimielinten oli osoitettava, ainakin asiakirjaluokittain, ne syyt, joiden perusteella ne katsoivat, että niille osoitetuissa pyynnöissä mainitut asiakirjat kuuluivat yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen alaan kansainvälisten suhteiden osalta, ja täsmennettävä, millä tavoin näiden asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa tätä etua, noudattaen edellä 91 ja 92 kohdassa mainittuja yleisiä perustelua koskevia vaatimuksia (ks. tämänsuuntaisesti em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 64 kohta).

95 Toimielimet ovat vedonneet yleisen edun turvaamista koskevaan poikkeukseen kansainvälisten suhteiden osalta ja esittäneet syyt, joiden vuoksi ne katsovat, että tätä poikkeusta voidaan soveltaa. Neuvosto on hylätessään uuden pyynnön tosiasiallisesti selittänyt kunkin asiakirjan osalta, miksi se kuului tämän poikkeuksen alaan (ks. edellä 16 kohta). Tästä perustelusta ilmenee, että jokaisen tällaisen kantajan tarkoittaman asiakirjan luovuttaminen voisi vaarantaa Euroopan unionin aseman tiettyjen kolmansien maiden kanssa nyt ja tulevaisuudessa käytävissä neuvotteluissa. Komission päätöksen perustelut, vaikka ne ovatkin niukat, vastaavat myös oikeuskäytännön vaatimuksia. Komissio on itse asiassa yhdenmukaistanut vastauksensa neuvoston vastauksen kanssa ja täsmentänyt, että kukin pyydetyistä asiakirjoista sisältää yksityiskohtaisia tietoja kannasta, jonka Euroopan unioni aikoo ottaa suhteissaan Venäjään (ks. edellä 15 kohta). Käsiteltävänä olevassa tapauksessa neuvostoa tai komissiota ei voida arvostella siitä, että ne olisivat esittäneet liian yleisluonteisia perusteluita, koska ne ovat voineet oikeutetusti katsoa, että oli mahdotonta osoittaa täsmällisemmin ne syyt, joiden vuoksi tietyn asiakirjan luottamuksellisuus olisi perusteltua, ilman

että asiakirjan sisältö paljastuisi, jolloin poikkeuksen päätarkoitus ei toteutuisi (ks. em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 65 kohta).

96 Näin ollen vastaajana olevat toimielimet eivät ole loukanneet EY 253 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta.

97 Edellä esitetystä seuraa, että kolmas ja neljäs kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, jonka mukaan kantajan erityistä intressiä saada tutustua asiakirjoihin ei ole otettu huomioon

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

98 Kantaja väittää, että vastaajina olevien toimielinten on otettava huomioon paitsi yleinen etu, myös hänen erityinen intressinsä tutustua asiakirjoihin. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kantaja tarvitsee kyseisiä asiakirjoja puolustautuakseen suomalaisissa tuomioistuimissa.

99 Vastauskirjelmässään kantaja lisää, että se seikka, että oikeudenkäynti Suomessa koskee osittain samoja asiakirjoja kuin ne, joiden luovuttamista hän on pyytänyt tässä asiassa, osoittaa, että hänellä on tässä asiassa intressi, joka on erityinen verrattuna yleiseen oikeuteen tutustua asiakirjoihin.

100 Kantaja ilmoitti suullisessa käsittelyssä, että hän ei tiennyt, olivatko asiakirjat, joiden sisällön hän oli paljastanut — mikä johti hänen tuomitsemiseensa Suomessa — täsmälleen samat kuin ne, joihin hän on pyytänyt saada oikeutta tutustua, minkä vuoksi hän on kääntynyt nyt vastaajina olevien toimielinten puoleen.

101 Kantaja katsoo, että vastaajina olevien toimielinten olisi pitänyt punnita käsillä olevat eri intressit ennen kuin ne tekivät päätöksensä.

