

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

23 päivänä marraskuuta 2004*

Asiassa T-84/03,

Maurizio Turco, kotipaikka Pulsano (Italia), edustajinaan asianajajat
O. W. Brouwer, T. Janssens ja C. Schillemans,

kantajana,

jota tukevat

Suomen tasavalta, asiamiehinään T. Pynnä ja A. Guimaraes-Purokoski, prosessi-
osoite Luxemburgissa,

ja

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään aluksi J. Liisberg, sittemmin J. Molde,
prosessiosoite Luxemburgissa,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Kruse ja K. Wistrand, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-C. Piris ja M. Bauer,

vastaajana,

jota tukevat

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään C. Jackson, avustajinaan barrister P. Sales ja barrister J. Stratford, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Petite, C. Docksey ja P. Aalto, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

jossa kantajat vaativat kumoamaan neuvoston 19.12.2002 tekemän päätöksen, jossa osittain evättiin kantajan oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, jotka olivat neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 14. ja 15.10.2002 pidetyn kokouksen esityslistalla,

**EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (viides jaosto),**

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

kirjaaja: hallintovirkkamies I. Natsinas,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.6.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 1 EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

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

— — ”

- 2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43), joka on annettu EY 255 artiklan nojalla, johdanto-osan 1, 2, 3, 4, 6 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan avoimuuden periaate ilmaisemalla, että sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

2) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU — — 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

3) Birminghamissa, Edinburghissa ja Kööpenhaminassa kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen päätelmissä korostetaan tarvetta lisätä unionin toimielinten työskente-lyn avoimuutta. Tässä asetuksessa kootaan yhteen toimielinten jo aiemmin tekemät aloitteet, joiden tarkoituksena on ollut parantaa päätöksentekomenettelyjen avoimuutta.

4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY — — 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

— —

6) 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.

— —

11) Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutus-tuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussään-nöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään. Poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet.

— — ”

3 Kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Poikkeukset

1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

— yleistä turvallisuutta;

— puolustusta ja sotilasasioita;

— kansainvälisiä suhteita;

— yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikkaa;

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

- tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suoja;
- tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja;
- tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

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.

— — ”

Tosiseikat

- 4 Kantaja pyysi 22.10.2002 sähköpostitse neuvostolta oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka olivat neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) Luxemburgissa 14. ja 15.10.2002 pitämän kokouksen esityslistalla ja joihin kuului neuvoston oikeudellisen yksikön antama lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi, jolla vahvistetaan vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa.
- 5 Neuvosto hyväksyi 5.11.2002 sähköpostitse kantajan pyynnön 15 asiakirjan osalta 20 pyydetyn joukosta. Se epäsi kantajalta oikeuden tutustua kokonaisuudessaan lainsäädäntöaloitteita koskeviin neljään asiakirjaan (asiakirjat nro 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 ja 12619/02) asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla. Lisäksi neuvosto epäsi kantajalta oikeuden tutustua sen edellä kohdassa 4 mainittuun oikeudellisen yksikön lausuntoon (asiakirja nro 9077/02) kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla. Tämän viimeksi mainitun asiakirjan osalta neuvosto ilmoitti seuraavaa:

”Asiakirja nro 9077/02 on neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi, jolla vahvistetaan vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa.

Tämän asiakirjan paljastaminen — sen sisältö huomioon ottaen — voisi vahingoittaa asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoston sisäisten oikeudellisten lausuntojen suojaa. Koska ei ole mitään erityistä syytä, mikä osoittaisi, että tämän asiakirjan paljastamiseen liittyisi pakottava yleinen etu, neuvoston pääsihteeristö päätyi eri intressejä punnittuaan siihen, että sisäisten oikeudellisten lausuntojen suojaamisen intressi on etusijalla yleiseen etuun nähden, ja näin ollen päätti asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla evätä oikeuden tutustua tähän asiakirjaan. Tämä poikkeus kattaa asiakirjan sisällön kokonaisuudessaan. Näin ollen ei ole

mahdollista antaa oikeutta tutustua kyseiseen asiakirjaan osittain asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti.”

- 6 Kantaja teki 22.11.2002 päivätyllä kirjeellään uudistetun hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kantaja toi tähän liittyen esiin, että neuvosto oli soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa olevia poikkeuksia yleisön oikeuteen saada tutustua toimielinten asiakirjoihin, ja esitti, että ylivoimainen yleinen etu, jonka vuoksi riidanalaisten asiakirjojen ilmaiseminen on oikeutettua, on demokratian ja kansalaisten lainsäädäntöprosessiin osallistumisen periaate.
- 7 Neuvosto hylkäsi 19.12.2002 päivätyllä kirjeellään (jäljempänä riidanalainen päätös) kantajan uudistetun hakemuksen. Lainsäädäntöaloitteisiin liittyvien neljän asiakirjan osalta kirjeessä sanotaan seuraavaa:

”Vaikka neuvosto on edistynyt näiden kysymysten käsittelyssä, neuvottelut kyseisten lainsäädäntötoimien osalta ovat vielä kesken. Neuvosto arvioi näin ollen, että näissä olosuhteissa asiakirjojen paljastaminen kokonaisuudessaan olisi ennen aikaista, ja katsoo kyseessä olevia intressejä punnittuaan, että toimielimen päätöksentekoprosessin suojaamisen intressi on yhä etusijalla yleiseen etuun nähden — — niiden valtuuskuntien, joiden kannat on merkitty asiakirjoihin, tunnistamisen osalta siinä määrin kuin se voisi vähentää huomattavasti valtuuskuntien joustavuutta harkita kantaansa uudestaan tai johtaa keskustelun uudelleen avaamiseen ja täten vahingoittaisi vakavasti neuvoston päätöksentekoprosessia.”

