Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
13 päivänä helmikuuta 2014[1]

Asia C-350/12 P

Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Sophie in 't Veld

Muutoksenhaku — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Poikkeukset — Kansainväliset suhteet — Oikeudellinen neuvonanto — Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, joka koskee Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisten neuvottelujen aloittamista sellaisen kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi, joka koskee rahaliikenteen sanomanvälitystietojen antamista Yhdysvaltain valtiovarainministeriön käyttöön terrorismin ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi — Täysimääräisen tutustumisoikeuden epääminen

1. Tässä valituksessa on kyse siitä, miten tulkitaan kahta niistä poikkeuksista, joita voidaan tehdä periaatteeseen, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti.[2] Käsiteltävässä asiassa neuvosto hakee muutosta unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon,[3] jolla kumottiin osittain 23.10.2009 tehty neuvoston päätös (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla hylättiin Sophie in 't Veldin tekemä pyyntö saada tutustua neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon, joka koskee komission suositusta neuvostolle valtuutuksen antamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisten neuvottelujen aloittamiseen sellaisen kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi, joka koskee rahaliikenteen sanomanvälitystietojen antamista Yhdysvaltain valtiovarainministeriön käyttöön terrorismin ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jäljempänä asiakirja nro 11897/09).[4] Poikkeukset, joihin neuvosto vetosi, olivat se, että ilmaiseminen vahingoittaisi sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee kansainvälisiä suhteita, ja että neuvoston oikeudellisen yksikön tässä yhteydessä antama oikeudellinen lausunto oli suojattu asiakirja.

2. Käsiteltävässä asiassa on tuotu esiin kaksi pääasiallista kysymystä: sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin asianmukaista valvonnan tasoa tarkastellessaan kyseistä päätöstä, ja kun otetaan huomioon, että neuvoston päätöksen osa, jolla evättiin oikeus tutustua asiakirjaan sillä perusteella, että sen ilmaiseminen vahingoittaisi sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee oikeudellista neuvonantoa,

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

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

3 — Asia T-529/09, In 't Veld v. neuvosto, tuomio 4.5.2012, jäljempänä valituksenalainen tuomio.

4 — Yhdysvaltain valtionvarainministeriön kehittämän Terrorist Finance Tracking Programmen mukaisesti (terrorismin rahoituksen seurantaohjelma, jäljempänä TFTP) Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunicationin (SWIFT) edellytetään Amerikan yhdysvalloissa toimittavan valtiovarainministeriölle rahaliikenteen sanomanvälitystietoja, jotka ovat peräisin sen rahaliikenteen sanomanlähetysverkosta ja jotka SWIFT säilyttää Yhdysvalloissa sijaitsevassa tietokannassa. Näistä tiedoista suuri osa on peräisin Euroopan unionin jäsenvaltioista. SWIFT on Belgian lainsäädännön mukaan perustettu yksityinen yritys, joka tarjoaa maailmanlaajuisia rahaliikenteen sanomanvälityspalveluja, jotka helpottavat rahoituslaitosten välisiä kansainvälisiä ja muita rahansiirtoja. Sanomiin sisältyy maksajan ja maksun saajan nimen ja osoitteen kaltaisia henkilötietoja.

toimiko unionin yleinen tuomioistuin virheellisesti käsitellessään kansainvälisestä sopimuksesta neuvottelemista ja sen tekemistä vastaavalla tavalla kuin toimielimen lainsäädäntötoimintaa, mikä merkitsisi, että se sovelsi virheellisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antamaa tuomiota. [5]

Unionin oikeus

Perussopimukset

3. Avoimuuden periaate tunnustetaan vakiintuneesti unionin oikeudessa. Riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana EU-sopimuksen 1 artiklassa jo viitattiin siihen, että päätökset tehdään ”mahdollisimman avoimesti”. [6]

4. Perusoikeuskirjan [7] 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Perusoikeuskirjan 42 artiklassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin.

Asetus

5. Seuraavat asetuksen johdanto-osan perustelukappaleet ovat asian kannalta merkityksellisiä:

”(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 legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

– –

(4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY:n perustamissopimuksen 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.

5 — Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723).

6 — EU-sopimuksen 1 artiklan toinen kohta on 1.1.2009 alkaen seuraavanlainen: ”Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.” Ks. myös EU-sopimuksen demokratiaa koskeva 10 artikla (erityisesti 10 artiklan 3 kohta, joka heijastaa 1 artiklan toista kohtaa) ja SEUT 15 artikla, joka koskee hyvää hallintotapaa, julkisuutta, avoimuutta ja oikeutta tutustua asiakirjoihin.

7 — Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2007, C 303, s. 1; jäljempänä perusoikeuskirja). Riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana perusoikeuskirjalla ei vielä ollut perussopimuksen asemaa.

(7) EU-sopimuksen 28 artiklan 1 kohdan ja 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti tutustumisoikeus koskee myös asiakirjoja, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Kunkin toimielimen olisi kunnioitettava turvallisuussääntöjään.

– –

(11) Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. 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.

– –"

6. Asetuksen tarkoituksiin kuuluu "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, jäljempänä 'toimielimet', asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin". [8]

7. Asetuksen 2 artiklan otsikko on "Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala", ja siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

– –

3. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.

– –"

8. Poikkeukset, joita sovelletaan oikeuteen saada tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, luetellaan asetuksen 4 artiklassa, jossa säädetään tämän asian kannalta merkityksellisin osin (4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta ja 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta) seuraavaa:

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

(a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee

– –

— kansainvälisiä suhteita;

8 — Asetuksen 1 artiklan a alakohta.

– –

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

– –

— tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa,

– –

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista."

9. Asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.

Riidanalainen päätös ja sen tausta

10. Valituksenalaisen tuomion 1–8 kohdassa kuvataan riidanalaisen päätöksen koko tausta.

11. Parlamentin jäsen Sophie in 't Veld pyysi saada tutustua asiakirjaan nro 11897/09. Neuvosto ilmoitti asetuksessa säädettyjen menettelyjen mukaisesti in 't Veldille, että se antaisi tälle luvan tutustua asiakirjaan osittain, mutta kieltäytyi antamasta oikeutta tutustua siihen täysimääräisesti vedoten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyihin poikkeuksiin.

12. Neuvosto totesi ensin, että "asiakirjan [nro 11897/09] sisältämien tietojen ilmaiseminen paljastaisi yleisölle suunnitellun sopimuksen tiettyjä määräyksiä koskevia tietoja – – ja vaikuttaisi täten negatiivisesti [unionin] neuvotteluasemaan sekä vahingoittaisi lisäksi käynnissä olevien neuvottelujen luottamuksellista ilmapiiriä". Neuvosto lisäsi, että "asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen paljastaisi toiselle osapuolelle – – seikkoja, jotka liittyvät siihen kantaan, jonka [unioni] omaksuu neuvotteluissa, ja joita voitaisiin – siltä osin kuin oikeudellinen lausunto on kriittinen – käyttää hyväksi [unionin] neuvotteluasemaa heikentävällä tavalla" (riidanalaisen päätöksen 6 kohta).

13. Neuvosto totesi toisaalta, että asiakirja nro 11897/09 sisältää "oikeudellisen lausunnon, joka liittyy sopimuksen tekemisen oikeudelliseen perustaan sekä [unionin] ja Euroopan yhteisön toimivaltaan tehdä sopimus"ja että "toimielimet ovat olleet erimielisiä tästä arkaluonteisesta aiheesta, joka vaikuttaa Euroopan parlamentin toimivaltaan tehdä sopimus". Näissä olosuhteissa "pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi oikeudellisen neuvonannon suojaa, koska sen myötä oikeudellisen yksikön sisäinen lausunto, joka on tarkoitettu vain neuvoston jäsenille suunnitellusta sopimuksesta neuvoston sisällä käytäviä alustavia keskusteluja varten, tulisi julkiseksi"(riidanalaisen päätöksen 10 kohta). Lisäksi neuvosto "katsoi, että kansainvälistä sopimusta – – koskevaan hankkeeseen liittyvän sisäisen oikeudellisen lausunnon suoja on tärkeämpi kuin ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu" (riidanalaisen päätöksen 15 kohta).

14. Lopulta neuvosto antoi asetuksen 4 artiklan 6 kohdan nojalla "luvan tutustua osittain – – asiakirjan sivulla 1 olevaan johdantoon, asiakirjan 1–4 kohtaan sekä 5 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jotka eivät kuulu[neet] asetuksessa [N:o] 1049/2001 tarkoitettujen poikkeusten alaan" (riidanalaisen päätöksen 16 kohta). [9]

Oikeudenkäynti unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

15. In 't Veld nosti 31.12.2009 kanteen, jossa hän vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista ja oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Euroopan komissio oli oikeudenkäynnissä väliintulijana tukemassa neuvoston vaatimuksia ja vaati kanteen hylkäämistä. Unionin yleisen tuomioistuimen määräyksestä neuvosto esitti asiakirjan nro 11897/09 tuomioistuimelle. Asiakirjaa ei luovutettu in 't Veldille eikä komissiolle.

