Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

17 päivänä lokakuuta 2013*

Muutoksenhaku — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta — Toimielinten päätöksentekomenettelyn suoja — Neuvoston pääsihteeristön ilmoitus asetuksen N:o 1049/2001 muuttamista koskevan lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tehdyistä ehdotuksista — Oikeus tutustua asiakirjan osiin — Ehdotukset tehneiden jäsenvaltioiden yksilöintiä koskevan tiedon epääminen

Asiassa C-280/11 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan nojalla 31.5.2011 tehdystä valituksesta,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään B. Driessen ja C. Fekete,

valittajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek ja D. Hadroušek,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Centeno Huerta, ja

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues ja N. Rouam,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muina osapuolina ovat

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

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukevat

Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Caiola ja M. Dean, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

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

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari), unionin tuomioistuimen varapresidentti K. Lenaerts, joka hoitaa ensimmäisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Borg Barthet, E. Levits ja M. Berger,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Valituksellaan Euroopan unionin neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-233/09, Access Info Europe vastaan neuvosto, 22.3.2011 antaman tuomion (Kok., s. II-1073; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi 26.2.2009 tehdyn neuvoston päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla Access Info Europelta (jäljempänä Access Info) evättiin oikeus tutustua tiettyihin tietoihin, jotka sisältyivät 26.11.2008 päivättyyn ilmoitukseen, jonka neuvoston pääsihteeristö oli osoittanut neuvoston perustamalle informaatiotyöryhmälle ja joka koski ehdotusta uudeksi asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (jäljempänä pyydetty asiakirja).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

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

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat – – oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,

– –”

4 Kyseisen asetuksen 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.”

Asian tausta

5 Access Info pyysi 3.12.2008 päivätyllä sähköpostillaan neuvostolta oikeutta tutustua pyydettyyn asiakirjaan. Kyseisessä asiakirjassa oli koottu yhteen useiden jäsenvaltioiden tämän tuomion 1 kohdassa mainitun informaatiotyöryhmän 25.11.2008 pidetyssä kokouksessa esittämät muutoksia tai sanamuodon muutoksia koskevat ehdotukset.

6 Neuvosto antoi riidanalaisella päätöksellä oikeuden tutustua pyydetyn asiakirjan osiin. Erityisesti kyseinen toimielin toimitti Access Infolle kyseisen asiakirjan version, jonka perusteella ei ollut mahdollista yksilöidä jäsenvaltioita, jotka olivat tehneet kyseiset ehdotukset.

7 Neuvosto perusteli päätöstään olla julkistamatta sitä, mistä jäsenvaltioista oli kyse, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä poikkeuksella sillä perusteella, että sen, mistä jäsenvaltioista oli kyse, julkistaminen olisi vahingoittanut vakavasti neuvoston päätöksentekomenettelyä, eikä ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt tällaista julkistamista. Kun otetaan huomioon se, että tuolloin käydyt keskustelut olivat alustavia, sen, mistä jäsenvaltioista oli kyse, julkistaminen olisi nimittäin pienentänyt valtuuskuntien liikkumavaraa niiden neuvottelujen aikana, jotka ovat luonteenomaisia neuvostossa käytävälle lainsäädäntömenettelylle, ja olisi siten vaarantanut neuvoston kyvyn päästä sopimukseen.

8 Pyydetyn asiakirjan täydellinen versio saatettiin yleisön saataville Statewatch-järjestön internetsivustolla 26.11.2008 eli pyydetyn asiakirjan laatimispäivänä, vaikka kyseistä julkistamista ei ollut sallittu (jäljempänä luvaton julkistaminen).

Valituksenalainen tuomio

9 Access Info nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 12.6.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen, joka hyväksyttiin valituksenalaisella tuomiolla.

10 Unionin yleinen tuomioistuin esitti aluksi asiakirjoihin tutustumista koskevat perusperiaatteet. Se muistutti etenkin kyseisen tuomion 55–58 kohdassa, että oikeus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattiseen luonteeseen ja että asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan tarkoituksena on taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, joten julkistamista koskevia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Näillä periaatteilla on aivan erityistä merkitystä silloin, kun neuvosto toimii – kuten käsiteltävässä asiassa – lainsäätäjänä.

11 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi seuraavaksi valituksenalaisen tuomion 59 ja 60 kohdassa, että ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee julkistamista koskevalla poikkeuksella suojattua etua, ei riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista, sillä tämä soveltaminen on oikeutettua vain silloin, kun kyseiseen asiakirjaan tutustuminen voi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata suojattua etua. Tällainen vaara ei saa myöskään olla täysin hypoteettinen, ja sen on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa. Kyseisen toimielimen on vertailtava sitä erityistä intressiä, jota on suojattava sillä, että

pyydetyn asiakirjan osaa – joka käsiteltävässä asiassa koskee sitä, mitkä jäsenvaltiot ovat tehneet ehdotukset – ei ilmaista, ja yleistä intressiä siihen, että tähän asiakirjaan kokonaisuudessaan voidaan tutustua.

12 Soveltaessaan näitä periaatteita unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 68–80 kohdassa pääasiallista syytä, johon neuvosto oli vedonnut oikeuttaakseen pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen osittaisen ilmaisemisen, eli valtuuskuntien liikkumavaran väitettyä pienenemistä neuvostossa, mikä johtuu siitä, että sen, mitkä jäsenvaltiot ovat vastuussa ehdotuksista, julkistamisesta aiheutuu yleisen mielipiteen vuoksi kyseisiin valtioihin kohdistuvaa painetta, joka on niin suurta, ettei kyseisten valtioiden valtuuskunta voi enää esittää avoimuuden rajoittamiseen tähtäävää ehdotusta.