- 8 Oikeudellisen yksikkönsä lausunnon osalta neuvosto arvioi riidanalaisessa päätöksessä, että ainoastaan sen ensimmäinen kohta voitaisiin paljastaa ja että muun

lausunnon osalta olisi syytä pysyttää voimassa 5.11.2002 annettu päätös, jossa evättiin kantajan oikeus saada tutustua tähän lausuntoon. Kyseisessä artiklassa tarkoitetun ylivoimaisen yleisen edun osalta neuvosto on todennut seuraavaa:

”Neuvosto arvioi, että tällainen pakottava yleinen etu ei synny pelkästään siitä seikasta, että niiden asiakirjojen paljastaminen, jotka sisältävät oikeudellisen yksikön lausunnon lainsäädäntöaloiteneuvottelujen yhteydessä heräävistä oikeudellisista kysymyksistä, palvelisi yleistä etua lisätä toimielimen päätösmenettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Itse asiassa tämä kriteeri soveltuu kaikkiin oikeudellisen yksikön kirjallisiin mielipiteisiin tai vastaaviin asiakirjoihin, mikä johtaa siihen, että neuvoston olisi käytännössä mahdotonta evätä oikeutta tutustua mihinkään oikeudellisen yksikön lausuntoon asetuksen N:o 1049/2001 nojalla. Neuvoston mukaan tällainen tulos olisi selvästi lainsäätäjän tahdon, sellaisena kuin se näyttäytyy asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa, vastaista, koska se tekisi tämän säännöksen tarpeettomaksi.”

- 9 Neuvosto ilmoitti 19.5.2003 päivätyssä kirjeessään kantajalle, että lainsäädäntöaloitteisiin liittyvät neljä asiakirjaa, joihin tällä oli aikaisemmin oikeus tutustua vain osittain, oli tietyiltä osin julkistettu kokonaisuudessaan tai muiden osien osalta toimitettu hänelle henkilökohtaisesti.

Oikeudenkäyntimenettely

- 10 Kantaja on nostanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 28.2.2003 toimittamallaan kannekirjelmällä käsillä olevan kanteen.

- 11 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja on 20.10.2003 antamallaan määräyksellä hyväksynyt väliintulijoiksi yhtäältä Suomen tasavallan, Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemaan kantajan vaatimuksia ja toisaalta komission sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 12 Väliintulijat jättivät kirjelmänsä myönnettyjen määräaikaisten puitteissa.
- 13 Esittelevän tuomarin esityksestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn.
- 14 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 24.6.2004 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

- 15 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien väliintulijoiden kulut.

- 16 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- toteaa, ettei ole enää syytä lausua käsillä olevasta kanteesta siltä osin kuin riidanalaisessa päätöksessä evätään oikeus tutustua kokonaisuudessaan lainsäädäntöaloitteita koskeviin neljään asiakirjaan
 - määrää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 6 kohdan mukaisesti oikeudenkäyntikuluista, jotka liittyvät siihen, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa
 - hylkää kanteen muilta osin perusteettomana
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 17 Suomen tasavalta, joka tukee kantajaa, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen.
- 18 Ruotsin kuningaskunta, joka tukee kantajaa, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä evätään kantajan oikeus tutustua neuvoston oikeudelliseen lausuntoon.
- 19 Komissio, joka tukee neuvostoa, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien ne kulut, jotka aiheutuvat komission väliintulosta.

- 20 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee neuvostoa, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkää kanteen.

Oikeudellinen arviointi

- 21 Kanteensa tueksi kantaja esittää, että lainsäädäntöaloitteisiin liittyvien neljän asiakirjan osalta neuvosto on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan säännöksiä sekä sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta. Kyseisen oikeudellisen lausunnon osalta kantaja väittää, että neuvosto on rikkonut kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan säännöstä.

Tutustumisoikeuden osittainen epääminen lainsäädäntöaloitteisiin liittyvien neljän asiakirjan osalta

Asianosaisten lausumat

- 22 Neuvosto tuo esille, että käsillä olevan kanteen nostamisen aikaan asiakirjoja nro 12616/02 ja nro 12616/02 COR 1 ei ollut vielä julkistettu kokonaisuudessaan, vaikka näissä asiakirjoissa kyseessä oleva asetus olikin jo annettu. Neuvoston mukaan nämä asiakirjat kuitenkin paljastettiin kokonaisuudessaan Internetin välityksellä 26.3.2003. Neuvosto täsmentää tässä yhteydessä, että huolimatta sen yrityksistä laittaa nämä asiakirjat saataville Internetiin, kuten edellytetään neuvoston

työjärjestyksen vahvistamisesta 22 päivänä heinäkuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/682/EY, Euratom (EYVL L 230, s. 7) liitteessä II olevan 11 artiklan 6 kohdassa, sillä hallinnollisen työn ylikuormituksesta johtuen ei ollut mahdollisuutta tehdä sitä ennen kyseisen kanteen nostamista.

- 23 Asiakirjat nro 12619/02 ja nro 12903/02 oli neuvoston mukaan päätetty 19.5.2003 paljastaa kokonaisuudessaan, vaikka lainsäädäntöprosessi, jota ne koskivat, ei ollut vielä edennyt lopullisen tekstin hyväksymiseen.
- 24 Koska kantajan pyyntö saada tutustua näihin asiakirjoihin on täytetty, neuvosto, jota tukee Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, katsoo, että kanteella ei ole enää kohdetta siltä osin kuin kyse on päätöksestä evätä kantajan oikeus tutustua kokonaisuudessaan näihin neljään asiakirjaan. Näin ollen tästä kanteen osasta ei ole tarvetta lausua (asia T-26/97, Antillean Rice Mills v. komissio, määräys 17.9.1997, Kok. 1997, s. II-1347, 15 kohta).
- 25 Näin ollen ei olisi tarpeellista vastata kantajan väitteisiin, jotka koskevat oikeutta tutustua näihin asiakirjoihin.
- 26 Kantaja myöntää, että koska neuvosto päätti myöntää tutustumisoikeuden näihin lainsäädäntöaloitteita koskeviin neljään asiakirjaan, käsillä oleva kanne on menettänyt kohteensa siltä osin kuin kyse on päätöksestä evätä hänen oikeutensa tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan. Kantaja kuitenkin korostaa, että neuvosto ei ole selittänyt mitenkään kantansa muuttumista asiakirjojen paljastamisen osalta.