16. Unionin yleinen tuomioistuin päätti, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä kieltäydytään asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan, 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan ja 4 artiklan 6 kohdan vastaisesti myöntämästä oikeutta tutustua pyydetyn asiakirjan muihin osiin, joiden sisältämiä tietoja ei ole ilmaistu, kuin niihin, jotka liittyvät suunnitellun sopimuksen erityiseen sisältöön tai neuvotteluohjeisiin ja jotka voivat paljastaa ne strategiset tavoitteet, joihin unioni pyrkii neuvotteluissa. [10]

17. Unionin yleinen tuomioistuin kuvaa lähestymistapansa valituksenalaisen tuomion 17–22 kohdassa. Ensiksi asetuksen tarkoituksena on antaa yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Toiseksi asetuksen 4 artiklassa säädetyillä poikkeuksilla poiketaan tästä periaatteesta, minkä vuoksi niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Tässä suhteessa ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei riitä oikeuttamaan poikkeuksen soveltamista, ja suojatun edun vahingoittumisen riskin on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen.

18. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valvontansa ulottuvuudesta, että päätös, joka toimielimen on tehtävä, kun se soveltaa tätä säännöstä, on luonteeltaan monitahoinen ja arkaluonteinen ja edellyttää aivan erityistä huolellisuutta, kun otetaan huomioon muun muassa se, että suojattu etu on luonteeltaan erityisen arka ja olennainen, ja se totesi seuraavaa: "Koska tällainen päätös edellyttää laajaa harkintavaltaa, unionin yleisen tuomioistuimen sen suhteen harjoittaman laillisuusvalvonnan on kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin." [11] Unionin yleinen tuomioistuin totesi edelleen seuraavaa: "– – on tutkittava, onko neuvosto näyttänyt, että asiakirjan nro 11897/09 niihin osiin, joiden sisältämiä tietoja ei ole ilmaistu, tutustuminen olisi voinut konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa kyseistä yleistä etua." [12]

Valitus ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

19. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

9 — Parlamentti hylkäsi 11.2.2010 väliaikaisen kansainvälisen sopimuksen, jonka nojalla Yhdysvaltojen viranomaiset saattoivat pyytää sanomaliikennetietoja TFTP:n puitteissa, sillä perusteella, että se ei riittävästi suojannut unionin kansalaisten yksityisyyden suojaan liittyviä oikeuksia. Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen Sopimus rahaliikenteen sanomanvälitystietojen käsittelystä ja siirtämisestä Euroopan unionista Yhdysvaltoihin terrorismin rahoituksen jäljittämisohjelman tarkoituksiin tuli voimaan 1.8.2010 (EUVL L 195, s. 5).

10 — Ks. 39, 57–60 ja 122–125 kohta.

11 — Tuomion 25 kohta.

12 — Tuomion 30 kohta. Esitän jäljempänä ratkaisuehdotukseni asianomaisissa osissa unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn, jonka neuvosto on riitauttanut tässä muutoksenhaussa.

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— ratkaisee valituksessa esiin tuodut asiat lopullisesti sekä

— velvoittaa in ’t Veldin korvaamaan neuvostolle tästä valituksesta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

20. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia. Se esittää valituksensa tueksi kaksi perustetta, jotka koskevat i) asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan ja ii) 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan tulkintaa.

21. Komissio tukee neuvostoa ja katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon asiakirjassa nro 11897/09 käsitellyn aiheen erityistä arkaluonteisuutta.

22. Euroopan parlamentti on väliintulijana unionin tuomioistuimessa ja tukee in ’t Veldin vaatimuksia.

Ensimmäinen valitusperuste: asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittu virheellisesti

23. Neuvosto esittää ensimmäisen valitusperusteen tueksi, että on tehty kaksi oikeudellista virhettä: i) on virheellistä todeta, että erimielisyys oikeudellisen perustan valinnasta ei voi vahingoittaa unionin kansainvälisiä etuja (ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa) ja ii) on sovellettu väärää valvonnan tasoa (ensimmäisen valitusperusteen toinen osa).

Ensimmäinen osa: oikeudellisen perustan valinta

24. Unionin yleinen tuomioistuin aloitti toteamalla, että asiakirja nro 11897/09 voi kuulua neuvoston kansainvälisten suhteiden hoitoon liittyvän toiminnan alaan.[13] Tutkittuaan asiakirjan se totesi, että neuvosto on voinut laillisesti vedota 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla yleisen edun vahingoittumisen riskiin ja kieltäytyä ilmaisemasta pyydetyn asiakirjan niiden osien sisältämiä tietoja, jotka sisältävät suunnitellun sopimuksen erityisen sisällön arviointia tai neuvotteluohjeita.[14]

25. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin pohti sitä, olisiko suunnitellun sopimuksen oikeudellisen perustan tarkastelua koskevat osat pitänyt ilmaista, ja teki seuraavat päätelmät. Ensiksi neuvoston ja komission väittämän vastaisesti riski siitä, että ilmaistaan tulevan sopimuksen tekemisen oikeudellista perustaa koskevia toimielinten kannanottoja, ei ole sellaisenaan osoitus unionin kansainvälisiin suhteisiin liittyvän edun vahingoittumisesta. Toiseksi asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla niin unionin sisäiselle kuin kansainväliselle toiminnalle on perustuslaillinen merkitys. Koska unionilla on nimittäin vain rajoitettua erityistoimivaltaa, sen on välttämättä liitettävä toimi, jonka se aikoo tehdä, johonkin perussopimuksen määräykseen, jossa sille annetaan toimivalta toteuttaa tällainen toimi. Kolmanneksi toimen, kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi annetut toimet mukaan lukien, oikeudellisen perustan valinta ei riipu pelkästään toimen laatijan näkemyksestä, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Neljänneksi koska oikeudellisen perustan valinta perustuu objektiivisiin seikkoihin eikä kuulu toimielimen harkintavaltaan, tätä koskevaa mahdollista erimielisyyttä ei voida rinnastaa siihen, että toimielimet ovat erimielisiä

13 — Tuomion 28 kohta.

14 — Tuomion 39 ja 57–60 kohta.

sopimuksen sisältöön liittyvistä seikoista. Näin ollen pelkästään pelko siitä, että ilmaistaan toimielimien olevan erimielisiä sellaisen päätöksen oikeudellisesta perustasta, jolla valtuutetaan aloittamaan neuvottelut unionin nimissä, ei riitä sen päätelmän tekemiseksi, että riski kansainvälisiin suhteisiin liittyvän suojatun yleisen edun vahingoittumisesta on olemassa.

26. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän jälkeen [15] komission väitteen siitä, että sen ilmaisemisesta, että oikeudellisen perustan valintaan liittyy epäselvyyksiä, aiheutuu riski unionin uskottavuudelle neuvotteluissa, ja totesi, että jos toimielinten välillä vallitsee erimielisyys tästä seikasta, voidaan joka tapauksessa turvautua EY 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn. [16]

27. Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, [17] että se, että suunnitellun sopimuksen oikeudellisesta perustasta oli erimielisyyksiä, oli jo julkisesti tiedossa, koska se oli mainittu 17.9.2009 annetussa parlamentin päätöslauselmassa. [18]

28. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli, [19] että in 't Veldin ensimmäinen kanneperuste oli osittain perusteltu, koska neuvosto ei ollut näyttänyt, että kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun vahingoittumisen riski oli olemassa asiakirjan nro 11897/09 sellaisten osien osalta, joiden sisältämiä tietoja ei ollut ilmaistu ja jotka liittyivät ehdotetun sopimuksen oikeudelliseen perustaan.

29. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se jätti huomiotta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän periaatteen, jonka mukaan oikeudellista perustetta koskeva kiista heikentää unionin neuvotteluasemaa, kun se on tekemässä kansainvälistä sopimusta. Neuvosto arvostelee valituksenalaista tuomiota seuraavasti: i) oikeudellinen perusta ei ole puhtaasti tekninen kysymys, jolla ei ole poliittista merkitystä; ii) yhteisöjen tuomioistuimen asiassa ERTA antama tuomio [20] ja sitä seurannut oikeuskäytäntö osoittavat selvästi oikeudellisen perustan merkityksen unionin ulkosuhteiden hoitamiselle; iii) viittaus EY 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn on merkityksetön, koska mikään asiassa mukana olleista toimielimistä ei käyttänyt kyseistä menettelyä. Edelleen iv) asiakirja nro 11897/09 ei ollut laillisesti julkisesti tiedossa, koska neuvosto ei ollut suostunut sen luovuttamiseen; näin ollen tätä aspektia ei ollut tarpeen ottaa huomioon.

30. Komissio lisää, että unionin yleinen tuomioistuin toimi virheellisesti, kun se jätti ottamatta huomioon asiakirjan nro 11897/09 erityisen arkaluonteisuuden ja sen luovuttamisesta meneillään olleisiin neuvotteluihin aiheutuneet haitalliset vaikutukset. Oikeudellista perustaa koskevien erimielisyyksien olemassaolo ei myöskään välttämättä merkitse, ettei asiasisällöstä vallitsisi erimielisyyksiä.

31. In 't Veld katsoo, että neuvoston ensimmäinen valitusperuste on tehoton tai vaihtoehtoisesti perusteeton. Hän toteaa pääasiallisesti, että neuvosto on tulkinnut valituksenalaista tuomiota virheellisesti. Oikeudellista perustaa, joka on puhtaasti tekninen seikka, koskevan erimielisyyden ilmaiseminen ei voi missään olosuhteissa vahingoittaa kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun suojaa.

15 — Tuomion 51–54 kohta.

16 — Kyseisenä ajankohtana EY 300 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että kansainvälisten sopimusten tekemistä edelsi komission antama suositus neuvostolle, joka valtuutti komission aloittamaan tarvittavat neuvottelut. Tässä yhteydessä EY 300 artiklan 6 kohdassa määrättiin, että toimielimet voivat hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa. EY 300 artikla on sittemmin kumottu ja korvattu SEUT 218 artiklalla, ja 300 artiklan 6 kohdan menettely sisältyy nyt SEUT 218 artiklan 11 kohtaan.

