

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

10 päivänä heinäkuuta 2003¹

1. Olli Mattila on tehnyt nyt käsiteltävänä olevan valituksen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (viides jaosto) 12.7.2001 antamasta tuomiosta,² jolla hylättiin kanne, jonka hän oli nostanut komission 5.7.1999 ja neuvoston 12.7.1999 tekemistä päätöksistä, joilla häneltä evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin.³

2. Tässä asiassa Mattila arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta erityisesti siitä, että tämä on loukannut hänen oikeuttaan tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin sellaisena kuin mainittu oikeus on vahvistettu oikeuskäytännössä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Oikeus tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin on tunnustettu asteittain.

4. Aluksi tämä oikeus vahvistettiin poliittisissa julistuksissa. Ensimmäinen näistä oli 7.2.1997 Maastrichtissa allekirjoitetun, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan liitetty julistus (N:o 17) oikeudesta saada tietoja,⁴ jonka mukaan ”päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan”. Tätä julistusta seurasi useita muita valtionpäämiesten tai jäsenvaltioiden hallitusten päämiesten vuosina 1992 ja 1993 pidetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa antamia julistuksia, joiden mukaan yhteisön pitäisi olla avoimempi⁵ ja ”kansalaisille on taattava mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus”.⁶

5. Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 käytännesäännöt, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja komission ja neuvoston asiakirjoista.⁷ Käytännesäännöissä vahvistetaan ne periaatteet, joita toimielinten on noudatettava taatakseen

4 — EYVL C 191, s. 95, 101.

5 — Eurooppa-neuvoston kokous Birminghamissa (Euroopan yhteisön tiedote 10-1992, s. 9) ja Edinburghissa (Euroopan yhteisön tiedote 12-1992, s. 7).

6 — Eurooppa-neuvoston kokous Kööpenhaminassa (Euroopan yhteisön tiedote 6-1993, s. 16, I.22 kohta).

7 — EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Asia T-204/99, Mattila v. neuvosto ja komissio (Kok. 1999, s. II-2265; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 — Jäljempänä riidanalaiset päätökset.

oikeuden saada tietoja niiden hallussa olevista asiakirjoista. Käytännössä esitetään pääperiaate, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista.

6. Käytännössä esitetään myös poikkeukset, joiden nojalla tämä tutustumisoikeus voidaan evätä. Käytännöntöjen mukaan toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa ”julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa) — —”.

7. Taatakseen käytännöntöjen toteuttamisen neuvosto teki päätöksen 93/731/EY⁸ ja komissio päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom.⁹

8. Päätöksien 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom sisältämät säännöt ovat pääasiallisesti identtisiä. Asiakirjoja koskevien tutustumispyyntöjen käsittelyn osalta niissä todetaan, että asianomaiselle on kuukauden kuluessa ilmoitettava siitä, että pyyntöön on suostuttu, tai siitä, että toimielimelle

ehdotetaan pyynnöstä kieltäytymistä. Jälkimmäisessä tapauksessa asianomainen voi kuukauden kuluessa tehdä uuden pyynnön. Toimielimellä on uudelleen kuukauden pituinen määräaika tähän uuteen pyyntöön vastaamiseksi. Jos toimielin kieltäytyy asiakirjan luovuttamisesta, sen on ensi tilassa annettava päätös esittäjälle tiedoksi kirjallisena. Päätöksen on oltava asianmukaisesti perusteltu ja siinä on ilmoitettava käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

9. Siltä osin kuin kysymys on poikkeuksista, joita tehdään oikeudesta tutustua asiakirjoihin, päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa toistetaan käytännöissä esitetyt yleisen edun turvaamista koskevat poikkeukset. Päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom 1 artiklassa puolestaan määrätään, että käytännöt hyväksytään ja että ne ovat tämän päätöksen liitteenä.

10. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiassa Hautala vastaan neuvosto 19.7.1999 antamassaan tuomiossa,¹⁰ että päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, onko sen annettava oikeus tutustua sellaisten asiakirjojen osiin, jotka kuuluvat tässä määräyksessä tarkoitettujen poikkeusten alaan, eli rajoitettu oikeus tutustua niihin asiakirjan sisältämiin tietoihin, joita poikkeus ei kata.¹¹ Se katsoi, että kyseinen toimielin ei ollut suorittanut tällaista tutkimusta, koska se oli katsonut, että asiakirja-

8 — Yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20.12.1993 tehty neuvoston päätös (EYVL L 340, s. 43).

9 — Yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8.2.1994 tehty komission päätös (EYVL L 46, s. 58).

10 — Asia T-14/98, Kok. 1998, s. II-2489.

11 — Tuomion 87 kohta.

julkisuuden periaatetta sovelletaan ainoastaan asiakirjoihin sellaisenaan eikä siis asiakirjojen sisältämiin yksittäisiin tietoihin, ja näin ollen päätöksessä kysymyksessä oleviin asiakirjoihin tutustumisen kieltävä päätös sisälsi oikeudellisen virheen ja päätös oli kumottava. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän tulkinnan nimenomaisesti asiassa neuvosto vastaan Hautala 6.12.2001 antamassaan tuomiossa.¹²

II Tosiseikat

11. Mattila pyysi maaliskuussa 1999 saada tutustua viiteen komission asiakirjaan ja kuuteen neuvoston asiakirjaan. Nämä asiakirjat koskevat Euroopan unionin suhteita Venäjän federaatioon ja Ukrainaan sekä Yhdysvaltain kanssa käytäviä neuvotteluja suhteista Ukrainaan. Koska neuvosto ja komissio olivat laatineet osan pyydetyistä asiakirjoista yhdessä, nämä toimielimet yhdenmukaistivat pyyntöihin annetut vastauksensa.

12. Neuvosto myönsi 19.4.1999 päivätyssä kirjeessään valittajalle oikeuden tutustua yhteen asiakirjoista mutta hylkäsi pyynnön viiden muun asiakirjan osalta. Samana päivänä päivätyssä kirjeessään komissio hylkäsi valittajan pyynnön tutustua viiteen sen hallussa olevaan asiakirjaan. Toimielimet perustelivat kieltonsa yleisen edun turvaamisella kansainvälisissä suhteissa.

¹² — Asia C-353/99 P (Kok. 1999, s. I-9565, 27 ja 31 kohta).

13. Valittaja esitti 30.4.1999 päivätyissä kirjeissään uudet pyynnöt molemmille toimielimille. Komissio ja neuvosto vahvistivat kieltäytymisensä riidanalaisilla päätöksillä sillä perusteella, että kysymyksessä olevat asiakirjat (lukuun ottamatta komissiolta pyydetyistä asiakirjoista yhtä, jota ei voitu yksilöidä) kuuluivat sen pakottavan poikkeuksen alaan, joka koskee yleisen edun turvaamista kansainvälisissä suhteissa.