13 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi aluksi valituksenalaisen tuomion 69–74 kohdassa, että juuri demokraattisen legitimiteetin periaatteessa edellytetään, että pyydettyyn asiakirjaan sisältyvien ehdotusten tekijät vastaavat teoistaan yleisöön nähden etenkin silloin, kun kyseinen asiakirja kuuluu lainsäädäntömenettelyyn. Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että ehdotuksen tekijöiden julkistaminen ei estä valtuuskuntia poikkeamasta kyseisestä ehdotuksesta myöhemmin. Ehdotus esitetään nimittäin keskustelua varten, oli se sitten anonyymi tai ei, eikä sen ole tarkoitus pysyä muuttumattomana keskustelun jälkeen, kun sen esittäjä on tiedossa. Tämä lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tehtyjen ehdotusten ominaispiirre on täysin yleisön käsitettävissä. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei voida olettaa, että yleinen mielipide on kokonaisuudessaan avoimuuden periaatteen rajoittamista vastaan. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että myöskään luvattomalla julkistamisella ei ollut haitallisia vaikutuksia neuvoston päätöksentekomenettelyyn.

14 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 75 ja 76 kohdassa neuvoston väitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden liikkumavaran pienenemiseen liittyvää päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vahingon vaaraa arvioitaessa on otettava huomioon se, että keskustelut ovat alustavia. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan se, että keskustelut ovat alustavia, ei sellaisenaan oikeuta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamista, sillä kyseisessä säännöksessä ei tehdä erottelua sen mukaan, mihin vaiheeseen keskustelut ovat edenneet.

15 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen tuomion 77 ja 78 kohdassa väitteen, jonka mukaan oli otettava huomioon se, että jäsenvaltioiden valtuuskuntien käsiteltävässä asiassa esittämät ehdotukset ovat erittäin arkaluonteisia. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että kyseiset muutosehdotukset kuuluvat tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn. Ne eivät ole näin ollen erityisen arkaluonteisia siten, että jokin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen intressi vaarantuisi, jos ehdotusten tekijät julkistettaisiin, etenkin, kun tässä ei ole kyse jäsenvaltioiden esittämien ehdotusten sisällöstä vaan ainoastaan ehdotusten tehneiden valtuuskuntien yksilöinnistä. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että demokraattisen keskustelun luonteeseen kuuluu, että yleisö ja tiedotusvälineet voivat esittää sekä positiivisia että negatiivisia kommentteja asetusta koskevan ehdotuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta.

16 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa väitteen, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevan uuden asetuksen antamista koskevan menettelyn poikkeuksellinen kesto johtui vaikeuksista, joita luvattomasta julkistamisesta oli aiheutunut neuvotteluille. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan lainsäädäntömenettelyn kestolla oli todellisuudessa muita poliittisia ja oikeudellisia syitä.

17 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohdassa neuvoston väitteen, jolla se pyrki osoittamaan, että sen työryhmien kokousten raportit olivat luvattoman julkistamisen takia suppeampia etenkin valtuuskuntien yksilöinnin osalta. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseinen muutos voi selittyä myös sillä, että Access Info oli nostanut kanteen riidanalaisesta päätöksestä. Joka tapauksessa on niin, että sen, mistä valtuuskunnista oli kyse, yleisölle julkistamisen ja päätöksentekomenettelyn vakavan vahingoittumisen välillä vallitsevan

syy-yhteyden puuttuminen vahvistettiin luvattoman julkistamisen jälkeen annetussa asiakirjassa, jossa ei ainoastaan mainittu anonyymisti säädöstekstin muuttamista koskevia ehdotuksia vaan jossa – ainakin kyseisen asiakirjan alkuperäisessä versiossa – täsmennettiin, mistä valtuuskunnista oli kyse.

18 Erityisesti edellä esitettyjen seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kanteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

19 Yhtäältä Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia ja toisaalta Euroopan parlamentti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Access Infon vaatimuksia 17.10.2011 annetulla määräyksellä. Ranskan tasavalta hyväksyttiin 2.2.2012 annetulla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

20 Neuvosto, Tšekin tasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vaativat, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— ratkaisee valituksen kohteena olevat kysymykset lopullisesti ja

— velvoittaa Access Infon korvaamaan oikeudenkäyntikulut molemmissa oikeusasteissa.

21 Access Info ja parlamentti vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

22 Neuvosto esittää valituksensa tueksi kolme valitusperustetta.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

23 Ensimmäisessä valitusperusteessaan neuvosto, jota Espanjan kuningaskunta tukee tältä osin, väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon sekä primaarioikeudessa – EY 207 artiklan 3 kohta ja EY 255 artikla, joita sovelletaan ajallisesti – että johdetussa oikeudessa – asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudes perustelukappale ja 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta – yhtäältä laajennetun, toimielinten lainsäädäntötoimintaan liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja toisaalta päätöksentekomenettelyn tehokkuuden säilyttämistä koskevan tarpeen välillä vahvistettua tasapainoa. Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi etenkin valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa kyseisen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa siten, että se painotti perusteettomasti ja liiallisesti päätöksentekomenettelyn avoimuutta eikä ottanut lainkaan huomioon päätöksentekomenettelyn tehokkuuteen liittyviä vaatimuksia.