17 — Tuomion 55–57 kohta.

18 — Euroopan parlamentin päätöslauselma 17.9.2009 suunnitellusta kansainvälisestä sopimuksesta maksunvälitystietojen antamisesta Yhdysvaltain valtiovarainministeriön käyttöön terrorismin ja terroristien rahoittamisen estämiseksi, doc. P7_TA(2009)0016, 17.9.2009.

19 — Tuomion 59 kohta.

20 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto (European Agreement on Road Transport, jäljempänä ERTA-tapaus), tuomio 31.3.1971, (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553).

32. Euroopan parlamentti katsoo niin ikään, että neuvosto on tulkinnut valituksenalaista tuomiota virheellisesti. Toisin kuin in 't Veld se kuitenkin hyväksyy sen, että oikeudellista perustaa koskevan erimielisyyden ilmaiseminen saattaa vahingoittaa yleistä etua, mutta katsoo, että käsiteltävässä asiassa ei näin ollut. Sitä, kuuluuko tällainen ilmaiseminen sen poikkeuksen alaan, johon komissio vetoaa, tulisi arvioida tapauskohtaisesti.

33. Olen eri mieltä neuvoston (ja osittain komission) kanssa.

34. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa, että "– – pelkästään pelko siitä, että ilmaistaan toimielimien mahdollisesti olevan erimielisiä – –, ei riitä sen päätelmän tekemiseksi, että riski kansainvälisiin suhteisiin liittyvän suojatun yleisen edun vahingoittumisesta on olemassa". Unionin yleinen tuomioistuin ei mennyt niin pitkälle, että se olisi todennut, ettei sen ilmaiseminen, että toimielimet ovat erimielisiä oikeudellisesta perustasta, voi *milloinkaan* vahingoittaa asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua yleisen edun suojaa. Se katsoi sen sijaan, että vaikka neuvosto oli osoittanut ilmaisemisesta koskevan pelon olemassaolon, se ei ollut näyttänyt, millä tavoin se, että annettaisiin oikeus tutustua asiakirjaan nro 11897/09, vahingoittaisi yleisen edun suojaa, eikä siis sitä, millä tavoin asetuksen mukaisen poikkeuksen soveltamisedellytys täyttyi. Unionin yleinen tuomioistuin otti näin päätellessään huomioon, että oikeudellista perustaa koskeva kysymys ei kuulu toimielinten harkintavallan piiriin (se määritetään perussopimuksissa sellaisten tekijöiden mukaan, joita koskee tuomioistuinvalvonta), että perussopimuksessa vahvistetaan menettely riitojen ratkaisua varten ja että oikeudellista perustaa koskeva erimielisyys oli jo julkisesti tiedossa.

35. Tästä arvioinnista ei käy ilmi, että unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä rasittaisi oikeudellinen virhe.

36. Ensiksi oikeudellisen perustan määrittelevät nimenomaan oikeussäännöt, joilla annetaan asiaankuuluvalle toimielimelle valta toimia. Tämä kysymys ei kuulu asianomaisen toimielimen harkintavallan alaan, eikä (oikeudellisesta näkökulmasta) sen poliittisella tärkeydellä itsessään ole merkitystä.

37. Toiseksi olen eri mieltä neuvoston väitteistä, jotka koskevat ERTA-tapausta ja sitä, miten kyseinen tuomio soveltuu käsiteltävänä olevaan asiaan. ERTA-tapauksessa neuvoston ja komission välinen riita oikeudellisesta perustasta koski sitä, kuuluiko kyseessä olleen sopimuksen tekeminen (silloisen) yhteisön toimivaltaan vai hallitusten väliseen toimivaltaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että neuvotteluille oli ominaista se, että ne saivat alkunsa yhteisössä, samoin kuin huomattava osa tehdystä työstä. Niinpä kun neuvosto omaksui neuvottelukantansa, sillä ei enää ollut täyttä toimintavapautta suhteissaan neuvotteluihin osallistuviin kolmansiin valtioihin.[21] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se, että neuvottelujen tässä vaiheessa asianosaisille kolmansille valtioille olisi ehdotettu uutta yhteisön sisäistä toimivallan jakoa, olisi voinut vaarantaa neuvottelujen menestyksekkään loppuunsaattamisen, minkä myös komission edustaja totesi neuvoston tehdessä ratkaisunsa.[22] En näe tässä tuomiossa sellaista yleistä sääntöä, jonka mukaan oikeudellista perustaa koskevan erimielisyyden ilmaiseminen poikkeuksetta vahingoittaisi unionin etuja kansainvälisissä neuvotteluissa. Neuvosto ei ole esittänyt aineistoa, joka viittaisi siihen, että asiakirjassa nro 11897/09 tarkastellun oikeudellista perustaa koskevan erimielisyyden olosuhteet olisivat samat (tai edes samankaltaiset) kuin ne, jotka muodostivat ERTA-tapauksen taustan. On lisäksi itsestään selvää, että ERTA-tapauksessa ei vuonna 1971 käsitelty tässä esiin tulevaa kysymystä siitä, vahingoittaako tällaisen erimielisyyden ilmaiseminen asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyssä poikkeuksessa tarkoitettua kansainvälisiin suhteisiin liittyvää yleistä etua.

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu ERTA-tapaus, tuomion 84 ja 85 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu ERTA-tapaus, tuomion 86 kohta.

38. Mielestäni tällainen yleinen sääntö ei myöskään ole johdettavissa lausunnoista 1/75 [23] ja 2/94. [24] Yhteisöjen tuomioistuin näet selitti jälkimmäisessä lausunnossa, että mahdollisesta päätöksestä, jossa todetaan, että kansainvälinen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa, aiheutuisi paitsi unionissa myös kansainvälisissä suhteissa vakavia vaikeuksia ja päätöksestä voisi aiheutua vahinkoa kaikille asianosaisille, kolmannet maat mukaan lukien. [25] Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi, että yhteisöjen tuomioistuimen edeltävää lausuntoa koskevan menettelyn tarkoitus on juuri tällaisen tilanteen välttäminen. [26] (Näin ollen pidän unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa tekemää viittausta kyseiseen menettelyyn puhtaasti havainnollistavana. Se ei esittänyt, että mikään toimielin olisi tässä turvautunut kyseiseen menettelyyn.)

39. Mitä tulee komission huolenaiheisiin, olen samaa mieltä unionin yleisen tuomioistuimen kanssa siitä, että oikeudellista perustaa koskevien erimielisyyksien olemassaolosta ei välttämättä seuraa, että ulkoisen edustuksen yhtenäisyyden periaatetta vahingoitetaan samalla tavoin kuin jos kyse olisi asiasisältöä koskevista erimielisyyksistä. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään antanut ymmärtää, että oikeudellista perustaa koskeva näkemysero välttämättä merkitsisi, että asiakysymyksistä ei olisi erilaisia mielipiteitä. Jos se olisi tehnyt näin, olisin komission kanssa samaa mieltä siitä, että tällainen kanta olisi ollut virheellinen.

40. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että ei ole olemassa yleistä sääntöä, jonka mukaan oikeudellista perustaa koskeva erimielisyys itsessään vahingoittaa kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun suojaa.

41. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin ei olisi riidanalaista päätöstä tarkastellessaan voinut järkevästi jättää huomiotta sitä seikkaa, että asiakirjan nro 11897/09 avainsisältö oli tosiasiassa jo julkisesti tiedossa ennen riidanalaisen päätöksen antamista. On kyllä totta, että neuvosto ei ollut antanut suostumustaan siihen, että parlamentti ilmaisee asiakirjan nro 11897/09 avainsisällön. [27] Unionin yleisen tuomioistuimen oli kuitenkin loogisesti arvioitava, voiko kysymykseen tulla asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu riski, kun oikeudellista perustaa koskevaa erimielisyyttä koskeva tieto oli jo julkisesti tiedossa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tämän vuoksi aivan oikein, että se, että asiakirjan nro 11897/09 avainsisältö oli jo ilmaistu parlamentin päätöslauselmassa, oli merkityksellinen seikka, joka neuvoston olisi pitänyt ottaa huomioon arvioidessaan in 't Veldin pyyntöä.

42. Katson näin ollen, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on perusteeton.

Toinen osa: valvonnan taso

43. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellistä arviointiperustetta. Neuvosto kuvaa käytettyä arviointiperustetta siten, että kyseessä oli "konkreettista ja tosiasiallista vahinkoa" koskeva valvonnan taso, ja toteaa, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt soveltaa "laajan harkintavallan" tai "suppean valvonnan"tasoa. Neuvosto toteaa, että konkreettista ja tosiasiallista

23 — Lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok., s. I-1355, Kok. Ep. II, s. 521; ks. s. I-1360–I-1361).

24 — Lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok,, s. I-1759;, ks. 3–6 kohta).

25 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu lausunto 2/94, 4 kohta.

26 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu lausunto 2/94, 5 ja 6 kohta. Menettelystä määrättiin tuolloin EY 228 artiklan 6 kohdassa. EY 300 artiklan 6 kohta oli relevantti määräys riidanalaista päätöstä tehtäessä. Menettelystä määrätään nykyään SEUT 218 artiklan 11 kohdassa (ks. edellä alaviite 16).