14. Mattila nosti 23.9.1999 riidanalaisista päätöksistä kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

III Valituksenalainen tuomio

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuvaa valittajan esittämät perusteet seuraavasti:

”28 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joiden mukaan ensiksikin kansainvälisten suhteiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe, toiseksi suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei ole tutkittu eikä annettu, kolmanneksi on loukattu periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava asiakirjakohtaisesti, neljänneksi perusteluväl-

vollisuus on jätetty täyttämättä ja viidenneksi kantajan erityistä intressiä saada tutustua kysymyksessä oleviin asiakirjoihin ei ole otettu huomioon.

29 Kantaja esittää vastauskirjelmässään kaksi seuraavaa lisäperustetta:

— Riidanalaiset päätökset ovat neuvoston ja komission 'riippumattoman arvioinnin periaatteen' vastaisia — —

— Riidanalaiset päätökset on tehty harkintavaltaa väärinkäyttäen — —.

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

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistu-in totesi, että perusteiden, joiden mukaan ”riippumattoman arvioinnin periaatetta” oli loukattu, harkintavaltaa oli väärinkäy-tetty ja toimielinten yhteistyövelvollisuus oli laiminlyöty, tutkittavaksi ottamisen edelly-tykset selvästi puuttuivat. Se katsoi, että näitä perusteita ei ollut esitetty suoraan eikä välillisesti kannekirjelmässä eivätkä ne liit-tyneet läheisesti muihin kannekirjelmässä esitettyihin perusteisiin. Ne olivat näin ollen uusia perusteita. Tämän jälkeen se totesi, että ei ollut myöskään osoitettu tai edes väitetty, että nämä perusteet olisivat perus-tuneet oikeudenkäynnin aikana ilmennei-siin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoi-hin.

17. Asiakysymyksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki kokonaan ensimmäisen ja toisen perusteen, joista ensimmäisen mukaan kansainvälisten suh-teiden turvaamista koskevan poikkeuksen tulkinnassa oli tapahtunut ilmeinen ar-viointivirhe ja toisen mukaan suhteellisuus-periaatetta oli loukattu, koska mahdolli-suutta tutustua asiakirjojen osiin ei ollut annettu eikä edes tutkittu.

18. Ensimmäisen oikeusasteen tuomiois-tuin totesi ensimmäisen perusteen osalta olevan kiistatonta, että riidanalaiset asia-kirjat sisältävät tietoja, jotka koskevat Euroopan unionin kantaa sen suhteissa Venäjän federaatioon ja Ukrainaan sekä Ukrainaa koskevissa neuvotteluissa, jotka tullaan käymään Yhdysvaltojen kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti, että asiakirjat, joihin oli haluttu tutustua, oli laadittu kansainvälisten neu-

vottelujen yhteydessä, joissa on kysymyksessä Euroopan unionin etu sen suhteissa kolmansiin maihin, erityisesti Venäjän federaatioon, Ukrainaan ja Yhdysvaltoihin.

19. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien pääteltä tästä, että vastaajana olevat toimielimet eivät olleet syyllistyneet ilmeiseen arviointivirheeseen katsoessaan, että riidanalaisten asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa yleistä etua kansainvälisissä suhteissa.

20. Toisen perusteen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, että vastaajana olevien toimielinten ei voinut katsoa loukanneen suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin kysymys oli siitä, että oli evätty oikeus tutustua asiakirjojen osiin. Se perusteli tämän näkemyksensä seuraavasti:

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

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

— —

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

69 Niin ikään vaikka neuvostolla ja komissiolla on edellä mainitun asiassa Hautala vastaan neuvosto annetun tuomion mukaisesti velvollisuus tutkia, onko niiden myönnettävä oikeus tutustua tietoihin, joita poikkeukset eivät koske, hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti on katsottava, että vaatimus saada tutustua asiakirjojen osiin ei saa merkitä epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä näiden tietojen pyytäjän intressiin nähden. Tästä näkökulmasta on katsottava,

että neuvostolla ja komissiolla on joka tapauksessa oikeus olla antamatta tilaisuutta tutustua asiakirjojen osiin, jos kyseessä olevien asiakirjojen tutkimisen perusteella olisi ilmeistä, että tällainen oikeus olisi täysin merkityksetön sen vuoksi, että asiakirjojen osien luovuttamisesta ei olisi mitään hyötyä asiakirjapyyntöä esittäjälle.

teltävänä olevan asian erityisolosuhteissa mitään merkitystä näiden kahden toimielimen harkinnan tuloksen kannalta (ks. vastaavasti asia T-75/95, Günzler Aluminium v. komissio, tuomio 5.6.1996, Kok. 1996, s. II-497, 55 kohta ja asia T-106/95, FFSA ym. v. komissio, tuomio 27.2.1997, Kok. 1997, s. II-229, 199 kohta).

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

72 Tältä osin on ensiksikin korostettava, kuten edellä on todettu, että riidanalaiset asiakirjat on laadittu neuvottelujen yhteydessä ja ne sisältävät tietoja Euroopan unionin kannasta sen suhteissa Venäjään ja Ukrainaan sekä Ukrainaa koskevista neuvotteluista, jotka tullaan käymään Yhdysvaltojen kanssa. — —

71 Vastajaana olevat toimielimet eivät siis kiistä sitä, että ne eivät ole harkinneet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua kyseessä olevien asiakirjojen osiin. Kun otetaan kuitenkin huomioon vastaajana olevien toimielinten antamat selitykset ja riidanalaisten asiakirjojen luonne, voidaan katsoa, että tällainen tutkiminen ei olisi voinut missään tapauksessa johtaa asiakirjojen osittaiseen luovuttamiseen. Sillä, että vastaajana olevat toimielimet eivät ole tutkineet osittaisen luovuttamisen mahdollisuutta, ei siis ole ollut käsi-

73 Toiseksi mikään ei osoita vääräksi neuvoston väitettä, jonka mukaan asiakirjat eivät olleet helposti erotettavissa eivätkä sisältäneet helposti irrotettavia osia — —.”

21. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi perusteettomina kolmannen ja neljännen perusteen, joista kolmannen mukaan oli loukattu periaatetta, jonka mukaan asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava asiakirjakohtaisesti, ja neljännen mukaan perusteluvelvollisuus oli jätetty täyttämättä.

22. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien katsottiin lopuksi, että viides peruste, jonka mukaan valittajan erityistä intressiä saada tutustua asiakirjoihin ei ollut otettu huomioon, oli täysin merkityksetön. Se huomautti, että kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tutustua mihin tahansa neuvoston tai komission asiakirjaan ja että intressipunninta toteutetaan vain, kun nämä toimielimet käsittelevät pyyntöä, joka koskee oikeutta tutustua niiden päätöksentekomenettelyyn liittyviin asiakirjoihin, mistä ei käsiteltävänä olleessa tapauksessa ollut kyse.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että siltä osin kuin implisiittiset vaatimukset ovat helposti yksilöitävissä, ne voidaan hyväksyä.¹³

24. Käsiteltävänä olevassa asiassa valituskirjelmän tutkimisen perusteella ilmenee, että siinä osoitetaan nimenomaisesti, että sillä pyritään valituksenalaisen tuomion kumoamiseen. Lisäksi valituskirjelmän sivulla 2 olevista tiedoista ilmenee selvästi, että Mattila vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toimii seuraavalla tavalla:

IV Valitus

A Alustavia huomautuksia

23. Valituskirjelmä, jossa Mattila esittää valituksensa, ei sisällä nimenomaisia vaatimuksia, vaikka yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan d alakohdassa edellytetään, että kyseinen asiakirja sisältää valittajan vaatimukset. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetään kuitenkin tämän vaatimuksen muodollista noudattamista vähemmän merkityksellisenä kuin sen tarkoitusta, joka on valituksen kohteen konkretisoiminen sen välttämiseksi, että yhteisöjen tuomioistuin ei tuomitse alle tai yli sen, mitä on vaadittu.

”1 Kumooa neuvoston ja komission päätöksen, joka on tämän valituksen kohteena.

2 Kehottaa neuvostoa ja komissiota harjoittamaan kantansa uudelleen ja antamaan valittajalle tilaisuuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

3 Antaa valittajalle tilaisuuden tutustua asiakirjoihin tai ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden perustellusti katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita.

¹³ — Ks. asia 8/56, ALMA v. Korkea viranomainen, tuomio 10.12.1957 (Kok. 1957, s. 179, 191) ja asia 80/63, Degreef v. komissio, tuomio 1.7.1964 (Kok. 1964, s. 767, 798). Ks. myös asia C-388/93, PIA HiFi v. komissio, määräys 7.2.1994 (Kok. 1994, s. I-387, 10 kohta).

4 Velvoittaa neuvoston ja komission yhteisvastuullisesti korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut.”

25. Päätelen näistä seikoista, että valituksen voidaan katsoa täyttävän työjärjestyksen 112 artiklan d alakohdan muotovaatimukset.

26. Mattila esittää valituksensa tueksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti yhteisön oikeutta ja erityisesti päätöksiä 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom. Hän esittää seuraavat kahdeksan perustetta:

1) Yleisen edun turvaamista kansainvälisten suhteiden osalta koskevan poikkeuksen tulkinnassa on tapahtunut ilmeinen arviointivirhe.

2) Suhteellisuusperiaatetta on loukattu, koska mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin ei ole annettu eikä edes tutkittu.

3) Periaatetta, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö on tutkittava kunkin pyydetyn asiakirjan osalta, on loukattu.

4) Perusteluvollisuus on laiminlyöty.

5) Valittajan intressiä saada tutustua asiakirjoihin ei ole arvioitu objektiivisesti ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

6) Riippumattoman uudelleenarvioinnin periaatetta on loukattu.

7) Harkintavaltaa on käytetty väärin.

8) Yhteistyövelvoitetta ei ole noudatettu.

27. Neuvosto katsoo, että valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, koska valittaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta antamaan toimielimille määräyksen tai toimimaan niiden sijasta. Neuvosto lisää, että muilta osin se jättää yhteisöjen tuomioistuimen harkintaan, vastaako valitus vaatimuksia, jotka on asetettu oikeuskäytännössä, jonka mukaan valituksella ei pidä pyrkiä vain siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetty kanne tutkitaan uudelleen. Käsiteltävänä olevassa asiassa valittaja pääasiallisesti vain toistaa kyseisessä tuomioistuimessa esittämänsä argumentit.

28. Komissio katsoo, että valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, koska sillä pyritään siihen, että alkuperäinen kanne tutkittaisiin uudelleen. Komissio toteaa toissijaisesti, että toisen ja kolmannen vaatimuskohdan tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.

B Tutkittavaksi ottaminen

1. Toisen ja kolmannen vaatimuskohdan tutkittavaksi ottaminen¹⁴

29. Mattila vaatii toisessa vaatimuskohdassaan yhteisöjen tuomioistuinta kehottamaan neuvostoa ja komissiota harkitsemaan kantansa uudelleen ja antamaan valittajalle tilaisuuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ja kolmannessa vaatimuskohdassaan antamaan hänelle tilaisuuden tutustua asiakirjoihin tai ainakin asiakirjojen osiin siten, että asiakirjoista poistetaan ne kappaleet, joiden perustellusti katsotaan voivan vahingoittaa Euroopan yhteisön kansainvälisiä suhteita.

30. Yhdyn toimielinten käsitykseen siitä, että nämä vaatimukset on jätettävä tutkimatta. EY 233 artiklasta seuraa, että toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi tai jonka laiminlyönti on

julistettu tämän sopimuksen vastaiseksi, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat vakiintuneesti katsooneet tämän määräyksen osalta, että EY 230 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä niiden tehtävänä ei ole asettua yhteisön toimielinten sijaan ja täsmentää antamiensa tuomioiden tuomiolauselmissa niiden täytäntöönpanotoimenpiteet eikä osoittaa näille toimielimille määräyksiä.¹⁵ Tämä rajoitus koskee yhteisöjen tuomioistuinta samoilla edellytyksillä valituksen yhteydessä.¹⁶ Sitä sovelletaan myös yhteisön toimielinten päätösten laillisuusvalvontaan, kun kysymys on oikeudesta tutustua asiakirjoihin.¹⁷

31. Valittajan toinen ja kolmas vaatimuskohta on siis jätettävä tutkimatta.

2. Valitusperusteiden tutkittavaksi ottaminen

32. Katson, toisin kuin komissio, että käsiteltävänä oleva valitus täyttää osittain

15 — Ks. asia 53/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 24.6.1986 (Kok 1986, s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675, 23 kohta); asia C-199/91, Foyer culturel du Sart-Tilman v. komissio, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2667, 17 kohta); yhdistetyt asiat T-374/94, T-375/94, T-384/94 ja T-388/94, European Night Services ym. v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3141, 53 kohta) ja asia T-126/99, Graphischer Maschinenbau v. komissio, tuomio 14.5.2002 (Kok. 2002, s. II-2427, 17 kohta).

16 — Ks. asia C-5/93 P, DSM v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4695, 36 kohta).

17 — Ks. asia T-106/99, Meyer v. komissio, määräys 27.10.1999 (Kok. 1999, s. II-3273, 21 kohta).

14 — Ks. edellä 24 kohta.

yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset tutkittavaksi ottamisen osalta, eivätkä tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi ja kokonaan puutu. On syytä palauttaa mielin, mitä nämä vaatimukset ovat.