- 27 Jos neuvosto kuitenkin katsoisi, että se ei ole tutkinut uudestaan riidanalaisen päätöksen perusteluja, käsillä oleva kanne ei jäisi ilman kohdetta. Neuvosto ei itse asiassa voi välttyä tuomioistuINVALVONNALLA päättämällä paljastaa kyseiset asiakirjat. Lisäksi päätöksen lainmukaisuutta tulisi arvioida sen päivämäärän mukaan, jolloin se on tehty, mikä on yksi laillisuusperiaatteen ja sen periaatteen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, ilmenemismuodoista. Kantaja vaatii siis, että neuvoston vaatimusta lausunnon antamisen raukeamisesta ei hyväksytä, ja katsoo, että joka tapauksessa neuvosto täytyy velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että neuvosto on 19.5.2003 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut kantajalle asiakirjojen nro 12903/02, nro 12616/02, nro 12616/02 COR 1 ja nro 12619/02 paljastamisesta kokonaisuudessaan.
- 29 Koska kantaja on saanut tutustua näihin neljään asiakirjaan, riidanalaisen päätöksen kumoaminen, siltä osin kuin siinä evätään osittain kantajan oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin, ei mitenkään täydentäisi näiden asiakirjojen paljastamista kokonaisuudessaan.
- 30 Koska kanne on jäänyt vaille kohdetta siltä osin kuin kyse on tarkasteltuun ryhmään kuuluvista asiakirjoista, ei ole enää syytä lausua tästä kohdasta.

Se, että evätään oikeus tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon

Asianosaisten lausumat

- 31 Kantaja esittää, että neuvoston päätös evätä häneltä oikeus tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon rikkoo asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohtaa. Tähän liittyen kantaja tuo esiin kolme perustetta.
- 32 Ensimmäisestään kantaja katsoo, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohta ei sovellu lainsäädäntöaloitteita koskeviin oikeudellisiin lausuntoihin. Kantaja toteaa, että tässä artiklassa säädetty poikkeus periaatteeseen yleisön oikeudesta saada tutustua asiakirjoihin viittaa "tuomioistuinkäsittelyyn ja oikeudelliseen neuvonantoon". Tämä poikkeus ei siis kantajan mukaan kata kaikkia neuvoston sisäisiä tai neuvoston ulkopuolelle tarkoitettuja oikeudellisia lausuntoja vaan se olisi tarkoitettu varmistamaan, että niitä oikeudellisia lausuntoja, jotka on laadittu käynnissä olevien tai mahdollisten oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä ja jotka vastaavat asianajajan ja asiakkaan välistä kirjeenvaihtoa, ei paljasteta, ellei ylivoimainen yleinen etu oikeuta niiden paljastamista. Kantajan mukaan Euroopan oikeusasiamies on sitä paitsi päättänyt tähän samaan johtopäätökseen eräissä parlamentille esittämässään kertomuksessa.
- 33 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta ei siis kantajan mukaan kata lainsäädäntöaloitteisiin liittyviä oikeudellisia lausuntoja. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohta on asianmukainen säännös, jolla voidaan perustella se, että evätään oikeus tutustua sellaisiin oikeudellisiin lausuntoihin, jotka on laadittu lainsäädäntöaloitteiden tutkimisen yhteydessä. Näin ollen neuvosto on kantajan mukaan tehnyt oikeudellisen virheen, koska se ei ole vedonnut tähän säännökseen riidanalaisessa päätöksessä.

- 34 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia poikkeuksia periaatteeseen, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, on kantajan mukaan tulkittava ja sovellettava suppeasti ja yksittäistapauksittain. Tähän liittyen kantaja esittää, että neuvoston esiin tuomat seikat tukevat pikemmin väitettä, jonka mukaan lainsäätäjän tarkoituksena oli nimenomaan rajoittaa ilmaisun ”oikeudellinen neuvonanto” merkitys oikeudellisiin lausuntoihin, jotka laaditaan käynnissä olevien tai mahdollisten oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luettelukohdan ”tuomioistuinkäsittelyjä ja oikeudellisia neuvonantoja” koskeva poikkeus ei kattaisi samalla lainsäädäntöaloitteita koskevia oikeudellisia lausuntoja ja oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä annettuja oikeudellisia lausuntoja. Huolimatta epävarmuudesta, joka vallitsee asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevien aikaisempien lainsäädäntötoimien ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-92/98, Interporc vastaan komissio, 7.12.1999 antamassa tuomiossa (Kok. 1998, s. II-3521) tähän liittyen esittämän tulkinnan osalta, asetuksesta N:o 1049/2001 käy vastedes selvästi ilmi, että ”tuomioistuinkäsittelyt” eivät kata ainoastaan kirjelmää ja muita tässä yhteydessä jätettyjä asiakirjoja, vaan myös ”oikeudelliset neuvonannot”, jotka on laadittu kyseisten käynnissä olevien tai mahdollisten oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä.
- 35 Toissijaisesti kantaja, jota tukevat Ruotsin kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta, muistuttaa, että jos asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luettelukohdan katsotaan soveltuvan käsillä olevaan asiaan, tätä poikkeusta on tulkittava ja sovellettava suppeasti.
- 36 Kuitenkin kantajan ja Suomen tasavallan mukaan neuvoston tulkinta tästä poikkeuksesta on liian laaja ja johtaa siihen, että neuvosto epää tutustumisoikeuden lähes kaikkiin sen oikeudellisen yksikön laatimiin asiakirjoihin. Suomen tasavalta tuo lisäksi esiin, että neuvoston kanta ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 37 Vaikka neuvosto voi evätä tutustumisoikeuden oikeudellisen yksikkönsä lausuntoihin, se voi tehdä näin vasta sen jälkeen kun se on tutkinut jokaisen oikeudellisen lausunnon ja määrittänyt ne konkreettiset syyt, jotka oikeuttavat epäämään

