UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

22 päivänä maaliskuuta 2011 *

Asiassa T-233/09,

Access Info Europe, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajinaan asianajajat O. W. Brouwer ja J. Blockx,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään C. Fekete ja M. Bauer,

vastaajana,

jota tukevat

Helleenien tasavalta, asiamiehinään E.-M. Mamouna ja K. Boskovits,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja S. Ossowski, avustajanaan barrister L. J. Stratford,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumoamaan 26.2.2009 tehty neuvoston päätös, jolla evättiin oikeus tutustua tiettyihin tietoihin, jotka sisältyivät 26.11.2008 päivättyyn muistioon, joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit E. Cremona ja S. Frimodt Nielsen (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 255 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

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

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

2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY 255 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta tutustua kyseisten toimielinten asiakirjoihin.

3 Asetuksen 4 artiklassa määritellään useita poikkeuksia asetuksen 2 artiklassa mainitulle jokaiselle unionin kansalaiselle sekä jokaiselle luonnolliselle henkilölle, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaiselle oikeushenkilölle, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, annetusta oikeudesta tutustua parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

4 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

5 EY 207 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto vahvistaa työjärjestyksensä.

Neuvosto täsmentää [EY] 255 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi työjärjestyksessään ne edellytykset, joilla yleisö voi tutustua neuvoston asiakirjoihin. Tämän kohdan soveltamiseksi neuvosto määrittelee, missä tilanteissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjänä,

jotta näissä tapauksissa voitaisiin laajemmin sallia yleisön tutustua asiakirjoihin, säilyttäen samalla päätöksenteon tehokkuus. Neuvoston toimiessa lainsäätäjänä äänestystulos ja äänestysselitykset sekä pöytäkirjaan merkityt lausumat julkistetaan aina."

Tosiseikat

6 Kantaja eli Access Info Europe -järjestö pyysi 3.12.2008 päivätyllä sähköpostillaan Euroopan unionin neuvostolta asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti oikeutta tutustua 26.11.2008 päivättyyn muistioon, jonka neuvoston pääsihteeristö oli osoittanut neuvoston perustamalle informaatiotyöryhmälle ja joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (jäljempänä pyydetty asiakirja). Asiakirjassa on koottu yhteen työryhmän 25.11.2008 pidetyssä kokouksessa useiden jäsenvaltioiden esittämät muutoksia tai sanamuodon muutoksia koskevat ehdotukset.

7 Neuvosto antoi 17.12.2008 päivätyssä sähköpostissaan kantajalle oikeuden tutustua pyydetyn asiakirjan osiin. Kantajalle toimitettuun versioon sisältyivät edellä mainitut ehdotukset, mutta sen perusteella ei kuitenkaan ollut mahdollista yksilöidä, mikä jäsenvaltio oli ehdotuksen tehnyt. Neuvosto perusteli päätöstään olla toimittamatta tätä tietoa sillä, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, eikä ylivoimainen yleinen etu edellytä niiden ilmaisemista, joten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua poikkeusta oikeudesta tutustua asiakirjoihin voidaan soveltaa.

8 Kantaja teki uudistetun hakemuksen 16.1.2009 päivätyllä sähköpostillaan asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

9 Neuvosto toisti 26.2.2009 tekemässään päätöksessä (jäljempänä riidanalainen päätös) pääsihteeristönsä välityksellä kieltäytyvänsä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan perusteella ilmaisemasta pyydetyn asiakirjan niitä osia, joiden pohjalta on mahdollista yksilöidä, mitkä jäsenvaltiot olivat tehneet informaatiotyöryhmän 25.11.2008 pidetyssä kokouksessa ilmoitetut ehdotukset. Kantaja pyysi selvitystä menettelyn tilasta, minkä johdosta neuvosto toimitti sille riidanalaisen päätöksen 3.4.2009 päivätyllä sähköpostilla. Neuvosto totesi tässä sähköpostissa myös, että se oli jo osoittanut kantajalle riidanalaisen päätöksen jäljennöksen 26.2.2009 lähetetyllä kirjeellä.

10 Neuvosto esittää riidanalaisessa päätöksessä seuraavat syyt osoittaakseen, että eri muutosehdotusten tekijöiden identiteetin ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä ja että ylivoimainen yleinen etu ei edellytä ilmaisemista:

”Informaatiotyöryhmä, joka on neuvostossa ehdotuksesta vastuussa oleva valmisteluelin, kokoontui useita kertoja tarkastelemaan ehdotusta [komission 30.4.2008 tekemä ehdotus asetukseksi asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi; tätä ehdotusta molemmat lainsäädäntövallan käyttäjät käsittelevät tällä hetkellä yhteispäätösmenettelyssä]. Näissä keskusteluissa valtuuskunnat esittivät alustavat näkemyksensä ehdotukseen sisältyvistä muutoksista. Keskustelut ovat edelleen alustavassa vaiheessa, eikä näkökantojen lähenemistä ole todettu, eikä myöskään esiin tulleista kysymyksistä ole tehty päätelmiä. Pyydettyyn asiakirjaan sisältyvät kirjalliset näkemykset koskevat neuvoston kanssa käydyissä alustavissa keskusteluissa esiin tulleita kolmea erityisen arkaluonteista kysymystä, eikä niitä vielä tähän mennessä ole perusteellisesti tarkasteltu informaatiotyöryhmässä. Kun otetaan huomioon, että päätöksentekomenettely

on vasta alkuvaiheessaan, että pyydetyssä asiakirjassa esiin tulleista arkaluonteisista kysymyksistä ei vielä ole keskusteltu perusteellisesti ja että vielä ei ole löydetty näiden kysymysten osalta noudatettavaa menettelytapaa, asiakirjaan sisältyvien ehdotusten tehneiden valtuuskuntien ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti neuvoston päätöksentekomenettelyä, koska sillä vaarannettaisiin neuvoston mahdollisuus päästä yhteisymmärrykseen tästä asiakirjasta ja erityisesti pienennettäisiin valtuuskuntien liikkumavaraa kompromissin saavuttamiseksi neuvostossa.

Neuvoston päätöksentekomenettelyn vaarantuminen on kohtuudella ennakoitavissa eikä pelkästään hypoteettinen. Valtuuskuntien tiettyjä, erityisen arkaluonteisia kysymyksiä koskevia kirjallisesti ilmaisemia näkemyksiä sisältävien asiakirjojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan päätöksentekomenettelyn kuluessa saattaisi saada jotkin valtuuskunnat lopettamaan näkemyksensä esittämisen kirjallisesti ja pitäytymään neuvoston ja sen valmisteluelinten kanssa käydyssä suullisessa vuorovaikutuksessa, johon ei liity asiakirjojen laatimista. Tämä haittaisi huomattavasti neuvoston sisäistä päätöksentekomenettelyä rajoittamalla monitahoisia sisäisiä keskusteluja säädösluonnoksesta ja olisi myös haitallista neuvoston päätöksentekomenettelyn yleisen avoimuuden kannalta.

Neuvosto vertasi yhtäältä yleistä etua, joka liittyy sen sisäisen päätöksentekomenettelyn tehokkuuteen, ja toisaalta yleistä etua, joka liittyy avoimuuden vahvistamiseen, jolla taataan se, että Euroopan unionin toimielimet saavat osakseen laajemman legitimiteetin ja että niiden vastuu kansalaisiin nähden erityisesti lainsäätäjänä toimiessaan kasvaa. Juuri tämän vertailun perusteella pääsihteeristö päätti vastauksena alkuperäiseen hakemukseen ilmaista pyydetyn asiakirjan sisällön siten, että asianomaisten valtuuskuntien nimet poistettiin. Tämä ratkaisu mahdollistaa yhtäältä sen, että kansalaiset voivat demokraattisten periaatteiden mukaisesti tarkastella tietoja,

joihin neuvostossa keskusteltu lainsäädäntöhanke perustuu, ja toisaalta sen, että neuvoston päätöksentekomenettelyn tehokkuus säilytetään EY 207 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaisesti.

Neuvosto tarkasteli myös mahdollisuutta valtuuskuntakohtaisesti arvioida, voidaanko asianomaisten jäsenvaltioiden nimet ilmaista. Tämä lähestymistapa kuitenkin hylättiin, koska se johti erittäin mielivaltaiseen arviointiin, joka itsessään voitaisiin riitauttaa. Tämä ratkaisu ei tietenkään estä asianomaisia valtuuskuntia esittämästä julkisesti omaa näkökantaansa niin halutessaan."

Oikeudenkäynti sekä asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

11 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 12.6.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä.

12 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 23.11.2009 antamallaan määräyksellä Helleenien tasavallan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia.