33. Vaatimukset seuraavat periaatteesta, jonka mukaan valituksen tarkoituksena on riitauttaa se tapa, jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ratkaissut siellä nostetun kanteen, eikä saada aikaan sitä, että kanne yksinkertaisesti käsitellään uudelleen, mikä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan mukaan ei kuulu viimeksi mainitun toimivaltaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 225 artiklasta, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan ensimmäisestä alakohdasta ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan 1 kohdan c alakohdasta seuraa, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi.¹⁸ Valitus, jossa pelkästään kerrataan tai toistetaan sanasta sanaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jo esitetyt eli myös kyseisessä tuomioistuimessa jo nimenomaisesti hylätyihin seikkoihin perustuvat perusteet ja perustelut, ei täytä yllämainituista määräyksistä seuraavaa perusteluelvöllisyyttä.¹⁹

34. Jos valittaja kuitenkin riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tehdyn yhteisön oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä.²⁰ Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus nimittäin jäisi osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.²¹

35. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on totta, että valituksen esitystapa on kömpelö siltä osin kuin valittaja siinä toteaa, että hän ”uudistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämänsä perusteet kokonaisuudessaan” ja että ”näitä perusteita ei kehitellä uudelleen”.²² Valituksesta ilmenee myös, että kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen perusteen osalta, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta, valittaja tyytyy vain toteamaan, että ne ovat alkuperäisessä kannekirjelmässä esitettyjen perusteiden kehitteilyä ja vahvistamista ja että ne liittyvät väljästi viimeksi mainittuihin, esittämättä vähäisintäkään selitystä näiden perusteiden tueksi. Sama koskee kolmatta ja neljättä perustetta, joiden osalta valittaja ilmoittaa olevansa eri mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa esittämättä mitään seikkoja tämän riitauttamisensa tueksi.

18 — Ks. erityisesti asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 34 kohta) ja asia C-248/99, Ranska v. Monsanto ja komissio, tuomio 8.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1, 68 kohta).

19 — Ks. erityisesti asia C-174/97, FFSA ym. v. komissio, tuomio 25.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1303, 241kohta).

20 — Ks. asia C-210/98, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 43 kohta).

21 — Ks. asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2002, tuomion 17 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö (Kok. 2002, s. I-2125).

22 — s. 2.

36. Valituskirjelmän huolellinen tutkiminen kuitenkin osoittaa, että valittaja asettaa ensimmäisessä, toisessa ja viidennessä perusteessaan kyseenalaiseksi sen, miten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut oikeuskysymyksiä, ja että valituskirjelmässä osoitetaan täsmällisesti ne valituksenalaisen tuomion kohdat, joita arvostellaan, sekä ne argumentit, joihin kumoamisvaatimus perustuu.

37. Ensimmäisessä valitusperusteessa valittaja riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa esittämät päätelmät, joiden mukaan vastaajana olevat toimielimet eivät ole syyllistyneet ilmeiseen virheeseen katsoessaan, että riidanalaisten asiakirjojen luovuttaminen voisi vahingoittaa yleistä etua kansainvälisissä suhteissa. Valittaja perustaa argumentaationsa riidanalaisten asiakirjojen ja edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala kysymyksessä olleiden asiakirjojen vertailuun.

38. Toisessa valitusperusteessa valittaja riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa esittämän päätelmän, jonka mukaan sillä, että vastaajana olevat toimielimet eivät ole tutkineet osittaisen luovuttamisen mahdollisuutta, ei ole ollut mitään merkitystä toimielinten harkinnan tuloksen kannalta. Valittaja katsoo myös, että valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa esitetty perustelu, jonka mukaan ne asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet valittajalle hyödyttömiä, on oikeudellisesti virheellinen sen perustavanlaatuisen oikeuden valossa, joka oikeus tutustua

asiakirjoihin on, sellaisena kuin olen sen kuvannut edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala antamassani ratkaisuehdotuksessa. Valittaja toteaa myös, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa menetellyt vastoin asiakirjojen luovuttamisen alalla vallitsevia todistelua koskevia vaatimuksia siltä osin kuin kysymys oli siitä, olivatko asiakirjat helposti erotettavissa.

39. Viidennessä valitusperusteessa väitetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että valittaja pyysi saada tutustua asiakirjoihin, koska hänellä oli tähän erityinen intressi. Valittaja katsoo, että kun otetaan huomioon edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annettu tuomio, on merkityksetöntä, onko pyynnön esittänyt Euroopan parlamentin jäsen vai henkilö, jolle suomalainen tuomioistuin on antanut epäedullisen päätöksen. Valittaja katsoo, että pyynnön taustalla olevat erityiset syyt voivat vain vahvistaa pyyntöä, eivät heikentää sitä. Hän vetoaa unionin kansalaisten yhdenvertaisuuteen.

40. Näiden toteamusten valossa katson, että ensimmäinen, toinen ja viides valitusperuste on otettava tutkittavaksi.

C Asiakysymys

41. Aloitan tarkastelemalla toista valitusperustetta. Tässä perusteessa valittaja

arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta pääasiallisesti siitä, että se on loukannut hänen oikeuttaan tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin, koska se ei ole kumonnut riidanalaisia päätöksiä, vaikka komissio ja neuvosto eivät olleet tutkineet mahdollisuutta antaa hänelle tätä oikeutta.

1. Onko oikeutta tutustua asiakirjojen osiin loukattu?

a) Asianosaisten lausumat

42. Valittaja esittää tämän perusteen tueksi kaksi väitettä. Ensiksikin hän riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan toimielinten harkinnan tulosten kannalta ei ollut mitään merkitystä sillä, että vastaajana olevat toimielimet eivät tutkineet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, kun otettiin huomioon toimielinten esittämät selitykset ja riidanalaisien asiakirjojen luonne. Toiseksi hän arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on hyväksynyt näkökannan, jonka mukaan se, että oikeutta tutustua asiakirjojen osiin ei myönnetä, voidaan perustella sillä, että ne asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, ”sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet kantajalle hyödyttömiä” ja sillä, että ”asiakirjat eivät ole helposti erotettavissa toisistaan, eivätkä ne sisällä helposti irrotettavia osia”.

43. Neuvosto katsoo, että vaikka yleisesti on pyynnön esittäneen asiana arvioida, ovatko luovutettavat kohdat hänelle hyödyllisiä, voi olla olemassa objektiivisia seikkoja, joiden perusteella on ilmeistä, että tutustuminen asiakirjan osaan tuottaisi pyynnön esittäjälle vain sellaisia tietoja, jotka hänellä jo on. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tiedot rajoittuvat sellaisten asiakirjojen päivämääriin, otsikoihin ja aiheisiin, jotka Mattila jo tunsu neuvoston hänelle antaman vastauksen perusteella. Mattila oli lisäksi ilmoittanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle antamansa vastauksen 22 ja 23 kohdassa, että hänellä oli ”tiettyä tietoa” pyydytyistä asiakirjoista sen vuoksi, että hän oli työskennellyt Suomen ulkoasiainministeriössä tai osallistunut Venäjän federaatiota ja Itä-Eurooppaa koskevia asioita käsittelevään Euroopan unionin työryhmään, ja hän oli kuvannut asiakirjojen sisältöä melko yksityiskohtaisesti. Tämän vuoksi olisi absurdia ja hyvän hallintotavan periaatteen vastaista luovuttaa näiden asiakirjojen muokattuja kappaleita, jotka koostuisivat lähes yksinomaan tyhjiä sivuista.