24 Tarkemmin sanottuna neuvosto, jota Tšekin tasavalta, Helleenien tasavalta ja Espanjan kuningaskunta tukevat tältä osin, väittää, että sen lainsäädäntömenettely on erittäin epävakaa ja edellyttää jäsenvaltioilta suurta joustavuutta, jotta jäsenvaltiot voisivat muuttaa alkuperäistä kantaansa ja jotta voitaisiin siten maksimoida mahdollisuudet päästä sopimukseen. ”Neuvottelufoorumin” takaamiseksi ja siten kyseisen lainsäädäntömenettelyn tehokkuuden säilyttämiseksi on tarpeen taata, että kyseisillä

valtioilla on mahdollisimman paljon liikkumavaraa keskusteluissa menettelyn ensimmäisistä vaiheista alkaen. Tällainen liikkumavara on pienempi, jos se, mistä valtuuskunnista on kyse, julkistetaan liian aikaisessa vaiheessa menettelyä, koska tämän seurauksena yleisen mielipiteen taholta aiheutuu painetta, joka vie valtuuskunnilta sen joustovaran, joka on tarpeen neuvoston päätöksentekomenettelyn tehokkuuden takaamiseksi.

25 Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta lisäävät tässä yhteydessä, että sen, mistä valtuuskunnista oli kyse, julkistaminen ei ollut käsiteltävässä asiassa tarpeen asetuksella N:o 1049/2001 tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Oikeus tutustua pyydetyn asiakirjan sisältöön kokonaisuudessaan riittää nimittäin takaamaan demokraattisen keskustelun niistä kysymyksistä, joita kyseinen asiakirja koskee. Myös sen, mistä valtuuskunnista on kyse, julkistamisen ainoa seuraus on se, että jäsenvaltioiden – ei neuvoston – painostaminen on mahdollista.

26 Access Info vastaa, että neuvosto arvostelee ensimmäisessä valitusperusteessaan ainoastaan kolmea valituksenalaisen tuomion kohtaa eli yhtäältä valituksenalaisen tuomion 57 ja 58 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan palautti mieliin merkityksellisen oikeuskäytännön, ja toisaalta kyseisen tuomion 69 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin punnitsi Access Infon, jota parlamentti tukee tältä osin, mukaan nimenomaisesti avoimuuden vaatimuksia ja päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaa vaatimusta ja päätyi siihen, että sen, mistä jäsenvaltioista oli kyse, julkistaminen ei voinut käsiteltävässä asiassa vahingoittaa neuvoston päätöksentekomenettelyä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

27 Jotta tähän valitusperusteeseen voidaan ottaa kantaa, on muistutettava, että asetus N:o 1049/2001 liittyy sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaisesti SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, 34 kohta; yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010, Kok., s. I-8533, 68 kohta ja asia C-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6237, 72 kohta).

28 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 33 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 69 kohta ja em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 73 kohta).

29 Tähän oikeuteen sovelletaan tosin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin tiettyihin syihin perustuvia rajoituksia. Tarkemmin sanottuna – ja kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaisesti – 4 artiklassa säädetään poikkeusjärjestelmästä, jonka nojalla toimielimillä on oikeus kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä artiklalla suojattuja etuja (ks. asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, Kok., s. I-1233, 62 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 70 ja 71 kohta ja em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 74 kohta).

30 Koska näillä poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 63 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 36 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 73 kohta ja em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 75 kohta).

31 Kun kyseinen toimielin siis päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämät tiedot sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on yhtäältä lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Kun toimielin soveltaa jotakin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyä poikkeusta, sen on toisaalta vertailtava sitä erityistä intressiä, jota on suojattava sillä, että kyseessä olevan asiakirjan sisältämiä tietoja ei ilmaista, ja muun muassa yleistä intressiä siihen, että tähän asiakirjaan voidaan tutustua, ottaen huomioon ne edut, joita laajemman avoimuuden avulla voidaan saavuttaa ja joita ovat, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, se, että parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja se, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 45 kohta).

33 Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että näillä toteamuksilla on selvästikin aivan erityistä merkitystä silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, mikä ilmenee asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 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 lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 kohta).

34 Ensimmäistä valitusperustetta, jossa neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut lainkaan huomioon neuvoston päätöksentekomenettelyn suojaan liittyviä vaatimuksia, on tarkasteltava näiden periaatteiden perusteella.

35 On todettava, että unionin yleinen tuomioistuin muistutti nimenomaisesti valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa tämän tuomion 30 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että yleisön oikeus tutustua neuvoston asiakirjojen sisältöön kokonaisuudessaan on lähtökohta ja että kyseisestä periaatteesta on tehty poikkeuksia, joita on tulkittava ja sovellettava suppeasti.

36 Toisin kuin neuvosto väittää, unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon päätöksentekomenettelyn tehokkuuteen liittyvät vaatimukset. Se nimittäin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 69–83 kohdassa perusteellisesti väitteitä, jotka neuvosto oli esittänyt oikeuttaakseen kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisen käsiteltävässä asiassa.

37 Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen suinkaan jättänyt ottamatta huomioon avoimuusperiaatteen ja neuvoston päätöksentekomenettelyn tehokkuuden säilyttämisen välistä tasapainoa vaan tutki tämän tuomion 31–33 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaisesti aineellisesti kaikki väitteet, jotka neuvosto oli esittänyt oikeuttaakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisen käsiteltävässä asiassa.

38 Vasta sen jälkeen, kun se oli tutkinut kyseiset väitteet ja katsonut, että missään niistä ei voitu osoittaa, että sitä, mistä jäsenvaltioista on kyse, koskevien tietojen ilmaisemisesta olisi aiheutunut kyseisellä poikkeuksella suojatulle edulle konkreettista vakavan vahingon vaaraa, unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa, että neuvosto oli rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa, koska se oli kieltäytynyt riidanalaisella päätöksellä ilmaisemasta kyseisiä tietoja.