13 Unionin yleinen tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Se kehotti prosessinjohtotoimena neuvostoa vastaamaan useisiin kysymyksiin ja toimittamaan jäljennökset niistä eri neuvoston asiakirjoista, jotka koskevat komission 30.4.2008 tekemää ehdotusta asetukseksi asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi ja jotka ovat yleisön saatavilla lainsäädäntömenettelyn tässä vaiheessa.

14 Neuvosto esitti 29.7.2010 päivätyssä kirjeessä vastauksensa unionin yleiselle tuomioistuimelle ja toimitti pyydetyt asiakirjat, joista kantajalla oli tilaisuus lausua istunnossa.

15 Osapuolten suulliset lausumat ja niiden unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 6.10.2010 pidetyssä istunnossa.

16 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa neuvoston korvaamaan kantajan ja väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.

17 Neuvosto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta, koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat

– toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Helleenien tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

19 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

Kanteen nostamisen määräajan alkaminen

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

20 Neuvosto katsoo, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi, koska kanne on nostettu myöhässä. EY 230 artiklan viidennessä kohdassa määrätty

kanteen nostamisen määräaika ei alkanut 3.4.2009, jolloin riidanalainen päätös toimitettiin kantajalle sähköpostitse, vaan 26.2.2009, jolloin neuvosto toimitti sen kantajalle kirjaamattomalla kirjeellä. Käsiteltävässä asiassa neuvosto teki riidanalaisen päätöksen 26.2.2009. Päätökseen liitetty kirje oli viimeistelty ja allekirjoitettu samana päivänä, rekisteröity sen jälkeen postipalveluyksikössä ja sitten lähetetty välittömästi kirjaamattomana postilähetyksenä kantajan ilmoittamaan osoitteeseen. Niiden kahdeksan vuoden aikana, joina asetusta N:o 1049/2001 on sovellettu, neuvostolle ei ole kertaakaan ilmoitettu vastauksen katoamisesta. Neuvostolla oli siis täysi syy uskoa, että kantaja oli vastaanottanut riidanalaisen päätöksen. Tämän vuoksi kanteen nostamisen määräaika, joka alkoi kulua 26.2.2009, päättyi 6.5.2009, jolloin päättyi kahden kuukauden määräaika, jota oli unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 102 artiklan 2 kohdan mukaisesti pidennetty pitkien etäisyyksien vuoksi kymmenellä päivällä. Kanne on siis myöhässä, koska se nostettiin 12.6.2009 eli yli viisi viikkoa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen.

21 Sen varalta, että tiedoksiannon sääntöjenmukaisuutta ei voida varmuudella osoittaa, neuvosto huomauttaa, että kantaja saattoi 26.2.2009 lähtien tutustua riidanalaiseen päätökseen. Käsiteltävässä asiassa uudistettuun hakemukseen annettu vastausluonnos oli yleisön saatavilla 20.2.2009 lähtien neuvoston asiakirjarekisterissä. Tämä luonnos lähetettiin lisäksi kantajalle vastauksena sen 2.3.2009 esittämään pyyntöön, kun taas luonnoksen antamista koskevat tiedot olivat julkisia 26.2.2009 lähtien. Kun kantaja odotti kuukauden eli 3.4.2009 saakka pyytääkseen 2.3.2009 laaditun vastausluonnoksen perusteella kirjoitetun tekstin toimittamista, se ei neuvoston käsityksen mukaan ole noudattanut kohtuullista määräaikaa saadakseen perehtyä riidanalaiseen päätökseen.

22 Kantaja väittää, ettei se saanut neuvoston kirjettä, jossa sille tiedotettiin riidanalaisesta päätöksestä, ennen kuin 3.4.2009, jolloin sille ilmoitettiin riidanalaisesta päätöksestä sähköpostitse. Väitteestä, jonka mukaan se olisi voinut tutustua riidanalaiseen

päätökseen neuvoston julkista rekisteriä käyttämällä, kantaja toteaa, että rekisteri, johon neuvosto viittaa, sisältää vain vastausluonnoksen mutta ei lopullista asiakirjaa.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

23 EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaan kumoamiskanne on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa tapauskohtaisesti joko toimenpiteen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka – jos näitä ei ole tehty – siitä, kun tämä on saanut toimenpiteestä tiedon.

24 Työjärjestyksen 102 artiklan 2 kohdan mukaan kanteen nostamiselle varattua määräaikaa pidennetään pitkien etäisyyksien vuoksi kymmenellä päivällä.

25 EY 254 artiklan 3 kohdasta käy ilmi myös, että päätökset annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja ne tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi.

26 Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että neuvosto toimitti riidanalaisen päätöksen kantajalle 3.4.2009. Päätös oli liitteenä neuvoston lähettämässä sähköpostiviestissä, jolla pääsihteeristö vastasi kantajan sähköpostiviestiin, jossa pyydettiin selvitystä menettelyn tilasta. Kantaja vahvistaa tutustuneensa tähän vastaukseen 3.4.2009, joten on näytetty toteen, että riidanalainen päätös on perustamissopimuksessa tarkoitetuin tavoin annettu tiedoksi sille, jolle se on osoitettu.

27 Tätä päätelmää ei horjuta neuvoston väite, jolla se pyrkii osoittamaan, että riidanalainen päätös annettiin tiedoksi kantajalle 26.2.2009. Neuvosto ei ole näyttänyt toteen, että kirje, jonka se vahvistaa osoittaneensa kantajalle, olisi saapunut adressaatille ennen 3.4.2009. Neuvosto myöntää lisäksi, että se oli lähettänyt riidanalaisen päätöksen kirjaamattomana postilähetyksenä, joten se ei voi näyttää toteen sitä, että postilähetyksen adressaatti Espanjassa on vastaanottanut kyseisen postin, ja vielä vähemmän vastaanottamisen ajankohtaa. Koska olemassa ei ole vastaanottotodistuksella varustettua kirjattua kirjettä eikä sähköpostiviestiä tai faksia vastaanottoilmoituksin, neuvoston väitettä siitä, että kantaja on saanut sen 26.2.2009 lähettämän vastauksen samana päivänä tai hieman sen jälkeen, ei ole näytetty toteen. Kanteen nostamisen määräaika alkoi siis 3.4.2009, jolloin neuvosto antoi riidanalaisen päätöksen kantajalle tiedoksi sähköpostitse.

28 Lisäksi neuvoston väitteestä, jonka mukaan kantaja oli saanut riidanalaisen päätöksen sisällöstä tiedon, kun se sai tiedon uudistettuun hakemukseen annetun vastauksen luonnoksesta 2.3.2009, on todettava, että EY 230 artiklan viidennen kohdan sanamuodosta seuraa, että päivä, jona riidanalaisesta toimesta saadaan tieto, on kanteen nostamista koskevan määräajan alkamispäivän perusteena toissijainen toimen julkaisemispäivään tai sen tiedoksiantamispäivään nähden (ks. asia T-190/00, Regione Siciliana v. komissio, tuomio 27.11.2003, Kok., s. II-5015, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, että vaikka olisi näytetty toteen, että kantaja on saanut tiedon riidanalaisesta päätöksestä, tämän ei voida katsoa merkitsevän sitä, että kanteen nostamisen määräaika on alkanut kulua, kun otetaan huomioon, että käsiteltävässä asiassa päätös annettiin sille tiedoksi 3.4.2009 EY 254 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kun on olemassa adressaatille toimitettu tiedoksianto EY 230 artiklan viidennessä kohdassa tarkoitetun kanteen nostamisen määräajan alkamista varten, on otettava huomioon tämä päivämäärä eikä tiedonsaantipäivämäärä, joka on vain toissijainen silloin, kun tiedoksiantoa ei ole tapahtunut. Joka tapauksessa siltä osin kuin kyse on itse tiedon saannin osoittamisesta, asianosaisten välillä on riidatonta, että ainoa neuvoston julkisessa rekisterissä saatavilla oleva asiakirja on päätösluonnos eikä riidanalainen päätös. Kantaja ei siis ole voinut saada tietoa sen toimen sisällöstä

ja perusteista, jossa annetaan ratkaisu sen tekemästä uudistetusta hakemuksesta asetuksen N:o 1049/2001 valossa.