102 Neuvosto toteaa, että kantaja ei ollut ilmoittanut sille tarvitsevansa asiakirjoja puolustautuakseen suomalaisissa tuomioistuimissa. Tätä seikkaa ei näin ollen voida ottaa tässä asiassa huomioon. Kantaja totesi suullisessa käsittelyssä, että tämä erityinen intressi ei enää ollut ajankohtainen, koska oikeudenkäyntimenettely Suomessa oli päättynyt korkeimman oikeuden päätökseen. Neuvosto katsoo joka tapauksessa, että kantajan väitetyllä erityisellä intressillä ei ole merkitystä eikä sitä pidä ottaa huomioon.

103 Komissio huomauttaa, että yleisen edun turvaamista koskeva poikkeus on pakottava. Tästä seuraa, että komission ei tarvitse punnita sen intressiä, joka on pyytänyt oikeutta tutustua asiakirjoihin, ja toisaalta toimielimen intressiä olla antamatta tätä oikeutta.

104 Komissio toteaa myös, että ennen kanteen nostamista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kantaja ei ilmaissut tarvitsevansa kyseessä olevia asiakirjoja puolustautuakseen suomalaisissa tuomioistuimissa. Tämän vuoksi komissio ei voinut ottaa huomioon tätä kantajan erityistä intressiä arvioidessaan asiakirjapyyntöä.

105 Komissio lisäsi suullisessa käsittelyssä, että kantaja ei ole esittänyt väitettään täysin vilpittömässä mielessä, koska oikeudenkäyntimenettely Suomessa on päättynyt, toisin kuin kantaja on antanut ymmärtää. Tämän vuoksi voidaan epäillä kantajan intressiä nyt käsiteltävänä olevan kanteen ajamiseen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

106 On ensinnäkin muistettava, että kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tutustua mihin tahansa neuvoston tai komission asiakirjaan, jota ei ole julkaistu (ks. em. asia Interporc v. komissio, tuomion 48 kohta ja asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2289, 65—67 kohta). Tästä seuraa, että henkilöllä, jolta on evätty oikeus saada tutustua asiakirjaan tai sen osaan, on jo pelkästään tästä syystä intressi saada kieltävä päätös kumotuksi.

107 Kantajan väitteestä, jonka mukaan vastaajana olevat toimielimet eivät ole ottaneet huomioon hänen erityistä intressiään saada tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin, on riittävää todeta, että intressipunninta toteutetaan vain, kun neuvosto tai komissio käsittelevät pyyntöä, joka koskee oikeutta tutustua niiden päätöksentekomenettelyyn liittyviin asiakirjoihin, mistä ei nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ole kyse (em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 59 kohta).

108 Koska tämä kanneperuste on täysin merkityksetön, se on hylättävä.

Asiakirjojen esittämistä koskeva pyyntö

109 Kantaja vaatii vastauskirjelmässään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää, että pyydetyt asiakirjat esitetään, jotta kantaja voi tutkia niitä suhteessa niiden todennäköistä sisältöä koskeviin väitteisiinsä ja näin arvioida tapaa, jolla komissio ja neuvosto ovat tutkineet hänen näitä asiakirjoja koskevan pyyntönsä. Kantaja vaatii, että hänen asiamiehensä sallittaisiin tutkia nämä asiakirjat yhdessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa, tarpeen vaatiessa luottamuksellisesti. Siltä osin kuin on tarpeen, kantaja ja hänen asiamiehensä luopuvat oikeudesta tutustua asiakirjoihin.

110 Kun otetaan huomioon, mitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lausunut kantajan esittämistä kanneperusteista, on todettava, että asian ratkaisemiseksi ei ole tarpeen määrätä asiakirjoja esitettäväksi.

Oikeudenkäyntikulut

111 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska neuvosto ja komissio ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja hänet velvoitetaan korvaamaan neuvoston ja komission oikeudenkäyntikulut.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä heinäkuuta 2001.

H. Jung

kirjaaja

P. Lindh

viidennen jaoston puheenjohtaja