27 — En ota kantaa siihen, oliko asianmukaista, että parlamentti laati päätöslauselmansa juuri sillä tavoin kuin se teki. Neuvoston asiakirjaan nro 11897/09 tutustumista koskevan päätöksen kannalta merkityksellistä on, että tosiasiassa "vahinko oli jo tapahtunut". Tiedot olivat jo julkisesti tiedossa.

vahinkoa koskeva arviointiperuste soveltuu perusteluihin, mutta että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se totesi tuomionsa 58 kohdassa, että neuvoston pitäisi soveltaa ”konkreettista ja tosiasiallista vahinkoa koskevaa arviointiperustetta”, kun se tutkii asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisia asiakirjan ilmaisemista koskevia pyyntöjä.

44. Olen eri mieltä neuvoston kanssa.

45. Nähdäkseni on niin, että silloin kun unionin tuomioistuimet valvovat toimielinten päätöksiä, jotka koskevat asetuksen nojalla tehtyjä pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin, tätä valvontaa ei voda rajoittaa neuvoston esittämällä tavalla. Tuomioistuimet voivat joutua tekemään ratkaisuja tällaisista päätöksistä eri tavoin, erityisesti i) asetuksen 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten tarkoituksen valossa; ii) määrittämällä valvonnan oikeudellisen tason ja iii) valvomalla toimielimen arviointia (joka sisältyy sen myöhemmän päätöksen perusteluihin) siitä, edellyttääkö ylivoimainen yleinen etu ilmaisemista tilanteissa, joissa on vedottu asetuksen 4 artiklan 2 (tai 3) kohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin).

46. Unionin yleinen tuomioistuin ei ilmaissut valituksenalaisessa tuomiossa soveltamaansa arviointiperustetta neuvoston kuvaamalla tavalla. Se toteaa valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa seuraavaa: ”– – neuvosto ei ole näyttänyt, miten laajempi oikeus saada tutustua tähän asiakirjaan olisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti[28]vahingoittanut kansainvälisiin suhteisiin liittyvää yleistä etua.” Unionin yleinen tuomioistuin ei mennyt arvioinnissaan niin pitkälle, että se olisi edellyttänyt, että neuvoston on näytettävä tosiasiallinen vahinko. Sen sijaan se tutki, oliko neuvosto näyttänyt konkreettisesti ja tosiasiallisesti, millä tavoin asiakirjaan nro 11897/09 tutustumista koskevan oikeuden antaminen aiheutti riskin kansainvälisiin suhteisiin liittyvän yleisen edun suojan vahingoittumisesta. Tässä suhteessa neuvosto on yksinkertaisesti tulkinnut unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota virheellisesti.

47. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että koska asetuksen 4 artiklan poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti.[29] Näin ollen päättäessään evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista siltä on pyydetty, toimielimen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tämän asiakirjan ilmaiseminen voisi *konkreettisesti ja tosiasiallisesti*[30] loukata etua, jota suojataan jollain 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen.[31] Näitä periaatteita sovelletaan kaikkiin 4 artiklassa tarkoitettuihin poikkeuksiin.

48. Unionin yleinen tuomioistuin noudatti asianmukaisesti tätä lähestymistapaa. Se tulkitsi asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa siten, että neuvoston on selitettävä, millä tavoin asiakirjaan nro 11897/09 tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa suojattua etua, johon on vedottu, koska poikkeuksen soveltamisen kannalta ei ole riittävää, että asiakirja nro 11987/09 kuuluu kansainvälisten suhteiden luokkaan. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin tutki, oliko neuvoston väite vakuuttava sen evätessä oikeuden tutustua asiakirjaan nro 11897/09. Tämä on sen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetun vaatimuksen mukaista, että toimielimen, joka vetoaa poikkeukseen, on osoitettava, minkä vuoksi se katsoi, että jossain yksittäistapauksessa on olemassa

28 — Tarkastelen jäljempänä 66–68 kohdassa sanojen ”konkreettisesti ja tosiasiallisesti” käyttöä valituksenalaisen tuomion englanninkielisessä versiossa.

29 — Asia C-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6237, 75 kohta).

30 — Edellä 5 alaviitteessä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annetun tuomion 49 kohdassa oleva ranskankielinen ilmaus ”pourrait porter *concrètement et effectivement atteinte* à l'intérêt public en cause”(kursivointi tässä) on tuomion englanninkielisen version 49 kohdassa käännetty ”– – specifically and effectively– –” [suomenkielisessä versiossa ”konkreettisesti ja tosiasiallisesti”]. Eräissä muissa asioissa annettujen tuomioiden englanninkielisissä versioissa on kuitenkin käytetty sanoja ”specifically and actually”, kuten asiassa C-477/10 P, komissio v. Agrofert Holding, 28.6.2012 annetussa tuomiossa (57 kohta). Käsitykseni mukaan ilmaukset ”specifically and effectively”ja ”specifically and actually” ovat yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annetun tuomion 49 kohdassa tarkoitetun arviointiperusteen samaa merkitseviä käännöksiä englannin kielelle.

31 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 76 kohta.

yleisen edun suojaan kohdistuva vaara. Tämän vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt virhettä, kun se tutki, oliko neuvosto näyttänyt, että oikeus tutustua asiakirjan nro 11897/09 olisi voinut konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee kansainvälisiä suhteita koskevaa 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta.

49. Tulkitsen valituksenalaisen tuomion 46–59 kohtaa siten, että unionin yleinen tuomioistuin katsoo siinä, että neuvosto ei kyennyt vakuuttavasti väittämään, että oikeus tutustua asiakirjaan nro 11897/09 vahingoittaisi kansainvälisiä suhteita koskevaa yleisen edun suojaa, kahdesta syystä: i) neuvosto oli olettanut, että on olemassa yleinen sääntö siitä, että oikeudellista perustaa koskevia erimielisyyksiä ei pidä ilmaista, koska ne vaarantavat neuvottelujen yhtenäisyyden, ja ii) neuvosto ei ollut ottanut huomioon sitä, että asiakirjan nro 11897/09 avainsisältö oli jo julkisesti tiedossa.

50. Unionin yleinen tuomioistuin mainitsee – minkä neuvosto itse asiassa myöntää – asianmukaisen arviointiperusteen tuomionsa 25 kohdassa, jossa se viittaa toimielimellä olevaan laajaan harkintavaltaan sen soveltaessa asetuksen 4 artiklassa ja yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Sison vastaan neuvosto antamassa tuomiossa [32] vahvistettuja yleisiä perusteita, jotka koskevat kansainvälisiä suhteita koskevaa yleisen edun suojan vahingoittamista. Neuvoston päättely riidanalaisessa päätöksessä ei tämän vuoksi vastannut sitä, mitä asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan asianmukainen tulkinta edellyttää. Unionin yleinen tuomioistuin totesi siinä nimenomaisesti paitsi sen, että neuvostolla on laaja harkintavalta, myös sen, että sen oma valvontavalta on rajoitettu.

51. Ratkaistessaan in 't Veldin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämää kanneperustetta, jonka mukaan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmatta luetelmakohtaa on rikottu, unionin yleinen tuomioistuin ei yksilöinyt, mikä asiassa Sison vastaan neuvosto annetussa tuomiossa mainituista seuraavasta neljästä seikasta muodosti sen ratkaisun täsmällisen perustan: i) menettelyä koskevia sääntöjä ei ole noudatettu; ii) perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä ei ole noudatettu; iii) on tehty ilmeinen arviointivirhe tai iv) harkintavaltaa on käytetty väärin. [33] Unionin yleinen tuomioistuin sen sijaan keskittyi asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaan ja päätteli, että neuvosto ei ollut näyttänyt, millä tavoin yleisen edun suojaa vahingoitettaisiin. [34] Unionin yleinen tuomioistuin ei mennyt niin pitkälle, että se olisi korvannut neuvoston riidanalaisesta päätöksestä tekemän arvion omallaan – se ei lausunut, että yleisen edun suojaan kohdistuvaa vaaraa ei ollut. Nähdäkseni tämä näkemys on pääasiallisesti yhdenmukainen asiassa Sison vastaan neuvosto annetun tuomion kanssa.

52. Katson siis, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.

Toinen valitusperuste: 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa on tulkittu virheellisesti

53. Toisessa valitusperusteessa on kaksi osaa. Neuvosto väittää ensiksi, että unionin yleinen tuomioistuin jätti tarkastelematta sekä oikeudellisen lausunnon arkaluonteisuutta että niitä erityisiä olosuhteita, jotka liittyvät in 't Veldin pyyntöön saada tutustua asiakirjaan, ja sovelsi väärää valvonnan tasoa. Neuvosto väittää lisäksi, että kun otetaan huomioon ylivoimaista yleistä etua koskeva arviointiperusta (asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa), unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se rinnasti kansainvälisestä sopimuksesta neuvottelemisen ja sen tekemisen toimielimen lainsäädäntötoimintaan.

32 — Asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok., s. I-1233).