44. Neuvoston mukaan edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala esittämäni ratkaisuehdotus ei ole nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellinen, koska siinä käsitellään yleistä kysymystä oikeudesta tutustua asiakirjan osiin, kun taas valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on pohtinut pelkästään, oliko sillä, että toimielimet eivät olleet tutkineet mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, ollut vaikutusta päätökseen kieltää tutustuminen kokonaan. Kun otetaan huomioon tiedot, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella oli riidanalaisien asiakirjojen sisällöstä, mikään ei oikeuta arvostelemaan sitä tältä osin.

45. Neuvosto toteaa lopuksi, että valituksenalaisessa tuomiossa ei ole kyseenalaistettu edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annettua tuomiota, jonka mukaan neuvostolla on velvollisuus tutkia, voidaananko myöntää oikeus tutustua niihin osiin tiedoista, joita poikkeus ei kata. Oikeuskäytännön mukaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on vain tutkinut, onko oikeudellisella virheellä ollut vaikutusta asianomaisen toimielimen suorittaman tutkimuksen tulokseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on päätelty aivan oikein, että näin ei ollut ja että riidanalaiset päätökset oli pysyttävä.

46. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien ei ole käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteissa loukannut suhteellisuusperiaatetta. Se on nimenomaisesti hyväksynyt valittajan väitteen, jonka mukaan toimielinten olisi pitänyt tutkia, olisiko valittajalle myönnettävä oikeus tutustua ainakin kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin. Komission mukaan se on vahvistanut ja soveltanut edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto tehtyä analyysia sekä suhteellisuusperiaatteen että hyvän hallintotavan intressien ylläpitämisen osalta.

b) Arviointi

i) Ensimmäinen väite

47. On kiistatonta, että komissio ja neuvosto eivät riidanalaiset päätökset tehdessään tutkineet mahdollisuutta antaa oikeutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin, koska ne katsoivat, ettei käytännössä eikä päätöksissä 94/90/EY ja 93/731/EHTY, EY, Euratom

aseteta niille tällaista velvollisuutta. Toimielimet eivät myöskään ole kiistäneet tässä valitusasiassa sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien tulkitse edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta tavalla, jonka yhteisöjen tuomioistuimien on vahvistanut, ja jonka mukaan toimielinten tulkinta oli virheellinen ja niiden olisi pitänyt suorittaa tällainen tutkiminen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että vaikka edellä mainitussa asiassa Hautala vastaan neuvosto annettu tuomio annettiin vasta riidanalaisten päätösten tekemisen jälkeen, tässä tuomiossa on kuitenkin selvennetty aiemmin olemassa olleen oikeuden soveltamisalaa, nimittäin oikeuden tutustua neuvoston ja komission hallussa oleviin asiakirjoihin, sellaisena kuin se on vahvistettu käytännössä säännöissä, jotka nämä kaksi toimielintä toteuttivat päätöksissä 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom.

48. Tästä seuraa, että riidanalaisia päätöksiä rasittaa oikeudellinen virhe.

49. Nyt käsiteltävänä olevassa valituksessa kysymys on siitä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien voinut pätevästi katsoa, että ”kun otetaan huomioon vastaajana olevien toimielinten antamat selitykset” oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa ja ”kun otetaan huomioon riidanalaisten asiakirjojen luonne”, tämä oikeudellinen virhe ei oikeuttanut riidanalaisten päätösten kumoamista, koska sillä ei ollut mitään merkitystä näiden kahden toimielimen harjinnan tuloksen kannalta.

50. Tosin kuin vastapuolena olevat toimielimet, katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointia ei voida hyväksyä seuraavien seikkojen vuoksi.

51. Ensinnäkään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei käsitykseni mukaan voi perustaa kantaansa komission ja neuvoston oikeudenkäyntimenettelyn aikana antamiin selityksiin, joilla ne pyrkivät todistamaan, että asiakirjojen osittainen luovuttaminen ei olisi ollut mahdollista käsiteltävänä olevassa tapauksessa, vaikka nämä toimielimet eivät olleet tutkineet tätä mahdollisuutta riidanalaisissa päätöksissä.

52. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklan nojalla nostettua kumoamiskannetta käsiteltäessä yhteisön säädöksen tai päätöksen lainmukaisuutta on arvioitava säädöksen antamisen tai päätöksen tekemisen ajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.²³ Tämä sääntö estää tuomioistuinta ottamasta huomioon seikkoja, jotka ovat ilmenneet säädöksen tai päätöksen jälkeen. Tästä seuraa, että samalla tavoin kuin tämä sääntö estää sen, että kantaja riitauttaisi säädöksen tai päätöksen vedoten sen jälkeisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin,²⁴ se estää myös sen, että tämän säädöksen tai päätöksen laatija jälkikäteen peittäisi tai poistaisi sen lainvastaisuuden.

53. Tältä osin tällä säännöllä pyritään takaamaan, että Euroopan yhteisö toimii oikeusyhteisön tavoin. Säännöllä pyritään

siihen, että toimielimet käyttävät toimivaltansa oikeussääntöjä noudattaen ja varmistuen, että kyseenalaiset säädökset tai päätökset lainvastaisuuden seuraamuksena on sen pätemättömyys. Päätöstä on siis lainvastaisuuden periaatteen nojalla arvioitava sen päivän tilanteen mukaan, jolloin se on tehty.

54. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut hyvin rajoitetuin edellytyksin, että tästä säännöstä voidaan poiketa siltä osin kuin kysymys on muoto- tai menettelyvirheestä, ja että tällaiset säädökset tai päätökset muodolliseen oikeellisuuteen vaikuttavat virheet voidaan saattaa sääntöjen mukaiseksi oikeudenkäyntimenettelyssä, en löydä oikeuskäytännöstä mitään samantyyppistä poikkeusta aineellisen oikeellisuuden osalta.²⁵ Kun yhteisöjen tuomioistuin on