tutustumisoikeuden (asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2289, 112 kohta ja asia T-211/00, Kuijter v. neuvosto, tuomio 7.2.2002, Kok. 2002, s. II-485, 56 kohta). Käsillä olevassa asiassa neuvosto ei kuitenkaan ole näyttänyt toteen, että kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastaminen vahingoittaisi oikeudellisten lausuntojen suojaa.

- 38 Tanskan kuningaskunta täsmentää tässä yhteydessä, että neuvosto ei arvioinut sitä, voiko kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastaa, koska neuvosto katsoo, että kaikki sen oikeudellisen yksikön lainsäädäntöprosessin yhteydessä laatimat lausunnot muodostavat ryhmän, jota avoimuusvaatimus ei koske. Kuitenkin Tanskan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan mukaan neuvoston kuuluu tapauskohtaisesti verrata asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa lueteltuja intressejä. Suomen tasavalta lisää myös, että mainitussa artiklassa tarkoitettun poikkeuksen arviointi edellyttää, että otetaan myös huomioon oikeudellisen neuvonannon laatimisen ja siihen tutustumista koskevan pyynnön välillä kulunut aika.
- 39 Kantaja katsoo, että yleistä kieltoa olla paljastamatta kaikkia oikeudellisen yksikön lausuntoja ei voida johtaa oikeuskäytännöstä. Itse asiassa oikeuskäytännöstä ei seuraa estettä sille, että lainsäädäntömenettelyyn liittyvät oikeudelliset lausunnot erotetaan oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä laadituista oikeudellisista lausunnoista. Lisäksi neuvoston esille tuomat tuomiot eivät sovellu käsillä olevaan asiaan, koska asioissa, jotka johtivat näihin tuomioihin, kyseessä ollut problematiikka liittyi siihen kysymykseen, voitiinko neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoja esittää ilman erityistä valtuutusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käytävien oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä. Kantaja, Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta korostavat, että nämä asiat eivät sitä paitsi koskeneet asetuksen N:o 1049/2001 tulkintaa. Kantaja viittaa tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-350/92, Espanja vastaan neuvosto, 13.7.1995 antamaan tuomioon (Kok. 1995, s. I-1985, 35 kohta), julkisasiamies Jacobsin tässä asiassa antamaan ratkaisuehdotukseen (Kok. 1995, s. I-1988) sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-44/97, Ghignone ym. vastaan neuvosto, 8.11.2000 antamaan tuomioon (Kok. H. 2000, s. I-A-223 ja II-1023, 48 kohta).
- 40 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin asiassa Carlsen ym. vastaan neuvosto (asia T-610/97 R, Kok. 1998, s. II-485) 3.3.1998 antaman määräyksen, johon neuvosto vetosi riidanalaisessa päätöksessään, osalta kantaja tuo esiin, että

päätös, jossa kiellettiin paljastamasta tässä asiassa kyseessä olevaa oikeudellista lausuntoa, oli tehty väliaikaistomien yhteydessä, joten tosiseikkoja ja esitettyjä oikeudellisia kysymyksiä oli analysoitu vähemmän syvällisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi sitä paitsi voinut olla vaikea päätyä tässä asiassa toiseen johtopäätökseen, ilman että se olisi vaikuttanut pääasiassa annettavaan ratkaisuun.

- 41 Sen väitteen osalta, jolla neuvosto tuki päätöstään kieltäytyä paljastamasta kyseistä oikeudellista lausuntoa ja jonka mukaan sen oikeudellisen yksikön lausuntojen täytyy välttämättä olla itsenäisiä, kantaja, jota tukee Tanskan kuningaskunta, katsoo, että neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan mukaan kyseinen yksikkö puolustaa sen toimielimen etuja, johon se kuuluu organisatorisesti ja jonka alle se on sijoitettu hierarkkisesti, ja yksiköllä on selvä rooli tämän toimielimen lainsäädäntötoiminnassa. Oikeudellisen yksikön lausuntojen paljastaminen auttaisi siis tämän suojaamisessa ulkopuolisilta laittomilta vaikutteilta ja erityisesti jäsenvaltioiden vaikutteilta sekä takaisi yksikön puolueettomuuden.
- 42 Kuten lisäksi kantaja ja Suomen tasavalta tuovat esille, yhteisöjen toimielinten oikeudellisten yksikköjen virkamiehillä ja itse oikeudellisilla yksiköillä on erilainen tehtävä kuin toimielimen ulkopuolisilla asianajajilla. He eivät siis nauti siitä samantyyppisestä itsenäisyydestä, mikä on tyyppillistä oikeusalan ammattiteille.
- 43 Ruotsin kuningaskunta tuo tässä yhteydessä esiin, että vaikka jotkut tiedot, jotka sisältyvät oikeudellisiin lausuntoihin, voivatkin kuulua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luettelakohdan poikkeuksen piiriin, toimielimen velvollisuutena on harkita mahdollisuutta paljastaa ne ottaen huomioon niiden sisältämät tiedot ja varmistaa, haittaako tämä paljastaminen niiden suojaa. Ei siis voida katsoa yleisesti, että oikeudelliset lausunnot ovat luottamuksellisia.

