

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN
TUOMIO (neljäs jaosto)
6 päivänä huhtikuuta 2000 *

Asiassa T-188/98,

Aldo Kuijer, Utrecht (Alankomaat), edustajinaan asianajajat O. W. Brouwer ja F. P. Louis, Bryssel, joita avustaa Utrechtin yliopiston professori D. Curtin, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto M. Loesch, 11 rue Goethe,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat M. Bauer ja M. Bishop, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja A. Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa kantaja vaatii kumoamaan 28.9.1998 tehdyn neuvoston päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna 18.5.1999 tehdyllä päätöksellä, jolla neuvosto kieltäytyi luovuttamasta kantajalle tiettyjä asiakirjoja,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. M. Moura Ramos sekä tuomarit V. Tiili ja P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.10.1999 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Sovellettavat oikeussäännökset

1 Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytäntesäännöt (EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytäntesäännöt), joilla vahvistetaan ne periaatteet, jotka koskevat oikeutta saada tietoja niiden hallussa olevista asiakirjoista. Käytäntesäännöissä

määrätään muun muassa seuraavasta periaatteesta: ”Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista.”

- 2 Käytännesäännöissä määrätään lisäksi seuraavasti: ”Komissio ja neuvosto toteuttavat kumpikin osaltaan näiden periaatteiden soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet 1 päivään tammikuuta 1994 mennessä”.
- 3 Täyttääkseen tämän velvollisuuden neuvosto teki 20 päivänä joulukuuta 1993 päätöksen 93/731/EY yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin (EYVL L 340, s. 43).
- 4 Päätöksen 93/731/EY 1 artiklassa määrätään seuraavasti:

”1. Yleisöllä on oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin tässä päätöksessä määrättyin edellytyksin.

2. ’Neuvoston asiakirjalla’ tarkoitetaan käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa tekstiä, joka sisältää olemassa olevaa tietoa ja joka on neuvoston hallussa, jollei 2 artiklan 2 kohdasta muuta johdu.”

5 Päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavasti:

”Neuvoston asiakirjaa ei luovuteta, jos siinä olevien tietojen ilmaisemisesta voi aiheutua haittaa:

— julkisen edun turvaamiselle (yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, vakaa rahan arvo, asian käsittely tuomioistuimessa, tarkastus tai tutkinta),

— — —.”

6 Päätöksen 93/731/EY 5 artiklassa määrätään seuraavasti:

”Pääsihteeri vastaa neuvoston nimissä neuvoston asiakirjoja koskeviin pyyntöihin, lukuun ottamatta 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tapauksia, joissa neuvosto vastaa itse.”

7 Päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 1 ja 3 kohdassa määrätään seuraavasti:

”1. Pääsihteeristön asianomaiset yksiköt ilmoittavat pyynnön esittäjälle kirjallisesti kuukauden kuluessa sen esittämisestä joko siitä, että pyyntöön on suostuttu, tai siitä, että toimielimelle ehdotetaan pyynnöstä kieltäytymistä. Jälkimmäisessä

tapauksessa ilmoitetaan myös päätöksen syistä ja siitä, että pyynnön esittäjällä on kuukausi aikaa pyytää asian käsittelemistä uudelleen kannan muuttamiseksi; jos uutta pyyntöä ei esitetä, pyynnön esittäjän katsotaan peruuttaneen alkuperäisen pyyntönsä.

— —

3. Päätös kieltäytyä asiakirjan luovuttamisesta, joka on tehtävä kuukauden kuluessa siitä, kun pyyntö asian uudelleen käsittelemisestä esitettiin, on perusteltava — —.”