29 Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon, että kannekirjelmä toimitettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 12.6.2009 eli kahden kuukauden määräajassa siitä, kun riidanalainen päätös annettiin tiedoksi 3.4.2009, pidennettynä kymmenellä päivällä, kanne ei ole myöhässä. Neuvoston tältä osin esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Kantajan intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi

30 Neuvosto toteaa vastineessaan, että pyydetyn asiakirjan täydellinen versio on ollut yleisön saatavilla Statewatch-järjestön internetsivustolla 26.11.2008 lähtien. Neuvosto täsmensi prosessinjohtotoimenpiteinä esitettyihin kysymyksiin antamassaan vastauksessa, missä sähköisessä osoitteessa tähän versioon on mahdollista tutustua. Se viittasi myös Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneen Euroopan unioniin liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan (House of Lords Select Committee on the European Union; jäljempänä Euroopan unioniin liittyviä asioita käsittelevä valiokunta) lausuntoon, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan kantaa asetuksen N:o 1049/2001 muutosehdotukseen ja jossa selostetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajien kanssa 18.3.2009 pidettyä kokousta, jossa otettiin esiin edellä mainitun tietojen ilmaisemisen seuraukset. Neuvosto totesi istunnossa, että vaikka Statewatch-järjestö julkisti luvattomasti pyydetyn asiakirjan täydellisen version hyvin nopeasti eli neuvoston mukaan marraskuun 2008 lopussa, sillä ei ollut tästä tietoa, kun se teki kantajan asiakirjoihin tutustumista koskevasta hakemuksesta alkuperäisen päätöksen 17.12.2008 ja uudistetun päätöksen 26.2.2009.

31 Kantaja huomauttaa vastauksessaan, että sillä ei ollut tietoa pyydetyn asiakirjan täydellisestä versiosta silloin, kun se teki asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksensa. Kantaja totesi istunnossa myös, että sen oli mahdollista saada tieto pyydetyn asiakirjan täydellisestä versiosta touko- tai kesäkuussa 2009 muiden avoimuuskysymyksistä kiinnostuneiden järjestöjen kanssa käydyissä keskusteluissa. Tämän tietojen ilmaisemisen jälkeen kantajalla on siis tällä hetkellä käytettävissään jäljennös neuvostolta pyydetyn asiakirjan täydellisestä versiosta.

32 Tässä yhteydessä voidaan väittää, että riidanalainen päätös ei tosiasiallisesti vaikuta kantajaan, koska sillä on jo käytettävissään tiedot, joiden ilmaisemista se pyytää, ja että se ei siis voi väittää, että sillä olisi riittävä intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi.

33 On syytä palauttaa mieleen, että kantajan oikeussuojan tarpeen on kanteen kohteen kannalta oltava olemassa kannetta nostettaessa sillä uhalla, että kanne jätetään muuten tutkimatta. Tämän oikeudenkäynnin kohteen on oikeussuojan tarpeen tavoin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka sillä uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikä edellyttää sitä, että kanne voi mahdollisesti tuottaa kantajalle jotakin hyötyä. Jos kuitenkin kantajan oikeussuojan tarve katoaa menettelyn aikana, unionin yleisen tuomioistuimen pääasian osalta antama ratkaisu ei voi tuottaa kantajalle hyötyä (ks. asia C-362/05 P, Wunenburger v. komissio, tuomio 7.6.2007, Kok., s. I-4333, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Käsiteltävässä asiassa ei sillä perusteella, että pyydetyn asiakirjan täydellinen versio oli saatavilla Statewatch-järjestön internetsivustolla vuoden 2008 lopusta lähtien, eikä sillä perusteella, että kantaja sai tiedon tämän version sisällöstä touko- tai kesäkuussa 2009, voida katsoa, että kantajalla ei ole tai ei enää ole intressiä vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista, jäljempänä esitettävistä syistä.

35 Ensiksikin periaatteellisella tasolla vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kantajalla voi myös säilyä intressi vaatia toimielimen toimen kumoamista, jotta voitaisiin välttää se, että kyseistä tointa väitetysti rasittava lainvastaisuus toistuu tulevaisuudessa. Tällainen oikeussuojan tarve ilmenee SEUT 266 artiklan ensimmäisestä kohdasta, jonka nojalla toimielimen, jonka toimi on kumottu, on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällainen oikeussuojan tarve voi kuitenkin olla olemassa vain silloin, kun väitetty lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa riippumatta olosuhteista siinä asiassa, joka johti kantajan nostamaan kanteeseen (ks. edellä 33 kohdassa mainittu asia Wunenburger v. komissio, tuomion 50–52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tilanne on tällainen käsiteltävässä asiassa, koska yhtäältä lainvastaisuus, johon kantaja vetoaa, perustuu asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä poikkeuksista yhden tulkitsemiseen tavalla, jonka neuvosto hyvin todennäköisesti toistaa uuden hakemuksen yhteydessä, ja toisaalta kantaja järjestönä, jonka tarkoituksena on avoimuuden edistäminen Euroopan unionissa, tekee todennäköisesti tulevaisuudessa samantyyppisiä asiakirjoja koskevia vastaavia hakemuksia.

36 Toiseksi on todettava, että riidanalaisia tietoja ei ilmaissut kantajalle neuvosto, joka siis myöntäisi näin, että yleisöllä on intressi näiden tietojen saamiseen, vaan kolmas taho, joka ei ole kunnioittanut yleisön oikeutta saada tietoja neuvoston asiakirjoista koskevaa säännöstöä. Kantaja toteaa tästä, ettei se tiennyt näiden tietojen olevan saatavilla Statewatch-järjestön internetsivustolla, kun se teki asiakirjoihin tutustumista koskevan alkuperäisen hakemuksensa ja uudistetun hakemuksensa, ja neuvosto täsmentää olleensa samassa tilanteessa, kun se vastasi näihin hakemuksiin. Tämä seikka ei siis ollut kantajan eikä neuvoston tiedossa sen hallinnollisen menettelyn kuluessa, joka johti riidanalaisen päätöksen tekemiseen. Kantajalla on näin ollen oikeus saada unionin yleiseltä tuomioistuimelta ratkaisu tämän sille epäedullisen päätöksen laillisuudesta, koska se on ainoa kantajalle tähän mennessä tiedoksi annettu päätös ja siinä annetaan kantajalle oikeus tutustua vain pyydetyn asiakirjan osiin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä poikkeuksista yhden perusteella. Statewatch-järjestön menettelyllä ei ole merkitystä arvioitaessa kantajan intressiä saada tällainen päätös kumotuksi (ks. vastaavasti asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto,

tuomio 17.6.1998, Kok., s. II-2289, 69 kohta; kyseisessä asiassa kantajalla oli jo hallussaan tiettyjä neuvostolta pyydettyjä asiakirjoja, jotka erään jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset olivat sille lähettäneet).

37 Edellä esitetystä seuraa, että vaikka kantaja oli voinut saada tiedot, joihin neuvosto ei antanut sille oikeutta tutustua, sillä on intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi.

Asiakysymys

38 Kantaja esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa on rikottu. Toisen kanneperusteen mukaan perustelut ovat puutteelliset. Tarkasteltakoon aluksi ensimmäistä kanneperustetta.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

39 Kantaja muistuttaa, että asetuksella N:o 1049/2001 pyritään parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja antamaan yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus erityisesti tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjänä. Yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin on periaate ja sen epääminen poikkeus, jota on tulkittava suppeasti.

40 Kantaja toteaa väitteestä, jonka mukaan valtuuskuntien yksilöinti pienentäisi niiden liikkumavaraa, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole esitetty mitään selitystä sen paikkansapitävyyden tueksi. Valtuuskunnat muotoilevat näkemykset ja muutokset, joiden nojalla neuvosto voi määritellä kantansa. Yleisön oikeus tutustua näihin kantoihin mahdollistaa siis sen, että jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat toimistaan kansalaisiin nähden. Vaikka valtuuskuntien yksilöinti altistaisi ulkoisen painostuksen vaaralle, tämä vaara ei riitä perusteeksi soveltaa poikkeusta, johon on vedottu, koska se liittyy kiinteästi asetuksen N:o 1049/2001 perustana olevaan vastuuta koskevaan vaatimukseen ja kansalaisten osallistumista koskevaan periaatteeseen. Kantaja toteaa neuvoston kantojen kiteytymistä koskevasta väitteestä, että pelkkä väite vahingon olemassaolosta ei riitä sen toteen näyttämiseksi. Neuvosto ei ole näyttänyt toteen, millä tavoin pyydetyn asiakirjan julkistaminen Statewatch-järjestön internetsivustolla olisi vahingoittanut valtuuskunnissa vallinnutta luottamuksen ilmapiiriä. Lisäksi ainoa tilanne, jossa valtuuskunnan kanta edellyttää salassapitoa, on se, jossa valtuuskunta haluaa käyttää kahdenlaista kieltä eli edustaa yhtä kantaa osallistuessaan neuvoston kokouksiin ja toista kantaa puhuessaan yleisölle, myös omille kansalaisilleen. Tämä ei kuitenkaan ole asetuksen N:o 1049/2001 tavoite.

41 Kantaja toteaa väitteestä, jonka mukaan on niin, että jos valtuuskunnat yksilöitäisiin, niiden näkemyksiä ei enää esitettäisi kirjallisesti, että lähtökohtaisesti kaikki, mitä sanotaan tai kirjoitetaan lainsäädäntötoimen antamisen valmistelun kuluessa, tulisi saattaa yleisön saataville tiedottamista ja valvontaa varten. Käsiteltävässä asiassa ehdotusten tekijöiden identiteetin paljastamisen kielteiset vaikutukset olisivat vain vähäisiä. Ei ole mitään seikkaa, minkä perusteella voidaan väittää, että tämä paljastaminen saisi valtuuskunnat lopettamaan näkemyksensä esittämisen kirjallisesti.