25 — Henkilöstöasioissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että oikeudenkäynnin aikana annetut selitykset voivat poikkeustapauksissa saada aikaan sen, että perustelujen riittämättömyyteen pohjautuva kanneperuste jää vaille kohdetta niin, että sen nojalla ei enää ole perusteltua kumota kanteen kohteena olevaa päätöstä (yhdistetyt asiat 64/86, 71/86–73/86 ja 78/86, Sergio ym. v. komissio, tuomio 8.3.1988 (Kok. 1988, s. 1399, 52 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö). On myös katsottu, että perusteluja, jotka alun perin on esitetty riidanalaisissa toimissa, voidaan kehittää ja täsmentää oikeudenkäynnin kuluessa (asia T-16/91 RV, Rendo ym. v. komissio, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. II-1827, 55 kohta). Viimeksi mainitussa tapauksessa kysymys ei kuitenkaan ole sääntöjenmukaiseksi saattamisesta suppeasti tulkiten eli aiemmin olemassa olleen lainvastaisuuden korjaamisesta, koska toimenpide sisälsi alun perin EY 253 artiklan mukaisen perustelun. Puolustautumisoikeuksien osalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa 85/76, Hoffmann-La Roche v. komissio, 13.2.1979 antamassaan tuomiossa (Kok. 1979, s. 461, Kok. Ep. IV, s. 341, 15 kohta), että sääntöjenvastaisuudet oli poistettu oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuimessa, minkä vuoksi kanteen kohteena olevaa päätöstä ei siis välttämättä tarvitse kumota, ”jos myöhemmin tehdyllä menettelyvirheen korjaamisella ei ole loukattu puolustautumisoikeuksia”. Tämä ratkaisu on kuitenkin jäänyt yksittäiseksi tapaukseksi eikä puolustautumisoikeuksien loukkausta voida periaatteessa myöhemmissä vaiheissa saattaa sääntöjen mukaiseksi (asia C-51/92 P, Hercules Chemicals v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4235, 78 kohta). On totta, että yhteisöjen tuomioistuin tutki kullekin yksittäistapaukselle ominaisiin erityispiirteisiinsä nähden, olisiko menettely voinut päättyä erilaiseen tulokseen, jos sääntöjenvastaisuuksia ei olisi ollut (em. tuomio, 82 kohta). Tämä oikeuskäytäntö ei kuitenkaan saa yhteisöjen tuomioistuinta hyväksymään puolustautumisoikeuksien loukkaamisen jälkikäteistä sääntöjenmukaiseksi saattamista. Ks. sääntöjenmukaiseksi saattamisen liittyvistä ongelmista Ritzler, D., *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, väitöskirja, Strasbourg (121–128 kohta).

23 — Ks. yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 7 kohta) ja asia C-449/98, IECC v. komissio, tuomio 17.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3875, 87 kohta).

24 — Ks. esim. asia 225/81, Geist v. komissio, tuomio 6.7.1983 (Kok. 1983, s. 2217, 25 kohta) ja asia T-252/97, Dürbeck v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. II-3031, 97 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

katsonut, että virheen, joka vaikuttaa päätöksen aineelliseen oikeellisuuteen, ei pitäisi johtaa sen kumoamiseen, näin on ollut tilanteessa, jossa tällä päätöksellä on myös toinen peruste, joka on osoittautunut riittäväksi laillisuuden perusteeksi.²⁶ Tällaisessa tapauksessa virheellä ei ole vaikutusta kysymyksessä olevan päätöksen laillisuuteen, koska päätös itsessään — eli sellaisena kuin se on tekohetkellä — sisältää riittävät perustelut laillisuutensa perusteeksi. Tältä osin kysymyksessä oleva oikeudellinen virheeseen pohjautuva peruste osoittautuu tehottomaksi.²⁷

55. Tämä analyysi osoittautuu todeksi myös siltä osin kuin on kysymys edellä mainituissa asioissa Günzler Aluminium vastaan komissio ja FFSA ym. vastaan komissio annetuista tuomioista, joihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustaa näissä kahdessa tuomiossa arviointinsa, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen sisältämällä oikeudellisella virheellä ei ole merkitystä näiden kahden toimielimen harkinnan tuloksen kannalta,

26 — Ks. asia 312/84, *Continentele Produkten Gesellschaft v. komissio*, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 841, 21 kohta); asia C-169/84, *CdF Chimie AZF v. komissio*, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3083, 16 kohta) ja asia C-86/89, *Italia v. komissio*, tuomio 6.11.1990 (Kok. 1990, s. I-3891, 20 kohta).

27 — Ks. em. asia *Italia v. komissio*, tuomion 20 kohta.

asianomaisen päätöksen perusteluihin sisältyviin seikkoihin.²⁸

56. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan sillä, että ei ollut tutkittu mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, ei ollut mitään merkitystä näiden kahden toimielimen harkinnan tuloksen kannalta, perustui valituksenalaisessa tuomiossa seikkoihin, jotka toimielimet esittivät oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa ja jotka eivät esiintyneet riidanalaisissa päätöksissä. Näin tehdessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hyväksynyt riidanalaisen päätöksen laillisuutta rasittavan oikeudellisen virheen saattamisen jälkikäteen sääntöjen mukaiseksi. Tällainen menettely on vastoin laillisuusperiaatetta, jonka mukaan lainvastainen säädös tai päätös on kumottava.

57. Edelleen tämän menettelyn hyväksymisen myötävaikuttaisi siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun oikeuden tutustua asiakirjojen osiin tehokas vaikutus heikentyisi huomattavasti, koska toimielimet voisivat jättää tällaisen tutkimisen suorittamatta katsoen, että jos asianomainen nostaa kanteen, ne voivat aina korjata tämän laiminlyönnin sääntöjen

28 — Em. asiassa *Günzler Aluminium v. komissio* annettussa tuomiossa, joka koskee tuontitullien jälkikäteistä perimistä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä oikeudellinen virhe oli pelkästään muodollinen, koska komission soveltamalla säännöksellä ja sovellettavalla säännöksellä oli sama tavoite ja niissä säädettiin samanlaisista edellytyksistä. Em. asiassa *FFSA ym. v. komissio* annettussa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaisi asian, jossa oli nostettu kanne komission tekemästä päätöksestä, joka koski Ranskan hallituksen postilaitokselle myöntämää verohelpotusta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että kysymyksessä oleva etu oli EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukia, joka EY 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti oli yhteismarkkinoille soveltuva. Se katsoi, että komission riidanalaisessa päätöksessä tekemällä arvioinnilla, jonka mukaan kysymyksessä oleva toimenpide ei EY 86 artiklan 2 kohdan perusteella ollut valtiontuki, ei ollut mitään vaikutusta tukea koskevan tutkimuksen lopputuloksen kannalta, eikä se voinut aiheuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamista (199 kohta).

mukaiseksi oikeudenkäynnin kuluessa. Tämä on mielestäni sitäkin perusteetompaa, kun lainsäätäjä on nimenomaisesti vahvistanut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun oikeuden tutustua asiakirjojen osiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 1049/2001,²⁹ jolla korvattiin päätökset 93/731/ETY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom.

58. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ei olisi pitänyt päätellä riidanalaisten päätösten luonteesta, jota käsitellään myös valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että sillä, että ei ole tutkittu mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, ei ole ollut mitään merkitystä toimielinten harkinnassa riidanalaisissa päätöksissä. Yhtäältä nimenomaan sen vuoksi, että asiakirjat ovat yleisen edun suojaamista koskevan poikkeuksen kattamia ja että ne ovat ”arkaluonteisia”, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa, herää kysymys siitä, onko mahdollista myöntää oikeus tutustua asiakirjojen osiin. Toisaalta on toimielinten asiana arvioida, onko tutustuminen asiakirjojen osiin mahdollista, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi asettaa harkintaansa niiden sijaan.