Asian taustalla olevat tosiseikat

- 8 Kantaja on turvapaikkoihin ja siirtolaisuuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä tutkiva yliopiston tutkija-opettaja.
- 9 Kantaja pyysi 3.7.1998 päivätyssä neuvoston pääsihteerille osoitetussa kirjeessä saada tutustua turvapaikka-asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskuksen (jäljempänä CIREA) toimintaan liittyviin tiettyihin asiakirjoihin. Pyyntö käsitti seuraavat asiakirjat:

— CIREA:n laatimat tai sen kanssa yhteistyössä laaditut saatavissa olevat yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) liittyvät yleiset kerto-

mukset, selvitykset tai arviot vuosilta 1994—1997 ja vuodelta 1998, jotka koskevat sellaisten kolmansien maiden tai alueiden tilannetta, joista useat turvapaikanhakijat ovat peräisin tai joissa he asuvat, etenkin pyynnössä luetteltujen 28 maan osalta (jäljempänä CIREA:n kertomukset);

— CIREA:lle luovutetut kertomukset, jotka on laadittu kolmansiin maihin yhteisesti tehtyjen tai jäsenvaltioiden tekemien tarkastusmatkojen perusteella (jäljempänä CIREA:n lukuun laaditut asiakirjat);

— CIREA:n laatima tai sen kanssa yhteistyössä laadittu luettelo niistä jäsenvaltioiden yhteyshenkilöistä, jotka käsittelevät turvapaikkahakemuksia (jäljempänä yhteyshenkilöluettelo), kaikkine myöhempine muutoksineen.

10 Pääsihteeri vastasi kantajalle 28.7.1998 päivätyllä kirjeellä, että CIREA:n kertomukset oli laadittu vuosien 1994 ja 1998 välisenä aikana alkuperämaahansa palanneiden turvapaikanhakijoiden olosuhteiden perusteella seuraavien maiden osalta: Albania, Angola, Sri Lanka, Bulgaria, Turkki, Kiina, Zaïre, Nigeria ja Vietnam. Hän hylkäsi kuitenkin päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan perusteella pyynnön saada tutustua näihin asiakirjoihin ja yhteyshenkilöluetteloon. CIREA:n lukuun laadittujen kertomusten osalta pääsihteeri ilmoitti kantajalle, ettei tällaisia asiakirjoja ollut olemassa.

11 Kantaja esitti 25.8.1998 päivätyllä kirjeellä päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 1 kohdan nojalla uudistetun pyynnön. CIREA:n kertomusten osalta hän ilmoitti ihmettelevänsä, että ”neuvosto aikoo pitää luottamuksellisina myös Nigerian, Iranin ja Irakin kaltaisia maita koskevat kertomukset, vaikka unionin suhteet

näihin maihin eivät ole hyvät”. CIREA:n lukuun laadittujen kertomusten osalta kantaja täsmensi muun muassa ne syyt, joiden perusteella hän katsoi, että pääsihteerin väite siitä, ettei näitä asiakirjoja ollut olemassa, ei pitänyt paikkaansa. Hän riitautti päätöksen myös yhteyshenkilöluetteloa koskevalta osalta.

- 12 Pääsihteerin lähetti 28.9.1998 päivätyllä kirjeellä kantajalle neuvoston päätöksen, jolla uudistettu pyyntö oli hylätty (jäljempänä riidanalainen päätös). Kirje on seuraavan sisältöinen:

”Neuvosto on asian huolellisesti tutkittuaan päättänyt vahvistaa [pääsihteerin tekemän] 28.7.1998 päivätyllä kirjeellä tehdyn päätöksen, joka koskee [CIREA:n kertomuksiin ja yhteyshenkilöluetteloon] liittyviä hakemuksia. Neuvosto on asiakirjat tutkittuaan päättänyt olla julkistamatta niitä seuraavista syistä:

a) [asiakirjan numero]: Neuvoston pääsihteeristön CIREA:lle osoittama lähete: yhteisön tarkastusmatkojen päälliköiden kertomus [tietyissä maassa] turvapaikkaa hakevien ja tähän [samaa maahan] palaavien olosuhteista. Tähän kertomukseen sisältyy Euroopan unionin jäsenvaltioiden näissä maissa suorittamien tarkastusmatkojen päälliköiden antamia [kyseisen maan] poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä hyvin arkaluonteisia tietoja. Neuvosto katsoo, että näiden tietojen julkistamisella voidaan aiheuttaa haittaa Euroopan unionin ja [näiden maiden] välisille suhteille. Tästä syystä neuvosto on päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan (kansainväliset suhteet) nojalla päättänyt, ettei se voi luovuttaa kantajalle tätä asiakirjaa.