39 Koska neuvoston kritiikki voitaisiin ymmärtää siten, että sillä kyseenalaistetaan unionin yleisen tuomioistuimen suorittama kyseisten väitteiden arviointi, on lisäksi todettava, että neuvosto ei vetoa tämän valitusperusteen tueksi mihinkään seikkaan, jolla pyrittäisiin kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen tekemä päätelmä, jonka mukaan neuvoston ensimmäisessä oikeusasteessa esittämille väitteille ei ollut esitetty riittävästi tukea, jotta ne osoittaisivat, että sitä, mistä jäsenvaltioista on kyse, koskevien tietojen ilmaisemisesta olisi aiheutunut neuvoston päätöksentekomenettelylle konkreettista vakavan vahingon vaaraa.

40 Tšekin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan sen, mistä valtuuskunnista oli kyse, julkistaminen ei ollut tarpeen asetuksella N:o 1049/2001 tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, on lopuksi riittävää todeta, että – kuten tämän tuomion 28 kohdassa on muistutettu – asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklalla pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin. Tämän periaatteen valossa unionin yleinen tuomioistuin täsmensi perustellusti valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että asetuksella N:o 1049/2001 pyritään takaamaan yleisön oikeus saada tietoonsa neuvoston asiakirjojen sisältö kokonaisuudessaan – käsiteltävässä asiassa myös eri ehdotusten tekijät –, ja mahdollisuutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan voidaan rajoittaa ainoastaan kyseiseen asetukseen sisältyvien kyseisestä oikeudesta tehtyjen poikkeusten perusteella, joiden on puolestaan perustuttava niillä suojatuille eduille aiheutuneeseen konkreettiseen vahingon vaaraan. Koska unionin yleinen tuomioistuin sulki käsiteltävässä asiassa pois tällaisen vaaran olemassaolon, mahdollisuuden tutustua pyydetyn asiakirjan osiin ei voida katsoa olevan riittävä kyseisellä asetuksella tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

41 Tässä tilanteessa ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Kolmas valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

42 Kolmannessa valitusperusteessaan, joka on tutkittava toiseksi ja joka muodostuu kolmesta osasta, neuvosto moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki useita oikeudellisia virheitä, joiden perusteella se katsoi, että kyseinen toimielin ei ollut näyttänyt oikeudellisesti ja tosiseikkojen osalta riittävällä tavalla toteen päätöksentekomenettelylleen aiheutunutta vakavan vahingon vaaraa.

43 Kolmannen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa neuvosto, jota Helleenien tasavalta ja Espanjan kuningaskunta tukevat, moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se edellytti valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdassa näyttöä kyseisellä poikkeuksella suojatulle edulle aiheutuneesta todellisesta vahingosta. Neuvoston mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä poikkeusta sovellettaessa pelkkä vahingon vaara riittää oikeuttamaan kyseiseen poikkeukseen vetoamisen, joten toimielimen, joka vastaanottaa asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön, on osoitettava ainoastaan sen todennäköisyys, että kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä.

44 Access Info ja parlamentti väittävät omalta osaltaan, että unionin yleinen tuomioistuin ei suinkaan edellyttänyt, että neuvosto osoittaa, että päätöksentekomenettelylle oli aiheutunut todellista vahinkoa, vaan ainoastaan tarkasteli kyseisissä 73 ja 74 kohdassa neuvoston esittämää väitettä, jonka mukaan kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelylle oli aiheutunut todellista ja konkreettista vahinkoa luvattoman julkistamisen takia.

45 Kolmannen valitusperusteensa toisessa osassa neuvosto, jota Helleenien tasavalta tukee tältä osin, katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa asianmukaisesti huomioon keskustelujen tilan merkitystä arvioidessaan päätöksentekomenettelylle sen, mistä valtuuskunnista on kyse, julkistamisesta aiheutuvan vakavan vahingon vaaraa. Neuvoston mukaan se, että yleisölle myönnettäisiin oikeus tarkastella kaikkia esitöitä koko päätöksentekomenettelyn

aikana, saisi valtuuskunnat luopumaan näkemystensä esittämisestä menettelyn alkuvaiheessa. Kun neuvoston toiminnan erityispiirteet otetaan huomioon, kyseiset näkemykset ovat etenkin silloin, kun ne koskevat teknisiä asiakirjoja, usein tunnustelevia, eivätkä ne välttämättä heijasta sen jäsenvaltion, josta kyseiset valtuuskunnat ovat peräisin, täsmällistä ja lopullista kantaa, joten kyseiset näkemykset voivat muuttua menettelyn aikana. Siitä, että tarkastelua koskeva oikeus myönnettäisiin tästä menettelyn alkuvaiheesta alkaen, seuraisi, että valtuuskunnat ilmaisisivat näkemyksensä vasta sen jälkeen, kun ne olisivat saaneet kansallisilta hallituksiltaan neuvottelukannan, mikä olisi omiaan tekemään lainsäädäntömenettelystä jäykemmän.