- 44 Ruotsin kuningaskunta lisää, että lainsäätäjät ei ole tarkoittanut, että oikeudellisten lausuntojen paljastaminen olisi asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalan ulkopuolella. Se arvioi myös, että muut tekijät täytyy ottaa huomioon tämän analyysin tekemiseksi. Niinpä EY 207 artiklan 3 kohta suosittelee suurempaa avoimuutta lainsäädäntöprosessien yhteydessä. Samoin lainsäädäntöprosessin etenemisvaihe sekä säädettävän säännöksen luonne vaikuttavat tähän harkintaan.
- 45 Mitä suurimmassa määrin toissijaisesti kantaja katsoo, että jos katsotaan, että neuvosto olisi menetellyt perustellusti soveltaessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa, se ei olisi voinut katsoa, että sen oikeudellisen yksikön antaman lausunnon paljastaminen vahingoittaisi oikeudellisten neuvonantojen suojaa.
- 46 Ensiksi kantaja kritisoi neuvostoa siitä, että se ei selittänyt, missä määrin kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastaminen vahingoittaisi oikeudellisten neuvonantojen suojaa. Neuvosto on itse asiassa tyytynyt toteamaan, että itsenäiset oikeudelliset lausunnot ovat olennaisia sen toiminnalle ja että niiden paljastaminen johtaisi epävarmuuteen lainsäädäntötoimien lainmukaisuudesta.
- 47 Kantajan mukaan neuvoston väite, jonka mukaan oikeudellisten lausuntojen paljastaminen voisi vaikuttaa niiden itsenäisyyteen, ei voi menestyä. Itse asiassa neuvosto ei ole näyttänyt toteen, missä määrin oikeudellisten lausuntojen paljastaminen pakottaisi oikeudellisen yksikön muuttamaan niitä. Niiden paljastaminen johtaisi pikemminkin oikeudellisen yksikön toimimaan joutuisasti, itsenäisesti ja objektiivisesti, koska kolmannet osapuolet pystyisivät tutkimaan näitä lausuntoja. Kantaja lisää, että monet oikeudellisista lausunnoista rajoittuvat lyhyeen analyysiin ehdotetun lainsäädännön oikeudellisesta perustasta ilman että niissä olisi oikeudellisen yksikön yksityiskohtaisia ja luottamuksellisia argumentteja. Lopuksi kantaja tuo esiin, että useissa jäsenvaltioissa, kuten Italiassa tai Alankomaissa, yleisöllä on tutustumisoikeus lainsäädäntöaloitteisiin liittyviin oikeudellisiin lausuntoihin, jotka oikeudelliset yksiköt tai valiokunnat ovat laatineet ja jotka on osoitettu hallituksille. Ottaen huomioon se tärkeys, mikä kansallisella tasolla on katsottu olevan sillä, että yleisöllä on tutustumisoikeus näihin oikeudellisiin lausuntoihin, kantaja saattoi oikeutetusti odottaa saavansa tällaisia tietoja neuvostolta.

- 48 Sen neuvoston väitteen osalta, että lainsäädäntöaloitteisiin liittyvien oikeudellisten lausuntojen paljastaminen voisi vaikuttaa lopulta hyväksytyjen lainsäädäntötoimien lainmukaisuuden kyseenalaistamiseen, kantaja huomauttaa, että ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan poikkeus soveltuu asiaan. Neuvosto ei kuitenkaan ole vedonnut tähän säännökseen, ja siksi siis sen tähän liittyvät argumentit tulisi jättää huomiotta.
- 49 Oikeudellisen lausunnon paljastaminen ei ainakaan sellaisenaan voi vaikuttaa kyseessä olevan lainsäädäntötoimen laillisuuteen, koska yhteisöjen toimielimien toimet oletetaan lailliseksi siihen asti, kunnes ne mahdollisesti kumotaan yhteisöjen tuomioistuimien toimesta.
- 50 Toiseksi on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa yleisön tutustumaan lainsäädäntöaloitteisiin liittyviin oikeudellisiin lausuntoihin. Neuvosto on sitä paitsi arvioinut väärin, että paljastamisen oikeuttava pakottava yleinen etu ei voi koostua läpinäkyvyyden ja avoimuuden periaatteista. Tanskan kuningaskunta väittää tähän liittyen, että päätöksentekomenettelyn avoimuuden intressi on vahvempi kuin ne intressit, joihin neuvosto on vedonnut oikeudellisten lausuntojen paljastamisen kieltämiseksi.
- 51 Lopuksi kantaja arvioi, että neuvosto on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohtaa ja että se ei ole välittänyt kansalaisten kansalaisoikeuksista ja poliittisista perusoikeuksista sellaisina kuin ne on taattu erityisesti EU 6 artiklassa.
- 52 Neuvosto sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastustavat kantajan väitteitä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 53 Asetuksessa N:o 1049/2001, joka on säädetty EY 255 artiklan nojalla, asetetaan ne periaatteet, ehdot ja rajoitukset, jotka ohjaavat yleisön oikeutta saada tutustua parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin, jotta parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyyn, varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, sekä myötävaikutetaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden vahvistumiseen.
- 54 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohtaan mukaan toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tuomioistuinkäsittelyjen ja oikeudellisten neuvonantojen suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.
- 55 Ensiksi on todettava, että kantaja tuo esiin, että tässä artiklassa tarkoitetut oikeudelliset neuvonannot ovat ainoastaan niitä, jotka oikeudelliset yksiköt ovat laatineet oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä, eikä niitä, jotka on laadittu toimielimien lainsäädäntötoiminnan yhteydessä. Koska kyseessä oleva oikeudellinen lausunto koskee ehdotusta neuvoston direktiiviksi, jolla vahvistetaan vähimmäis-standardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohtaan poikkeusta ei voitaisi soveltaa siihen.
- 56 Kuitenkaan tätä säännöstä lukemalla ei ole mahdollista todeta, että se tarkoittaa vain asiakirjoja, jotka mahdollisesti vahingoittavat oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laadittujen oikeudellisten neuvonantojen suojaa.