— —

b) CIREA:n [yhteyshenkilö]luettelo niistä henkilöistä, jotka käsittelevät turvapaikka-asioita: pääsihteeri ei ole löytänyt sellaista neuvoston erityistä asiakirjaa, jossa olisi [tällainen] luettelo — —

Neuvosto jatkaa asian selvittämistä löytääkseen ne asiakirjat (vuodesta 1994 lähtien), joihin sisältyy CIREA:n lukuun laadittuja kertomuksia — — Hakijalle ilmoitetaan aikanaan tämän selvitystyön tuloksista.”

- 13 Kantajalle ilmoitettiin 14.10.1998, että pääsihteeristön toimivaltaisten yksikköjen suorittaman selvitystyön perusteella oli päätetty, että kantajalle luovutettaisiin kymmenen sellaista kertomusta, jotka Tanskan viranomaiset olivat laatineet kolmansissa maissa suoritettujen tarkastusmatkojen perusteella. Hänelle ilmoitettiin myös, ettei hänelle annettaisi tietoja toisten (kirjeessä mainittujen) jäsenvaltioiden CIREA:lle laatimista neljästä muusta asiakirjasta, ja tätä perusteltiin kunkin asiakirjan osalta seuraavasti:

”Pääsihteeristö katsoo, että tähän kertomukseen sisältyvien hyvin yksityiskohtaisten ja arkaluonteisten tietojen julkistamisella voidaan aiheuttaa haittaa Euroopan unionin suhteille [asianomaiseen maahan] ja [tarkastuksen suorittaneen jäsenvaltion] ja tämän maan välisille kahdenvälisille suhteille. Tästä syystä tätä asiakirjaa koskeva tutustumispyyntö hylätään päätöksen [93/731/EY] 4 artiklan 1 kohdan nojalla (kansainväliset suhteet).”

- 14 Pääsihteeristö ilmoitti kantajalle 18.5.1999 päivätyllä kirjeellä neuvoston uudesta vastauksesta 25.8.1998 tehtyyn uudistettuun pyyntöön. Neuvosto ilmoitti tässä

vastauksessa, että yhteyshenkilöluettelo oli olemassa ja sisältyi asiakirjaan 5971/2/98 CIREA 18. Se myönsi näin ollen, että riidanalainen päätös oli tältä osin virheellinen.

- 15 Neuvosto kuitenkin kieltäytyi päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohdan nojalla luovuttamasta kantajalle kyseistä asiakirjaa. Se täsmensi vastaustaan seuraavasti: ”[Kyseinen] asiakirja sisältää luettelon kunkin jäsenvaltion tähän tehtävään asettamista yhteyshenkilöistä, jotka voivat antaa tietoja turvapaikanhakijoista [ja] yhteyshenkilöiden vastuualueeseen kuuluvasta alkuperämaasta [sekä] ilmoittaa toimipaikkansa osoitteen ja suorat puhelin- ja telefaxnumeronsa.” Neuvosto jatkoi todeten, että jäsenvaltioiden tehtäviin kuului päättää, julkistetaanko tämän kaltaisia tietoja ja jos julkistetaan, miltä osin. Se totesi, että jotkin jäsenvaltiot vastustivat julkistamista säilyttääkseen hallintoviranomaistensa toiminnallisen tehokkuuden. Jos neuvosto julkistaisi nämä tiedot, jotka oli annettu sille erityisesti sen vuoksi, että oli haluttu luoda sisäinen yhteyshenkilöverkosto turvapaikka-asioiden yhteistyön ja yhteensovittamisen helpottamiseksi, jäsenvaltiot saattaisivat vast’edes olla antamatta sille tällaisia tietoja. Näin ollen tämän asiakirjan julkistamisella saatetaan aiheuttaa haittaa tiedonvälityksen toimintaan ja turvapaikkaoikeutta sekä siirtolaisuutta koskevaan jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvälle yleisen edun turvaamiselle.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

- 16 Kantaja nosti 4.12.1998 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen jättämällään kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen.
- 17 Kirjallinen käsittely päättyi 28.4.1999 kantajan kieltäytyttyä jättämästä vastinetta.

