



## Kohtulahendite kogumik

**Kohtuasi T-796/14**

**Philip Morris Ltd  
versus  
Euroopa Komisjon**

Dokumentidega tutvumine — Määrus (EÜ) nr 1049/2001 — Dokumentid, mis on koostatud tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist käsitleva direktiivi vastuvõtmise ettevalmistuste käigus — Dokumentidega tutvumise keelamine — Kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitsega seotud erand — Otsustamisprotsessi kaitsega seotud erand — Ülekaalukas üldine huvi

Kokkuvõte – Üldkohtu (kaheksas koda) 15. septembri 2016. aasta otsus

1. *Tühistamishagi — Väited — Põhjenduse puudumine või ebapiisavus — Sisulise õiguspärasuse väitest erinev väide*

*(ELTL artiklid 263 ja 296)*

2. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Põhjendamiskohustus — Ulatus*

*(ELTL artikkel 296; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikkel 4)*

3. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Dokumentide avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi — Kohustus uurida erandiga hõlmatud dokumente konkreetselt ja individuaalselt — Ulatus*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, põhjendused 1, 2 ja 4 ning artiklid 1 ja 4)*

4. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Kohustus kaaluda asjaomaseid huve — Ulatus seoses seadusandliku menetluse alusdokumentidega*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, põhjendused 2 ja 6 ning artikkel 4)*

5. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Õigusnõustamise kaitse — Institutsiooni kohustus kontrollida, kas akt on õiguslik arvamus ja kas õigusnõustamise kaitset võidakse tegelikult kahjustada ning seda, kas avalikustamist ei põhjenda ülekaalukas üldine huvi — Seadusandlikku menetlust puudutava õigusliku arvamuse avalikustamine — Institutsiooni kohustus põhistada iga dokumentidega tutvumise keelamise otsust üksikasjalikult*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 teine taane)*

6. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Õigusnõustamise kaitse — Ullatus — Institutsiooni õigustalituse niisuguse arvamuse avaldamisest keeldumine, mis käsitleb seadusandlikku akti, mille peale on liikmesriigi kohtule ja liidu kohtule esitatud hagi — Lubatavus*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 teine taane)*

7. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Kohtumenetluse kaitse — Ullatus — Liidu kohtule käimasolevates kohtuasjades komisjoni esitatud seisukohad — Üldine eeldus, et on kohaldatav erand õigusest tutvuda dokumentidega — Kohaldamine lõpetatud kohtuasjade suhtes — Tingimused*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 teine taane)*

8. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Kohtumenetluse kaitse — Kohaldamisala — Dokumendid, mis ei ole koostatud eranditult kohtumenetluse tarbeks, kuid mis võivad kahjustada asjassepuutuva institutsiooni võimet end selles menetluses kaitsta — Hõlmamine — Tingimused*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 teine taane)*

9. *Euroopa Liidu institutsioonid — Dokumentidele üldsuse juurdepääsu õigus — Määrus nr 1049/2001 — Dokumentidega tutvumise õiguse erandid — Kohtumenetluse kaitse — Ullatus — Niisuguste dokumentide avalikustamisest keeldumine, mis võivad pooleliolevas menetluses kahjustada asjassepuutuva institutsiooni positsiooni ja poolte võrdsuse põhimõtet — Lubatavus*

*(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 teine taane)*

1. Vt otsuse tekst.

(vt punkt 28)

2. Vt otsuse tekst.

(vt punktid 29–31)

3. Vt otsuse tekst.

(vt punktid 50–54)

4. Kui institutsioon kohaldab ühte määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artiklis 4 sätestatud erandit, peab ta kaaluma ühelt poolt konkreetset huvi, mida dokumendi avalikustamata jätmisega tuleb kaitsta, ning teiselt poolt eeskätt üldist huvi dokumendi kättesaadavaks tegemise vastu, pidades silmas eeliseid, mis tulenevad, nagu on märgitud määruse nr 1049/2001 põhjenduses 2, suuremast läbipaistvusest, nimelt kodanike suuremast osalemisest otsustamisprotsessis ja haldusametuste suuremast legitiimsusest, tulemuslikkusest ja vastutusest kodanike ees demokraatlikus süsteemis.

Neil kaalutlustel on ilmselgelt eriline tähtsus seadusandliku menetluse raames koostatud komisjoni dokumentide puhul. Nimelt nähtub määruse 1049/2001 põhjendusest 6, et ulatuslikum õigus tutvuda dokumentidega tuleks tagada just sellistel juhtudel. Läbipaistvus selles osas aitab tugevdada

demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida kogu teavet, mis võeti õigustloova akti aluseks. Kodanike võimalus tutvuda õigusloometoomingute alustega on nimelt tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi.

(vt punktid 55 ja 56)

5. Määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud õigusnõustamist käsitleva erandi puhul peab asjaomane institutsioon talle esitatud dokumendi avalikustamise taotluse tingimata läbi vaatama kolmes järgus vastavalt selles sättes ette nähtud kolmele kriteeriumile. Institutsioon peab esmalt kindlaks tegema, kas dokument, mille avalikustamist taotletakse, on ikka seotud õigusnõustamisega. Seejärel peab ta kontrollima, kas kõnealuse dokumendi nende osade avalikustamine, mille kohta on sedastatud, et need käsitlevad õiguslikku arvamust, kahjustaks nende kaitset selles mõttes, et see kahjustaks institutsiooni huvi õiguslike arvamusi küsida ja saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus. Selle huvi kahjustamise ohule saab tugineda siis, kui ohtu võib mõistlikult ette näha ja see ei ole ainult oletuslik. Kolmandaks ja viimaseks, kui institutsioon leiab, et dokumendi avalikustamine kahjustaks õigusnõustamise kaitset, nagu see on siin määratletud, on ta kohustatud kontrollima, kas avalikustamine on ülekaaluka üldise huvi tõttu sellegipoolest põhjendatud, vaatamata sellele, et see kahjustab tema võimalust küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus.

Niivõrd, kuivõrd institutsiooni õigustalituse poolt seadusandlike menetluste käigus esitatud arvamuste avalikustamine võib kahjustada huvi kaitsta selle õigustalituse sõltumatust, tuleb seda ohtu tasakaalustada määruse nr 1049/2001 aluseks oleva ülekaaluka üldise huviga. Selliseks ülekaalukaks üldiseks huviks võib olla tõsiasi, et selliste dokumentide avalikustamine, mis sisaldavad institutsiooni õigustalituse arvamust seadusandliku algatuse üle toimivas arutelus tõusetunud õiguslikes küsimustes, suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike demokraatlikku õigust kontrollida õigustloova akti aluseks võetud teavet, millele viitavad eeskätt nimetatud määruse põhjendused 2 ja 6. Määrus kehtestab üldreeglina kohustuse avalikustada institutsiooni õigustalituse arvamused, mis on seotud seadusandliku menetlusega. See tõik ei takista siiski spetsiifilise õigusliku arvamuse avalikustamisest keeldumist õigusnõustamise kaitsele tuginedes, kui see on antud küll õigusloomemenetluse käigus, kuid puudutab eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest. Sel juhul on institutsioonil kohustus keeldumist üksikasjalikult põhistada.

(vt punktid 58–62)

6. Vastab küll tõele, et õigusliku arvamuse avaldamisest keeldumine põhjusel, et avaldamine võib kahjustada institutsiooni võimet kaitsta seadusandliku akti kehtivust kohtus, ei saa põhjendada määrusega nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ette nähtud läbipaistvuse suhtes tehtud erandit, kuna tegemist on üldist laadi argumendiga.

Ent olukord on teistsugune juhul, kui õigusloomemenetluse käigus antud spetsiifilise õigusliku arvamuse avalikustamisest keeldumise otsuse vastuvõtmise ajal on liikmesriigi kohtu menetluses ühelt poolt hagi, milles vaidlustatakse asjaomase õigusakti kehtivus ning mille puhul esitatakse suure tõenäosusega eelotsusetaotlus, ning teiselt poolt on liidu kohtule esitanud hagi liikmesriik, kes vaidlustas hulga sama õigusakti sätete kehtivuse, sest need sätted rikkusid EL toimimise lepingut ning proportsionaalsuse põhimõtet. Kuna taotletud dokument sisaldab teatavaid kustutatud osasid, mis käsitlevad asjassepuutuva institutsiooni õigustalituse arvamust liidul seadusandliku pädevuse puudumise või proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise kohta, võiks nende osade avaldamine kahjustada õigusnõustamise kaitset, st institutsiooni huvi küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus, ning nimetatud õigustalituse – kes peab Euroopa Liidu Kohtus kaitsma asjaomase seadusandliku akti kehtivust võrdsetel alustel teiste menetlusosalistega –

positsiooni. Avaldamine aga paljastaks asjassepuutuva institutsiooni õigustalituse seisukoha, ilma et tal oleks isegi olnud võimalust esitada see seisukoht kohtumenetluses, sellal kui teisel poolel sarnast kohustust ei ole.

(vt punktid 65–67, 69 ja 70)

7. Vt otsuse tekst.

(vt punktid 77–83)

8. Poolte võrdsuse ja hea õigusemõistmise põhimõtted on määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 2 teiseses taandes ette nähtud kohtumenetluse kaitse erandi keskmes. Vajadus tagada kohtus poolte võrdsus põhjendab mitte ainult konkreetse kohtuvaidluse tarbeks koostatud dokumentide nagu seisukohtade kaitset, vaid ka selliste dokumentide kaitset, mille avalikustamine võib konkreetsetes kohtuasjas kahjustada asjaomast võrdsust, mis on õiglase kohtumenetluse mõiste loogiline tulem. Selle erandi kohaldamiseks on siiski vajalik, et dokumentidega tutvumise keelamise otsuse tegemise ajal oleks taotletud dokumentidel asjakohane side liidu kohtute menetluses oleva kohtuasjaga, millega seoses asjaomane institutsioon erandile tugineb, ning et nende dokumentide avalikustamine – olgugi et neid ei koostatud käimasoleva kohtumenetluse raames – kahjustaks poolte võrdsuse põhimõtet ja potentsiaalselt ka selle institutsiooni võimet end nimetatud menetluses kaitsta. Teisisõnu on vajalik, et need dokumendid avalikustaksid asjaomase institutsiooni seisukoha vaidlusaluste küsimuste suhtes kohtumenetluses, millele institutsioon tugineb.

Neid kaalutlusi võib kohaldada ka taotletud dokumentidega tutvumist keelava otsuse vastuvõtmise ajal liikmesriigi kohtus kulgeva menetluse suhtes, tingimusel et nendes menetlustes tekivad küsimused liidu õiguse akti tõlgendamise või kehtivuse kohta, mistõttu on kohtuasja konteksti arvestades eriti usutav, et esitatakse eelotsusetaotlus. Kuigi neil kahel juhul ei olnud nimetatud dokumendid koostatud konkreetse kohtumenetluse raames, võidakse asjaomase kohtumenetluse usaldusväärust ja poolte võrdsust tõsiselt kahjustada, kui pooltel on privilegeeritud juurdepääs teise poole siseinfole, millel on tihe seos poolelioleva või potentsiaalse, kuid vältimatu kohtuvaidluse õiguslike aspektidega.

(vt punktid 88–90)

9. Poolte võrdsuse põhimõte nõuab, et vaidlustatud akti andnud institutsioon oleks võimeline oma tegevuse seaduslikkust kohtus tõhusalt kaitsma. Seda võimalust aga kahjustataks tugevalt, kui asjaomane institutsioon peaks end kaitsma mitte ainult hageja esitatud argumentide ja väidete vastu või tulevases eelotsusemenetluses, vaid ka seoses oma asutusesiseste seisukohtadega käsitletava õigusakti väljatöötamisel pakutud erinevate valikute õiguspärasuse suhtes. Dokumentidega tutvumise küsimuses viiksid selliseid seisukohti sisaldavate dokumentide avalikustamine selleni, et asjaomane institutsioon peab end kaitsma omaenda töötajate hinnangute eest, mida ei võetud lõpuks üldse arvesse. See asjaolu võib rikkuda tasakaalu, mis kohtumenetluses poolte vahel valitseb, sest hagejat ei saa kohustada seda laadi sisehinnanguid avaldama.

Seega võib niisuguste dokumentide avalikustamine ajal, mil on käimas asjaomase akti tõlgendamist ja õiguspärasust puudutav kohtumenetlus, kahjustada komisjoni kaitse positsiooni ja poolte võrdsuse põhimõtet, sest komisjon avaldab oma asutusesisesed õiguslikud seisukohad vaidlusaluste küsimuste kohta, sellal kui teisel poolel sellist kohustust pole.

(vt punktid 97 ja 98)