



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
16 päivänä toukokuuta 2013¹

Asia C-280/11 P

**Euroopan unionin neuvosto
vastaan**

Access Info Europe

Muutoksenhaku — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin — Neuvoston toimiminen ”lainsäätäjänä” — Neuvoston pääsihteerin ilmoitus asetuksen (EY) N:o 1049/2001 muuttamisen yhteydessä tehdyistä ehdotuksista — Ehdotukset tehneiden jäsenvaltioiden yksilöintiä koskevan tiedon epäminen

1. Nyt käsiteltävässä valituksessa on kyse siitä, voiko neuvosto toimielinten asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001² säädetyn nojalla evätä tiedon niiden jäsenvaltioiden yksilöimisestä, jotka ovat esittäneet tarkistuksia mainitun asetuksen muuttamista koskevan lainsäädäntömenettelyn yhteydessä.
2. Asiassa Access Info Europe vastaan neuvosto 22.3.2011 antamassaan tuomiossa³ unionin yleinen tuomioistuin on vastannut kysymykseen kieltävästi, minkä takia neuvosto on tehnyt nyt käsiteltävän valituksen ja tarjoaa siten unionin tuomioistuimelle tilaisuuden jatkaa oikeuskäytäntöään, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta.
3. Konkreettisemmin todettakoon, että nyt käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää ensimmäistä kertaa erityistä avoimuuspyrkimystä, jota asetuksessa N:o 1049/2001 edellytetään toimielimiltä näiden toimiessa paitsi lainsäätäjänä – mistä oli kyse yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto –⁴ myös itse lainsäädäntömenettelyssä.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EYVL L 145, s. 43).

3 — Asia T-233/09, Kok., s. II-1073.

4 — Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723). Riidanalaisena asiakirjana tuolloin oli neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi. Kyse siis oli sisäisestä ja lainsäädäntömenettelyä edeltäneestä asiakirjasta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”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.”

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

6. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan ”tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”.

II Asian tausta

7. Access Info Europe (AIE) on Madridiin (Espanja) sijoittautunut järjestö, joka pyysi 3.12.2008 neuvostolta asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tutustuttavakseen 26.11.2008 päivätyn ilmoituksen, jonka neuvoston pääsihteeri oli osoittanut neuvoston perustamalle ”työryhmälle” asetuksen N:o 1049/2001 muuttamisen yhteydessä. Ilmoituksessa (jäljempänä pyydetty asiakirja) kootaan yhteen kyseisen asetuksen tarkistamista tai sen sanamuodon muuttamista koskevat eri ehdotukset, jotka mainitussa ilmoituksessa yksilöidyt eri jäsenvaltiot olivat toimittaneet työryhmän kokouksessa 25.11.2008.

8. Neuvosto antoi 17.12.2008 hakijan tutustuttavaksi osan pyydetyistä asiakirjasta poistamalla siitä kunkin ehdotuksen tehneen jäsenvaltion yksilöintitiedot. Neuvosto perusteli päätöksensä olla antamatta tätä tietoa sillä, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, eikä ylivoimainen yleinen etu edellytä niiden ilmaisemista, joten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua poikkeusta oikeudesta tutustua asiakirjoihin voidaan soveltaa.

9. Kyseinen ratkaisu pysytettiin 26.2.2009 päivätyllä päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös).

10. Jo tässä vaiheessa on otettava huomioon, että Statewatch-järjestö ilmaisi pyydetyin asiakirjan täydellisen version sisältämät tiedot internetsivustollaan juuri kyseisen asiakirjan laatimispäivänä (26.11.2008). Ilmaisemiseen ei ollut saatu etukäteen mitään lupaa neuvostolta, joka väittää olleensa asiasta tietämätön riidanalaisen päätöksen tehdessään.

11. AIE nosti riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa.

III Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio

12. Kumoamiskanne hyväksyttiin 22.3.2011 annettulla tuomiolla. Muistutettuaan periaatteista, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin (tuomion 55–58 kohta), unionin yleinen tuomioistuin toteaa aluksi, että mainitun oikeuden poikkeus on oikeutettu vain, jos asiakirjoihin tutustuminen konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukkaa poikkeuksella suojattua intressiä (tuomion 59 ja 60 kohta).

13. Unionin yleinen tuomioistuin soveltaa kyseisiä periaatteita riidanalaiseen päätökseen ja tutkii syyt, joihin neuvosto on vedonnut perustellakseen tutustumisen epäämisen. Ensimmäisen syyn mukaan jäsenvaltioiden valtuuskuntien liikkumavara pienentyisi, jos niiden esitöiden aikana esittämä kanta julkistettaisiin, koska tämä voisi lisätä yleisen mielipiteen niihin kohdistamaa painetta, joka voisi rajoittaa valtuuskuntien vapautta. Unionin yleinen tuomioistuin vastaa tähän, että demokraattisen legitimitetin periaate merkitsee vastuuta omista teoista, erityisesti lainsäädäntömenettelyn yhteydessä (tuomion 68–74 kohta).

14. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää väitteen, jonka mukaan käytävien keskustelujen alustava luonne on ratkaisevaa arvioitaessa päätöksentekoprosessille aiheutuvan vahingon vaaraa (tuomion 75 ja 76 kohta).

15. Seuraavaksi valituksenalaisessa tuomiossa hylätään väite, jonka mukaan huomioon voidaan ottaa se, että jäsenvaltioiden valtuuskuntien esittämät ehdotukset ovat erittäin arkaluonteisia. Kyse on asetuksen N:o 1049/2001 muuttamista koskevista ehdotuksista, jotka kuuluvat luonnollisesti demokraattiseen lainsäädäntömenettelyyn ja ovat sisällöltään julkisia; kyse on vain siitä, onko ehdotusten tekijöiden tunteminen asianmukaista (tuomion 77 ja 78 kohta).

16. Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää argumentin, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 muuttamista koskevan menettelyn epätavallinen kesto johtuu työasiakirjojen sisältämien tietojen luvattoman ilmaisemisen aiheuttamista ongelmista (tuomion 79 kohta).

17. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin korostaa samoin tietojen luvattomasta ilmaisemisesta, että ilmaisemisen jälkeen neuvosto julkisti asiakirjan, jossa asetuksen muuttamisedotusten selostamisen lisäksi yksilöitiin valtuuskunnat (tuomion 82 ja 83 kohta).