- 18 Neuvosto ilmoitti 26.5.1999 päivätyllä kirjeellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, että tutkittuaan uudelleen kantajan tekemän yhteyshenkilöluetteloa koskevan hakemuksen se oli päättänyt kieltäytyä luovuttamasta tätä asiakirjaa, ja liitti ohien kantajalle osoitetun 18.5.1999 päivätyyn uuden vastauksen.
- 19 Kantaja esitti 8.7.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kehotuksesta tätä päätöstä koskevat huomautuksensa. Kantaja riitauttaa näissä huomautuksissa tämän uuden päätöksen ja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin prosessiekonomisista syistä ja siitä syystä, että tässä päätöksessä esitetään ainoastaan uudet perustelut kieltäytymiselle, hyväksyy sen, että kantaja muuttaa niitä kanneperusteita, joihin hän on vedonnut perustellessaan riidanalaisen päätöksen kumoamisvaatimusta yhteyshenkilöluettelon osalta.
- 20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (neljäs jaosto) on esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella päättänyt aloittaa suullisen käsittelyn ja kehottanut asianosaisia vastaamaan kirjallisesti tiettyihin kysymyksiin. Neuvosto on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pyynnöstä esittänyt jäljennökset kantajalle luovutetuista Tanskan viranomaisten CIREA:n lukuun laatimista kertomuksista.
- 21 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 14.10.1999 pidetyssä istunnossa.
- 22 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

- 24 Kantaja vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista, koska sillä on hylätty kantajan pyyntö saada tutustua CIREA:n kertomuksiin, CIREA:n lukuun laadittuihin kertomuksiin ja yhteyshenkilöluetteloon. Hän esittää kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan päätöstä 93/731/EY on rikottu, koska asiakirjojen luovuttamisella ei aiheuteta haittaa Euroopan unionin kansainvälisille suhteille, hylkääminen ei perustu näiden asiakirjojen sisällön tosiasialliseen arviointiin ja koska neuvosto on kieltäytynyt antamasta oikeutta tutustua kyseisten asiakirjojen osiin. Toisen kanneperusteen mukaan perusteluvollisuutta on rikottu. Kolmannen kanneperusteen mukaan yhteisön toimielinten asiakirjoja koskevaa yhteisön oikeuden perustavanlaatuista asiakirjajulkisuuden periaatetta on loukattu.
- 25 Lisäksi kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yhteisön toimielinten vilpittömän yhteistoimintavelvoitteen huomioon ottaen määrää neuvoston antamaan tietoja kaikista kyseisistä asiakirjoista siltä varalta, ettei se menettelisi näin vapaaehtoisesti.

- 26 Kuten edellä on jo mainittu, neuvosto teki 18.5.1999 uuden päätöksen vastauksena yhteyshenkilöluetteloja koskevaan uudistettuun pyyntöön. Toimielin on myöntänyt, että riidanalaisessa päätöksessä oli tosiseikkoja koskeva virhe, ja esittänyt hylkäämiselle uudet perustelut. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi 18.5.1999 tehdyllä päätöksellä muutetun riidanalaisen päätöksen laillisuutta ottaen huomioon kannekirjelmässä esitetyt kanneperusteet sellaisina, kuin kantaja on ne esittänyt 8.7.1999 jättämissään huomautuksissa, kantajan vaatimuksen mukaisesti.
- 27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkii ensin perusteluvollisuuden rikkomista koskevan kanneperusteen.

Perusteluvollisuuden rikkomista koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet

- 28 Kantaja katsoo, että riidanalaisen päätöksen perustelut eivät ole EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) eivätkä päätöksen 93/731/EY 7 artiklan 3 kohdassa asetettujen edellytysten mukaisia.
- 29 CIREA:n kertomusten osalta neuvosto on kantajan mukaan ainoastaan todennut, että niihin sisältyy kyseisten maiden poliittista tilannetta koskevia yksityiskohtaisia tietoja, selittämättä, millä tavoin niiden julkistamisella voidaan aiheuttaa haittaa Euroopan unionin suhteille näihin maihin. Kantajalle ei ole ilmoitettu kunkin maan osalta niitä syitä, joiden nojalla asiakirjoja ei voida

luovuttaa eikä hän näin ollen ole kyennyt suojelemaan etujaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuihin tavoin.