- 57 Lisäksi on syytä todeta, että käytännesäännöissä, jotka koskevat tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista ja jotka nämä kaksi toimielintä ovat antaneet 6.12.1993 (93/730/EY (EYVL L 340, s. 41)) ja toimielimien päätöksissä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua niiden asiakirjoihin ja jotka on tehty ennen asetusta N:o 1049/2001 (20.12.1993 tehty neuvoston päätös 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43), 8.2.1994 tehty komission päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58) ja 10.7.1997 tehty parlamentin päätös 97/632/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 263, s. 27)) ei erityisesti mainita — poikkeuksina yleisön oikeuteen tutustua näihin asiakirjoihin — näiden toimielimien oikeudellisten neuvonantojen suojaa. Näissä teksteissä viitattiin kuitenkin oikeudenkäyntimenettelyjen suojaan.
- 58 Tästä seuraa, että yhteisön lainsäätäjä on tahtonut asetuksessa N:o 1049/2001 vakiinnuttaa yhden poikkeuksen, joka koskee oikeudellisia neuvonantoja, jotka ovat muita kuin oikeudenkäyntimenettelyjä koskevia oikeudellisia neuvonantoja.
- 59 Tähän liittyen kantajan tulkintaehdotus, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luettelumakohdassa tarkoitetut oikeudelliset neuvonannot ovat niitä, jotka on laadittu toimielimien oikeudellisten yksikköjen seuraamien oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä, olisi edellyttänyt, että lainsäätäjä ilmaisee sen erityisesti ilmoittamalla esimerkiksi, että tarkoitettu suoja koskee ”oikeudenkäyntimenettelyjä ja erityisesti oikeudellisia neuvonantoja”. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.
- 60 On totta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia yleisön oikeuteen saada tietoja asiakirjoista täytyy tulkita ja soveltaa suppeasti siten, ettei estetä sen pääperiaatteen soveltamista, jonka mukaan yleisölle on annettava mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielimien hallussa oleviin asiakirjoihin (ks. vastaavasti päätöstä 94/90 koskien asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999, Kok. 1999, s. II-3217, 39 kohta ja asia T-191/99, Petrie ym. v. komissio, tuomio 11.12.2001, Kok. 2001, s. II-3677, 66 kohta).

- 61 Oikeuskäytännössä ilmaistu periaate ei kuitenkaan sovellu kuin poikkeuksen ulottuvuuden määrittämiseen siinä tapauksessa, että poikkeuksesta olisi tehtävissä useita erilaisia tulkintoja. Tässä tapauksessa ilmaisu ”oikeudellinen neuvonanto” ei itsessään sisällä mitään tulkintavaikeuksia, joten ei ole syytä otaksua, että siinä tarkoitetaan ainoastaan oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laadittuja oikeudellisia neuvonantoja. Lisäksi kantajan ehdottamasta vastakkaisesta tulkinnasta olisi seurauksena se, että maininta oikeudellisista neuvonannoista asetuksessa N:o 1049/2001 ilmoitettujen poikkeusten joukossa menettäisi käytännön merkityksen.
- 62 Näin ollen ilmaisu ”oikeudelliset neuvonannot” täytyy ymmärtää sillä tavalla, että yleisen edun suoja voi estää neuvoston oikeudellisen yksikön oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä mutta myös kaikissa muissa tarkoituksissa laatimien asiakirjojen sisällön paljastamisen.
- 63 Sitä paitsi päätöksessä 94/90 tarkoitettujen tuomioistuinkäsittelyjen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että tämä käsite kattaa ei pelkästään jätetyt kirjelmät tai asiakirjat taikka vireillä olevien asioiden oikeudenkäyntejä varten tehtyyn selvittämistyöhön liittyvät sisäiset asiakirjat, vaan myös kyseisen pääosaston ja oikeudellisen yksikön tai asianajotoimiston välisen asiaan liittyvän kirjeenvaihdon (em. asia Interporc v. komissio, tuomion 41 kohta).
- 64 Koska siis ilmausta ”tuomioistuinkäsittelyt” on jo tulkittu tapauksissa, joissa on ollut kyse yleisön oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin, täytyy katsoa, että tämä päätöksen 94/90 tulkinnan yhteydessä esiin tuotu määritelmä on asianmukainen asetuksen N:o 1049/2001 yhteydessä.
- 65 Koska oikeudenkäyntimenettelyjen yhteydessä laaditut oikeudelliset lausunnot kuuluvat jo nyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuun tuomioistuinkäsittelyjen suojaan koskevan poikkeuksen

piiriin, nimenomaisella maininnalla oikeudellisista neuvonannoista poikkeuksien joukossa on välttämättä eri ulottuvuus kuin sillä poikkeuksella, joka koskee tuomioistuinkäsittelyä.