IV Valitus

18. Neuvosto teki 31.5.2012 valituksen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta.

19. Valituksella on kolme valitusperustetta.

20. Ensimmäisen perusteen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa on sovellettu virheellisesti. Neuvoston mielestä unionin yleinen tuomioistuin ei ole vertaillut kyseessä olevia oikeuksia ja intressejä asianmukaisesti keskenään.

21. Toisen perusteen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden alalla on sovellettu virheellisesti. Neuvoston mielestä unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon oikeuskäytäntö, jossa sallitaan vetoaminen yleisiin syihin tiettyjen asiakirjaluokkien sisältämien tietojen ilmaisemisen epäämiseksi.

22. Kolmas valitusperuste, joka perustuu väitteeseen oikeudellisesta virheestä, jakautuu kolmeen osaan. Ensinnäkin riitautetaan se, että unionin yleinen tuomioistuin on edellyttänyt näyttöä todellisesta vahingosta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyllä poikkeuksella suojatulle intressille. Toiseksi väitetään, ettei valituksenalaisessa tuomiossa ole otettu huomioon keskustelujen tilan merkitystä arvioitaessa riskiä siitä, että valtuuskuntien yksilöintitietojen ilmaiseminen aiheuttaa vakavan vahingon päätöksentekoprosessille. Kolmanneksi ja lopuksi neuvosto vetoaa siihen, ettei pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta ole otettu huomioon.

V Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

23. Kirjalliseen käsittelyyn osallistuivat ja kirjallisia huomautuksia esittivät AIE, Tšekin, Espanjan ja Kreikan hallitukset sekä Euroopan parlamentti; AIE vastasi Euroopan parlamentin sekä Tšekin ja Espanjan hallitusten väliintulokirjelmiin ja neuvosto vastasi Euroopan parlamentin väliintulokirjelmään.

24. Istuntoon, joka pidettiin 21.2.2013, osallistuivat neuvosto, AIE, Tšekin, Espanjan, Ranskan ja Kreikan hallitukset sekä Euroopan parlamentti.

25. Ensimmäisestä valitusperusteesta neuvosto toteaa Tšekin, Espanjan, Ranskan ja Kreikan hallitusten tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on painottanut liiallisesti avoimuusperiaatetta neuvoston lainsäädäntömenettelyn tehokkuutta koskevaan periaatteeseen liittyvien näkökohtien vahingoksi; tämä periaate edellyttää suurta joustavuutta, jotta jäsenvaltiot voisivat muuttaa alkuperäisiä kantojaan ja jotta voitaisiin siten maksimoida mahdollisuus päästä yhteiseen kantaan. Joka tapauksessa Tšekin, Ranskan ja Espanjan hallitusten mielestä asiakirjan olennaisten sisältöjen saaminen tutustuttaviksi riittäisi takaamaan demokraattisen keskustelun eikä valtuuskuntien yksilöinti ole tätä varten tarpeen. AIE vastaa tähän, että neuvosto yhtäältä toistaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja toisaalta kritisoi niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joissa vain sovelletaan kyseistä oikeuskäytäntöä. AIE katsoo Euroopan parlamentin tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on vertaillut kyseessä olevia intressejä asianmukaisesti keskenään.

26. Toisesta valitusperusteesta neuvosto toteaa Kreikan hallituksen tukemana, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on vastoin oikeuskäytäntöä, jossa sallitaan vetoaminen yleisiin näkökohtiin tiettyjen asiakirjaluokkien tutustuttaviksi saamisen epäämiseksi. AIE:n mukaan sitä vastoin tässä valitusperusteessa ei viitata nimenomaisesti mihinkään konkreettiseen valituksenalaisen tuomion kohtaan, joten se on jätettävä tutkimatta. Se väittää joka tapauksessa Euroopan parlamentin tukemana, ettei neuvosto ole missään vaiheessa täsmentänyt, mikä on se yleinen oletama, johon tutustuttavaksi saamisen epääminen perustuu, eikä ole mitään säännöksiä tai periaatteita, joihin luottamuksellisuusoletama voisi perustua nyt käsiteltävässä asiassa, eikä kyse varsinkaan ole asiakirjoista, jotka kuuluisivat lainsäädäntömenettelyyn.

27. Kolmannessa valitusperusteessa neuvosto riitauttaa Espanjan ja Kreikan hallitusten tukemana sen (valitusperusteen ensimmäinen osa), että siltä on vaadittu näyttöä todellisesta vahingosta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyllä poikkeuksella suojatulle intressille, vaikka neuvoston mukaan vahingon riskin osoittaminen riittää. AIE:n ja Euroopan parlamentin mielestä unionin yleinen tuomioistuin ei ole vaatinut näyttöä todellisesta vahingosta vaan on tyytynyt tutkimaan, oliko – kuten neuvosto itsekkin väitti – prosessia todellakin vahingoitettu sillä, että valtuuskunnat oli luvattomasti yksilöity.

28. Neuvosto riitauttaa Ranskan ja Kreikan hallitusten tukemana myös sen (valitusperusteen toinen osa), ettei keskustelujen tilaa ole otettu huomioon valtuuskuntien yksilöinnistä aiheutuneen vakavan vahingon riskin arvioimiseksi. Neuvoston mielestä alkuvaiheissa valtuuskunnille on tarpeen jättää laaja neuvotteluvara, jotta ne voisivat keskustella ilman yleisöltä tulevaa painostusta. AIE vastaa tähän, että argumentti on jätettävä tutkimatta, koska se on esitetty ensimmäisen kerran valitusvaiheessa. AIE on joka tapauksessa sitä mieltä, että avoimuus on erityisen tarpeellista menettelyn ensi vaiheissa, koska julkinen keskustelu olisi hyödytöntä, jos se varmistettaisiin vasta sitten, kun valtuuskunnat ovat jo päässeet kompromissiin. Sitä paitsi ei ole ilmeistä, että valtuuskuntien yksilöinti tekisi näille vaikeammaksi muuttaa kantojaan.