59. Ratkaisu, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätenyt valituksenalaisessa tuomiossaan, on mielestäni arvosteltavissa sen vuoksi, että siinä riistetään asianomaiselta ne menettelylliset takeet, jotka liittyvät asiakirjapyynnön tutkimiseen, sekä puolustautumisoikeudet.

29 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43). Asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että ”jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan”.

60. Kun päätöksestä on nostettu kante sillä perusteella, että sitä rasittaa oikeudellinen virhe, ja kyseinen kante on aiheellinen, kysymyksessä oleva päätös on kumottava EY 230 ja EY 231 artiklan mukaan. Kuten olemme voineet todeta, EY 233 artiklan mukaan kumotun päätöksen tehneen toimielimen on toteutettava toimenpiteet yhteisöjen tuomioistuimen tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi. Siltä osin kuin on kysymys oikeudesta tutustua asiakirjoihin, toimielimen, joka ei ole tutkinut mahdollisuutta myöntää oikeutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin, on siis aloitettava uudelleen yhteydenpito pyynnön esittäjän kanssa ja ilmoitettava tälle, mihin perusteisiin pyynnön kokonaan tai osittain hylkääminen perustuu.

61. Kun toimielimet katsovat, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, että oikeutta tutustua asiakirjojen osiin ei voida myöntää, niiden on ilmoitettava asianomaiselle kyseisen epäämisen perusteet, jotta tällä on mahdollisuus riitauttaa ne uudessa pyynnössä. Jos toimielimet pysyvät kannassaan, niiden on ilmoitettava hänelle nimenomaisesti ne perusteet, joiden vuoksi niiden ei ole mahdollista suostua hänen pyyntöönsä.³⁰ Perusteluista on lisäksi käytävä ilmi, että toimielimet ovat suorittaneet konkreettisen harkinnan kunkin kysymyksessä olevan asiakirjan osalta.³¹ Näiden perusteiden valossa asianomainen voi sitten päättää, nostaako hän päätöksistä kumoamiskanteen.

30 — Ks. vastaavasti asia T-188/98, Kuijter v. neuvosto, tuomio 6.4.2000 (Kok. 2000, s. II-1959, 44–46 kohta).

31 — Ks. asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997 (Kok. 1997, s. II-313, 64 ja 74 kohta); asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998 (Kok. 1998, s. II-231, 54 kohta); asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2289, 117 kohta); em. asia Kuijter v. neuvosto (tuomion 38 kohta) ja asia T-123/99, JT's Corporation v. komissio, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. II-3269, 64 kohta).

62. On todettava, että valituksenalaisessa tuomiossa valittajalta on riistetty kaikki nämä menettelylliset takeet ja mahdollisuus tehokkaasti riitauttaa ne perusteet, joiden vuoksi vastapuolena olevat toimielimet ovat käsiteltävänä olevassa asiassa katsooneet, että ei ole mahdollista antaa oikeutta tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin. Nämä perusteet ilmoitettiin valittajalle ensimmäistä kertaa oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa. Valittaja ei näin ollen ole voinut keskustella niistä hallinnollisen menettelyn kuluessa eikä saada niitä tietoonsa viipymättä voidakseen puolustaa oikeuksiaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

63. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut valittajan oikeutta tutustua asiakirjojen osiin, kun se on katsonut, että sillä seikalla, että toimielimet eivät ole tutkineet mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin, ei ole ollut mitään merkitystä toimielinten harkinnassa riidanalaisissa päätöksissä.

64. Tämä oikeudellinen virhe riittää perustelevaan valituksenalaisen tuomion kumoamisen, joten esitän valittajan toista perustetta koskevat huomautukseni pelkääntään toissijaisesti.

ii) Toinen väite

65. Käsitykseni mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt

aivan liian laajan tulkinnan siitä poikkeuksesta, joka oikeuskäytännössä on hyväksytty velvollisuudesta myöntää mahdollisuus tutustua asiakirjojen osiin, kun se on valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa todennut, että toimielimillä on oikeus olla antamatta mahdollisuutta tutustua asiakirjojen osiin, jos asiakirjojen osien luovuttamisesta ei olisi pyynnön esittäjälle mitään hyötyä, täysin riippumatta sen arvioimisesta, millaista työtaakkaa tämä mahdollisuus merkitsisi.

66. Samoin kun otetaan huomioon, että oikeus tutustua asiakirjojen osiin on käsiteltävänä olevassa tapauksessa evätty sillä perusteella, että ”ne asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet kantajalle hyödyttömiä” ja että yleisesti ottaen kysymyksessä olevat asiakirjat eivät sisältäneet helposti erotettavissa olevia osia, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on mielestäni soveltanut virheellisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua oikeutta tutustua asiakirjojen osiin.

67. On syytä palauttaa mieleen, missä oikeudellisessa asiayhteydessä riidanalainen poikkeus on myönnetty.

68. Ensiksikin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätösten 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom rakenteesta seuraa, että kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tutustua mihin tahansa komission ja neuvoston asiakirjaan, jota ei

ole julkaistu.³² Se, että tämä sääntö on toistettu asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklassa, vahvistaa hyvin selvästi, että oikeus tutustua asiakirjoihin ei ole riippuvainen sellaisesta edellytyksestä, että asiakirjojen olisi oltava millään tavoin hyödyllisiä niiden pyytäjälle.

69. Oikeus tutustua asiakirjoihin eli niiden sisältämiin tietoihin³³ on pääperiaate ja tämän oikeuden epäävä päätös on pätevä vain, kun se perustuu johonkin päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa tai päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom liitteenä olevissa käytännesäännöissä mainituista poikkeuksista. Näitä tutustumisoikeuden poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti,³⁴ eivätkä ne saa estää mahdollisuutta tutustua tietoihin, joita poikkeukset eivät kata. Muussa tapauksessa tutustumista koskevan oikeuden tehokas vaikutus vähenisi huomattavasti. Edelleen se, että evätään mahdollisuus tutustua näihin tietoihin, olisi ilmeisen suhteeton toimenpide jonkin poikkeuksen kattaman seikan luotamuksellisuuden turvaamiseksi.

70. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien katsoi juuri tässä yhteydessä edellä mainitun asiassa Hautala vastaan neuvosto antamansa tuomion 86 kohdassa, että toimielin voi suhteellisuusperiaatteen nojalla ”erityistapauksissa, joissa [sille] aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä, — — nojalla punnita yhtäältä yleisön intressiä siihen, että se saa tutustua yksittäisiin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä [sille] aiheutuvaa työtaakkaa”. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän näkemyksen edellä mainitussa asiassa neuvosto vastaan Hautala antamansa tuomion 30 kohdassa, jossa se viittasi ”erityistapauksiin”, joissa velvollisuus taata oikeus tutustua asiakirjojen osiin aiheuttaisi ”liiallisia hallinnollisia tehtäviä”.