46 Vastauksena näihin väitteisiin Access Info väittää ensinnäkin, että neuvosto ei täsmentänyt, mitkä sen päätöksentekomenettelyn väitetyt erityispiirteet ovat. Toiseksi neuvosto esitti väitteen, joka koskee sitä, että jäsenvaltioiden valtuuskuntien mahdollisuutta muuttaa näkemystään menettelyn aikana on väitetysti rajoitettu, vasta valitusvaiheessa. Joka tapauksessa – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa – asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ei mainita, että neuvotteluvaihe olisi kriteeri, joka olisi otettava huomioon tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen soveltamisen oikeuttamiseksi. Tätä seikkaa voidaan kyllä pohtia arvioitaessa kyseisellä säännöksellä suojatulle edulle aiheutuvan vahingon vaaraa. Niiden valtuuskuntien yksilöinti, jotka tekevät ehdotuksia keskustelujen alustavassa vaiheessa, ei kuitenkaan estä sitä, että kyseiset valtuuskunnat voivat myöhemmin muuttaa kantaansa. Kolmanneksi Access Info toteaa, että avoimuuden on oltava mahdollisimman laajaa juuri silloin, kun menettely aloitetaan. Siinä vaiheessa, jossa keskustelut on jo käyty ja on päästy kompromissiin, avoimuudesta ja julkisesta keskustelusta ei ole nimittäin enää mitään hyötyä.

47 Kolmannen valitusperusteensa kolmannessa osassa neuvosto väittää, että vastoin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetun tuomion 69 kohdassa asetettuja vaatimuksia unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut valituksenalaisen tuomion 72 ja 79–83 kohdassa asianmukaisesti huomioon pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta arvioidessaan päätöksentekomenettelylle kaikkien kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vakavan vahingon vaaraa. Neuvoston mukaan kyseisen asiakirjan arkaluonteisuus johtuu käsiteltävässä asiassa siitä, että kyseisissä ehdotuksissa käsiteltiin avoimuusperiaatteesta tehtäviä poikkeuksia, joista asiakirjoihin tutustumista koskevassa uudessa asetuksessa oli tarkoitus säätää. Lisäksi yhtäältä se, että unionin tuomioistuimet ovat äskettäin ottaneet kantaa kyseisten poikkeusten tulkintaan, ja toisaalta näiden kysymysten herättämä keskustelu ja niihin kohdistuva yleisen mielipiteen paine tukevat näiden kysymysten arkaluonteisuutta.

48 Neuvosto esittää useita väitteitä kyseisen osan tueksi. Ensinnäkin se väittää, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetussa tuomiossa mahdollistetaan se, että toimielin voi vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen, kun pyydetty asiakirja on erittäin arkaluonteinen. Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi kuitenkin kyseistä säännöstä valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa siten, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun jokin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen intressi on vaarantunut. Kyseisen säännöksen tai muiden asetuksen osien sanamuoto ja yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettu tuomio eivät tue tällaista tulkintaa. Lisäksi tämä tulkinta tekee yhdessä sen, että unionin yleinen tuomioistuin edellyttää mittavaa näyttöä kyseisen vaarantumisen osoittamiseksi, kanssa kyseiseen säännökseen vetoamisen lähes mahdottomaksi.

49 Toiseksi korostaakseen vielä kyseisten kysymysten arkaluonteisuutta neuvosto moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa, että kyseisen lainsäädäntömenettelyn poikkeuksellinen kesto johtui Lissabonin sopimuksen voimaantuloon, parlamentin vaaleihin ja komission vaihtumiseen liittyvistä oikeudellisista ja poliittisista syistä. Neuvosto viittaa tiettyihin muutoksiin, jotka koskevat sitä, miten sen työryhmiltä peräisin olevat asiakirjat on laadittava vuoden 2008 jälkimmäisestä puoliskosta alkaen – eli luvattoman julkistamisen

jälkeen –, ja väittää, että kyseinen viivästyminen johtui tosiasiassa ainakin osittain siitä, että luvattoman julkistamisen jälkeen käydyt keskustelut olivat suppeampia eivätkä olleet suorasukaisia, mikä johti siihen, että toimielimen päätöksentekomenettelyn tehokkuus väheni.

50 Kolmanneksi kyseisen säädöstä koskevan asiakirja-aineiston jumiutuminen johtuu sen mukaan myös ainakin osittain siitä, että jäsenvaltioilla oli juuri luvattoman julkistamisen takia suuria vaikeuksia poiketa alustavista neuvottelukannoistaan. Etenkin niiden valtioiden valtuuskunnat, jotka halusivat ehdottaa muutoksia, jotka voivat yleisen mielipiteen mukaan rajoittaa yleisön tutustumisoikeutta, olivat vastahakoisia tekemään näin. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin menetteli virheellisesti, kun se ei todennut, että luvattomalla julkistamisella oli tällaisia negatiivisia vaikutuksia neuvoston päätöksentekomenettelyyn. Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se piti valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa tällaista väitettä perusteettomana, koska yhdessä luvattoman julkistamisen jälkeen tehdyistä kyseisistä ehdotuksista rajoitettiin yleisön tutustumisoikeutta, mutta toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, kyseistä ehdotusta ei ollut tehnyt jäsenvaltion valtuuskunta vaan komissio itse. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohdassa virheellisesti todisteet, jotka neuvosto oli esittänyt selittääkseen sitä, miksi kyseiseen asiakirja-aineistoon sisältyvät raportit olivat suppeampia, ja jotka liittyivät valtuuskuntien nimien yksilöimiseen työryhmissä. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin selitti tätä sillä, että unionin yleisessä tuomioistuimessa oli nostettu kanne, tämä muutos johtui neuvoston mukaan juuri luvattomasta julkistamisesta, kun kyseisten kysymysten arkaluonteisuus otettiin huomioon. Neuvosto havainnollistaa tätä yksityiskohtaisuuden vähenemistä mainitsemalla kyseisen työryhmän heinäkuussa 2009 antaman raportin, jossa sitä, mistä valtuuskunnista on kyse, ei enää mainita ja jossa käytetään tästedes senkaltaisia ilmaisuja kuin ”joukko valtuuskuntia” ja ”toiset valtuuskunnat”.