33 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 34 kohta.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Sison v. neuvosto, julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

54. Unionin yleinen tuomioistuin esitti valituksenalaisessa tuomiossa ensiksi yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuvan arviointiperusteen:

"Ensimmäiseksi neuvoston on varmistettava, että asiakirjassa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, on tosiaankin kysymys oikeudellisesta neuvonannosta, ja, jos asia on näin, sen on määritettävä, missä asiakirjan osissa tosiasiallisesti on neuvonantoa ja mitkä asiakirjan osat saattavat näin ollen kuulua kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan. Toiseksi neuvoston on tutkittava, vahingoittaisiko kyseessä olevan asiakirjan niiden osien ilmaiseminen, joiden osalta on todettu, että niissä on kyse oikeudellisesta neuvonannosta, oikeudellisen neuvonannon suojaa. Jos kolmanneksi neuvosto katsoo, että ilmaiseminen vahingoittaa oikeudellisen neuvonannon suojaa, sen on varmistuttava siitä, että tämä ilmaiseminen ei ole jonkin ylivoimaisen yleisen edun vuoksi perusteltua siitä huolimatta, että täten heikennettäisiin sen mahdollisuutta pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja – –" [35]

55. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että asiakirjassa nro 11897/09 tosiaankin oli kysymys oikeudellisesta neuvonannosta (yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annettuun tuomioon perustuvan arviointiperusteen ensimmäinen vaihe). Unionin yleinen tuomioistuin korosti tämän jälkeen, että riskin siitä, että oikeudellisen neuvonannon suojaa vahingoitetaan, on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annettuun tuomioon perustuvan arviointiperusteen toinen vaihe). Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että neuvoston esittämät perustelut, joiden nojalla se kieltäytyi antamasta asiakirjaa nro 11897/09 tutustuttavaksi, eivät osoittaneet tällaisen riskin olemassaoloa erityisin, yksityiskohtaisin perusteluin. Pelkästään se, että asiakirjaan nro 11897/09 sisältyvä oikeudellinen lausunto koski unionin kansainvälisiä suhteita, ei ollut sellaisenaan riittävä peruste asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamiseksi. Se, että asiakirjassa nro 11897/09 esitetty oikeudellinen lausunto koski kansainvälisiä suhteita, oli jo otettu huomioon 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuun poikkeukseen liittyen. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kuitenkin sen, että tarkempi suojaaminen on asianmukaista, kun tällaiset neuvottelut ovat käynnissä. [36]

56. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että neuvosto ei voi vedota yleiseen ajatukseen siitä, että suojatun yleisen edun vahingoittuminen voitaisiin olettaa arkaluonteisella alalla ja että se riittäisi osoittamaan, että on olemassa asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu suojattu etu. Asianomaisen edun konkreettista ja ennakoitavissa olevaa vahingoittumista 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin ei osoita myöskään pelkkä pelko siitä, että unionin kansalaiset saavat tietää toimielinten olevan erimielisiä unionin kansainvälisen toiminnan oikeudellisesta perustasta (ja että tämän toiminnan laillisuudesta siten herää epäilyksiä). Avoimuus, joka mahdollistaa avoimen keskustelun, edistää toimielinten suurempaa legitimiteettiä suhteessa unionin kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta toimielimiin. Tätä periaatetta sovelletaan myös unionin kansainväliseen toimintaan, koska avoimuuden periaatetta sovelletaan myös tämän alan päätöksentekomenettelyyn. [37]

57. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän jälkeen väitteen, jonka mukaan voi olla olemassa vaara siitä, että neuvoston oikeudellisen yksikön mahdollisuudet puolustaa tuomioistuinmenettelyissä kantaa, josta se on antanut kielteisen lausunnon, heikkenevät. [38] Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, että neuvosto ei voinut perustellusti olla esittämättä täydentäviä seikkoja pelkästään sen vuoksi, että asiakirjan nro 11897/09 sisältö oli arkaluonteinen. [39]

35 — Tuomion 64 kohta.
36 — Tuomion 69–73 kohta.
37 — Tuomion 74–77 kohta.
38 — Tuomion 78 kohta.
39 — Tuomion 79 ja 80 kohta.

58. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että neuvoston oli punnittava sitä erityistä etua, jota on tarkoitus suojata sillä, että kyseisen asiakirjan sisältämiä tietoja ei ilmaista, ja mahdollista ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi ilmaisemista (yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annettuun tuomioon perustuvan arviointiperusteen kolmas vaihe). Tässä suhteessa neuvoston oli otettava huomioon erityisesti yleinen intressi siihen, että asiakirjaan nro 11897/09 voidaan tutustua, ottaen huomioon ne edut, joita laajemman avoimuuden avulla voidaan saavuttaa, kuten se, että parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja taataan se, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suurempi legitimiteetti suhteessa kansalaisiin ja tehdään hallinnosta vastuullisempaa. [40]

59. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi sen, että näillä seikoilla on aivan erityistä merkitystä silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä. Se totesi, että aloite kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi käytävistä neuvotteluista ja tällaisten neuvottelujen käyminen kuuluvat lähtökohtaisesti täytäntöönpanovaltaan. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi myös, että yleisön osallistuminen menettelyyn, joka liittyy kansainvälistä sopimusta koskeviin neuvotteluihin ja sopimuksen tekemiseen, on välttämättä rajoitettua, kun otetaan huomioon legitiimi intressi olla paljastamatta neuvotteluihin liittyviä strategisia seikkoja. [41]

60. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli kuitenkin, että huolimatta siitä että neuvosto ei toiminut lainsäätäjänä, unionin päätöksentekomenettelyjen avoimuutta koskevaa periaatetta koskevien näkemysten soveltamista kansainväliseen toimintaan ei voida sulkea pois – varsinkaan silloin, kun päätös, jossa annetaan valtuutus neuvottelujen aloittamiseen, liittyy kansainväliseen sopimukseen, jolla voi olla seurauksia unionin lainsäädäntötoiminnan alalla. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että ehdotettu sopimus koski henkilötietojen suojaa, joka on perusoikeus. Siten neuvoston oli otettava huomioon ala, johon kyseinen sopimus vaikuttaa, ja varmistettava sen periaatteen mukaisesti, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, edellyttikö kyseisen menettelyn laajempaan avoimuuteen liittyvä yleinen etu pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen täysimääräistä tai laajempaa ilmaisemista siitä huolimatta, että tämä saattaisi vahingoittaa oikeudellisen neuvonannon suojaa. [42]

61. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi, että oli olemassa asiakirjan nro 11897/09 sisältämien tietojen ilmaisemista edellyttävä ylivoimainen yleinen etu, koska ilmaiseminen edistäisi toimielinten suurempaa legitimiteettiä ja lisäisi unionin kansalaisten luottamusta näihin toimielimiin, kun se mahdollistaisi avoimen keskustelun niistä seikoista, joiden osalta mielipiteet olivat eroavia. Kyse oli lisäksi asiakirjasta, jossa käsiteltiin sellaisen sopimuksen oikeudellista perustaa, jolla on sen tekemisen jälkeen vaikutuksia henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tämän vuoksi, että kun neuvosto oli sulkenut pois kaikki mahdollisuudet ottaa huomioon se ala, johon suunniteltu sopimus vaikuttaa, sen määrittelemiseksi, oliko mahdollisesti olemassa pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista edellyttävää ylivoimaista yleistä etua, se ei ollut punninnut kyseessä olevia intressejä asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamiseksi. [43]

62. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tämän jälkeen komission väitteitä, joiden mukaan i) kansainvälisiä suhteita koskevien toimien osalta, joihin sovelletaan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua sitovaa poikkeusta, ei edellytetä samaa avoimuuden tasoa kuin toimielinten lainsäädäntötoiminnan osalta, ja ii) asiakirja nro 11897/09 oli erityisen arkaluonteinen aiheensa vuoksi ja sen vuoksi, että neuvottelut olivat edelleen käynnissä. Unionin yleinen tuomioistuin ei pitänyt väitteitä vakuuttavina.

40 — Tuomion 81 ja 82 kohta.
41 — Tuomion 83–87 kohta.
42 — Tuomion 88–92 kohta.
43 — Tuomion 93–95 kohta.

63. Yhtäältä sillä, että kyseinen asiakirja koski alaa, joka kuuluu mahdollisesti sen poikkeuksen piiriin (4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta), joka liittyy kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojaan, ei nimittäin ollut merkitystä sen arvioinnissa, sovelletaanko oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevaa erillistä poikkeusta (4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta). Toisaalta se, että neuvottelut olivat edelleen käynnissä, ei ollut ratkaisevaa, kun selvitettiin, oliko mahdollisesti olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttäisi tietojen ilmaisemista siitä huolimatta, että vahingoittumisen riski on olemassa. Jos päätöksentekomenettelyn avoimuutta koskeva yleinen etu otettaisiin huomioon vain siinä tapauksessa, että päätöksentekomenettely on päättynyt, se menettäisi merkityksensä. [44]

Ensimmäinen osa: oikeudellisen lausunnon erityistä aihetta ei ole otettu huomioon ja on sovellettu väärää valvonnan tasoa

64. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, i) koska se ei antanut painoa sille seikalle, että oikeudellinen lausunto koski kansainvälistä sopimusta koskevia käynnissä olevia neuvotteluja; ii) koska se sovelsi sellaista valvonnan tasoa, joka edellytti, että neuvosto osoittaa konkreettisen ja tosiasiallisen vahingon ja esittää erityistä yksityiskohtaista näyttöä tästä vahingosta, ja iii) koska se ei ottanut huomioon in 't Veldin pyyntöön liittyviä erityisiä olosuhteita.

65. Toisessa kohdassa otetaan esiin tärkeä kysymys siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antamassa tuomiossa vahvistamaa valvonnan tasoa sovellettava, kun arvioidaan pyyntöjä, jotka koskevat oikeutta saada tutustua neuvoston oikeudelliseen neuvonantoon, joka koskee meneillään olevia kansainvälisiä suhteita. Tarkastelen näin ollen tätä kohtaa ennen kuin käsittelen lyhyemmin ensimmäistä ja kolmatta kohtaa.