29. Lopuksi (valitusperusteen kolmas osa) neuvosto riitauttaa sen, ettei pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta ole otettu huomioon. Arkaluonteisuus johtuu siitä, että valtuuskuntien ehdotuksissa käsiteltiin avoimuusperiaatteen poikkeuksia, jotka uuteen asetukseen olisi sisällytettävä; tämä on kysymys, josta unionin tuomioistuimet ovat hiljattain lausuneet ja josta keskustellaan yleisesti ja johon

kohdistuu yleisen mielipiteen painostus. Osoituksena arkaluonteisuudesta ovat vaikeudet menettelyssä asetuksen muuttamiseksi, jota valtuuskunnissa syntyneet epäilyt pyydettyjen tietojen vuotamisista ovat viivästyttäneet, koska niille on tullut hyvin vaikeaksi poiketa alustavista kannoistaan; tämä juuri osoittaa, että neuvosto on perustellusti kieltäytynyt antamasta pyydettyjä tietoja tutustuttaviksi. AIE puolestaan katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole todennut, että ”arkaluonteisia” olisivat vain tilanteet, joissa olisi kyse unionin tai sen jäsenvaltioiden perustavanlaatuisesta intressistä, eikä neuvosto ole tässä tapauksessa perustellut yksityiskohtaisesti kieltäytymistään, joka ei myöskään koske oikeudellista lausuntoa vaan pelkkiä ehdotuksia lainsäädäntöehdotuksen muuttamiseksi. AIE:n mielestä valitusperusteen kolmas osa on muun osalta jätettävä tutkimatta, koska siinä tyydytään riitauttamaan arviointi, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tietojen arkaluonteisuudesta. Joka tapauksessa AIE toteaa Euroopan parlamentin tukemana, että lainsäädäntömenettelyille on ominaista, että syntyy keskustelua ja harjoitetaan painostusta; juuri tästä avoimuudessa ja demokratiassa on kyse. AIE kiistää lopuksi, että tietojen vuotamiset olisivat olleet asetuksen muuttamisen menettelyn vaikeuksien syynä tai johtaneet muutoksiin työtaivoissa.

VI Arviointi

A Valitusperusteet

30. Vaikka valitus on jäsennetty kolmeksi valitusperusteeksi, on varmaa, että niissä kaikissa esitetään vähäisin näkökulmamuutoksinkin vain yksi argumentti: asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta on virheellisesti jätetty soveltamatta.

31. Ensimmäisen valitusperusteen mukaan nimittäin unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti mainittua säännöstä, koska se ei ole vertaillut asianmukaisesti keskenään kyseessä olevia oikeuksia ja intressejä, jotka ovat päätöksentekomenettelyn tehokkuus ja oikeus saada tutustua asiakirjoihin. Toinen valitusperuste puolestaan perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee tiettyjen asiakirjaluokkien saamista tutustuttaviksi, virheelliseen soveltamiseen. Lopuksi kolmannessa valitusperusteessa vedotaan oikeudelliseen virheeseen, koska asiakirjan tiettyjä piirteitä ei ole otettu huomioon ja koska on katsottu, että 4 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus edellyttää tiettyä näyttöä.

32. Kaikki riippuu loppujen lopuksi siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa asianmukaisesti vai virheellisesti. Tästä huolimatta pitäydyn valituksen jäsentämisessä mainituiksi kolmeksi perusteeksi, vaikka lyhyiden vuoksi käytänkin niiden käsittelyssä ristiviittauksia silloin, kun se on asian kannalta perusteltua.

B Väitteet, joilla vastustetaan joidenkin valitusperusteiden ottamista tutkittavaksi

33. AIE huomauttaa joistakin valitusperusteista vaatimatta kuitenkaan varsinaisesti niiden jättämistä tutkimatta, että ne voitaisiin jättää tutkimatta, koska niissä ei täsmennetä valituksenalaisen tuomion niitä kohtia, joita kritisoidaan. Tästä on kyse kahdessa ensimmäisessä perusteessa, joissa neuvosto AIE:n mukaan tyytyy yleiseen kritiikkiin unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta viittaamatta nimenomaisesti konkreettisiin tuomion kohtiin. Toisaalta AIE väittää kolmannen valitusperusteen toisesta osasta, että yhtäältä neuvosto ei ole täsmentänyt, mistä sen väittämistä päätöksentekomenettelynsä erityispiirteissä on kyse, ja toisaalta se esittää nyt ensimmäistä kertaa argumentin siitä, että valtuuskunnat muuttavat kantaansa päätöksentekomenettelyn aikana. Lisäksi AIE:n mielestä joissakin neuvoston argumenteissa tietyssä määrin pyydetään implisiittisesti, että unionin tuomioistuin arvioisi uudelleen tosiseikat, jotka jo tutkittiin ensimmäisessä oikeusasteessa, erityisesti siltä osin kuin on arvioitu pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta ja syitä käynnissä olleen lainsäädäntömenettelyn epätavalliselle kestolle.

34. Katson kuitenkin tästä huolimatta, että koska – kuten juuri totesin – kolmessa valitusperusteessa on pääasiallisesti kyse vain yhdestä perusteesta, niistä yhdenkään varsinainen tutkimatta jättäminen ei ole asianmukaista. On riittävää todeta tarpeen vaatiessa puutteet argumenteissa, jotka joko esitetään nyt ensimmäistä kertaa tai joissa valituksen tarkoituksen vastaisesti edellytetään tosiseikkojen tutkimista uudelleen.

C Asiakysymys

1. Ensimmäinen valitusperuste

35. Neuvosto väittää ensinnäkin, että valituksenalaisessa tuomiossa on sovellettu virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei ole vertaillut kyseessä olevia oikeuksia ja intressejä asianmukaisesti keskenään.

36. Neuvoston kritiikkinä on pääasiallisesti se, että unionin yleinen tuomioistuin on asettanut avoimuusperiaatteen etusijalle suhteessa neuvoston päätöksentekomenettelyn tehokkuutta koskevaan periaatteeseen ja jättänyt siten huomiotta, että kyseinen menettely edellyttää sellaisen neuvotteluvaran takaamista, jonka kanssa on ristiriidassa unionin yleisen tuomioistuimen vaatiman avoimuuden taso.