- 66 Tästä seuraa, että kantaja ei voi perustellusti väittää, että toimielimen lainsäädännölliseen toimintaan liittyvä oikeudellinen neuvonanto, sellainen kuin esillä olevassa asiassa on kyseessä, ei voi kuulua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuja oikeudellisia neuvonantoja koskevan poikkeuksen piiriin.
- 67 Edellä esitetty huomioon ottaen neuvosto on perustellusti nojautunut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan poikkeukseen päättääkseen, pitäisikö sen myöntää kantajalle oikeus tutustua sen oikeudellisen yksikön lausuntoon.
- 68 Toiseksi kantaja väittää, että neuvosto ei ole tutkinut kyseessä olevaa oikeudellista lausuntoa, koska oikeudelliset neuvonannot ovat luonteensa puolesta luottamuksellisia. Kantaja riitauttaa myös sen neuvoston perustelun pätevyden, jonka mukaan neuvoston oikeudellisen yksikön on välttämätöntä säilyttää itsenäisyytensä.
- 69 On todettava, että toimielimen on harkittava jokaisessa tapauksessa, kuuluvatko ne asiakirjat, joiden paljastamista on pyydetty, todella asetuksessa N:o 1049/2001 lueteltujen poikkeusten joukkoon (ks. vastaavasti päätöksen 94/90 osalta yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja Van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000, Kok. 2000, s. I-1, 24 kohta).
- 70 Esillä olevassa tapauksessa on todettava, että kyseinen asiakirja on neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi vahvistaa vähimmäisstandardit turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa.

- 71 Se, että kyseessä oleva asiakirja on oikeudellinen lausunto, ei kuitenkaan yksinään riitä perustelemaan esitetyn poikkeuksen soveltamista. Itse asiassa, kuten edellä on muistutettu, kaikkia asetuksen N:o 1049/2001 mukaiseen toimielimien asiakirjoja koskevaan tiedonsaantioikeuteen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. vastaavasti asia T-20/99, *Denkavit Nederland v. komissio*, tuomio 13.9.2000, Kok. 2000, s. II-3011, 45 kohta).
- 72 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtäväksi jää siis varmistaa, tekikö neuvosto esillä olevassa asiassa harkintavirheen, kun se asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla arvioi, että kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastaminen vahingoittaisi sitä suojaa, jota tämän tyyppinen asiakirja voisi nauttia.
- 73 Perusteluina kieltäytymiselleen paljastaa kyseinen oikeudellinen lausunto kokonaisuudessaan neuvosto esittää riidanalaisessa päätöksessä, että sen oikeudellisen yksikön lausunnot ovat sille tärkeitä välineitä, joiden avulla se voi olla varma toimiensa yhdenmukaisuudesta yhteisön lainsäädännön kanssa ja joiden avulla se voi edistää keskustelua kyseessä olevan asian oikeudellisista näkökohdista. Neuvosto esittää myös, että tällaisesta paljastamisesta voisi olla seurauksena epävarmuus näiden lausuntojen jälkeen hyväksytyjen lainsäädäntötoimien lainmukaisuudesta. Neuvosto viittaa myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotukseen edellä mainitussa asiassa *Espanja vastaan komissio* sekä edellä mainittuun määräykseen *Carlsen ym. vastaan neuvosto* ja edellä mainittuun tuomioon *Ghignone ym. vastaan neuvosto*.
- 74 On totta, että tämä perustelu, joka koskee esille tuotua suojan tarvetta, vaikuttaa koskevan kaikkia neuvoston lainsäädäntötoimiin liittyviä oikeudellisia lausuntoja eikä pelkästään kyseistä oikeudellista lausuntoa. Kuitenkin neuvoston perustelujen yleisluonteisuus on perusteltua sen vuoksi, että ylimääräisten tietojen, jotka viittaisivat erityisesti kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon sisältöön, esiintuominen tekisi tyhjäksi poikkeuksen, johon on vedottu, tarkoituksen.

- 75 Sitä paitsi, vaikka neuvosto on ensin evännyt kantajalta oikeuden tutustua kyseessä olevaan oikeudelliseen lausuntoon, riidanalaisesta päätöksestä käy ilmi, että se on lopulta suostunut paljastamaan vain mainitun lausunnon johdantokappaleen. Tämän johdantokappaleen mukaan kyseinen lausunto sisältää neuvoston oikeudellisen yksikön neuvoja siitä kysymyksestä, mikä on yhteisön toimivalta kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn suhteen.
- 76 Tästä seuraa, että väite, jonka mukaan neuvosto ei olisi tutkinut kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon sisältöä ennen kuin se ilmoitti kantansa riidanalaiseen tiedonsaantipyyntöön, ei ole perusteltu.
- 77 Tämän lausunnon suojan tarpeen, jonka neuvosto toi esiin riidanalaisessa päätöksessä, paikkansapitävyyden osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kyseisen oikeudellisen lausunnon paljastaminen saattaisi julkisiksi neuvoston sisäiset keskustelut siitä kysymyksestä, mikä on yhteisön toimivalta kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn suhteen ja yleisemmin siitä kysymyksestä, onko lainsäädäntötoimi, jota lausunto koskee, laillinen.
- 78 Tällaisen lausunnon paljastaminen olisi siis näiden asiakirjojen erityinen luonne huomioon ottaen omiaan aiheuttamaan epäilyksiä kyseisen lainsäädäntötoimen laillisuudesta.
- 79 Lisäksi täytyy todeta neuvoston katsoneen perustellusti, että sen oikeudellisen yksikön antamat lausunnot, jotka on joko laadittu tämän toimielimen muiden yksiköiden pyynnöstä tai jotka on vähintään osoitettu niille, voivat olla suojan tarpeessa. Tähän liittyen kantaja ei ole selittänyt, missä määrin esillä olevan asian olosuhteissa kyseisen oikeudellisen lausunnon paljastaminen myötävaikuttaisi neuvoston oikeudellisen yksikön suojaamiseen laittomilta ulkopuolisilta vaikutteilta.