66. Sekä neuvosto että komissio väittävät, että yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuvaa arviointiperustetta ei pitäisi soveltaa, koska oikeudellista lausuntoa ei annettu lainsäädäntötoiminnan yhteydessä. Neuvosto väittää lisäksi, että yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto ei viitata konkreettista ja tosiasiallista vahinkoa koskevaan arviointiperusteeseen. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin toimi virheellisesti soveltaessaan kyseistä arviointiperustetta.

67. In 't Veld väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se sovelsi yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuvaa arviointiperustetta. Hänen mukaansa neuvoston valituksessaan esittämä viittaus "konkreettiseen ja tosiasialliseen" [45] liittyy valituksenalaisen tuomion englanninkielisessä versiossa olevaan käännösvirheeseen; ranskankielisessä versiossa arviointiperuste mainitaan oikein seuraavasti:"– – que la divulgation du document soit de nature à porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt de l'institution – –" [46] Parlamentti yhtyy hänen kantaansa.

68. Mielestäni sanamuodon "– – could have specifically and actually undermined the public interest concerned – –"käyttämistä unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 69 kohdan englanninkielisessä tekstissä ei tule pitää merkityksellisenä. Ilmaisu merkitsee samaa kuin sanat "specifically and effectively" yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetun tuomion 49 kohdassa (kuten olen selittänyt edellä 47 kohdassa ja alaviitteessä 30). Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään käyttänyt sanoja "specific and actual *harm*"(kursivointi tässä) [konkreettinen ja tosiasiallinen vahinko], kuten neuvosto väitti valituksessaan. Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin toteaa tuomionsa 69 kohdassa "… risk that disclosure … could specifically and actually *undermine* an institution's interest in seeking and receiving frank, objective and comprehensive advice …"

44 — Tuomion 98–102 kohta.

45 — Neuvosto käyttää arviointiperusteesta valituskirjelmänsä 47, 49 ja 51 kohdassa ilmaisua"'konkreettinen ja tosiasiallinen' vahinko".

46 — Valituksenalaisen tuomion 69 kohta.

(kursivointi tässä) [ilmaiseminen voi *vahingoittaa* konkreettisesti ja tosiasiallisesti toimielimen intressiä pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja]. Tämä ei merkitse samaa kuin sen edellyttäminen, että toimielimen on näytettävä ”vahinko” toteen. Katson tämän vuoksi, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi oikeaa arviointiperustetta ja että se ei tulkinnut virheellisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antamaa tuomiota.

69. Pitäisikö kolmivaiheista yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuvaa kolmivaiheista arviointiperustetta voida soveltaa pyyntöön, joka koskee sellaisen asiakirjan ilmaisemista, joka sisältää meneillään olevia kansainvälisiä suhteita koskevaa oikeudellista neuvonantoa?

70. Näkemykseni mukaan näin on.

71. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, että sen yksilöimillä kolmella vaiheella on ”aivan erityistä merkitystä” silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä.[47] Nämä kolme vaihetta itsessään on kuitenkin muotoiltu siten, että niitä sovelletaan yleisesti, eikä siten suljeta pois mahdollisuutta, että niitä voidaan soveltaa toimielinten muuhun toimintaan.

72. Yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuvan arviointiperusteen kolme vaihetta on johdettu suoraan itse asetuksen 4 artiklan 2 kohdan sanamuodosta. Nähdäkseni tästä seuraa, että niitä tulee tämän vuoksi soveltaa aina, kun toimielin vetoaa kyseisen artiklan toiseen luetelmakohtaan. Asetuksessa itsessään ei todeta, onko asiayhteys, johon asiakirjan tutustuminen liittyy, lainsäädännöllinen. En näe mitään vakuuttavaa syytä, minkä vuoksi tämän pitäisi olla ratkaiseva kriteeri.[48]

73. Lisättäköön, että vaikka yleensä on mahdollista erottaa lainsäädäntötoimet muista toimista, kaikkea toimielinten toimintaa ei voida välttämättä luokitella niin näppärästi ja täsmällisesti. Täytäntöönpanotoimet kattavat laajan joukon eri toimintoja, joihin kuuluvat kansainvälisistä sopimuksista neuvotteleminen ja niiden tekeminen. Kun tällaiset toiminnat koskevat asioita, jotka vaikuttavat unionin kansalaisiin – erityisesti kun ne koskevat näiden kansalaisten perusoikeuksia – avoimuus on päätöksentekomenettelyn tärkeä osa. Avoimuus vahvistaa demokratiaa, koska se mahdollistaa kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen päätöksentekoon.[49] Tässä suhteessa lainsäädäntötoimiin sovellettavat pohdinnat ovat yhtä merkityksellisiä täytäntöönpanotoimien kannalta. Tämän vuoksi on vaikea perustella, minkä vuoksi toimielinten toimiin sovellettaisiin erilaista valvonnan tasoa sillä perusteella, miten toimielimen toiminta pitäisi luokitella tietyssä tapauksessa, eikä asetuksen tekstin perusteella.[50]

74. Varsinainen kysymys tässä on, onko asianmukaista soveltaa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettuun tuomion perustuvan arviointiperusteen toista vaihetta – eli tutkia, onko asianomainen toimielin osoittanut, että riskit ovat kohtuullisesti ennakoitavissa eivätkä puhtaasti hypoteettisia – kansainvälisestä sopimuksesta neuvottelemisen ja sen tekemisen erityisessä asiayhteydessä.

47 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 ja 47 kohta.

48 — Kuudennessa perustelukappaleessa tosin todetaan, että ”laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä, myös silloin kun ne toimivat siirretyn toimivallan nojalla”. Tämä ajatus ei kuitenkaan heijastu 4 artiklan 2 kohdan sanamuotoon, ja oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei pelkillä perustelukappaleilla ole sitovaa vaikutusta. Ks. asia C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-95, 32 kohta ja asia C-7/11, Caronna, tuomio 28.6.2012, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

49 — Ks. edellä 3 kohdassa ja alaviitteessä 6 mainitut SEU 1 ja SEU 10 artikla ja SEUT 15 artikla; ks. myös asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

50 — On huomattava, että asetuksen varsinaisessa tekstissä ei tehdä luokittelua toimielimen harjoittaman toiminnan luokan mukaan (lainsäädäntö, täytäntöönpano, tuomiovalta). Niinpä unionin tuomioistuimen tuomiovallan käyttöä ei kutsuta tuomiovallan käytöksi vaan sen kattaa 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa mainittu tuomioistuinkäsittely.

75. Koska asetuksen tavoitteena on antaa yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, toimielimiltä pitäisi mielestäni edellyttää asiakirjan ilmaisemisen käytännön vaikutuksen arviointia kussakin yksittäistapauksessa. Ei ole riittävää, että ne nojautuvat yleisiin väittämiin evätessään asiakirjaan tutustumista koskevia pyyntöjä.

76. Yhdyn valituksenalaisen tuomion 75 ja 76 kohtaan siinä, että lähtökohtana pitäisi olla, että avoimuusperiaatetta sovelletaan kansainvälisiä suhteita koskeviin päätöksiin samoin kuin kaikkeen muuhun unionin toimintaan. Tämän vuoksi ei ole *itsestäänselvää*, että oikeudellista perustaa koskevan erimielisyyden ilmaiseminen "vahingoittaisi" asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin kyseisen oikeudellisen neuvonannon suojaa.

77. Vaatimuksesta, jonka mukaan vaarojen pitää olla "kohtuudella ennakoitavissa", seuraa pikemminkin, että kun oikeutta tutustua asiakirjaan ei anneta, perusteluissa on todettava, minkä vuoksi asiakirjaan tutustuminen "konkreettisesti ja tosiasiallisesti" vahingoittaisi suojattua etua.

78. Perustelujen tarkoituksena on, että asianomainen yksilö voi saada selville, minkä vuoksi tutustumisoikeus evätään, ja että tuomioistuimet voivat suorittaa valvontatehtävänsä.[51] Toimielinten päätösten riittämättömät perustelut tekevät nämä molemmat tavoitteet tyhjiksi.[52] Mikään asetuksen sanamuodossa ei viittaa siihen, että olisi sovellettava alempaa tasoa, kun aihe koskee kansainvälisiä neuvotteluja. Toimielimillä oleva mahdollisuus (jonka unionin yleinen tuomioistuin tunnustaa tuomionsa 121 kohdassa) kuvata perustelunsa abstraktimmin silloin, kun huolena on, että hyvin yksityiskohtaisten perusteluiden esittäminen sille, miksi asiakirjan, jota ne yrittävät suojata, ilmaisemisesta kieltäydytään, saattaisi johtaa asiakirjan sisällön ilmaisemiseen, takaa riittävän suojan.

79. Tarkastelen seuraavaksi neuvoston esittämiä ensimmäistä ja kolmatta kohtaa yhdessä. Neuvosto arvostelee ensimmäisessä kohdassa unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä ei ottanut huomioon sitä, että asiakirjaan nro 11897/09 sisältyvä oikeudellinen lausunto koski erityisen arkaluonteista aihetta eli terrorismin ja terrorismin rahoituksen ehkäisemistä. Neuvosto väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt päätellä, että asiakirjaa nro 11897/09 on suojattava enemmän, ei vähemmän, minkä vuoksi sen olisi pitänyt soveltaa olettamaa siitä, että asiakirjaa ei ilmaista, sellaisena kuin se on vahvistettu unionin tuomioistuimen muussa oikeuskäytännössä.[53] Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin päätteli virheellisesti, että asiakirjan 11897/09 kansainvälisiin suhteisiin liittyvät näkökohdat oli otettu huomioon, kun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta oli tarkasteltu. Neuvosto väittää kolmannessa kohdassa, että unionin yleinen tuomioistuin jätti tässä asiayhteydessä ottamatta huomioon asiakirjan nro 11897/09 arkaluonteisen aiheen.