37. Tähän ensimmäiseen valitusperusteeseen vastaaminen edellyttää joitakin lähtökohtaisia näkökohtia neuvoston päätöksentekomenettelystä silloin, kun tämä toimii lainsäätäjänä. Se, että neuvosto osallistuu luonteeltaan lainsäädännölliseen menettelyyn, määrittää aina sen toimintatapaa, joka yleisesti on hallitustenvälisen toimielimen toimintatapa.

a) Neuvoston toimiminen ”lainsäätäjänä”

38. Nyt käsiteltävän asian tosiseikat edeltävät Lissabonin sopimuksen voimaantuloa; tässä sopimuksessa on vahvistettu käsitystä neuvoston ”lainsäädännöllisestä” toimimisesta elimenä, joka on historiallisesti mitä suurimmassa määrin unionin oikeuden tuottaja. Kyse ei siis ole tilanteesta, jossa olisi sovellettava SEUT 289 artiklaa, jossa määritellään nykyisin, mitä lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisella tarkoitetaan ja siis missä tapauksissa toimitukset toimivat lainsäätäjänä; tämä on kysymys, jossa siis toimituksilla itsellään ei enää ole mitään harkintavaltaa ja joka ei enää riipu merkityksestä, joka voitaisiin kussakin tapauksessa antaa EY:n perustamissopimuksessa tehdyille viittauksille menettelyihin, joita säännellään sen 251 ja 252 artiklassa ja joista yhtäkään ei luokitella ”lainsäädännölliseksi”.⁵

39. Kyseisten kategorioiden, logiikan ja ”lainsäädännöllisten” käsitteiden ”sisäistämisen” prosessi oli kuitenkin jo alkanut ja oli olemassa ennen Lissabonin sopimusta. Jo nimittäin Amsterdamin sopimuksesta lähtien käsite ”lainsäädännöllinen” oli löytänyt sijan unionin kielenkäytössä. Niinpä jo EY 207 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa neuvosto velvoitettiin määrittelemään, ”missä tilanteissa sen katsotaan toimivan *lainsäätäjänä*”,⁶ jotta juuri voitaisiin sallia, että käytetään EY 255 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin. Mielestäni on hyvin paljonpuhuvaa, että Amsterdamin sopimuksessa samanaikaisesti yhtäältä vahvistettiin oikeus tutustua toimielinten

5 — Tässä mielessä voidaan todeta, että kun Lissabonin sopimuksessa käytetään niin merkittäviä käsitteitä kuin ”lainsäätämisyjärjestys” (SEUT 289 artikla), se kattaa kaiken sen käsitteellisen merkityssisällön, jonka tällaiset ilmaukset tuovat mieleen. Kun neuvosto laatii yleisesti sovellettavia, sitovia ja välittömästi sovellettavia (SEUT 288 artikla) säädöksiä tai osallistuu niiden laatimiseen, se luo unionin oikeuteen kansallista lakia vastaavan säädöksen. Koska perussopimuksissa määrätään, että tällaiset säädökset laaditaan ”lainsäätämisyjärjestykseksi” kutsutussa menettelyssä (SEUT 289 artikla), on pääteltävä, että tällaisen menettelyn taustalla on oltava periaatteet, jotka ovat ominaisia tällaisille menettelyille kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ks. yleisesti neuvoston menettelyistä ja niiden sisäisestä organisoinnista Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Lenaerts, K., ja van Nuffel, P., *European Union Law*, kolmas painos, 2011, 13-047–13-060.

6 — Kursivointi tässä.

asiakirjoihin ja toisaalta kiinnitettiin erityistä huomiota neuvoston toimimiseen ”lainsäätäjänä”. Tämä tehtiin lisäksi vielä niin, että toimiminen ”lainsäätäjänä” olisi juuri se asiayhteys, jossa oikeutta tutustua asiakirjoihin olisi asianmukaista käyttää; näin tehtiin oikeutta sille kiinteälle lähtökohtaiselle suhteelle, joka yhdistää lainsäädäntömenettelyt julkisuus- ja avoimuusperiaatteisiin.⁷

40. Niinpä selvä kehitys, jota Lissabonin sopimus tällä alalla edustaa, ei voi johtaa sen huomiotta jättämiseen, että ”lainsäädännöstä puhuminen” – jos näin halutaan sanoa – ei ole lähtöisin mainitusta sopimuksesta. Aikaisempi primaarioikeus sisälsi suhteellisen luonnostaan tällaisen kielenkäytön ja siis myös sen merkityksen seuraukset.

41. Toisaalta johdetun oikeuden alalla on huomattava, että juuri asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä”. Nyt käsiteltävä asia on yksi tällaisista tapauksista, kuten ilmenee nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleen neuvoston työjärjestyksen⁸ 7 artiklasta, jonka mukaan ”neuvosto toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti lainsäätäjänä silloin, kun se asiaa koskevien perussopimusten määräysten nojalla päättää yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa oikeudellisesti sitovasta tai yhtä tai useampaa jäsenvaltiota oikeudellisesti velvoittavasta lainsäädännöstä asetuksin, direktiivein, puitepäätöksin tai päätöksin –”.

42. Edellä esitetyn perusteella ei ole vaikea päätellä, että huolimatta eroista, joita voi olla kansallisen lain ja unionin ”lain” välillä tai valtioiden lainsäätäjän ja unionin ”lainsäätäjän” välillä, ”lainsäätämisyjärjestys”, jota neuvoston on noudatettava SEUT 289 artiklan nojalla asetustensa laatimisessa (ja se, jota neuvosto noudatti toimiessaan ”lainsäätäjänä” entisen EY 207 artiklan mukaisesti), on käsitteellisesti hyvin lähellä kansallista ”lainsäädäntömenettelyä”, kun on kyse sen tarkoituksesta ja siis periaatteista, joihin sen on perustuttava. Loppujen lopuksi molemmille on yhteistä tarve täyttää demokraattisen legitimoinnin välttämättömät vaatimukset.⁹

43. Niinpä nyt käsiteltävän valituksen taustalla olevaa normatiivista menettelyä olisi pidettävä ”lainsäädännöllisenä” valtioiden julkisoikeuden varsinaisessa ja tarkassa merkityksessä. Tässä yhteydessä on tärkeää, että kyseisen menettelyn tuloksena on säädös, joka ominaisuuksiensa (yleinen sovellettavuus, sitovuus, kyky olla etusijalla kansallisiin lakeihin nähden – jotka syntyvät aidosti demokraattisten elinten toiminnassa) vuoksi edellyttää tietyntäsoista demokraattista legitimointia, ja tämän voi sille antaa vain menettely, joka perustuu periaatteisiin, joilla on perinteisesti säännelty luonteeltaan edustuksellisten kansallisten lainsäätäjien toimintatapaa.

b) Neuvoston pääsihteeristön ilmoitus työryhmälle. Sisältö ja soveltamisala: sisäinen asiakirja?