- 80 Näin ollen neuvosto ei ole tehnyt harkintavirhettä arvioidessaan, että kyseinen oikeudellinen lausunto oli suojan tarpeessa.
- 81 Kolmanneksi sen väitteen osalta, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan mukainen ylivoimainen yleinen etu oikeuttaisi kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastamisen, kantaja esittää, että neuvosto ei ole varmistanut tällaisen yleisen edun olemassaoloa. Kantaja katsoo tähän liittyen, että läpinäkyvyyden, avoimuuden ja kansanvallan periaatteet tai kansalaisten osallistumista päätöksentekomenettelyyn koskeva periaate ovat sellaisia ylivoimaisia yleisiä etuja, jotka oikeuttavat kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon paljastamisen.
- 82 On kuitenkin todettava, että nämä periaatteet toteutetaan asetuksen N:o 1049/2001 säännöksillä, kuten mainitun asetuksen ensimmäisessä ja toisessa johdantokappaleessa, jotka nimenomaisesti viittaavat avoimuuden ja kansanvallan periaatteisiin sekä periaatteeseen, joka koskee kansalaisten parempia mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyyn, vahvistetaan (ks. edellä 2 kohta).
- 83 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa paljastamaan asiakirjan, mikä vahingoittaa oikeudellisten neuvonantojen suojaa, täytyy siis periaatteessa olla erillinen niistä yllä mainituista periaatteista, jotka ovat mainitun asetuksen taustalla. Mikäli näin ei ole, hakijan täytyy vähintään näyttää toteen, että kyseessä olevan tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen on niin tärkeää, että se ylittää riidanalaisen asiakirjan suojan tarpeen. Esillä olevassa asiassa näin ei kuitenkaan ole.
- 84 Sitä paitsi vaikka olisi mahdollista, että kyseessä oleva toimielin havaitsisi itse sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon, joka voisi oikeuttaa tällaisen asiakirjan paljastamisen, on hakijan, joka aikoo vedota tällaiseen yleiseen etuun, tuotava se pyyntönsä yhteydessä esiin, jotta toimielin ottaisi kantaa tähän kohtaan.

85 Koska esillä olevassa asiassa neuvosto ei ole tehnyt harkintavirhettä arvioidessaan, että kantajan esiin tuomat ylivoimaiset yleiset edut eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne oikeuttaisivat paljastamaan kyseessä olevan oikeudellisen lausunnon, ei neuvostoa voida kritisoida siitä, ettei se ole tuonut esiin muita ylivoimaisia yleisiä etuja.

86 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen on syytä hylätä esillä oleva kanne siltä osin kuin se koskee tutustumisoikeuden epäämistä neuvoston oikeudelliseen lausuntoon.

Prosessinjohtotoimia koskeva pyyntö

87 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei ole syytä hyväksyä kantajan kirjelmässään esittämää pyyntöä prosessinjohtotoimesta, jolla neuvostoa pyydetäisiin toimittamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen kokonaisuudessaan ne asiakirjat, joiden paljastamista on haettu.

88 Siltä osin kuin tämän pyynnön tarkoituksena on saada ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen toimitetuksi lainsäädäntöaloitteita koskevat neljä asiakirjaa, se on jäänyt vaille kohdetta, koska kantaja on saanut tutustua näihin asiakirjoihin.

89 Siltä osin kuin tämän pyynnön tarkoituksena on saada ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen toimitetuksi kyseessä oleva oikeudellinen lausunto, ei ole syytä hyväksyä pyyntöä, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo olevansa riittävän perillä asioista asiakirja-aineiston sisältämien tietojen nojalla.

Oikeudenkäyntikulut

- 90 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Kyseisen työjärjestyksen 87 artiklan 6 kohdassa määrätään, että jos lausunnon antaminen asiassa raukeaa, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää oikeudenkäyntikuluista harkintansa mukaan.
- 91 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä todennut, kanne on jäänyt kohdetta vaille siltä osin kuin kanne koskee sitä, että on evätty oikeus tutustua lainsäädäntöaloitteisiin liittyviin neljään neuvoston asiakirjaan kokonaisuudessaan (asiakirjat nro 12616/02, nro 12616/02 COR 1, nro 12903/02 ja nro 12619/02).
- 92 Neuvosto on myöntänyt kirjelmässään, että asiakirjat nro 12616/02 ja nro 12616/02 COR 1 olisi pitänyt antaa kantajan nähtäväksi ennen esillä olevan kanteen nostamista. Näin ollen neuvoston käytös on vaikuttanut oikeusriidan syntyyn näiden kahden asiakirjan osalta ja on aiheuttanut kantajalle turhia kuluja.
- 93 Asiakirjojen nro 12619/02 ja nro 12903/02 osalta on todettava, että neuvosto päätti lopulta esillä olevan kanteen nostamisen jälkeen antaa ne kantajan nähtäväksi, vaikka niitä lainsäädäntötoimia, joita asiakirjat koskevat, ei vielä ollut hyväksytty, selittämättä syitä tälle kannan vaihtamiselle.

- 94 Neuvoston on vastattava puolesta niistä oikeudenkäyntikuluista, joita sille on kanteen johdosta aiheutunut, sekä korvattava puolet kantajan oikeudenkäyntikuluista.
- 95 Lisäksi on niin, että koska kantajan kanne on hylätty siltä osin kuin se koski sitä, että on evätty oikeus tutustua neuvoston oikeudelliseen lausuntoon, on syytä velvoittaa se vastaamaan puolesta niistä oikeudenkäyntikuluista, joita sille on kanteen johdosta aiheutunut, sekä korvaamaan puolet neuvoston oikeudenkäyntikuluista.
- 96 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

**YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (viides jaosto)**

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään siltä osin kuin se koskee sitä, että on evätty oikeus tutustua neuvoston oikeudelliseen lausuntoon.**

- 2) Lausunnon antaminen muilta osin raukeaa.

- 3) Kantaja ja neuvosto vastaavat kumpikin puolesta niistä oikeudenkäyntikuluista, joita kanteesta on aiheutunut.

- 4) Väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä marraskuuta 2004.

H. Jung

kirjaaja

P. Lindh

viidennen jaoston puheenjohtaja