- 30 Huolimatta siitä, että kunkin asianomaisen maan tilanne oli erilainen, toimitielin on kunkin kertomuksen osalta antanut ainoastaan lyhyen, samansisältöisen ja samanlaisena toistuvan vastauksen, joka sisältää saman ilmoituksen, yksilöimättä, mitä tietoja kuhunkin asiakirjaan sisältyy ja tarkistamatta, voidaanko näiden tietojen julkistamisella aiheuttaa haittaa yleisen edun turvaamiselle. Asiakirjan luovuttamisesta ei kantajan mukaan koskaan voida kieltäytyä vetoamalla pelkästään siihen ryhmään, johon tämä asiakirja kuuluu.
- 31 CIREA:n lukuun laadittujen kertomusten osalta kantaja väittää, että neuvosto — senkin jälkeen, kun näiden asiakirjojen olemassaolo oli todistettu — vastasi tutustumispyyntöön vain epämääräisesti eikä myöskään yksilöinyt, minkälaisia tietoja niihin sisältyi. Tämä osoittaa, että neuvosto on vain mekaanisesti ja yleisesti arvioinut kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun turvaamista koskevan poikkeuksen soveltamisalaa, toisin kuin oikeuskäytännössä edellytetään. Kantajan on ollut tällaisen vastauksen perusteella mahdotonta arvioida, onko neuvosto soveltanut mainittua poikkeusta oikein.
- 32 Lisäksi kantaja väittää, että jos tutustumispyynnön hylkäämistä perustellaan alkuperäisen hylkäävän päätöksen perusteluista eroavilla ja niihin nähden ristiriitaisilla perusteluilla, tämä muutos on selkeästi ja yksiselitteisesti perusteltava uudistettua pyyntöä koskevassa päätöksessä.
- 33 Neuvosto väittää ensinnäkin, että samojen ilmaisujen käyttäminen kuvattaessa samanlaisia tilanteita ei välttämättä tarkoita sitä, että vastaus olisi laadittu ennalta vakioimuotoisena, vaan tämä käytäntö on perusteltavissa ja jopa välttämätön silloin, kun kyseisillä kertomuksilla on yhteisiä piirteitä.

- 34 Toiseksi neuvosto toteaa, että kantaja on turvapaikka- ja siirtolaisoikeuden alalla toimiva tutkija. Kun otetaan huomioon myös kannekirjelmästä ilmenevät seikat, voidaan perustellusti ajatella, että kantaja tuntee kolmansia maita koskevien yhteisten kertomusten vakiintuneen sisällön. Hänelle ei siis ollut tarpeen yksityiskohtaisesti kuvata sitä, millaisia tietoja näihin kertomuksiin sisältyy.
- 35 Kolmanneksi neuvosto väittää, että ne perustelut, jotka pääsihteerin antamassa alkuperäisessä vastauksessa ja riidanalaisessa päätöksessä esitettiin hylättäessä CIREA:n kertomuksia ja CIREA:n lukuun laadittuja kertomuksia koskeva tutustumispyyntö, eivät ole ristiriitaisia, vaan täysin johdonmukaisia, sillä niissä viitataan näissä kertomuksissa oleviin arkaluonteisiin tietoihin, joiden julkistamisella voidaan aiheuttaa haittaa Euroopan unionin suhteille kolmansiin maihin. Neuvosto vetoaa asiassa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (II), 9.11.1995 annettuun tuomioon (Kok. 1995, s. I-3799, 16 kohta) ja väittää, että riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee sillä tavoitellun päämäärän keskeinen sisältö, joten ne ovat riittävät.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 36 On muistutettava, että yksittäispäätöksiä koskevalla perusteluvollisuudella on kaksi tavoitetta: antaa asianomaisille tieto toteutettujen toimenpiteiden perusteluista, jotta he voisivat puolustaa oikeuksiaan, ja antaa yhteisöjen tuomioistuimille mahdollisuus valvoa päätöksen laillisuutta (ks. muun muassa asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 15 kohta ja asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok. 1997, s. II-313, 66 kohta). Tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut nämä vaatimukset, on päätöksen sanamuodon lisäksi otettava huomioon myös asiayhteys ja kaikki kyseistä alaa koskevat oikeussäännöt (asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta).