51 Access Info vastaa ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi tilanteeseen, jossa jokin ”unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen intressi” on vaarantunut, ainoastaan antaakseen esimerkin tilanteesta, jossa kysymyksen voidaan katsoa olevan ”erittäin arkaluonteinen”, eikä edellyttänyt, että ainoastaan tällaisia tilanteita voidaan pitää arkaluonteisina. Toiseksi – toisin kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetussa tuomiossa kyseessä olleeseen asiakirjaan – pyydettyyn asiakirjaan ei sisälly oikeudellisia lausuntoja vaan pelkästään ehdotuksia lainsäädäntöehdotuksen muuttamiseksi. Access Info lisää kolmanneksi, että neuvosto ei perustellut yksityiskohtaisesti epäämistään, vaikka kyseisessä yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetussa tuomiossa edellytetään tätä.

52 Access Info katsoo, että lisäksi neuvoston kolmannen valitusperusteen kolmas osa on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siinä kyseenalaistetaan unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, joka koskee pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta tai joka liittyy syihin, joilla voidaan oikeuttaa kyseisen lainsäädäntömenettelyn poikkeuksellinen kesto. Joka tapauksessa Access Info, jota parlamentti tukee pääosin, katsoo ensinnäkin, että neuvosto perusti sen, että pyydetyn asiakirjan kohteena olevat kysymykset ovat arkaluonteisia, siihen, että kyseiset kysymykset herättävät julkista keskustelua ja että niistä on olemassa unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Access Infon mukaan neuvosto ei kuitenkaan esittänyt tässä yhteydessä näyttöä väitteidensä tueksi. Lisäksi suuri osa lainsäädäntömenettelyistä koskee kysymyksiä, joihin voi kohdistua etujärjestöjen taholta painetta tai joista voidaan keskustella joukkotiedotusvälineissä. Avoimuus ja demokratia merkitsevät kuitenkin nimenomaan tätä, eikä se osoita kysymyksen arkaluonteisuutta, joka oikeuttaa pyydetyn kaltaisen asiakirjan luottamuksellisen käsittelyn. Jos tarkastellut kysymykset olivat näin arkaluonteisia, sen, mistä jäsenvaltioista on kyse, lisäksi ei olisi pitänyt julkistaa myöskään ehdotusten sisältöä. Toiseksi Access Info kiistää neuvoston väitteen, jonka mukaan kyseisen lainsäädäntömenettelyn poikkeuksellinen viivästyminen johtui luvattomasta julkistamisesta. Tosiasiassa viivästymistä voidaan perustella yhtä lailla sillä, että neuvosto ja parlamentti eivät päässeet poliittiseen sopimukseen asetuksen muuttamisen suhteen. Kolmanneksi Access Info kiistää sen, että työryhmän raporttien yksityiskohtaisuus muuttui luvattoman julkistamisen seurauksena.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Neuvoston kolmannen valitusperusteen ensimmäisestä osasta on todettava, että se perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan.

54 Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin täsmensi perustellusti kyseisen tuomion 59 kohdassa, että tutustumisoikeutta koskevien poikkeuksien soveltaminen on oikeutettua, kun on olemassa jonkin suojatun edun vahingoittamisen vaara, ja tällaisen vaaran on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen.

55 Sen tarkastamiseksi, oliko käsiteltävässä asiassa olemassa tällainen vaara, unionin yleinen tuomioistuin totesi aluksi valituksenalaisen tuomion 70–72 kohdassa, että neuvosto ei ollut näyttänyt toteen premissiä, johon se oli perustanut väitteensä, eli sitä, että sen, mistä valtuuskunnista oli kyse, julkistamisen seurauksena yleisön painostus olisi sellaista, etteivät kyseiset valtuuskunnat voisi enää esittää avoimuuden rajoittamiseen tähtäävää ehdotusta. Koska tällaista näyttöä ei ollut esitetty, unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että sen, mitkä valtuuskunnat olivat halunneet esittää tällaisia ehdotuksia, julkistaminen ei voinut vahingoittaa neuvoston päätöksentekomenettelyä.

56 Unionin yleinen tuomioistuin tutki seuraavaksi valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdassa väitettä – joka on esitetty tiivistetysti kyseisen tuomion 50 kohdassa, jota neuvosto ei ole arvostellut –, jonka mukaan luvattomalla julkistamisella ”oli negatiivinen vaikutus neuvoston työryhmässä käytyjen keskustelujen vilpittömyyteen ja perinpohjaisuuteen, mikä esti valtuuskuntia suunnittelemasta erilaisia ratkaisuja tai muutoksia näkökantojen lähentämiseksi ristiriitaisimpien kysymysten osalta”.

57 Kyseisissä 73 ja 74 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan vastasi tähän kanneperusteeseen ja katsoi, että – toisin kuin neuvosto väittää – kyseinen julkistaminen ei voinut käsiteltävässä asiassa vahingoittaa kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä.

58 Tässä tilanteessa kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

59 Tämän valitusperusteen toisesta osasta, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon keskustelujen tilan merkitystä arvioidessaan neuvoston päätöksentekomenettelylle siitä, että valtuuskuntien kannat julkistetaan kokonaisuudessaan, aiheutuvan vakavan vahingon vaaraa, on todettava, että myös kyseinen osa perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan.