44. Ilmaisun ”lainsäädäntömenettely” soveltamisalan täsmentämisen jälkeen on tarpeen tutkia luonne, joka tällaisessa menettelyssä on annettava asiakirjalle, jota neuvosto ei ole antanut kokonaisuudessaan tutustuttavaksi AIE:lle.

45. Kuten valituksenalaisen tuomion 6 kohdassa todetaan, kyseessä on ilmoitus, ”jonka neuvoston pääsihteeristö oli osoittanut neuvoston perustamalle informaatiotyöryhmälle ja joka koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi”. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kyseisessä asiakirjassa ”on koottu yhteen työryhmän 25.11.2008 pidetyssä kokouksessa useiden jäsenvaltioiden esittämät muutoksia tai sanamuodon muutoksia koskevat ehdotukset”.

7 — Ks. asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden syntyhistoriasta unionin alalla Guichot, E., ”Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo”, *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, s. 77–104.

8 — Vahvistettu 15.9.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/683/EY, Euratom (EUVL L 285, s. 47).

9 — Vastaavasti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 kohta.

46. Kuten neuvosto itse on selittänyt kirjallisissa huomautuksissaan,¹⁰ mainittu ilmoitus kuuluu menettelyyn, jota neuvosto on noudattanut ”lainsäädäntöä koskevan asiakirja-aineiston”¹¹ käsittelyssä tuolloin voimassa olleen työjärjestyksensä määräysten mukaisesti.

47. Työjärjestyksen 19 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”jollei Coreper toisin päättä, se käsittelee ennakolta kaikki neuvoston istunnon esityslistalle otetut asiat. Coreper pyrkii omalla tasollaan saamaan aikaan yksimielisen kannan, joka saatetaan neuvoston hyväksyttäväksi. Se huolehtii siitä, että neuvostolle esitetään asianmukaiset asiakirjat, sekä esittää neuvostolle tarvittaessa suuntaviivoja, vaihtoehtoja tai ratkaisuehdotuksia”. Lisäksi saman artiklan 3 kohdan mukaan ”Coreper voi perustaa tai sen suostumuksella voidaan perustaa komiteoita tai työryhmiä tiettyjä etukäteen määriteltyjä valmistelu- tai selvitystehtäviä varten”.

48. Riidanalainen ilmoitus oli asiakirja, joka oli laadittu yhdelle työjärjestyksen 19 artiklan 3 kohdassa¹² mainituista ”työryhmistä” eli edellä mainitulle neuvoston perustamalle ”informaatiotyöryhmälle” ja joka sisälsi ”useiden jäsenvaltioiden esittämät muutoksia tai sanamuodon muutoksia koskevat ehdotukset”; nämä ehdotukset oli esitetty kyseisen työryhmän kokouksessa, jonka tarkoituksena oli käsitellä komission ehdotusta asetuksen N:o 1049/2001 muuttamiseksi.¹³ Kyseessä siis oli ”työasiakirja”, johon oli koottu ehdotukset, joita useat jäsenvaltiot olivat esittäneet työryhmässä, joka oli perustettu valmistelemaan neuvoston lopullista päätöstä komission ehdotuksesta asetuksen N:o 1049/2001 muuttamiseksi.

49. Kuten voidaan helposti päätellä, ”ilmoitus” vastaisi ”tarkistuksia” kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä. On totta, että koska kyse on asiakirjasta, joka on laadittu neuvoston päätöstä valmistelemaan perustetussa neuvoston terminologian mukaan ”työryhmäksi” kutsutussa yhteydessä, voitaisiin myös puhua ”asiakirja[sta], jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä,” kuten ilmenee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyistä poikkeuksista. Kyse voisi olla jopa ”asiakirja[sta], joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja”, kuten mainitun 4 artiklan saman 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään.

50. Tällainen ”sisäinen käyttö” on kuitenkin osa lainsäädäntömenettelyä.¹⁴ Se voi tapahtua hyvin aikaisessa vaiheessa mutta se on loppujen lopuksi yhtä ”lainsäädännöllinen” vaihe kuin ne kaikki muutkin vaiheet, jotka muodostavat kokonaisuudessaan menettelyn säädöksen laatimiseksi, kuten sen säädöksen, jolla mahdollisesti voitaisiin muuttaa asetusta N:o 1049/2001.

51. On huomattava, että kun asetuksen N:o 1049/2001 sanamuodossa viitataan silloin, kun siinä kuvataan 4 artiklan 3 kohdassa säädetyin poikkeuksen soveltamisalaa, ”sisäiseen käyttöön tarkoitettuihin mielipiteisiin”, se tuskin sopii viittaukseksi ”lainsäädännölliseen” menettelyyn. Voitaisiin jopa väittää, ettei lainsäädäntömenettelyn yhteydessä ole ”sisäisiä mielipiteitä”; avoimuus kuuluu tiettyyn pisteeseen asti luonnostaan lainsäätäjän työtapaan. Asia on aivan toinen, kun kyse on varsinaista lainsäädäntömenettelyä edeltävistä menettelyistä, jollaisista oli kyse edellä jo mainitsemissani yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto.

10 — Huomautusten 10–20 kohta.

11 — Ibid., huomautusten 11 kohta.

12 — Tämä on määräys, jonka nojalla ”Coreper voi perustaa tai sen suostumuksella voidaan perustaa komiteoita tai työryhmiä tiettyjä etukäteen määriteltyjä valmistelu- tai selvitystehtäviä varten”; saman 19 artiklan 5 kohdan mukaan kyseisten komiteoiden ja työryhmien ”kokousten puheenjohtajana toimii sen jäsenvaltion valtuuskunnan jäsen, jonka tehtävänä on toimia puheenjohtajana – neuvoston istuntojen aikaan”; kussakin tapauksessa on kyse näiden istuntojen valmistelusta.

13 — KOM(2011) 137.