- 37 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että neuvostolla on velvollisuus tutkia jokaisen tutustumispyynnön kohteena olevan asiakirjan osalta, voiko sen julkistamisesta neuvoston käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen todella aiheutua haittaa ensimmäisessä poikkeusryhmässä turvatus yleisen edun jollekin aspektille (asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2289, 112 kohta).
- 38 Tästä seuraa, että neuvoston on päätöksensä perusteluissa osoitettava, että se on todellisuudessa tutkinut kyseiset asiakirjat.
- 39 Neuvosto väittää tältä osin, että CIREA:n kertomukset ja CIREA:n lukuun laaditut kertomukset kuuluvat kaikki samaan ryhmään, koska niillä on yhteisiä piirteitä. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Nämä kertomukset sisältävät nimittäin vuosien 1994 ja 1998 välisiin ajanjaksoihin liittyviä tietoja, jotka koskevat hyvinkin erilaisia maita, kuten Zairea ja Kiinaa, joihin Euroopan unionilla on hyvin vaihtelevat diplomaattisuhteet.
- 40 Lisäksi tutkittaessa kantajalle luovutettuja Tanskan viranomaisten CIREA:n lukuun laatimia kertomuksia, havaitaan, että näissä asiakirjoissa olevat tiedot eroavat toisistaan huomattavasti paitsi luonteensa (poliittista ja taloudellista järjestelmää, oikeusturva- ja maanpuolustusjärjestelmää, ihmisoikeustilannetta, klaanien tai vähemmistöjen välisiä suhteita ja yleistä turvallisuutta koskevat kuvaukset), myös arkaluonteisuutensa puolesta.
- 41 Riidanalaisen päätöksen perusteluista, joissa neuvosto on ainoastaan todennut, että kertomuksiin sisältyy sellaisia arkaluonteisia tietoja, joiden julkistamisella voidaan aiheuttaa haittaa Euroopan unionin suhteille kolmansiin maihin (ks.

edellä 15 kohta), ei ilmene, että se olisi edes pintapuolisesti tai samansisältöiset asiakirjat ryhmitellen tutkinut jokaisen asiakirjan.

42 Asiakirjoista käy lisäksi ilmi, että tutustumispyyntö on hylätty CIREA:n lukuun laaditun neljän muun kertomuksen osalta, vaikka ne neuvoston mukaan olivat samansisältöisiä kuin edellä mainitut Tanskan viranomaisten laatimat kymmenen kertomusta. Neuvosto ei tätä päätöstä tehdessään ole esittänyt sellaisia perusteluja, joiden nojalla kantaja olisi voinut ymmärtää ne syyt, joiden vuoksi näiden neljän kertomuksen julkistaminen voisi vaikuttaa eri tavalla Euroopan unionin diplomaattisuhteisiin.

43 Näin ollen ja vaikka neuvosto toteaa, että se oli todellisuudessa tutkinut jokaisen pyydetyn asiakirjan, tämä tutkiminen ei ilmene riidanalaisen päätöksen perusteluista.

44 Jos pyynnön hylkääminen vahvistetaan vastauksessa samoilla perusteilla, perustelujen riittävyttä on tutkittava ottaen huomioon toimielimen ja hakijan välinen yhteydenpito kokonaisuudessaan sekä ne asiakirjojen luonteeseen ja sisältöön liittyvät tiedot, jotka olivat hakijan käytettävissä.

45 Vaikka ne olosuhteet, joissa päätös tehdään, voivat vähentää toimielimelle kuuluvaa perusteluvollisuutta, ne voivat erityistilanteessa myös lisätä sitä.