60 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi nimittäin kyseisen tuomion 76 kohdassa, että se, että keskustelut olivat alustavia, ei sellaisenaan oikeuttanut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamista. Unionin yleinen tuomioistuin, joka oli sulkenut pois sen, että muilla neuvoston väitteillä voitiin osoittaa neuvoston päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vahingon vaara, katsoi näin ollen perustellusti, että pelkästään se, että julkistamista koskeva pyyntö oli tehty hyvin varhaisessa lainsäädäntömenettelyn vaiheessa, ei ollut riittävää, jotta kyseistä poikkeusta voitaisiin soveltaa.

61 Näin ollen toinen osa ei ole perusteltu.

62 Neuvoston esittämän kolmannen valitusperusteen kolmannesta osasta on todettava lopuksi ensinnäkin, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa, että pyydetyn asiakirjan kohteena olevat kysymykset eivät olleet erittäin arkaluonteisia, oli perusteltua, ettei se viitannut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon, koska viimeksi mainitun tuomion 69 kohta, johon kyseinen valitusperusteen osa perustuu, koskee ainoastaan erityisiä asiakirjoja eli oikeudellisia lausuntoja. Sen lisäksi, että pyydetty asiakirja laadittiin käsiteltävässä asiassa lainsäädäntömenettelyn yhteydessä, se ei kuulu mihinkään asiakirjojen luokkaan, jonka osalta asetuksessa N:o 1049/2001 tunnustetaan erityisen suojelun arvoinen etu, kuten oikeudellisten lausuntojen luokkaan.

63 Vaikka oletettaisiin, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että kriteeri, jonka nojalla voidaan osoittaa, että asiakirja on erittäin arkaluonteinen, koskee vaaraa siitä, että kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaa jonkin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuisen intressin, on joka tapauksessa todettava, että unionin yleinen tuomioistuin ei käsiteltävässä asiassa sulkenut valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa tämän kriteerin perusteella pois sitä, että pyydetty asiakirja on erittäin arkaluonteinen. Se nimittäin katsoi tässä yhteydessä, että pyydetyssä asiakirjassa olevat neljän jäsenvaltion valtuuskunnan esittämät muutosehdotukset tai sanamuodon muuttamista koskevat ehdotukset kuuluivat tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn, mikä merkitsee sitä, että niitä ei voitu pitää arkaluonteisina pelkästään sen kriteerin nojalla, joka koskee jonkin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuisen intressin vaarantumista, muttei myöskään minkään muun kriteerin nojalla.

64 Näin ollen neuvosto moittii virheellisesti unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se ei ottanut huomioon sitä, että pyydetty asiakirja on erittäin arkaluonteinen.

65 Toiseksi muiden väitteiden, jotka neuvosto esitti kolmannen valitusperusteensa kolmannen osan tueksi, osalta on palautettava mieliin vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan SEUT 256 artiklasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen yhtäältä määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuin on SEUT 256 artiklan nojalla toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja unionin yleisen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa. Unionin tuomioistuimella ei siten ole toimivaltaa määrittää asian tosiseikastoa eikä lähtökohtaisesti myöskään arvioida sitä selvitystä, johon unionin yleinen tuomioistuin on asian tosiseikastoa määrittäessään tukeutunut. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (ks. mm. asia C-510/06 P, Archer Daniels Midland v. komissio, tuomio 19.3.2009, Kok., s. I-1843, 105 kohta ja asia C-626/10 P, Agapiou Joséphidès v. komissio ja EACEA, määräys 10.11.2011, 107 kohta).

66 Väitteellään, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että kyseisen menettelyn poikkeuksellinen kesto johtui etenkin Lissabonin sopimuksen voimaantuloon, parlamentin vaaleihin ja komission vaihtumiseen liittyvistä oikeudellisista ja poliittisista syistä, neuvosto pyrkii – ilman, että se vetoaa siihen, että selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla – kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin, jonka mukaan lainsäädäntömenettelyn poikkeuksellinen kesto ei johtunut sitä, mitkä tahot olivat tehneet ehdotukset, koskevien tietojen ilmaisemisesta aiheutuneista vaikeuksista vaan tällaisista oikeudellisista ja poliittisista syistä, kuten neuvosto myös itse väittää, kuten valituksenalaisen tuomion 46 kohdasta ilmenee.

67 Kun kyse on luvattoman julkistamisen väitetyistä vaikutuksista neuvoston päätöksentekomenettelyyn, kyseinen toimielin pyrkii samoin – ilman, että se vetoaa selvästi siihen, että selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla – ainoastaan riitauttamaan yhtäältä arvioinnin, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa todisteesta – eli asiakirjan, johon sisältyy kyseessä olevaa lainsäädäntömenettelyä koskevia valtuuskuntien kirjallisia ehdotuksia, julkisesta versiosta, toisin sanoen 11.5.2009 päivätystä asiakirjasta nro 9716/09 – päättelemällä, että – toisin kuin neuvosto väitti ensimmäisessä oikeusasteessa – kyseinen julkistaminen ei ollut pakottanut valtuuskuntia välttämään tekemästä avoimuuden rajoittamiseen tähtääviä ehdotuksia. Toisaalta neuvosto kyseenalaistaa arvioinnin, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohdassa toisesta todisteesta – eli asiakirjasta 10859/1/09 REV 1 –, jonka osalta unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että luvattoman julkistamisen jälkeinen neuvoston käytäntö oli muuttunut siten, että niiden jäsenvaltioiden, jotka olivat esittäneet komission ehdotusta koskevia

huomautuksia ja ehdotuksia, yksilöintiä koskevat tiedot oli jätetty siitä lähtien pois, ja että tällainen muutos voitiin selittää sillä, että Access Info oli nostanut kanteen riitauttaakseen riidanalaisen päätöksen laillisuuden.