14 — Kyse nimittäin on tilanteesta, josta määrätään edellä 41 kohdassa mainitun työjärjestyksen 7 artiklassa: ”Neuvosto toimii – lainsäätäjänä silloin, kun se – – päättää yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa oikeudellisesti sitovasta tai yhtä tai useampaa jäsenvaltiota oikeudellisesti velvoittavasta lainsäädännöstä asetuksin, direktiivein – –”

52. Tämä ei tarkoita sitä, että 4 artiklan 3 kohdan poikkeusta ei lähtökohtaisesti olisi sovellettava toimielimiin, kun ne toimivat varsinaisina lainsäätäjinä, mutta se tarkoittaa kyllä sitä, että dialektinen suhde ”vakavan vahingon” (poikkeus) ja ”ylivoimaisen yleisen edun” (poikkeuksen poikkeus) välillä on tiettyyn pisteeseen asti ”epätasapainossa” viimeksi mainitun hyväksi.

53. Toisin kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto kyse ei myöskään ole oikeudellisen yksikön tai teknis- tai hallinnollisluonteisen elimen asiakirjasta vaan asiakirjasta, joka sisältää tietoa jäsenvaltioiden kannasta lainsäädäntömuutosta koskevaan ehdotukseen. Erotuksena mainitusta asiasta kyseessä on asiakirja, jonka tiedot ovat luonteeltaan poliittisia ja joka on peräisin samoilta jäsenvaltioilta, joiden on myöhemmin tehtävä päätös neuvostossa. Työryhmässä ehdotukset tekevien ja neuvostossa päätöksen tekevien välillä ei siis ole poliittisesti tai asiallisesti mitään eroa.

54. Näyttää loppujen lopuksi selvältä, että kyse on tilanteesta, johon viitataan asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa, jonka mukaan ”laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä”, kuten unionin tuomioistuin muistutti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto.¹⁵

55. ”Laajempi mahdollisuus” ei kuitenkaan tarkoita ”ehdotonta mahdollisuutta”, koska puhuttaessa ”mahdollisimman laajasta mahdollisuudesta” todetaan jo, ettei vaatimuksena välttämättä ole kaikissa tapauksissa ehdoton mahdollisuus. Kyseinen ilmaus tarkoittaa sitä vastoin, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia on tulkittava kiinnittämällä erityistä huomiota vaatimuksiin, joita toteutettavan, tässä tapauksessa neuvoston toteuttaman, toiminnan luonne edellyttää.

56. Rajoitus ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle kuin ”suuntaviivat”, joita neuvosto noudattaa asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisessa ja joihin se on viitannut valituskirjelmänsä 16–25 kohdassa. Kyseisten suuntaviivojen mukaan neuvosto kieltäytyy lähtökohtaisesti yksilöimästä valtuuskuntia, jotka ovat kyseessä missä tahansa asiakirjassa, josta toimieliin ei vielä ole tehnyt päätöstä. Jäljempänä esittämistäni syistä olen sitä mieltä, että tällaisen säännön soveltaminen erotuksetta ja ottamatta huomioon menettelyn, johon asiakirja kuuluu, luonnetta ei ole asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksen ja tavoitteiden mukaista.

c) Kyseessä olevien intressien vertailu unionin yleisessä tuomioistuimessa

57. Olen eri mieltä neuvoston pääargumentissaan esittämästä näkemyksestä ja katson, että valituksenalaisessa tuomiossa on vertailtu asianmukaisesti keskenään kyseessä olevia oikeuksia ja intressejä eli yhtäältä päätöksentekomenettelyn tehokkuutta ja toisaalta oikeutta tutustua asiakirjoihin, kun siinä on päätelty, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta ole sovellettava.

58. On pitäydettävä tarkasti siinä, mistä nyt käsiteltävässä asiassa on kyse, ja siis pidettävä mielessä, että neuvosto on antanut tutustuttaviksi *kaikki* AIE:n pyytämät asiakirjat paitsi tietoa jäsenvaltioiden yksilöinnistä. Tässä mielessä on myönnettävä, että neuvosto on pyrkinyt tekemään toiminnastaan avoimempaa erityisesti silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Kyse on kuitenkin siitä, onko tämä ollut riittävää.

59. Kyse siis on pääasiallisesti seuraavasta: onko ”tarkistuksia” ”lainsäädäntömenettelyssä” esittäneiden jäsenvaltioiden yksilöintiä pidettävä tietona, jonka ilmaisemisesta voidaan kieltäytyä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla?

60. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

15 — Tuomion 46 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt saman näkemyksen valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa.

61. Mielestäni on vain yhdyttävä unionin yleisen tuomioistuimen näkemykseen ja todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 muuttamista koskevien töiden yhteydessä käsitellyjä eri ehdotuksia puolustaneiden jäsenvaltioiden yksilöinti on välttämätön vähimmäisperuste sen mahdollistamiseksi, että tulevan säädöksen adressaatit voivat vaatia poliittista vastuuta. Juuri siksi tällaisen tiedon saaminen tutustuttavaksi palvelee välittömästi lainsäädäntömenettelyn lopullisen tarkoituksen täyttymistä eli tällaisessa menettelyssä syntyvien säädösten demokraattista legitimointia.

62. Myönnän, että neuvosto on oikeassa korostaessaan, että tällaisen tiedon ilmaiseminen voi vaikeuttaa neuvoston jäsenten neuvottelustrategiaa ja tässä mielessä vahingoittaa päätöksentekomenettelyn tehokkuutta. Kyse on kuitenkin siitä, että tällainen argumentti menettää ratkaisevasti tehoaan, kun lakataan viittaamasta neuvoston toimimiseen muilla kuin lainsäädäntöaloilla. Kun neuvosto toimii, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ”lainsäätäjänä”, kyseinen argumentti, joka ei itsessään ole täysin perusteeton, ei voi olla ratkaiseva asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen yhteydessä.

63. ”Lakien säätäminen” on itsessään normatiivista toimintaa, jota voidaan demokraattisessa yhteiskunnassa harjoittaa vain luonteeltaan julkisen ja tässä mielessä ”avoimen” menettelyn välityksellä. Muutoin olisi mahdotonta katsoa ”lailla” olevan sitä ominaisuutta, että se ilmentää niiden tahtoa, joiden on noudatettava sitä, eli juuri sitä perustaa, joka sen legitimitetillä on ehdottomasti oltava. Edustuksellisessa demokratiassa – ja tätä käsitettä on sovellettava unioniin – kansalaisten on voitava saada tietoa lainsäädäntömenettelystä, koska muutoin he eivät voisi vaatia edustajiltaan poliittista vastuuta, joka näillä on vaaleissa saamansa mandaatin perusteella.

64. Tällaisen julkisen menettelyn yhteydessä avoimuudella on siis keskeinen tehtävä, joka poikkeaa tietystä määrin siitä, mikä sillä on hallintomenettelyissä. Näissä menettelyissä avoimuuden erityisenä tarkoituksena on taata hallinnon lainalaisuus, kun taas lainsäädäntömenettelyn tarkoituksena on itse lain ja siis sen myötä koko oikeusjärjestyksen legitimointi.

65. Voitaisiin jopa sanoa, että siitä, mitä neuvosto pitää vakavana vahinkona päätöksentekoprosessilleen, tulisi paras tae lainsäädäntömenettelyn, johon neuvosto osallistuu nyt käsiteltävässä asiassa, asianmukaisesta toteuttamisesta. Toisin sanoen avoimuuden rajoittaminen on se, joka nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa voisi vahingoittaa menettelyä, jota on noudatettava asetuksen, kuten asetuksen N:o 1049/2001, muuttamiseksi.

66. Unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä mukaillen neuvostolle voidaan vastata, että haitat, joita avoimuudesta olisi tehokkuuden kannalta päätösneuvotteluille ja päätöksenteolle, tekevät ehkä avoimuuden uhrauksen perustelluksi silloin, kun neuvosto toimii hallitustenvälisenä toimielimenä ja hoitaa luonteeltaan hallitustenvälisiä tehtäviä, muttei koskaan silloin, kun neuvosto osallistuu lainsäädäntömenettelyyn. Toisin sanoen avoimuus voi vaikuttaa objektiivisesti haitalta valtioiden välisten ”neuvottelujen” yhteydessä muttei silloin, kun kyse on ”neuvotteluista” niiden välillä, joiden on päästävä sopuun ”lainsäädännöllisen” toimen sisällöstä. Vaikka ensin mainitussa tapauksessa kullakin valtiolla saattaa olla ensisijaisena intressinään oma intressinsä, jälkimmäisessä tapauksessa on niin, että kyseessä olevasta intressistä tulee unionin intressi eli jaettu intressi, joka perustuu unionin perustana olevien periaatteiden, joiden joukossa on demokratia, toteuttamiseen.¹⁶

67. Vaikka avoimuudesta voisikin olla haittaa myös lainsäädäntötehtävien hoitamisessa, on sanottava, ettei demokratian ole koskaan väitetty ”helpottavan” lainsäädäntää, jos helpolla tarkoitetaan ”jättämistä yleisön silmälläpidon ulkopuolelle” siltä osin kuin yleisen mielipiteen harjoittama valvonta merkitsee lainsäätäjille vakavasti otettavia rajoja.

16 — Curtin, D., ”Judging EU secrecy”, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, s. 459–490 [461], jossa viitataan merkitykseen, joka unionissa edelleen on muistolla päivistä, jolloin unionin hallitsemistapana oli ”diplomatia” eikä ”demokratia”.

68. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, ”kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoimien perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan”.¹⁷ Ja tällainen tieto edellyttää, että kansalaiset valvovat ”kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan”.¹⁸ Niinpä yhdessä lainsäädäntömenettelyn vaiheessa käsiteltävien ehdotusten tekijöiden pitäminen yleisöltä salassa tarkoittaa sitä, että kansalaisilta viedään arviointiperuste, joka on tarpeen, jotta he voivat tosiasiallisesti käyttää demokraattista perusoikeuttaan eli tosiasiallista mahdollisuutta vaatia poliittista vastuuta niiltä, jotka ovat mukana prosessissa muodostamassa yleistä tahtoa, joka sitten virallistetaan oikeusnormissa.

69. On korostettava jälleen kerran, että jäsenvaltiot, jotka osallistuvat unionin lainsäädäntömenettelyyn jäsenenä yhdessä sen toimielimistä, ovat lähempänä mielikuvaa kansallisesta lainsäätäjistä kuin mielikuvaa suvereenista toimijasta, joka osallistuu kansainvälisen oikeuden mukaisesti järjestettyihin suhteisiin. Pidättyvyyden logikalle ja jopa salassapidolle, jotka ovat perusteltavissa suvereenien toimijoiden välisissä suhteissa, ei jää sijaa, kun kyse on unionista, joka tässä yhteydessä pitää itseään ennen kaikkea ja yhä enenevässä määrin yhteisönä, jonka perustana ovat oikeusvaltion ja demokratian periaatteet.

70. Tässä yhteydessä on niin, että vaikka pitää paikkansa, että neuvosto antoi AIE:n tutustuttavaksi kaikki pyydetyt tiedot paitsi tietoa ehdotusten tekijöistä, tämän ei voida katsoa riittäneen avoimuusperiaatteen kattavaksi toteuttamiseksi. AIE nimittäin sai tietoonsa jäsenvaltioiden ”mielipiteet” muttei niiden esittäjiä. Mielipide sinänsä voi kyllä olla aivan arvokas tieto älyllisen keskustelun alalla, mutta poliittisessa yhteydessä se on myös ja erityisesti arvokas tieto siltä osin kuin se on *jonkun* mielipide.

71. Tästä syystä ei voida yhtyä Tšekin, Ranskan ja Espanjan hallitusten näkemykseen, jonka mukaan avoimuus ja siis demokraattinen keskustelu taataan sillä, että vain asiakirjan konkreettinen sisältö annetaan tutustuttavaksi. Tällä taataan enintään *abstraktinen* keskustelu kyseessä olevista ehdotuksista mutta joka tapauksessa ilman sitä lisäarvoa, jota ehdotuksia puolustavien tai kritisoivien yksilöinti merkitsee. Demokraattinen poliittinen keskustelu on ennen kaikkea vastuunalaista keskustelua, ja vastuun vaatimiseksi on välttämätöntä tietää, ketkä keskusteluun osallistuvat ja erityisesti se, millä ehdoilla nämä siihen osallistuvat.

72. Kuten unionin yleinen tuomioistuin hyvin toteaa valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, ”demokraattisen legitimitetin periaatteeseen perustuvassa järjestelmässä” sellaisten ehdotusten, jotka on esitetty ”menettelyssä, jossa toimielimet toimivat lainsäätäjänä”, tekijöiden ”on vastattava teoistaan yleisöön nähden”, joten tekijöiden on oltava tiedossa. Vahingoissa, joihin neuvosto tässä yhteydessä vetoaa, on pikemminkin kyse, kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa tuomionsa 70–72 kohdassa, jokseenkin perusteettomasta ennakkokäsityksestä, jonka mukaan kansalaiset ja elimet eivät kykene kunnolla ymmärtämään demokraattisen keskustelun syvällistä merkitystä eivätkä konkreettisesti sitä, että kantojen ja strategioiden muuttaminen on luonnollista juuri vastuunalaisten toimijoiden rationaalisen keskustelun seurauksena.

73. On katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin on vertaillut kyseessä olevia oikeuksia ja intressejä asianmukaisesti keskenään, joten ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

17 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 kohta.

18 — Loc. ult. cit.

2. Toinen valitusperuste

74. Toisessa valitusperusteessaan neuvosto väittää, että on sovellettu virheellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa sallitaan vetoaminen ”yleisiin syihin” tiettyjen asiakirjaluokkien sisältämien tietojen ilmaisemisen epäämiseksi.¹⁹

75. Kyseisessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kyllä hyväksytään, että tietyistä asiakirjaluokista on oletettava, että niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen voi lähtökohtaisesti haitata menettelyä, johon ne kuuluvat. Tällainen oletama perustuu joka tapauksessa lähtökohtaan, jonka mukaan kyseisessä menettelyssä vahvistetaan erityinen järjestelmä kyseisten asiakirjojen saamiselle tutustuttaviksi. Tällaisen järjestelmän olemassaolon perusteella voidaan olettaa, että lähtökohtaisesti tällaisten asiakirjojen sisällön ilmaiseminen voisi haitata menettelyn, johon asiakirjat kuuluvat, tavoitetta.

76. Kyse ei missään tapauksessa ole kumoamattomasta olettamasta, koska ”tällä yleisellä olettamalla ei suljeta pois asianomaisten” (toisin sanoen niiden, joilla ei ole oikeutta tutustua asiakirjoihin valvontamenettelyssä) ”oikeutta osoittaa, että tietty asiakirja – – ei kuulu kyseisen olettamien alaan tai että on olemassa sellainen – – ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot”.²⁰

77. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, että vaikka neuvosto toteaa vedonneensa unionin yleisessä tuomioistuimessa sellaisen yleisen olettamien olemassaoloon, joka puoltaa sitä, ettei AIE:n pyytämää tietoa jäsenvaltioiden yksilöinnistä ilmaista, on varmaa, että todellisuudessa se on väittänyt, että – kuten valituskirjelmän 49 kohdasta ilmenee – kyseessä oleva asiakirja koskee erityisen arkaluonteisia kysymyksiä ja että päätöksentekoprosessi oli hyvin aikaisessa vaiheessa, joten asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa vakavasti päätöksentekoprosessia.

78. Mielestäni edellä esitetty ei merkitse sitä, että olisi vedottu asiakirjoihin tutustumista koskevan sellaisen erityisen järjestelmän olemassaoloon, joka olisi erillinen asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä järjestelmästä, vaan on esitetty syitä sille, miksei pyydettyä tietoa ole konkreettisesti annettu tutustuttavaksi. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin on vastannut näihin syihin perustellusti ja riittävästi valituksenalaisen tuomion 68–78 kohdassa ja korostanut toistuvasti, että neuvoston väitteet ovat luonteeltaan liian abstrakteja. Tältä osin on mielestäni yhdyttävä AIE:n näkemykseen, jonka mukaan valitusperuste ei ole asianmukainen, koska sillä pyritään todellisuudessa siihen, että unionin tuomioistuin tarkistaisi arvioinnin, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tosiseikoista.

3. Kolmas valitusperuste

79. Neuvoston kolmas ja viimeinen valitusperuste on kolmiosainen ja siinä vedotaan oikeudelliseen virheeseen.

80. Ensinnäkin neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on vaatinut virheellisesti näyttöä todellisesta vahingosta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyllä poikkeuksella suojatulle intressille. Mielestäni tällainen kritiikki on perusteetonta. Unionin yleinen tuomioistuin ei ole vaatinut tällaista näyttöä vaan on ainoastaan kumonnut argumentit, joilla neuvosto pyrki juuri osoittamaan, että jäsenvaltioiden yksilöinti oli vahingoittanut päätöksentekoprosessia.

19 — Ks. 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-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6237, 74 kohta).

20 — Em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, tuomion 62 kohta.

81. Kun nimittäin unionin yleinen tuomioistuin toteaa – kuten neuvosto väittää valituskirjelmänsä 57 kohdassa – valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdassa, että erään hallituksen edustajien ja parlamentin valiokunnan välisen keskustelun sisällön perusteella ei voida katsoa päätöksentekoprosessin vahingoittuneen, se todellisuudessa vastaa neuvoston omaan väitteeseen, jonka mukaan se, että Statewatch oli luvatta yksilöinyt jäsenvaltiot, oli aiheuttanut todellista vahinkoa päätöksentekoprosessille. Unionin yleinen tuomioistuin siis käsitteli asiaa konkreettisesti vain, koska neuvosto oli vaatinut sitä tekemään niin.

82. Valitusperusteen toisessa osassa neuvosto väittää, ettei valituksenalaisessa tuomiossa ole otettu huomioon keskustelujen tilan merkitystä arvioitaessa vakavan vahingon riskiä, jota valtuuskuntien yksilöinti voisi merkitä päätöksentekoprosessille.

83. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 75 ja 76 kohdassa esittämien syiden soveltamista rajoittamatta katson, että on riittävää viitata tässä kohdin tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan lainsäädäntömenettelyä ohjaavien periaatteiden logiikka on ulotettava koskemaan samalla tavalla kutakin vaihetta kyseisessä menettelyssä.

84. Kolmanneksi ja lopuksi neuvosto väittää, ettei pyydetyn asiakirjan arkaluonteisuutta ole otettu huomioon. Tässä yhteydessä viitataan uudelleen edellä 63–71 kohdassa esitettyihin yleisiin näkökohtiin ja katson lisäksi olevan riittävää todeta uudelleen, että neuvoston kritiikki osoittaa vain sen, että se on eri mieltä unionin yleisen tuomioistuimen tekemästä tosiseikkojen arvioinnista.

85. Ehdotan kaiken edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin hylkää loputkin valitusperusteet.

VII Oikeudenkäyntikulut

86. Työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan ja 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

87. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Valitus hylätään.
- 2) Neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.