46 Näin on silloin, kun kantaja asiakirjajulkisuuteen liittyvässä menettelyssä esittää seikkoja, joiden nojalla ensimmäinen kieltäytyminen voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Perusteluvollisuudesta seuraa, että toimielimellä on tällöin velvolli-

suus vastata uudistettuun pyyntöön esittämällä ne syyt, joiden vuoksi nämä seikat eivät ole sellaisia, että se voisi muuttaa kantaansa. Jollei näin menetellä, hakija ei kykene ymmärtämään, miksi uudistettuun pyyntöön vastannut toimielin on perustanut hylkäämisen samoihin syihin.

- 47 Nyt esillä olevassa asiassa kantaja on uudistetussa pyynnössään esittänyt CIREA:n kertomusten osalta ne perustelut, joiden nojalla hän oli alkanut epäillä, että neuvoston pääsihteerin ilmaisema näiden asiakirjojen julkistamista koskeva huoli oli perusteeton. Neuvosto ei kuitenkaan riidanalaisessa päätöksessä ole millään tavoin pyrkinyt osoittamaan, että nämä perustelut ovat virheellisiä tai vakuuttamaan kantajaa siitä, että hylkäävän päätöksen vahvistaminen oli perusteltua.
- 48 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei täytä EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa perusteluvelvollisuudelle asetettuja edellytyksiä, minkä vuoksi se on kumottava.

Kanneperuste, jonka mukaan päätöstä 93/731/EY on rikottu, koska neuvosto ei ole antanut oikeutta tutustua asiakirjojen osiin

Asianosaisten väitteet

- 49 Kantaja väittää, että neuvosto on loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska se ei ole antanut kantajalle oikeutta tutustua asiakirjojen osiin. Jos tiettyjen kerto-

musten julkistamisella saatettiin vaarantaa yleisen edun turvaaminen, neuvoston olisi ollut annettava tutustumisoikeus ainakin niihin kertomusten osiin, jotka eivät kuulu poikkeuksen soveltamisalaan. Tällainen ratkaisu on välttämätön turvattaessa yleisön mahdollisimman laaja tutustumisoikeus neuvoston asiakirjoihin.

- 50 Neuvosto olisi voinut yhteyshenkilöluettelon osalta turvata kantajan tutustumisoikeuden vaarantamatta jäsenvaltioiden viranomaisten välisen turva-
paikkaoikeudellisten tietojen välitysverkoston asianmukaista toimintaa
menettelemällä yksinkertaisesti siten, että se olisi poistanut suorat puhelinnumerot ja sähköpostiosoitteet.
- 51 Neuvosto toteaa, ettei osittaista tutustumisoikeutta voida antaa. Ensinnäkin se katsoo, että sen päätös on päätöksen 93/731/EY sanamuodon ja tavoitteiden mukainen. Tässä päätöksessä mainitaan oikeus saada tietoja neuvoston "asiakirjoista" eikä neuvoston hallussa olevista tiedoista. Toisaalta tällä päätöksellä pyritään neuvoston mukaan turvaamaan yleisön oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin eikä niiden sisältämiin yksittäisiin tietoihin.
- 52 Toiseksi neuvosto vetoaa kantajan pyytämien asiakirjojen erityispiirteisiin. Neuvosto ei voi osittain luovuttaa näitä asiakirjoja, koska on vaikeaa määrittää ne osat, jotka eivät ole omiaan vaarantamaan suhteita tiettyihin kolmansiiin maihin. Tämä vaara voidaan varmasti välttää ainoastaan siten, että asianomaista maata pyydetään ilmoittamaan käsityksensä asiasta, millä selvästi vaarannetaan niitä etuja, joita neuvoston on suojeltava.

- 53 Yhteyshenkilöluettelon osalta neuvosto täsmentää, että jos asiakirjassa on useista jäsenvaltioista peräisin olevia tietoja, menettelyllä, jossa tutustumisoikeus annettaisiin ainoastaan tiettyjen jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, asetettaisiin muut jäsenvaltiot yleisen mielipiteen vastaiseen tilanteeseen.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 54 Aluksi on syytä muistuttaa, että kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo todennut, päätöksen 93/731/EY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava tiedonsaantioikeutta koskevan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen valossa. Tästä seuraa, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, onko pyynnön esittäjälle mahdollista antaa tilaisuutta tutustua niihin asiakirjojen osiin, joita edellä mainitut poikkeukset eivät kata (ks. asia T-14/98, Hautala v. neuvosto, tuomio 19.7.1999, 87 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).
- 55 Lisäksi sellaisissa erityistapauksissa, joissa neuvostolle aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä, neuvosto voi suhteellisuusperiaatteen nojalla punnita yhtäältä yleisön intressiä siihen, että se saa tutustua yksittäisiin asiakirjan osiin, ja toisaalta tästä neuvostolle aiheutuvaan työtaakkaa. Neuvosto voisi tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset (em. asia Hautala v. neuvosto, tuomion 86 kohta).
- 56 Neuvostolla on joka tapauksessa, kuten edellä 37 kohdassa on jo todettu, velvollisuus konkreettisesti arvioida sitä haitan vaaraa, joka pyynnön kohteena