68 Koska viimeksi mainitut väitteet on jätettävä tutkimatta, kolmas valitusperuste on näin ollen osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

69 Toisessa valitusperusteessaan neuvosto väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jossa sallitaan se, että toimielimet voivat nojautua yleisluonteisiin toteamuksiin tiettyjen asiakirjojen luokkien julkistamisen epäämiseksi. Kuten myös Helleenien tasavalta väittää, riidanalaisessa päätöksessä mainitaan nimittäin ne yleisluonteiset toteamukset, joilla perustellaan ne syyt, joiden takia pyydetyn asiakirjan sisältämiä tietoja ei voitu ilmaista, ja ne syyt, joiden takia nämä toteamukset olivat tosiasiassa sovellettavissa pyydettyyn asiakirjaan. Näin ollen neuvosto ei tutkinut ainoastaan asiakirjan luonnetta vaan se perusti epäämisensä yksityiskohtaisiin selityksiin, jotka koskivat käsiteltyjen kysymysten arkaluonteisuutta ja sitä, että näitä kysymyksiä käsiteltiin varsinaista lainsäädäntömenettelyä edeltävissä alustavissa keskusteluissa.

70 Access Info toteaa aluksi, että koska toisessa valitusperusteessa ei viitata nimenomaisesti mihinkään valituksenalaisen tuomion tiettyyn kohtaan, se on jätettävä tutkimatta ja on tehoton. Access Infon, jota parlamentti tukee tältä osin, mukaan neuvosto ei missään tapauksessa täsmentänyt valituksessaan eikä riidanalaisessa päätöksessä, mihin yleiseen olettamaan perustui se, että se epäsi tutustumisoikeuden käsiteltävässä asiassa. Lisäksi oikeuskäytännössä asetettujen asiaa koskevien vaatimusten vastaisesti minkään unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen ja minkään yleisen oikeusperiaatteen perusteella ei voida katsoa, että on olemassa pyydetyn asiakirjan kaltaisten asiakirjojen luottamuksellisuutta koskeva yleinen olettama, varsinkaan, kun kyseinen asiakirja liittyy menettelyyn, joka on luonteeltaan lainsäädännöllinen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Aluksi on todettava, että – toisin kuin Access Info väittää – kyseinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi, sillä vaikka on totta, että neuvosto ei yksilöi tiettyä valituksenalaisen tuomion kohtaa, johon sisältyisi oikeudellinen virhe, kyseisen valitusperusteen tueksi esitetyistä väitteistä ilmenee selvästi, että neuvosto moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se ei katsonut, että neuvosto voi oikeuttaa pyydettyyn asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämisen yleisluonteisiin toteamuksiin perustuvan, luottamuksellisuutta koskevan olettaman perusteella.

72 Asiakysymyksen osalta on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, ei lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainitun toiminnan tai intressin alaan, koska kyseisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan tässä säännöksessä säädetyllä poikkeuksella, kyseinen toimielin voi kuitenkin käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta; asia C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-5885, 54 kohta ja asia C-477/10 P, komissio v. Agrofert Holding, tuomio 28.6.2012, 57 kohta).

73 Tällaisessa tapauksessa kyseisen toimielimen on kuitenkin täsmennettävä, mihin yleisluonteisiin toteamuksiin se perustaa olettaman, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyillä poikkeuksilla suojattua etua, eikä se ole näin toimiessaan velvollinen arvioimaan konkreettisesti kunkin asiakirjan sisältöä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 76 kohta).

74 Vaikka käsiteltävässä asiassa oletettaisiin, että neuvosto väitti ensimmäisessä oikeusasteessa, että se voi evätä oikeuden tutustua pyydetyn asiakirjan kaltaiseen asiakirjaan sellaisen olettaman perusteella, joka perustuu valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa tiivistetysti esitettyihin toteamuksiin ja koskee tarvetta säilyttää valtuuskuntien liikkumavara komission säädösehdotusta koskevissa alustavissa keskusteluissa, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä tarkasteli kyseisiä toteamuksia valituksenalaisen tuomion 70–79 kohdassa ja katsoi kyseisen tuomion 80 kohdassa, että ne eivät riittäneet osoittamaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen sovellettavuutta. Toisaalta neuvosto yritti valituksensa tueksi esittämässään kolmannessa valitusperusteessa turhaan kyseenalaistaa kyseisen arvioinnin, sillä kyseinen valitusperuste ei menestynyt.

75 Näin ollen neuvosto ei voi pätevästi väittää, että se voi evätä oikeuden tutustua pyydettyyn asiakirjaan tällaisiin toteamuksiin perustuvan olettaman perusteella.

76 Edellä esitetyn perusteella väitteet, joilla pyritään osoittamaan, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon syitä, joiden takia neuvosto oli katsonut, että nämä yleisluonteiset toteamukset olivat sovellettavissa käsiteltävässä asiassa pyydettyyn asiakirjaan, ovat tehottomia.

77 Tästä seuraa, että toinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

78 Kaiken edellä esitetyn perusteella valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

79 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

80 Koska neuvoston valitus hylätään, neuvosto on Access Infon vaatimusten mukaisesti velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Access Infon oikeudenkäyntikulut.

81 Tšekin tasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan Access Info Europen oikeudenkäyntikulut.

3) Tšekin tasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset