



# Oikeustapauskokoelma

Asia T-796/14

**Philip Morris Ltd**  
vastaan  
**Euroopan komissio**

Oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä koskevan direktiivin valmisteluvaiheessa laaditut asiakirjat — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen — Tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonnan suoja koskeva poikkeus — Päätöksentekomenettelyn suoja koskeva poikkeus — Ylivoimainen yleinen etu

Tiivistelmä – Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (kahdeksas jaosto) 15.9.2016

- Kumoamiskanne — Kanneperusteet — Perustelujen puuttuminen tai puutteellisuus — Aineellista lainmukaisuutta koskevasta perusteesta erillinen peruste*  
(SEUT 263 ja SEUT 296 artikla)
- Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Perusteluvollisuuden laajuus*  
(SEUT 296 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artikla)
- Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Suppea tulkinta ja soveltaminen — Völlisuus tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti poikkeuksen alaan kuuluvat asiakirjat — Ulottuvuus*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja neljäs perustelukappale sekä 1 ja 4 artikla)
- Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Völlisuus punnita kyseisiä etuja — Lainsäädäntömenettelyn perustana olevien asiakirjojen laajuus*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toinen ja kuudes perustelukappale sekä 4 artikla)
- Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Oikeudellisen neuvonannon suoja — Toimielimen völlisuus tutkia, onko asiakirjassa kysymys oikeudellisesta neuvonannosta ja onko olemassa konkreettinen mahdollisuus oikeudellisen neuvonannon suojan loukatuksi joutumiseen, sekä varmistaa se, ettei asiassa ole kyse ylivoimaisesta yleisestä edusta, joka oikeuttaa tietojen*

*ilmaisemisen — Lainsäädäntömenettelyjä koskevien oikeudellisten lausuntojen sisältämien tietojen ilmaiseminen — Toimielimen velvollisuus perustella yksityiskohtaisesti päätökset, joilla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin*

*(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta)*

6. *Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Oikeudellisen neuvonannon suoja — Ulottuvuus — Kieltäytyminen ilmaisemasta toimielimen oikeudellisen yksikön sellaisen lausunnon sisältämiä tietoja, joka koskee lainsäädäntötoimea, joka on riitautettu kansallisissa tuomioistuimissa ja unionin tuomioistuimissa — Sallittavuus*

*(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta)*

7. *Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Tuomioistuinkäsittelyn suoja — Ulottuvuus — Unionin tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa esitetyt komission kirjelmät — Yleinen oletama oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan poikkeuksen soveltamisesta — Soveltaminen jo ratkaistuihin asioihin — Edellytykset*

*(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta)*

8. *Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Tuomioistuinkäsittelyn suoja — Ulottuvuus — Asiakirjat, joita ei ole laadittu pelkästään tuomioistuinkäsittelyä varten mutta jotka saattavat vahingoittaa kyseisen toimielimen mahdollisuutta puolustautua kyseisessä tuomioistuinkäsittelyssä — Kuuluminen poikkeuksen soveltamisalaan — Edellytykset*

*(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta)*

9. *Euroopan unionin toimielimet — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Tuomioistuinkäsittelyn suoja — Ulottuvuus — Kieltäytyminen ilmaisemasta sellaisten asiakirjojen sisältämiä tietoja, jotka ovat omiaan vaarantamaan kyseisen toimielimen aseman ja loukkaamaan prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta vireillä olevassa oikeudenkäynnissä — Sallittavuus*

*(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta)*

1. Ks. tuomion teksti.

(ks. 28 kohta)

2. Ks. tuomion teksti.

(ks. 29–31 kohta)

3. Ks. tuomion teksti.

(ks. 50–54 kohta)

4. Kun toimielin soveltaa jotakin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyä poikkeusta, sen on vertailtava sitä erityistä intressiä, jota on suojattava sillä, että kyseessä olevan asiakirjan sisältämiä tietoja ei ilmaista, ja muun muassa yleistä intressiä siihen, että tähän asiakirjaan voidaan tutustua, ottaen huomioon ne edut, joita laajemman avoimuuden avulla voidaan saavuttaa ja joita ovat, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, se, että parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja se, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti ja hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa.

Näillä toteamuksilla on selvästikin aivan erityistä merkitystä lainsäädäntömenettelyn yhteydessä laadittujen komission asiakirjojen osalta. Kuten näet käy ilmi asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta, juuri tällaisissa tapauksissa on myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Tältä osin avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan.

(ks. 55 ja 56 kohta)

5. Silloin, kun on kyse Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetystä oikeudellista neuvonantoa koskevasta poikkeuksesta, tarkastelu, joka kyseisen toimielimen on suoritettava silloin, kun sitä pyydetään ilmaisemaan asiakirjan sisältämiä tietoja, on ehdottomasti toteutettava kolmessa vaiheessa, jotka vastaavat tässä säännöksessä säädettyjä kolmea kriteeriä. Ensimmäiseksi toimielimen on varmistettava, että asiakirjassa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, on kysymys oikeudellisesta neuvonannosta. Toiseksi toimielimen on tutkittava, vahingoittaisiko kyseessä olevan asiakirjan niiden osien ilmaiseminen, joiden osalta on todettu, että niissä on kyse oikeudellisesta neuvonannosta, niille taattavaa suojaa siinä mielessä, että niiden ilmaisemisesta aiheutuisi vahinkoa toimielimen intressille pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja. Jotta tämän intressin loukatuksi joutumisen vaaraan voidaan vedota, vaaran on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen. Ja vielä kolmanneksi on niin, että jos toimielin katsoo, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen loukkaa oikeudelliselle neuvonannolle taattavaa suojaa, sellaisena kuin tämä suoja on juuri edellä määritelty, sen on vielä varmistuttava siitä, ettei tietojen ilmaiseminen ole jonkin ylivoimaisen yleisen edun vuoksi perusteltua siitä huolimatta, että täten heikennettäisiin sen mahdollisuutta pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja.

Siltä osin kuin toimielimen oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyn yhteydessä antamien lausuntojen sisältämien tietojen ilmaiseminen saattaa loukata tämän oikeudellisen yksikön riippumattomuuden suojaamisen intressiä, tämä vaara on suhteutettava ylivoimaisiin yleisiin etuihin, jotka ovat asetuksen N:o 1049/2001 taustalla. Se seikka, että mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, jotka ovat nousseet esiin lainsäädäntöaloitteita koskevien neuvotteluiden yhteydessä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäädäntötoimet perustuvat, on tällainen ylivoimainen yleinen etu, kuten erityisesti kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan. Mainitussa asetuksessa asetetaan siis lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista toimielimen oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot. Tämä toteamus ei kuitenkaan ole esteenä sille, että oikeus tutustua sellaiseen erityiseen oikeudelliseen lausuntoon, joka on annettu lainsäädäntömenettelyn yhteydessä mutta joka on erityisen arkaluonteinen tai jonka

ulottuvuus on erityisen laaja ja ylittää kyseessä olevan lainsäädäntömenettelyn, evätään oikeudellisen neuvonannon suojan nojalla. Tällaisessa tapauksessa asianomaisen toimielimen on perusteltava epäämistä yksityiskohtaisesti.

(ks. 58–62 kohta)

6. On totta, että kieltäytyminen ilmaisemasta oikeudellisen neuvonannon sisältämiä tietoja sillä perusteella, että ilmaiseminen saattoi vahingoittaa toimielimen mahdollisuutta puolustaa lainsäädäntötoimen pätevyyttä myöhemmin tuomioistuimessa, on niin yleisluonteinen väite, että sillä ei voida perustella poikkeusta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetulla asetuksella N:o 1049/2001 säädettyyn avoimuuteen.

Toisin on kuitenkin silloin, kun päätöksen, jolla kieltäydytään ilmaisemasta lainsäädäntömenettelyn yhteydessä laaditun erityisen oikeudellisen lausunnon sisältämiä tietoja, antamishetkellä yhtäältä jäsenvaltion tuomioistuimissa on vireillä kanne, jossa riitautetaan kyseisen oikeudellisen toimen pätevyys ja jonka vuoksi on hyvin todennäköistä, että asiassa saatetaan esittää ennakkoratkaisupyyntö, ja toisaalta jäsenvaltio, joka riitauttaa saman toimen tiettyjen säännösten pätevyyden sillä perusteella, että se on EUT-sopimuksen ja suhteellisuusperiaatteen vastainen, on nostanut kanteen unionin tuomioistuimissa. On näet niin, että siltä osin kuin pyydetty asiakirja sisältää tiettyjä peitettyjä osia, joissa viitataan kyseisen toimielimen oikeudellisen yksikön lausuntoon, joka koskee unionin puuttuvaa lainsäädäntötoimivaltaa sekä suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä, näiden osien sisältämien tietojen ilmaiseminen saattaisi vaarantaa oikeudellisen neuvonannon suojan eli toimielimen suojatun intressin pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja sekä kyseisen oikeudellisen yksikön aseman sen puolustaessa kyseisen lainsäädäntötoimen pätevyyttä unionin tuomioistuimissa yhdenvertaisessa asemassa muiden asianosaisten kanssa. Tällainen tietojen ilmaiseminen paljastaisi kyseisen toimielimen oikeudellisen yksikön kannan jo ennen kuin sillä on ollut mahdollisuutta esittää sitä tuomioistuinkäsittelyssä, vaikka vastapuolelle ei ole asetettu mitään vastaavaa velvoitetta.

(ks. 65–67, 69 ja 70 kohta)

7. Ks. tuomion teksti.

(ks. 77–83 kohta)

8. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyllä tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevalla poikkeuksella suojataan erityisesti prosessuaalisen yhdenvertaisuuden ja hyvän lainkäytön periaatetta. Tarve taata prosessuaalinen yhdenvertaisuus tuomioistuimissa oikeuttaa suojaamaan sekä yksinomaan jotakin yksittäistä riita-asiaa varten laadittuja asiakirjoja, kuten kirjelmiä, että myös asiakirjoja, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen saattaa vaarantaa jonkin yksittäisen riita-asian yhteydessä tämän yhdenvertaisuuden, joka on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen välitön seuraus. Jotta tätä poikkeusta kuitenkin voitaisiin soveltaa, edellytyksenä on, että pyydetyillä asiakirjoilla on tutustumisoikeuden kyseisiin asiakirjoihin epäävän päätöksen tekohetkellä merkityksellinen yhteys unionin tuomioistuimissa vireillä olevaan riita-asiaan, jonka osalta kyseinen toimielin vetoaa poikkeukseen, ja että vaikka mainittuja asiakirjoja ei ole laadittu vireillä olevan tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä, niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen loukkaa prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta ja vahingoittaa mahdollisesti kyseisen toimielimen mahdollisuutta puolustautua kyseisessä tuomioistuinkäsittelyssä. Toisin sanoen edellytyksenä on, että näissä asiakirjoissa ilmaistaan kyseisen toimielimen kanta riidanalaisiin kysymyksiin, jotka on tuotu esiin tuomioistuinkäsittelyssä, johon tässä yhteydessä vedotaan.

Näitä toteamuksia voidaan soveltaa myös tutustumisoikeuden pyydettyihin asiakirjoihin epäävän päätöksen tekohetkellä kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevien oikeudenkäyntien osalta, mikäli niissä tulee esille unionin oikeudellisen toimen tulkintaa ja pätevyyttä koskeva kysymys siten, että kun otetaan huomioon asian asiayhteys, ennakkoratkaisupyynnön esittäminen vaikuttaa erityisen todennäköiseltä. Näissä molemmissa tapauksissa on niin, että vaikka kyseisiä asiakirjoja ei ole laadittu jonkin yksittäisen tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä, kyseisen tuomioistuinkäsittelyn integriteetti ja osapuolten välinen prosessuaalinen yhdenvertaisuus voisivat vaarantua vakavalla tavalla, jos jollakin asianosaisella olisi etuoikeus saada toisen asianosaisen sisäisiä tietoja, joilla on läheinen yhteys vireillä olevaa tai mahdollista tulevaa mutta välitöntä riita-asiaa koskeviin oikeudellisiin seikkoihin.

(ks. 88–90 kohta)

9. Prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, että toimielin, josta riitautettu toimi on peräisin, kykenee puolustamaan toimintansa laillisuutta tehokkaasti tuomioistuimissa. Tämä mahdollisuus vaarantuisi vakavalla tavalla, jos kyseisen toimielimen olisi puolustauduttava sekä kantajan esittämien oikeudellisten perusteiden ja perustelujen osalta tai tulevan ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä että myös niiden sisäisten kantojen osalta, jotka koskevat kyseisen toimen valmistelun yhteydessä suunniteltujen eri valintojen laillisuutta. Erityisesti asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden alalla asiakirjojen, joihin sisältyy tämäntyyppisiä kantoja, sisältämien tietojen ilmaiseminen on tästä syystä omiaan pakottamaan kyseisen toimielimen tosiasiallisesti puolustautumaan oman henkilöstönsä sellaisia arviointeja vastaan, jotka on lopulta hylätty. Tämä seikka on omiaan rikkomaan tasapainon tuomioistuinkäsittelyn osapuolten välillä, koska kantajaa ei voida velvoittaa ilmaisemaan tämäntyyppisiä sisäisiä arviointeja.

Näin ollen tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle, kun vireillä on tuomioistuinkäsittely, joka koskee kyseisen toimen tulkintaa ja laillisuutta, saattaisi vaarantaa kyseisen toimielimen puolustuksen ja loukata prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta, koska toimielin ilmaisisi jo yksikköjensä sisäiset oikeudelliset kannat riidanalaisista kysymyksistä, vaikka sen vastapuolelle ei asetettaisi mitään vastaavaa velvoitetta.

(ks. 97 ja 98 kohta)