olevien asiakirjojen julkistamisella voi olla yleiselle edulle. Näin ollen näissä asiakirjoissa olevien arkaluonteisten osien poistaminen ei välttämättä aiheuta tälle toimielimelle sietämätöntä työtaakkaa.

- 57 Neuvoston väitettä, joka liittyy kantajan pyytämien kertomusten tunnusomaisiin piirteisiin ja siihen vaikeuteen, joka nyt esillä olevassa asiassa on määritettäessä, mitä asiakirjojen osia edellä mainitut poikkeukset eivät kata, ei voida hyväksyä. Kantajalle luovutetuista Tanskan viranomaisten CIREA:n lukuun laatimista kertomuksista näet ilmenee, että suuri osa niiden sisältämistä tiedoista on kuvauksia ja tosiseikkoihin liittyviä toteamuksia, jotka eivät selvästikään kuulu mainitun poikkeuksen soveltamisalaan.
- 58 Yhteyshenkilöluettelon osalta on syytä todeta kantajan nimenomaisesti todenneen neuvoston 18.5.1999 päivättyä vastausta koskevissa huomautuksissaan, ettei hän halua tutustua kyseiseen luetteloon merkittyjen henkilöiden puhelinnumeroihin eikä sähköpostiosoitteisiin.
- 59 Sen perustelun osalta, jonka mukaan menettelyllä, jossa tutustumisoikeus annettaisiin vain tiettyjen jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, asetettaisiin muut jäsenvaltiot yleisen mielipiteen vastaiseen tilanteeseen, riittää kun todetaan, ettei neuvosto ole osoittanut, miltä osin tällainen menettely kuuluu päätöksen 93/731/EY 4 artiklassa määrättyjen poikkeusten soveltamisalaan.

- 60 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että neuvosto on kieltäytyessään antamasta hakijalle oikeutta tutustua tämän pyytämien asiakirjojen sellaisiin osiin, joita yleisen edun turvaamiseksi määrätty poikkeukset eivät kata, soveltanut mainittua poikkeusta suhteettomalla tavalla.
- 61 Näin ollen riidanalainen päätös on syytä kumota ilman, että asiakirjajulkisuutta koskevan perustavanlaatuisen periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen perusteltavuudesta on tarpeen lausua.
- 62 Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kantajan vaatimusten hyväksymiselle ja koko riidanalaisen päätöksen kumoamiselle on olemassa riittävät perusteet, se ei pidä tarpeellisena pyytää neuvostoa toimittamaan sille kyseisiä asiakirjoja.

Oikeudenkäyntikulut

- 63 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian ja koska kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, vastaaja on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Kumotaan 28.9.1998 tehty neuvoston päätös, sellaisena kuin se on muutettuna 18.5.1999 tehdyllä päätöksellä, jolla neuvosto kieltäytyi luovuttamasta kantajalle tiettyjä turvapaikka-asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskuksen laatimia kertomuksia ja tiettyjä yhteisillä tarkastusmatkoilla laadittuja tai jäsenvaltioiden laatimia ja viimeksi mainitulle toimitettuja kertomuksia sekä jäsenvaltioissa turvapaikkahakemuksia käsitteleviä henkilöitä koskevaa yhteyshenkilöluettelo.
- 2) Neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, minkä lisäksi se veloitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä huhtikuuta 2000.

H. Jung

V. Tiili

kirjaaja

jaoston puheenjohtaja