71. Nämä seikat huomioon ottaen oikeuskäytännössä hyväksytyt poikkeusta asianomaisen toimielimen velvollisuudesta myöntää mahdollisuus tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin ei käsitykseni mukaan pidä tulkita niin, että tällä toimielimellä olisi oikeus evätä mahdollisuus tutustua tietoihin, jotka eivät ole luottamuksellisia, sillä perusteella, että sen käsityksen mukaan tästä oikeudesta ei ole hyöttyä pyynnön esittäjälle.

32 — Ks. päätöksen 93/731/EY osalta em. asia Svenska Journalistförbundet v. neuvosto (tuomion 109 kohta) ja päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom osalta em. asia Interporc v. komissio (tuomio 6.2.1998, 48 kohta); asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. II-3217, 37 kohta) ja asia T-111/00, British American Tobacco International (Investments) v. komissio, tuomio 10.10.2001 (Kok. 2001, s. II-2997, 42 kohta).

33 — Ks. em. asia neuvosto v. Hautala (tuomion 23 kohta).

34 — Ks. asia C-174/98 P, Alankomaat ja Van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok. 2000, s. I-1, 27 kohta) ja em. asia neuvosto v. Hautala (tuomion 25 kohta).

72. Vaikka asianomainen toimielin voikin pyynnön esittäjän alkuperäiseen pyyntöön antamassaan vastauksessa hyvän hallintotavan mukaisesti ilmoittaa hänelle, että hänelle myönnettävissä oleva oikeus tutustua asiakirjojen osiin rajoittuu niihin tietoihin, jotka hän jo tuntee, sillä ei käsitykseni

mukaan sitä vastoin ole oikeutta evätä mahdollisuutta tutustua näihin seikkoihin, jos pyynnön esittäjä uudessa pyynnössään pysyy vaatimuksessaan.

73. Ainoastaan tilanteessa, jossa niiden tietojen peittämisestä, joita ei voida luovuttaa, aiheutuva työmäärä ylittää sen, mitä asianomaiselta toimielimeltä voidaan kohtuudella vaatia, tällä toimielimellä saattaa hyvän hallintotavan mukaisesti olla oikeus tutkia, onko tähän tutustumiseen intressi, ja arvioida sen merkittävyys. Lisäksi, kuten valittaja katsoo, tällaisessa tapauksessa pyynnön esittäjän erityisen intressin olemassaolo voi vielä velvoittaa hallintoviranomaisen myöntämään hänelle oikeuden tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin tästä aiheutuvasta huomattavasta työtaakasta huolimatta.³⁵

74. Tästä seuraa, että toimielimellä ei ole oikeutta evätä mahdollisuutta tutustua tietoihin, joita poikkeus ei kata, sillä perusteella, että se katsoo, että nämä tiedot ovat liian vähäisiä ollakseen hyödyllisiä, ja vedoten pelkästään hallinnollisiin vaikeuksiin.

35 — Koska viranomaisella on velvollisuus määrittää kunkin luottamuksellisia tietoja sisältävän asiakirjan osalta ne kappaleet, jotka kysymyksessä oleva poikkeus tosiasiallisesti kattaa, näiden kappaleiden peittämisen ei kaiken logiikan mukaan pitäisi olla kohtuuton työtaakka.

75. Mainitun poikkeuksen tulkitseminen tällä tavoin merkitsisi sitä, että hallinnolle annettaisiin tosiasiallinen harkintavalta sen osalta, onko tarkoituksenmukaista myöntää oikeus tutustua tietoihin, jotka eivät ole luottamuksellisia, sen mukaan, miten se arvioi näiden tietojen hyödyllisyyden pyynnön esittäjän kannalta, ja sen työmäärän mukaan, jota näiden tietojen luovuttaminen merkitsee sille itselleen. Tämä asettaa kyseenalaiseksi sen tehokkaan vaikutuksen, joka on asiakirjoihin tutustumista koskevalla oikeudella, jonka tarkoituksena, kuten muistamme, on antaa kenelle tahansa oikeus tutustua tietoihin, joita mikään poikkeus ei kata, ilman, että pyytäjän olisi osoitettava, että hänellä on tähän intressi.

76. Lopuksi pidän tärkeänä korostaa, että asetukseen N:o 1049/2001 ei sisälly sitä oikeuskäytännössä hyväksyttyä poikkeusta, joka koskee velvollisuutta myöntää oikeus tutustua asiakirjojen osiin ja joka liittyy liialliseen työtaakkaan. Ottamatta tässä yhteydessä kantaa siihen, miltä osin tätä oikeuskäytännössä hyväksyttyä poikkeusta voidaan soveltaa tämän asetuksen yhteydessä tämä seikka — siinä valossa, että tutustumisoikeus on vahvistettu yhteisön primaarioikeudessa EY 255 artiklassa sekä Nizzassa 7.12.2000 allekirjoitetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan³⁶ 41 ja 42 artiklassa — käsitykseni mukaan vahvistaa, että tätä poikkeusta on tulkittava erittäin suppeasti päätösten 93/731/EY ja 94/90/EHTY, EY, Euratom yhteydessä.

36 — EYVL C 364, s. 1.

77. Edellä esitetty huomioon ottaen katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös soveltanut virheellisesti oikeutta tutustua asiakirjojen osiin katsoessaan, että tällaista oikeutta ei voinut käsiteltävänä olevassa tapauksessa myöntää sen vuoksi, että asiakirjojen osat, joihin tutustuminen olisi voitu sallia, sisälsivät niin vähän tietoja, että ne olisivat olleet valittajalle hyödyttömiä ja että yleisesti ottaen kyseessä olevat asiakirjat eivät olleet helposti erotettavissa toisistaan, eivätkä ne sisältäneet helposti irrotettavia osia.

78. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin kumoo valituksenalaisen tuomion ilman, että olisi tarpeen tutkia muita valittajan esittämiä perusteita.

2. Valituksen seuraukset

79. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 54 artiklassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi ja yhteisöjen tuomioistuin kumoo yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Jos yhteisöjen tuomioistuin ehdottamani mukaisesti kumoo valituksenalaisen tuo-

mion, katson, että se voi ratkaista pääasiaa koskevan kanteen. On kiistatonta, että komissio ja neuvosto eivät riidanalaiset päätökset tehdessään ole tutkineet, olisiko ollut mahdollista myöntää oikeus tutustua asiakirjojen osiin, koska ne katsoivat, että asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus ei merkinnyt niille tällaista velvollisuutta.

80. Koska riidanalaisia päätöksiä rasittaa oikeudellinen virhe, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoo ne.

V Oikeudenkäyntikulut

81. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikulusta.

82. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa toimielimet vastaamaan omista sekä yhteisöjen tuomioistuimessa että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluis- taan ja velvoittaa ne korvaamaan valittajalle sekä yhteisöjen tuomioistuimessa että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-204/99, Mattila vastaan komissio ja neuvosto, 12.7.2001 antaman tuomion
- 2) kumoaa komission 5.7.1999 ja neuvoston 12.7.1999 tekemät päätökset, joilla evättiin valittajalta oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin
- 3) velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.