42 Kantaja toteaa ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta, että vaikka itse päätöksentekomenettely asetettaisiin kyseenalaiseksi riidanalaisessa päätöksessä esitetyistä syistä,

tämä etu oikeuttaa kansallisten valtuuskuntien yksilöinnin. Yleisön intressi tietojen ilmaisemiseen ei rajoitu vain mahdollisuuteen valvoa jäsenvaltioita tai neuvostoa, vaan se ulottuu myös kansalaisten mahdollisuuteen osallistua lainsäädäntömenettelyyn. Ei siis riitä, että valtuuskuntien kannat julkistetaan yksilöimättä valtuuskuntia.

43 Sen väitteensä tueksi, jonka mukaan yleisön oikeus tutustua pyydetyn asiakirjan osiin, joita ei ole annettu tiedoksi, pienentää valtuuskuntien liikkumavaraa, neuvosto toteaa, ettei EY 255 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 edellytetä, että lainsäädäntömenettelyn on oltava täysin avointa. Säännöissä, joita neuvosto soveltaa yleisön oikeuteen tutustua lainvalmisteluasiakirjoihin, otetaan pikemminkin huomioon EY 207 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tasapaino yleisön laajemman oikeuden tutustua sen toimintaan lainsäätäjänä ja sen päätöksentekomenettelyn suojaamisen välillä. Neuvoston työjärjestyksessä todetaan, milloin neuvosto toimii lainsäätäjänä (neuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta 15.9.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/683/EY, Euratom (EUVL L 285, s. 47; jäljempänä työjärjestys) 7 artikla) ja mitkä asiakirjat ovat suoraan yleisön saatavissa (työjärjestyksen liitteessä II olevan 11 artiklan 5 ja 6 kohta). Kun säädös on annettu, valtuuskuntien yksittäiset kannat sisältävät asiakirjat ovat yleisön saatavilla (ks. työjärjestyksen liitteessä II olevan 11 artiklan 6 kohta). Kun keskustelut ovat vielä meneillään, näiden asiakirjojen sisältö on myös yleisön saatavilla lukuun ottamatta ehdotuksia tehneiden valtuuskuntien nimiä ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten alaan kuuluvia osapuolia (ks. Coreperin 8.3.2002 hyväksymät suuntaviivat tietyistä asetuksen N:o 1049/2001 soveltamiseen liittyvistä periaatteellisista kysymyksistä). Vaikka valtuuskunnat ovat tietoisia siitä, että niiden kannat lainvalmisteluasiakirjoista tullaan julkistamaan tarkastelun kuluessa, ne odottavat kuitenkin, että niiden nimi pysyy salassa siihen saakka, kunnes säädös annetaan. Niinpä valtuuskuntien liikkumavaran säilyttämiseksi komission ehdotusta koskevissa alustavissa keskusteluissa on tarpeen valvoa, että niiden nimiä ei ilmaista yleisölle. Se, että kirjalliset esitykset annettaisiin yleisön saataville täydellisinä vireillä olevassa lainsäädäntömenettelyssä, johtaisi valtuuskuntien kantojen jähmettymiseen, koska ne eivät olisi yhtä vapaita muuttamaan kantaansa keskusteluissa ja

perustelemaan yleisölle kompromissiratkaisua, joka voi poiketa niiden alkuperäisestä kannasta.

44 Vastauksena väitteeseen, jonka mukaan ei ole todisteita, jotka osoittaisivat, millä tavoin kyseessä olevien valtuuskuntien nimen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä, neuvosto – jota Helleenien tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat – väittää, että tämä vakava vahinko on oikeudellisesti riittävällä tavalla näytetty toteen riidanalaisessa päätöksessä erityisesti kohtuudella ennakoitavissa olevan vaarantumisen osalta, joka ei ole pelkästään hypoteettinen. Sen mukaan riidanalaisesta päätöksestä käy ensiksi ilmi, että neuvostossa komission ehdotuksesta käytyjä keskusteluja pidettiin erityisen arkaluonteisina. Yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin – jota monet pitävät perusoikeutena – koskevan yhteisön lainsäädännön muuttaminen kiinnostaa yleisöä suuresti. Tiedotusvälineet ottivat eräät tämän muuttamisen yhteydessä omaksutut kannat vihamielisesti vastaan, mikä aiheutti yleisössä voimakasta arvostelua. Toiseksi työryhmä ei ole vielä tarkastellut valtuuskuntien ehdotuksia. On siis vaarana, että julkinen paine vaikuttaa valtuuskuntien kykyyn esittää vapaasti alustavat kantansa ja puolustaa niitä, joten keskustelu neuvostossa voi vääristyä. Jos valtuuskunnilta viedään mahdollisuus tarkastella neuvostossa kiihkottomasti asetukseen N:o 1049/2001 liittyviä arkaluonteisia ja ristiriitaisia kysymyksiä, neuvoston on vaikea edistää tekstin muuttamista. Valtuuskuntien teknisellä tasolla esittämät alustavat kannat eivät välttämättä vastaa kantaa, jota asianomainen jäsenvaltio puolustaa menettelyn myöhemmässä vaiheessa. Näissä olosuhteissa alustavien kantojen ilmaiseminen saattaa olla esteenä avointen keskustelujen käymiselle neuvostossa ja aiheuttaa väärinkäsityksiä.

45 Sen riidanalaisessa päätöksessä esitetyn toteamuksen tueksi, jonka mukaan ehdotuksia esittäneiden valtuuskuntien yksilöiminen saisi ne lopettamaan näkemystensä esittämisen kirjallisesti, neuvosto toteaa, että sen vuoksi, että Statewatch-järjestö julkisti pyydetyn asiakirjan luvattomasti internetissä, neuvosto tietää, millainen on se välitön

vahinko, joka tällaisessa tapauksessa päätöksentekomenettelylle aiheutuu. Käsiteltävässä asiassa pyydetyn asiakirjan ilmaiseminen haittasi työryhmässä vallinnutta luottamuksen ilmapiiriä, ja valtuuskunnista tuli erityisen varovaisia kantojensa ilmaisemisessa kirjallisesti – erityisesti sellaisten, jotka saattaisivat herättää arvostelua tai kiistaa yleisön keskuudessa. Lainsäädäntöehdotusta ei voida tarkastella pelkästään valtuuskuntien välisen suullisen mielipiteenvaihdon perusteella. Jos valtuuskunnat eivät esittäisi kantojaan kirjallisesti, kansalaisilla ei enää olisi mahdollisuutta valvoa näitä kantoja yksinkertaisesti siitä syystä, että merkityksellistä asiakirjaa ei enää olisi olemassa, mikä loukkaisi vakavasti avoimuusperiaatetta.

46 Väitteestä, joka koskee sen vahingon tarpeellista toteennäyttämistä, joka päätöksentekomenettelylle konkreettisesti aiheutui, kun Statewatch-järjestö julkisti pyydetyn asiakirjan täydellisen version internetsivustollaan, neuvosto – jota Helleenien tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat – muistuttaa, että komission ehdotus annettiin kummallekin lainsäädäntövallan käyttäjälle 30.4.2008. Lainvalmisteluasiakirjat olivat vielä ensimmäisessä käsittelyssä. Kun parlamentin ensimmäisen käsittelyn virallista päättymistä odotettiin, keskustelut neuvostossa rajoittuivat alustaviin teknisen tason keskusteluihin neuvoston valmisteluelimissä eikä välittömissä suunnitelmissa ollut viedä lainvalmisteluasiakirjoja koskevia neuvotteluja poliittiselle tasolle, jolla neuvosto voi määritellä kantansa komission ehdotukseen. Oli nähtävissä, että lainsäädäntömenettely kesti epätavallisen kauan, koska säädösten antaminen yhteispäätösmenettelyssä ensimmäisessä käsittelyssä kestää keskimäärin 16,2 kuukautta. Se, että lainsäädäntömenettely ei edistynyt, on todisteena tämän asiakirja-aineiston erittäin suuresta arkaluonteisuudesta ja ristiriitaisuudesta ja siitä, että eri kantojen lähentämisessä oli todellisia vaikeuksia.

47 Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta neuvosto toteaa, ettei sen kieltäytyminen yksilöimästä valtuuskuntia vireillä olevassa lainsäädäntömenettelyssä ole esteenä sille, että kansalaiset valvovat hallituksia jäsenvaltioissa. Intressi siihen, että hallitukset ovat vastuussa lakiehdotuksen osalta omaksumistaan kannoista, ei voi olla asetuksessa

tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa lisäksi, että avoimuuteen liittyvät yleiset vaatimukset eivät riitä muodostamaan sellaista yleistä etua, joka oikeuttaa tietojen ilmaisemisen.

Vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin

48 Unionin yleinen tuomioistuin esitti prosessinjohtotoimena neuvostolle kirjallisia kysymyksiä, jotka koskivat muun muassa vastineessa esitettyä toteamusta, jonka mukaan pyydetyn asiakirjan täydellinen versio oli 26.11.2008 lähtien yleisön saatavilla Statewatch-järjestön internetsivustolla, minkä vuoksi se ”tiesi, millainen välitön vahinko sen päätöksentekomenettelylle aiheutui siitä, että kaikki pyydettyyn asiakirjaan sisältyvät valtuuskuntien kirjalliset kannat olivat yleisön saatavilla”. Selittääkseen yksityiskohtaisemmin ja konkreettisemmin, miten asiakirjassa toistetut ehdotukset esittäneiden valtuuskuntien yksilöinti vahingoittaa vakavasti sen päätöksentekomenettelyä, neuvosto vastasi prosessinjohtotoimena esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen seuraavaa.

49 Neuvosto toteaa ensiksi, että sen jälkeen, kun pyydetyn asiakirjan täydellinen versio paljastettiin, sen pääsihteeristö on antanut vain neljä asiakirjaa, joihin sisältyi kyseessä olevaa lainsäädäntömenettelyä koskevia valtuuskuntien kirjallisia ehdotuksia, eli 17.4.2009 päivätyn asiakirjan nro 8778/09, 11.5.2009 päivätyn asiakirjan nro 9716/09, 27.5.2009 päivätyn asiakirjan nro 10443/09 ja 16.6.2009 päivätyn asiakirjan nro 11065/09. Neuvosto toteaa tästä, että kaikilla näillä ehdotuksilla pyritään muuttamaan komission ehdotusta kohti suurempaa avoimuutta. Yhtäkään tätä periaatetta vastustavaa ehdotusta ei ole esitetty sen jälkeen, kun Statewatch-järjestö julkisti asiakirjan. Neuvosto katsoo kuitenkin, että kaikkien valtuuskuntien ei voida olettaa

olevan suopeita laajemmalle avoimuudelle kaikkien työryhmässä tarkasteltujen kysymysten osalta. Tästä on osoituksena neuvoston mukaan se, että valtuuskuntien välillä ei ole tapahtunut mitään lähentymistä neuvoston erään lakiehdotusta koskevan kannan suhteen. Neuvosto katsoo näin ollen, että valtuuskunnat, joiden kantoja yleinen mielipide saattaisi käyttää hyödykseen sen vuoksi, että ne ovat avoimuuden vastaisia, eivät ole jättäneet kantaansa kirjallisena sen jälkeen, kun pyydetyn asiakirjan täydellinen versio julkistettiin Statewatch-järjestön internetsivustolla.

50 Toiseksi osoittaakseen, että päätöksentekomenettelylle on aiheutunut vakavaa vahinkoa, neuvosto viittaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajien Euroopan unioniin liittyviä asioita käsittelevässä valiokunnassa esittämiin lausumiin, jotka koskevat asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevasta asetusehdotuksesta neuvostossa käytävien keskustelujen tilaa. Vastauksena kysymykseen Statewatch-järjestön suorittaman julkistamisen ”hyödyllisyydestä” neuvostossa käytävien keskustelujen edistymisen kannalta eräs Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajista totesi muun muassa, että pyydetty asiakirja oli ”tuokiokuva” ja että se ei välttämättä heijastele neuvottelujen johdonmukaisuutta. Kyseinen edustaja lisäsi, ettei siis ollut varmaa, oliko keskustelujen ja jäsenvaltioiden kantojen asiayhteydestään irrottamisesta mitään hyötyä. Hänen mukaansa tämä synnytti sekaannusta. Hän lisäsi myös, että ongelma oli se, missä määrin jäsenvaltiot voivat olla vilpittömiä tai avoimia, jos ne joka hetki pelkäävät, että niiden asiaa koskevat pohdinnat saatetaan julkistaa. Neuvoston mukaan edellä esitetystä seuraa selvästi, että pyydetyn asiakirjan täydellisen version paljastamisella oli negatiivinen vaikutus neuvoston työryhmässä käytyjen keskustelujen vilpittömyyteen ja perinpohjaisuuteen, mikä esti valtuuskuntia suunnittelemasta erilaisia ratkaisuja tai muutoksia näkökantojen lähentämiseksi ristiriitaisimpien kysymysten osalta.

51 Kolmanneksi neuvosto väittää, että niiden pääsihteeristön selontekojen yksityiskohtaisuus, jotka koskevat neuvoston työryhmässä lainvalmisteluasiakirjoista käydyn keskustelun tilaa, muuttui ajan myötä. Kun sen asiakirjaan nro 5671/09 sisältyvässä,

26.1.2009 päivätyssä ensimmäisessä selonteossa mainitaan niiden valtuuskuntien nimet, jotka esittivät komission ehdotusta koskevia huomautuksia ja ehdotuksia, asiakirjan 10859/1/09 REV 1 kohteena olevassa, 22.7.2009 päivätyssä viimeisessä selonteossa ei enää täsmennetä, mitkä valtuuskunnat esittivät suullisesti huomautuksia ja ehdotuksia ryhmän kokouksissa, vaan siinä käytetään ilmauksia ”joukko valtuuskuntia”, ”toiset valtuuskunnat”, ”useat valtuuskunnat” mutta ei yksilöidä kyseessä olevia valtuuskuntia. Kun otetaan huomioon edellä esitetty, on selvästi nähtävissä välitön vaikutus, joka pyydetyn asiakirjan ilmaisemisella luvattomasti täydellisenä oli kyseessä olevan lainsäädäntöaineiston yhteydessä laadittujen neuvoston valmisteluasiakirjojen perinpohjaisuuteen. Kun otetaan huomioon se, että valmisteluasiakirjat ovat ennen kaikkea neuvoston työvälineitä, joiden perusteella se voi pysyä ajan tasalla tietyn päätöksentekomenettelyn edistymisestä ja näin ollen helpottaa aineiston työstämistä, on erittäin tärkeää, että niiden sisältö on mahdollisimman täydellinen. Kuten käsiteltävä asia osoittaa, se, että neuvoston olisi otettava huomioon riski luvattomasta tietojen ilmaisemisesta, vaikuttaisi aivan epäilyksettä tapaan, jolla valmisteluasiakirjat laaditaan, eikä niihin enää sisältyisi edellä esitetyn kaltaisia arkaluonteisia tietoja. Valmisteluasiakirjat eivät näin ollen enää olisi niiden pääasiallisen tavoitteen mukaisia.

52 Vastauksena toiseen prosessinjohtotoimena esitettyyn kysymykseen, jossa unionin yleinen tuomioistuin pyysi neuvostoa ilmoittamaan, mitä olivat ne pyydetyssä asiakirjassa ilmaistut erityisen arkaluonteiset kysymykset, joita jäsenvaltioiden valtuuskuntien ehdotukset koskevat, ja millä tavoin nämä kysymykset voidaan erottaa kysymyksistä, joita saatetaan ottaa esiin klassisessa lainsäädäntömenettelyssä, jossa keskustelujen alustavassa vaiheessa voidaan pohtia erilaisia mahdollisuuksia, neuvosto totesi, että pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuus perustuu sen asemaan ja sen sisältöön.

53 Neuvosto toteaa pyydetyn asiakirjan asemasta, että siihen mennessä, kun riidanalainen päätös tehtiin, pyydettyyn asiakirjaan sisältyneistä kirjallisista näkemyksistä ei

ollut keskusteltu perusteellisesti neuvoston työryhmässä. Kun otetaan myös huomioon se, että pyydettyyn asiakirjaan sisältyvillä ehdotuksilla pyritään vahvistamaan asetukseen N:o 1049/2001 sisältyviä poikkeuksia, on kohtuullista odottaa, että avoimuuden alalla aktiivisten ryhmien harjoittama ulkoinen painostus vaikuttaa haitallisesti erityisesti valtuuskuntien mahdollisuuteen esittää vapaasti alustavat kantansa ja puolustaa niitä, minkä vuoksi se haittaa neuvostossa käytävien keskustelujen suoruutta.

54 Sisällöstä neuvosto toteaa, että pyydettyyn asiakirjaan sisältyy ehdotuksia oikeudellisen neuvonannon, rikkomismenettelyjen ja henkilötietojen suojan vahvistamisesta siten, että säädetään ehdotetun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jättämisestä ja vahvistetaan voimassa olevassa asetuksessa säädettyjä poikkeuksia. Neuvosto katsoo, että nämä ehdotukset ovat erityisen kiistanalaisia, eivätkä pelkästään sen vuoksi, että niitä voidaan arvostella siitä, että niillä rajoitetaan mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin, vaan myös sen vuoksi, että niiden voidaan katsoa rajoittavan unionin tuomioistuinten avoimuuden periaatteelle antamaa laajaa tulkintaa. Näitä ehdotuksia on siis äärimmäisen vaikea puolustaa yleisen mielipiteen edessä, erityisesti, jos ne erotetaan lainsäädäntökontekstista.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

55 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteet ja erityisesti sen toisessa perustelukappaleessa esitetty toteamus siitä, että yleisön oikeus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattiseen luonteeseen, ja se, kuten mainitun asetuksen neljännessä perustelukappaleessa ja sen 1 artiklassa todetaan, että asetuksen tarkoituksena on taata yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, tämän asetuksen 4 artiklassa lueteltuja poikkeuksia tästä oikeudesta

on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11389, 66 kohta).

56 Mahdollisimman laajan oikeuden vahvistaminen yleisölle merkitsee näin ollen yleisön oikeutta siihen, että pyydettyjen asiakirjojen koko sisältö ilmaistaan, ja tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain soveltamalla asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia suppeasti. Jos poikkeus koskee vain osaa pyydetystä asiakirjasta, sen muut osat ilmaistaan. Näissä olosuhteissa avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa.

57 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, näillä toteamuksilla on selvästikin aivan erityistä merkitystä silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, mikä ilmenee asetuksen N:o 1049/2001 kuudennesta perustelukappaleesta, jonka mukaan juuri tällaisissa tapauksissa on myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Tältä osin avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoimien perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, 46 kohta).

58 Lisäksi on todettava, että EY 207 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla neuvosto on velvollinen määrittämään, missä tilanteissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjänä, jotta näissä tapauksissa voidaan laajemmin sallia yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin (edellä 57 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 47 kohta).

59 Lisäksi ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista (asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok., s. II-1121, 69 kohta). Tämä soveltaminen voi lähtökohtaisesti olla oikeutettua vain tilanteessa, jossa toimielin on ennalta arvioinut, voiko asiakirjaan tutustuminen konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata suojattua intressiä. Lisäksi on niin, että jotta tämän intressin loukatuksi joutumisen vaaraan voidaan vedota, vaaran on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (edellä 57 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 43 kohta ja asia T-166/05, Borax Europe v. komissio, tuomio 11.3.2009, 50 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

60 Käsiteltävässä asiassa neuvoston on vertailtava sitä erityistä intressiä, jota on suojattava sillä, että pyydetyn asiakirjan osaa ei ilmaista, ja yleistä intressiä siihen, että tähän asiakirjaan kokonaisuudessaan voidaan tutustua, kun otetaan huomioon lainsäädäntömenettelyn lisääntyneestä avoimuudesta syntyvät edut. On riidatonta, että pyydetty asiakirja on laadittu neuvoston lainsäädäntötoiminnan yhteydessä. Neuvoston työjärjestyksen 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että ”neuvosto toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti lainsäätäjänä silloin, kun se asiaa koskevien perussopimusten määräysten nojalla päättää yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa oikeudellisesti sitovasta tai yhtä tai useampaa jäsenvaltiota oikeudellisesti velvoittavasta lainsäädännöstä asetuksin, direktiivein, puitepäätöksin tai päätöksin, paitsi silloin, kun on kyse käsittelystä, joka johtaa sisäisten toimenpiteiden, hallinnollisten tai talousarviota koskevien taikka toimielinten välisiä tai kansainvälisiä suhteita koskevien toimenpiteiden tai sellaisten säädösten, jotka eivät ole sitovia, kuten päätelmien, suositusten tai päätöslauselmien, antamiseen”.

61 Kun tarkastellaan neuvoston alkuperäisen vastauksensa liitteenä toimittamaa asiakirjaa, voidaan todeta, että pyydetyssä asiakirjassa toistetaan laajalti neljän jäsenvaltion valtuuskunnan neuvoston informaatiotyöryhmässä tekemien sellaisten ehdotusten sisältö, jotka koskevat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa asetusehdotuksessa olevien säännösten

muuttamista tai niiden sanamuodon muuttamista. Pyydetyssä asiakirjassa esitetään myös laajalti jäsenvaltioiden edustajien ehdotustensa tueksi esittämät syyt. Edelleen vireillä olevan lainsäädäntömenettelyn tässä vaiheessa ainoat tiedot, joihin tutustumista koskevan oikeuden neuvosto on evännyt, ovat ne, joiden perusteella voidaan yksilöidä ne neljä jäsenvaltiota, jotka ovat tehneet muutoksia tai sanamuodon muuttamista koskevia ehdotuksia. Neuvosto huomauttaa, että sen noudattamassa käytännössä tällaiset tiedot ovat lähtökohtaisesti yleisön saatavilla vasta, kun asetus, jota komission ehdotus koskee, on annettu (ks. edellä 43 kohta).

62 Riidanalaisesta päätöksestä käy ilmi, että poikkeus, johon on vedottu evättäessä oikeus tutustua ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskeviin tietoihin, on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta, jonka mukaan 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.

63 Neuvosto esittää riidanalaisessa päätöksessään useita syitä tämän poikkeuksen käyttämisen perusteeksi (ks. edellä 10 kohta). Esitetty pääasiallinen syy on se, että kyseessä olevien tietojen ilmaiseminen pienentäisi valtuuskuntien liikkumavaraa kompromissin saavuttamiseksi, mikä puolestaan saattaisi kyseenalaiseksi neuvoston kyvyn päästä sopimukseen. Neuvosto esittää tämän väitteen tueksi kaksi erityistä seikkaa. Ensimmäinen koskee sitä, että neuvostossa käytävät keskustelut ovat alustavia, kun taas toinen perustuu siihen, että jäsenvaltioiden edustajien tekemät ehdotukset ovat arkaluonteisia. Neuvosto väittää myös, että kyseessä olevien tietojen ilmaisemisella

olisi se ennakoitavissa oleva vaikutus, että kirjallisesta esittämisestä luovuttaisiin suullisen hyväksi, mikä haittaisi päätöksentekomenettelyn yleistä avoimuutta.

64 Lisäksi on niin, kuten neuvosto toteaa kirjelmissään ja vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen tästä esittämiin kysymyksiin, että se, että Statewatch-järjestö julkisti pyydetyn asian täydellisen version internetsivustollaan heti, kun asiakirja oli laadittu, eli 26.11.2008, on seikka, joka on otettava huomioon niiden vaikutusten kuvaamiseksi ja arvioimiseksi, joita ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevien tietojen ilmaisemisella voi tosiasiallisesti olla kyseessä olevaan päätöksentekomenettelyyn.

65 Päätöksentekomenettelyä ei siis vaaranna vakavasti jäsenvaltioiden valtuuskuntien lainsäädäntömenettelyssä tekemien ehdotusten sisällön ilmaiseminen vaan pelkästään näiden ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevien tietojen ilmaiseminen. Tämä vakava vaarantaminen, johon neuvosto vetoaa ja joka sen mukaan voidaan näyttää toteen sen johdosta, että ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevat tiedot on ilmaistu sattumalta, on olemassa vain niin kauan kuin kyseessä olevasta lainsäädäntötoimesta keskustellaan. Käsiteltävässä asiassa esiin tulee siis kysymys siitä, vaarantaako pyydetyssä asiakirjassa toistettujen ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevien tietojen ilmaiseminen ajankohtana, jolloin neuvosto ei ole tehnyt päätöstä, vakavasti neuvoston päätöksentekomenettelyä neuvoston esittämistä syistä.

66 On kuitenkin todettava, että käsiteltävässä asiassa neuvosto ei näytä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti riittävällä tavalla toteen sitä, että pyydetyssä asiakirjassa esitettyjen ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi vakavasti vireillä olevaa lainsäädäntömenettelyä, joka koskee ehdotusta asetuksen N:o 1049/2001 muuttamisesta.

67 Siltä osin kuin kyse on neuvoston väitteistä, joiden mukaan vireillä olevaa lainsäädäntömenettelyä on vaarannettu vakavasti sen vuoksi, että tämä pienentää valtuuskuntien liikkumavaraa, on todettava, että väitteissä ei kuvata riittävän vakavaa ja kohtuudella ennakoitavissa olevaa vaaraa, jotta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä poikkeusta olisi perusteltua soveltaa.

68 Neuvosto toteaa yleisesti, että muutosta tai uutta sanamuotoa koskeneen ehdotuksen esittäneiden valtuuskuntien yksilöinti ajankohtana, jolloin se ei ole tehnyt päätöstä, jähmettäisi valtuuskuntien kannat, koska ne eivät olisi yhtä vapaita muuttamaan kantaansa keskusteluissa ja perustelemaan kansalaisilleen ratkaisua, joka voi poiketa niiden alkuperäisestä kannasta (ks. edellä 43 kohta). Neuvosto väittää unionin yleisen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen antamassaan vastauksessa vieläpä, että siitä, että Statewatch-järjestö julkisti pyydetyssä asiakirjassa ehdotuksia tehneiden valtuuskuntien nimet, oli seurauksena, että nämä tai muut valtuuskunnat, jotka halusivat mahdollisesti esittää ehdotuksia avoimuuden rajoittamiseksi tai vähentämiseksi, eivät enää tee niin sen vuoksi, että ne pelkäävät yleisen mielipiteen mahdollisesti asettamaa painetta (ks. edellä 49 kohta). Toisin sanoen yleisön mahdollisesti aiheuttama paine olisi sellaista, ettei valtuuskunta enää voisi esittää neuvostossa avoimuuden rajoittamiseen tähtäävää ehdotusta.

69 Näille väitteille ei ole esitetty riittävästi tukea, jotta ne voisivat sellaisinaan oikeuttaa kieltäytymään ilmaisemasta ehdotusten tekijöitä, joiden on demokraattisen legitimiteetin periaatteeseen perustuvassa järjestelmässä vastattava teoistaan yleisöön nähden. On palautettava mieleen, että yleisön oikeus saada tietoonsa neuvoston asiakirjojen sisältö kokonaisuudessaan – käsiteltävässä asiassa myös eri ehdotusten tekijöiden identiteetti – on periaate erityisesti menettelyssä, jossa toimielimet toimivat lainsäätäjänä, ja poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. edellä 55–57 kohta). Se, että kansalaiset käyttävät demokraattisia oikeuksiaan, edellyttää, että on mahdollista seurata yksityiskohtaisesti lainsäädäntömenettelyihin osallistuvien toimielinten päätöksentekokäytäntöä ja saada tutustua kaikkiin asian kannalta

merkityksellisiin tietoihin. Niiden jäsenvaltioiden valtuuskuntien yksilöinti, jotka tekevät ehdotuksia alustavissa keskusteluissa, ei estä sitä, että valtuuskunnat voivat ottaa nämä keskustelut huomioon esittääkseen uusia ehdotuksia, jos niiden alkuperäiset ehdotukset eivät enää vastaa niiden kantaa. Ehdotus on luonteeltaan sellainen, että se esitetään keskustelua varten, oli se sitten anonyymi tai ei, eikä sen ole tarkoitus pysyä muuttumattomana tämän keskustelun jälkeen, kun sen esittäjän identiteetti on tiedossa. On täysin yleisön käsitettävissä, että ehdotuksen esittäjä on taipuvainen jatkossa muuttamaan sen sisältöä.

70 Neuvoston tästä esittämä argumentaatio on liian abstraktia. Se perustuu olettamaan, jota ei ole näytetty toteen ja jonka mukaan yleinen mielipide on kaikkea avoimuuden periaatteen rajoittamista vastaan. Avoimuutta koskevat säännöt ovat kuitenkin aina perustuneet periaatteen – eli yleisön oikeuden tutustua parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin – määrittelemiseen, johon liittyy lukuisia poikkeuksia, joiden soveltamisala ja merkitys voivat vaihdella. Toimielimet, jäsenvaltiot ja yleinen mielipide ottavat siis välttämättä huomioon tasapainon kaksi osatekijää eli periaatteen ja poikkeukset, kun niiden on ratkaistava avoimuutta koskeva kysymys. Vaikka voidaan katsoa, että jäsenvaltion valtuuskunta neuvostossa tai osa yleistä mielipidettä kannattaa avoimuuden periaatetta, on myös mahdollista katsoa, että jokin toinen valtuuskunta tai toinen osa yleistä mielipidettä kannattaa pikemminkin tästä periaatteesta tehtäviä poikkeuksia.

71 Tässä yhteydessä on todettava, ettei neuvosto esitä mitään syytä, jonka perusteella voitaisiin käsittää, minkä vuoksi on tarpeen varjella niiden valtuuskuntien identiteettiä, jotka haluavat tehdä avoimuuden periaatteen rajoittamiseen tähtääviä ehdotuksia, sillä verukkeella, että osa yleisestä mielipiteestä voisi olla tätä vastaan.

72 Konkreettisemmin vireillä olevan lainsäädäntömenettelyn yhteydessä yleisön saatavilla olevien eri asiakirjojen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että jäsenvaltioiden eri valtuuskunnat ovat esittäneet useita ehdotuksia sen jälkeen, kun Statewatch-järjestö julkisti luvattomasti riidanalaisten ehdotusten tekijöiden identiteetin. Neuvoston siteeraaman, 11.5.2009 päivätyn asiakirjan nro 9716/09 julkisesta versiosta esimerkiksi käy ilmi, että valtuuskunta, jota ei ole yksilöity, esitti ehdotuksen siitä, että avoimuuden periaatteesta oikeudenkäyntien osalta tehtävä poikkeus laajennettaisiin kattamaan välimiesmenettelyt ja riitojen ratkaisumenettelyt. Tämä ehdotus on siis rajoittavampi kuin komission ehdottama teksti.

73 Lisäksi johtopäätöksistä, joita voidaan tehdä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajien ja Euroopan unioniin liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan 18.3.2009 käymästä keskustelusta, on todettava, ettei tämän keskustelun sisältö tue neuvoston väitettä, jonka mukaan sillä, että Statewatch-järjestö julkisti luvattomasti riidanalaisten ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevia tietoja, oli negatiivinen vaikutus neuvoston työryhmässä käytyjen keskustelujen vilpittömyyteen ja perinpohjaisuuteen, mikä esti valtuuskuntia pääsemästä sopimukseen (ks. edellä 50 kohta). Jäsenvaltion edustajan toteamus, jonka mukaan ei ole varmaa, että keskustelujen ja kantojen irrottaminen asiayhteydestään olisi jollain tavoin hyödyllistä ja saattaisi jopa aiheuttaa sekaannusta, ei osoita tällaista haitallista vaikutusta päätöksentekomenettelyyn.

74 Myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustajan abstraktisti ja yleisesti esittämä mielipide ei riitä osoittamaan, että kyseessä olevaa lainsäädäntömenettelyä olisi vaarannettu vakavasti, kun otetaan huomioon erityisesti keskustelujen kohteena olevien kysymysten merkitys unionin kansalaisille ja se, että asiakirja-aineistossa ei ole mitään muuta, mikä osoittaisi jäsenvaltioiden valtuuskuntien, tiedotusvälineiden ja yleisön reaktioita riidanalaisten ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevien

tietojen luvattomaan julkistamiseen. Asiakirja-aineistossa ei siis ole mitään näyttöä reaktiosta, joka menisi pidemmälle kuin se, mitä kuka hyvänsä muutosta lakiehdotukseen esittävä lainsäädäntöelimen jäsen voi kohtuudella odottaa yleisöltä.

75 Väitteestä, jonka mukaan valtuuskuntien liikkumavaran pienenemisen riskiä arvioitaessa on otettava huomioon se, että käytävät keskustelut ovat alustavia (ks. edellä 44 kohta), on itse asiassa kiistatonta, että riidanalaiset ehdotukset tehtiin yhä vireillä olevan lainsäädäntömenettelyn alussa. Komission asetusehdotus on päivätty 30.4.2008, ja muutoksia tai sanamuodon muutoksia koskevat ehdotukset annettiin tiedoksi neuvoston työryhmän 25.11.2008 pidetyssä kokouksessa. Näitä ehdotuksia koskevat keskustelut eivät ole päättyneet, ja joka tapauksessa neuvosto ei ole tehnyt päätöstä asioista, joita ne koskevat.

76 Se, että komission asetusehdotusta koskevat keskustelut ovat alustavia, ei kuitenkaan sellaisenaan oikeuta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamista. Kyseisessä säännöksessä ei tehdä erottelua sen mukaan, mihin vaiheeseen keskustelut ovat edenneet. Se koskee yleisesti asiakirjoja, jotka liittyvät asiaan, ”josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä”, toisin kuin 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta, joka koskee tilannetta, jossa asianomainen toimielin on tehnyt päätöksen. Käsiteltävässä asiassa se, että käytävät keskustelut ovat alustavia, ja se, että ehdotuksista ei ole neuvostossa vielä päästy sopimukseen tai kompromissiin, eivät osoita, että päätöksentekomenettelyä olisi vaarannettu vakavasti.

77 Väitteestä, jonka mukaan olisi otettava huomioon se, että jäsenvaltioiden valtuuskuntien tässä asiassa esittämät ehdotukset ovat erittäin arkaluonteisia (ks. edellä 44 kohta), on todettava, että pyydetyssä asiakirjassa selostetut neljän jäsenvaltion

valtuuskunnan esittämät muutosehdotukset tai sanamuodon muuttamista koskevat ehdotukset kuuluvat tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn, joka luonnollisesti koskee kansalaisia, joihin tämä menettely vaikuttaa, etenkin, kun tässä on kyse lainsäädäntöehdotuksesta, joka koskee kansalaisten oikeuksia osallistua tähän menettelyyn. Siinä vaiheessa, kun valtuuskunnat ilmaisevat näkemyksiään, ne pyrkivät vain tuomaan esiin jotakin tiettyä seikkaa – kuten oikeudellisen neuvonannon tai unionin tuomioistuimelle lähetettävien asiakirjojen suojaa – koskevat mieltymyksensä tai ajatuksensa.

78 Toisin kuin neuvosto väittää – esittämättä väitteensä tueksi kuitenkaan mitään esimerkkejä siitä, että kyseessä olevat ehdotukset olisi otettu vihamielisesti vastaan tiedotusvälineissä tai että yleisö olisi arvostellut niitä ankarasti, mihin se viittaa –, nämä kysymykset eivät ole ”erityisen arkaluonteisia” siten, että jokin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen intressi vaarantuisi, jos näiden ehdotusten tekijöiden identiteetti ilmaistaisiin. On muistettava, ettei tässä ole kyse jäsenvaltioiden valtuuskuntien esittämien ehdotusten sisällöstä vaan ainoastaan näiden valtuuskuntien yksilöinnistä tässä lainsäädäntömenettelyn vaiheessa. Lisäksi demokraattisen keskustelun luonteeseen kuuluu, että yleisö ja tiedotusvälineet voivat esittää sekä positiivisia että negatiivisia kommentteja ehdotuksesta, joka koskee asetusta, jota sovelletaan yleisesti, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Lopuksi asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklassa säädetään erityisestä menettelystä tilanteessa, jossa pyydetään oikeutta tutustua asiakirjaan, joka voidaan määritellä arkaluonteiseksi asiakirjaksi, ja neuvosto ei ole turvautunut tähän menettelyyn käsiteltävässä asiassa. Näin ollen jäsenvaltioiden esittämien ja pyydetyssä asiakirjassa toistettujen ehdotusten väitetty arkaluonteisuus ei ole sellaista, että se voisi käsiteltävässä asiassa oikeuttaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisen.

79 Neuvoston väitteestä, jonka mukaan sen komission asetusehdotuksesta lausumisen viivästyminen liittyi ehdotusten laatijoiden identiteettiä koskevien tietojen

ilmaisemisesta aiheutuneisiin ongelmiin, on todettava, että tämän lainsäädäntömenettelyn kestolla on useita muita poliittisia ja oikeudellisia syitä, kuten neuvoston ja parlamentin oikeuksien määritteleminen yhteispäätösten alalla Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, Euroopan parlamentin vaalien tulokset ja uuden komission ryhtyminen tehtäväänsä.

80 On siis pääteltävä, ettei se vaara jäsenvaltioiden edustajien liikkumavaran joutumisesta kyseenalaiseksi, jonka neuvosto väittää olevan olemassa vireillä olevassa lainsäädäntömenettelyssä, ole sellainen, että se vaarantaisi vakavasti neuvoston päätöksentekomenettelyä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen mukaisesti (ks. edellä 59 kohta). Riidanalaisessa päätöksessä ei ole konkreettista näyttöä tällaisesta vaarantamisesta, eikä se käy myöskään ilmi asiakirja-aineistosta.

81 Väitteistä, joiden mukaan ehdotusten esittäjien identiteetin ilmaisemisella olisi se ennakoitavissa oleva vaikutus, että kirjallisesta esittämisestä luovuttaisiin suullisen hyväksi (ks. edellä 45 kohta), on todettava, että tavalla, jolla jäsenvaltioiden edustajat esittävät asetusehdotuksen muuttamista tai tarkistamista koskevat ehdotuksensa, ei todellisuudessa ole juurikaan vaikutusta käytäntöön, jonka mukaisesti neuvosto esittää näiden ehdotusten sisällön mahdollistaakseen niistä käytävän keskustelun. Kyseessä olevassa lainsäädäntömenettelyssä pääsihteeristö katsoi asianmukaiseksi laatia asiakirjan, jossa toistettiin jäsenvaltioiden esittämät eri ehdotukset, jotta neuvoston työryhmä saattoi lausua näistä ehdotuksista. Esimerkiksi asiakirjan 10859/1/09 REV 1, jota neuvosto siteerasi kuvatakseen sitä, minkä se katsoi olevan käytäntönsä kehitystä, tarkastelu osoittaa, että neuvoston pääsihteeristö ottaa huomioon jäsenvaltioiden valtuuskuntien tekemät sekä kirjalliset että suulliset ehdotukset asiakirjoissa, jotka se laatii keskustelujen kehityksen tarkastelemiseksi. Käsiteltävässä asiassa vaara siitä, että kirjallisesta ilmaisusta luovutaan suullisen hyväksi, ei ole sellainen, että se vahingoittaisi vakavasti neuvoston päätöksentekomenettelyä asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen mukaisesti.

82 Neuvoston väitteestä, jonka mukaan sen pääsihteeristön käytäntö muuttui päivämäärän 26.1.2009, jolloin asiakirjassa nro 5671/09 vielä mainitaan niiden valtuuskuntien nimet, jotka esittivät komission ehdotusta koskevia huomautuksia ja ehdotuksia, ja päivämäärän 22.7.2009, jolloin asiakirjassa 10859/1/09 REV 1 ei enää täsmennetä, mitkä valtuuskunnat esittivät suullisesti komission ehdotusta koskevia huomautuksia ja ehdotuksia, vaan siinä käytetään ilmauksia ”joukko valtuuskuntia”, ”toiset valtuuskunnat”, ”useat valtuuskunnat”, mutta ei yksilöidä kyseessä olevia valtuuskuntia, välillä sen jälkeen, kun Statewatch-järjestö julkisti luvattomasti yleisölle ehdotusten esittäjiä koskevat tiedot (ks. edellä 51 kohta), on todettava, että tämä käytännön muuttaminen voi selittyä myös sillä, että kantaja oli nostanut kanteen riitauttaakseen riidanalaisen päätöksen, jolla siltä evättiin oikeus tutustua näihin tietoihin, laillisuuden. On todettava, että neuvosto vastasi istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että käytännön muuttaminen ei koskenut horisontaalisesti kaikkia lainsäädäntöön liittyviä menettelyjä vaan ainoastaan asetusehdotusta koskevaa menettelyä, jota pyydetty asiakirja koskee.

83 Joka tapauksessa on niin, että sitä välitöntä syy-yhteyttä, jonka neuvosto väittää vallitsevan ehdotuksia esittäneiden valtuuskuntien nimien yleisölle ilmaisemisen ja päätöksentekomenettelynsä vakavan vahingoittumisen välillä, eivät millään tavoin todista asiakirjat, joihin neuvosto tässä yhteydessä vetoaa. Toisin kuin neuvosto väittää, asiakirjan 10859/1/09 REV 1 tarkastelusta ilmenee, että jäsenvaltioiden valtuuskunnat yksilöidään nimeltä vielä alkuperäisessä versiossa ja salataan julkisessa versiossa ja että nämä maininnat näyttävät koskevan sekä vanhoja viittauksia ehdotuksiin, joita on esitetty esimerkiksi pyydetyssä asiakirjassa, että viittauksia ehdotuksiin, joita valtuuskunnat ovat tämän jälkeen esittäneet. Kantaja totesi lisäksi istunnossa, ettei se,

että pääsihteeristö käytti edellä mainittuja ilmauksia, ole millään tavoin uutta eikä ennennäkemätöntä, mitä neuvosto ei kiistänyt.

84 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että neuvosto on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa, koska se on riidanalaisessa päätöksessä kieltäytynyt ilmaisemasta ehdotusten tekijöiden identiteettiä koskevia tietoja sillä perusteella, että se vaarantaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä päätöksessä esitetyistä syistä.

85 Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava ilman, että on tarpeen tutkia kysymystä siitä, onko olemassa sellaista ylivoimaista yleistä etua, jonka perusteella näiden tietojen ilmaiseminen olisi oikeutettua, tai toista kanneperustetta, jonka mukaan perusteluvelvollisuus on laiminlyöty.

Oikeudenkäyntikulut

86 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

87 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Helleenien tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kumotaan Euroopan unionin neuvoston 26.2.2009 tekemä päätös, jolla evättiin oikeus tutustua tiettyihin tietoihin, jotka sisältyivät 26.11.2008 päivättyyn muistioon, joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi.**

2) **Neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Access Info Europen oikeudenkäyntikulut.**

3) **Helleenien tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä maaliskuuta 2011.

Allekirjoitukset