80. In 't Veld katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon oikeudellisen lausunnon aiheen erityisluonteen ja että neuvosto on väärässä väittäessään, että oikeudelliseen neuvonantoon tutustumista koskeviin pyyntöihin sovelletaan erityisiä sääntöjä silloin, kun ne koskevat kansainvälisiä suhteita. Päinvastoin kaikkiin tällaisiin asiakirjoihin tulisi soveltaa laajaa avoimuutta. Parlamentti lisää vahvistukseksi, että neuvosto ei ollut osoittanut, millä tavoin (jo julkisesti tiedossa olevien tietojen) ilmaiseminen konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaisi oikeudellista neuvonantoa asetuksessa tarkoitetuin tavoin. Kansainvälisiä suhteita koskevaa etua pitäisi tarkastella 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan valossa. Asetuksen kyseisessä säännöksessä ja 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa suojatut edut eivät ole oikeudellisesti samoja.

51 — Yhdistetyt asiat C-239/11 P, C-489/11 P ja C-498/11 P, Siemens v. komissio, tuomio 19.12.2012, 392 kohta..

52 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 49 ja 50 kohta. Ks. lisäksi edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Agrofert Holding, tuomion 57 kohta.

53 — Neuvosto vetoaa edellä alaviitteessä 5 mainittuun yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco v. neuvosto annettuun tuomioon, yhdistettyihin asioihin C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533) ja asiaan C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-5885).

81. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdassa säädetyt poikkeukset liittyvät kyllä tiiviisti toisiinsa. Näin ollen tarkasteltaessa oikeudellista neuvonantoa koskevaa poikkeusta on pidettävä mielessä, että asiakirja nro 11897/09 koskee kansainvälisiä suhteita (erityisesti arkaluonteista aihetta koskevia neuvotteluja). Valituksenalaisen tuomion 71 kohdan perusteella on kuitenkin selvää, että unionin yleinen tuomioistuin otti tämän tosiseikan huomioon. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli 72 kohdassa erityisesti sitä, että neuvottelut olivat meneillään, kun in ’t Veld pyysi oikeutta tutustua asiakirjaan nro 11897/09.

82. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa oikeudellista neuvonantoa varten säädettyä poikkeusta on tulkittava siten, että sillä pyritään suojaamaan toimielimen intressiä pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja.[54] Tähän poikkeukseen nojautuvan toimielimen on tämän vuoksi osoitettava, minkä vuoksi edun, joka sillä on tällaisen oikeudellisen neuvonannon pyytämiseen ja saamiseen, suojaaminen vahingoittuisi, jos annettaisiin oikeus tutustua kyseessä olevaan asiakirjaan. Yhdyn unionin yleisen tuomioistuimen arvioon, jonka mukaan se, että asiakirja nro 11897/09 koskee meneillään olevia arkaluonteista aihetta koskevia kansainvälisiä neuvotteluja, ei itsessään riitä osoittamaan, että neuvosto ei kykenisi pyytämään tai saamaan rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja oikeudelliselta yksiköltään ja että tutustumisoikeutta ei tämän vuoksi pitäisi myöntää.

83. En myöskään katso, että unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistapa olisi ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Unionin tuomioistuin tosin on katsonut asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun toisen poikkeuksen (tuomioistuinkäsittelyn suoja)[55] ja säännöksen kolmannen luetelmakohdan osalta (tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoituksen suoja),[56] että on olemassa olettama ilmaisemista vastaan yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio[57] ja vastaavasti asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau[58] antamissaan tuomioissa. Kyseiset kaksi tuomiota perustuivat kuitenkin kummatkin erityisiin syihin.

84. Yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio annetussa tuomiossa oli kyse pyynnöstä saada tutustua kirjelmiin, jotka komissio oli laatinut unionin tuomioistuimissa käytävää menettelyä varten. Unionin tuomioistuin perusti ratkaisunsa, jonka mukaan olettamaa ilmaisemista vastaan sovelletaan tuomioistuinkäsittelyn suojaamiseksi, seuraaviin seikkoihin: i) kyseiset asiakirjat ovat erityisiä ja ne on laadittu yksinomaan tiettyä oikeudenkäyntiä varten;[59] ii) poikkeus merkitsee erityisesti sitä, että varmistetaan menettelyllisen yhdenvertaisuuden ja hyvän lainkäytön periaatteen noudattaminen;[60] iii) tietojen ilmaisemisesta kyseisistä kirjelmistä seuraisi kuitenkin se, että tuomiovallan käyttöön kohdistuva ulkopuolinen painostus sallittaisiin ja (oikeudellista) debattia häirittäisiin, vaikka kyse olisi vain yleisön käsityksestä[61] ja iv) tällainen olettama oli perusteltu myös

54 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 42 kohta. Etu, joka liittyy siihen, että voidaan saada rehellinen, objektiivinen ja kattava lausunto, on syy siihen, että yhteisöjen tuomioistuin tunnusti yleisen periaatteen, jonka mukaan unionin oikeudessa suojataan oikeudellista neuvonantoa, asiassa 155/79, AM & S v. komissio, tuomio 18.5.1982 (Kok., s. 1575, 18–21 kohta). Ks. myöhemmin asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio, tuomio 14.9.2010 (Kok., s. I-8301, 47–50 kohta; yrityslakimiehinä toimivien asianajajien osalta).

55 — Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio.

56 — Edellä alaviitteessä 53 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau.

57 — Mainittu edellä alaviitteessä 53.

58 — Mainittu edellä alaviitteessä 53.

59 — Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 78 kohta.

60 — Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 85 kohta.

61 — Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 93 kohta. Olen olennaisilta osin säilyttänyt ranskan kielen sanan ”débats”, koska mielestäni tuomion englanninkielisen tekstin ilmaus ”proceedings” ei täysin tuo esiin unionin tuomioistuimen ratkaisun sävyä. [Kääntäjän huomautus: kyseisen tuomion suomenkielisen version 93 kohdassa käytetään tässä sanaa ”mielipiteenvaihto”.]

Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön ja unionin tuomioistuinten työjärjestysten perusteella.[62] Unionin tuomioistuin lisäsi, että SEUT 15 artiklasta (aiempi EY 255 artikla) ja asetuksen rakenteesta seuraa, että unionin tuomioistuimeen sovelletaan avoimuusvelvoitteita vain sen hoitaessa hallinnollisia tehtäviä.[63]

85. Asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annettu tuomio koski pyyntöä saada tutustua komission hallintomenettelyn asiakirjavihkoon EY 88 artiklan 2 kohdan (nykyinen SEUT 108 artiklan 2 kohta) nojalla aloitetussa valtiontukimenettelyssä. Unionin tuomioistuin totesi erityisesti, ettei muilla asianomaisilla kuin kyseisellä jäsenvaltiolla ole valtiontukien valvontamenettelyissä oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirjavihkossa oleviin asiakirjoihin. Unionin tuomioistuin katsoi, että on oltava olemassa yleinen olettama, jonka mukaan hallintomenettelyn asiakirjavihkossa olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.[64]

86. Unionin tuomioistuin yksilöi sekä yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio että asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau antamassaan tuomiossa sekä asianomaiseen asiakirjaan että ympäröiviin olosuhteisiin liittyviä erityisiä ominaispiirteitä, jotka osoittivat, minkä vuoksi suojattua etua, johon vedottiin, vahingoitettaisiin *väistämättä* aina, ennen kuin se päätteli, että olemassa oli olettama ilmaisemista vastaan. Unionin tuomioistuin lähti tämän vuoksi siitä, että on asioiden yksinkertaistamista katsoa, että asetuksen mukaista poikkeusta sovelletaan pelkästään sen vuoksi, että pyydetty asiakirja kuuluu johonkin tässä poikkeuksessa mainituista luokista. Kun unionin yleinen tuomioistuin oli todennut, että neuvosto ei ollut yksilöinyt mitään erityistä aineistoa, joka osoittaisi, että oikeudellisen lausunnon (joka koski tässä oikeudellista perustaa koskevia erilaisia näkemyksiä) ilmaiseminen väistämättä vahingoittaisi sitä sen pyytäessä ja saadessa kyseisen lausunnon, se päätteli aivan oikein, ettei ollut olemassa olettamaa ilmaisemista vastaan.

87. Siltä osin kuin lopuksi on kyse neuvoston väitteestä, että oli olemassa todellinen vaara siitä, että neuvoston oikeudellisen yksikön mahdollisuudet puolustaa myöhemmissä tuomioistuinkäsittelyissä kantaa, josta se on antanut kielteisen lausunnon, heikkenevät, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen väite on liian yleisluonteinen, jotta sillä voitaisiin perustella poikkeus asetuksella säädettyyn avoimuuteen.[65]

Toinen osa: ylivoimainen yleinen etu arviointiperusteena

88. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ensiksi sen vuoksi, että se vaati neuvostoa punnitsemaan keskenään oikeudellisen neuvonannon suojaa ja yleistä avoimuusperiaatetta, kun se käy kansainvälisiä neuvotteluja; toiseksi, kun se katsoi, että tämä yleinen periaate on ylivoimainen yleinen etu, ja kolmanneksi, kun se vaati neuvoston kansainvälisiltä neuvotteluilta samaa avoimuutta kuin yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto, joissa asianomainen toimielin toimi lainsäätäjänä. Neuvosto katsoo lisäksi, että henkilön, joka pyytää tutustumisoikeutta, on yksilöitävä ilmaisemiseen liittyvä selvä ja erityinen yleinen etu sen sijaan, että neuvoston olisi punnittava avoimuutta, demokratiaa ja yleisön osallistumista vastakkain oikeudellisen neuvonnan suojan kanssa.

62 — Edellä 53 alaviitteessä mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Unionin tuomioistuin oli niukkasanainen tässä yhteydessä. Nykyisin on olemassa kolme erillistä tuomioistuinta (unionin tuomioistuin, unionin yleinen tuomioistuin ja virkamiestuomioistuin), joilla kullakin on oma työjärjestyksensä.

63 — Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 80–84 kohta; ks. kommenttini edellä alaviitteessä 50.

64 — Edellä alaviitteessä 53 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 60 ja 61 kohta.

65 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 65 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 116 kohta.

89. Komissiolla on kaksi pääasiallista huolenaihetta: i) unionin yleinen tuomioistuin piti (komission mukaan) aiheen arkaluonteisuutta merkityksettömänä, kun se pohti ylivoimaisen yleisen edun arviointiperustetta, ja ii) unionin yleinen tuomioistuin rinnasti kansainvälisen sopimuksen tekemisen toimielimen lainsäädäntötoimintaan soveltaessaan ylivoimaista yleistä etua koskevaa arviointiperustetta.

90. In 't Veld väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antama ratkaisu ei rajoitu vain unionin lainsäädäntötoimintaan sen muodollisessa merkityksessä. Perussopimuksen taustalla olevan periaatteen ja oikeuskäytännön mukaan kansalaisten pitää olla tietoisia keskusteluista, jotka koskevat heidän perusoikeuksiinsa vaikuttavia sääntöjä, ja heidän pitää voida osallistua niihin ennen kuin tällaisia sääntöjä annetaan. Parlamentti ei esitä huomautuksia ylivoimaisen yleisen edun osalta.

91. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että asiakirjassa nro 11897/09 käsiteltävän aiheen arkaluonteisuus on otettava huomioon. Nähdäkseni unionin yleinen tuomioistuin teki juuri näin valituksenalaisen tuomion 81–88 kohdassa.

92. Mielestäni siihen, että asiakirja nro 11897/09 kuuluu 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun neuvoston kansainvälisiä suhteita koskevan toiminnan alaan, ei kuitenkaan liity mitään erityistä merkitystä, kun harkitaan, voidaanko 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua oikeudelliseen neuvonantoon liittyvää poikkeusta soveltaa. Sekä 4 artiklan 1 kohdan että 2 kohdan avaussanoissa käytetään velvoittavaa kieltä: "Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi – – [suojaa]". Näiden kahden säännöksen ero on siinä, että 2 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia lievennetään ylivoimaista yleistä etua koskevalla arviointiperusteella, kun taas 1 kohdan poikkeuksia ei – ne ovat ehdottomia.

93. Asetuksessa ei lausuta siitä, onko unionin kansainvälisiin suhteisiin liittyvään oikeudelliseen neuvonantoon sovellettava erityistä valvonnan tasoa. Siinä ei myöskään todeta, pitäisikö silloin, kun arvioidaan, liittyykö asiakirjan ilmaisemiseen ylivoimainen yleinen etu, oikeudellisen neuvonannon aiheen vaikuttaa tutustumisoikeutta koskeviin päätöksiin.

94. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi tuomionsa 81 kohdassa asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa oikein siten, että neuvoston on punnittava etua, jota on tarkoitus suojata sillä, että tutustumisoikeutta ei anneta, ja mahdollista ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi ilmaisemista. Tämä tulkinta on johdonmukainen säännöksen sanamuodon kanssa; nähdäkseni säännöksessä asetetaan arviointia koskeva velvollisuus asianomaiselle toimielimelle sen sijaan, että siinä nimenomaisesti edellytettäisiin, että pyynnön esittäjä osoittaa ja yksilöi ilmaisemiseen liittyvän selvän ja erityisen yleisen edun, niin kuin siinä olisi voitu tehdä.

95. Valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohdan perusteella on selvää, että unionin yleinen tuomioistuin tekee eron toimielimen lainsäädäntötoiminnan ja sen välillä, että toimielin käy neuvotteluja kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi, minkä unionin yleinen tuomioistuin katsoo lähtökohtaisesti kuuluvan täytäntöönpanon alaan. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen tehnyt oikeudellista virhettä, kun se rinnasti neuvoston lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoiminnan.

96. Asetuksen yleinen tarkoitus on taata kansalaisille mahdollisimman laaja oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin.[66] Avoimuusperiaate on siis otettava huomioon, kun määritetään asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa poikkeuksen, johon on vedottu, ja ylivoimaisen yleisen edun välistä tasapainoa.[67]

66 — Ks. asetuksen 1 artikla ja johdanto-osan 1, 2, 4 ja 11 perustelukappale.

67 — Ks. edellä 3 kohdassa ja alaviitteessä 6 mainitut SEU 1 ja SEU 10 artikla ja SEUT 15 artikla. Ks. lisäksi yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 68 kohta).

97. Avoimuus ei ole abstrakti käsite, eikä se ole myöskään absoluuttinen vaatimus. Sitä on usein arvioitava suhteessa muihin kilpaileviin tavoitteisiin. Mielestäni on siis asioiden yksinkertaistamista sanoa (esimerkiksi), että lainsäädäntötoimet yleisesti edellyttävät laajaa avoimuutta mutta että muut toimielinten toiminnat yleensä edellyttävät vähäisempää avoimuutta. Asetuksen yleinen sääntö on, että toimielinten *olisi taattava mahdollisimman laaja oikeus tutustua* asiakirjoihinsa.[68] Vaikka tunnustan kansainvälisten neuvottelujen erityisyyden, automaattisena seurauksena ei ole, että tällaiseen toimintaan sovellettaisiin aina vähäisempää eikä laajempaa avoimuutta, silloinkaan, kun aiheen, kuten tässä, katsotaan olevan arkaluonteinen.

98. Mielestäni ratkaisevaa ei ole, toimiiko toimielin lainsäätäjän, toimeenpanoelimen vai hallintoelimen ominaisuudessa. Merkityksellistä on sen sijaan se, että asianomaisen toimielimen on yksittäistapauksessa suoritettava asetuksessa edellytetty arviointi huolellisesti ja objektiivisesti ja esitettävä ratkaisussaan tarpeelliset yksityiskohtaiset ja erityiset perustelut.

99. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 91–95 kohdassa, että neuvosto syyllistyi merkittävään laiminlyöntiin arvioidessaan, liittyikö asiakirjan ilmaisemiseen ylivoimainen yleinen etu, kun se teki päätöksensä pyynnöstä saada tutustua asiakirjaan nro 11897/09. Neuvosto ei ottanut huomioon sitä, että suunnitellun sopimuksen aihe koski perusoikeuksia ja antoi siten aihetta laajempaan (pikemminkin kuin vähäisempään) avoimuuteen. Unionin yleinen tuomioistuin totesi näin ollen, että neuvosto ei ollut suorittanut täysimääräistä arviointia asetuksen 4 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi.

100. Mielestäni suunnitellun sopimuksen aiheen on oltava merkityksellinen tekijä arvioitaessa, minne yleinen etu kallistuu. Jos aiheella todennäköisesti on vaikutuksia unionin kansalaisten oikeuksiin, erityisesti heidän perusoikeuksiinsa, asiakirjan ilmaisemiseen liittyy selvä yleinen etu. Tällöin kysymys on, kumpi kilpailevista eduista on ylivoimainen. Käsiteltävässä asiassa oli punnittava vastakkain yhtäältä sitä, mikä vaikutus asiakirjan ilmaisemisella on siihen, että on neuvoston edun mukaista saada ja pyytää neuvoja oikeudelliselta yksiköltään, ja toisaalta avoimuuden yleistä etua (erityisesti kun voidaan vaikuttaa perusoikeuksiin)[69] ja periaatetta, jonka mukaan avoimuus vahvistaa demokratiaa ja mahdollistaa unionin kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon, jolloin toimielimillä on suurempi legitimiteetti. Mielestäni on niin, että kun näitä seikkoja ei ole tarkasteltu, ei ole suoritettu täysimääräistä arviointia asetuksen 4 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi. Tämän vuoksi katson, että toinen valitusperuste on perusteeton.

Oikeudenkäyntikulut

101. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan ja 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti on niin, että koska neuvosto on hävinnyt tämän valituksensa, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja parlamentti ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

— Valitus hylätään.

68 — Asetuksen 1 artikla ja johdanto-osan 11 perustelukappale.

69 — Perusoikeuksien mielessä pitämisen tärkeyttä sitovia oikeudellisia tekstejä laadittaessa koskeva syvällinen tarkastelu sisältyy julkiasiamies Cruz Villalónin yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland (vireillä unionin tuomioistuimessa), 12.12.2013 antamaan ratkaisuehdotukseen, ratkaisuehdotuksen 35–45 kohta.

— Neuvosto velvoitetaan korvaamaan valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

— Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.