

OIK-30 Pere Mervi(UM)

15.11.2011

EU-ministerivaliokunta 18.11.2011

Viite

Asia

SEUT 256 ARTIKLAN 1 KOHDAN MUKAINEN VALITUS UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN ASIASSA T-29/08, LPN VASTAAN EUROOPAN KOMISSIO, ANTAMASTA TUOMIOSTA**Muutoksenhakukirjelmän laatiminen – Tuomio asiassa T-29/08, LPN v. komissio – Avoimuusasetus 1049/2001 – Århus-asetus 1367/2006 - Rikkomusmenettelyn asiakirjat**

Unionin yleinen tuomioistuin on 9.9.2011 asiassa T-29/08, *LPN v. komissio*, hylännyt LPN:n nostaman kanteen, jolla LPN vaati tuomioistuinta kumoamaan komission LPN:n tekemän asiakirjapyyntönsä johdosta tekemän päätöksen (jäljempänä ”riidanalainen päätös”). Asiakirjapyyntö koski Portugalissa käynnissä ollutta patohanketta koskevan rikkomusmenettelyn asiakirjoja.

Suomi osallistui asian T-29/08, *LPN v. komissio*, käsittelyyn unionin yleisessä tuomioistuimessa väliintulijana ja tuki LPN:n vaatimusta komission päätöksen kumoamisesta.

Määräaika muutoksenhakukirjelmän jättämiselle päättyy 28.11.2011.

Asian tausta*Riidanalainen päätös*

LPN pyysi vuonna 2007 komissiolta asiakirjoja, jotka liittyvät em. komission Portugalia vastaan käynnistämään rikkomusmenettelyyn.

Komissio kieltäytyi marraskuussa 2007 antamallaan riidanalaisella päätöksellä luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja. Komissio perusti kielteisen kantansa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 (jäljempänä ”avoimuusasetus”) 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan, jonka mukaan toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Komissio katsoi, että asiakirjojen luovuttaminen vaarantaisi rikkomusmenettelyn puitteissa tarpeellisen komission ja jäsenvaltion välisen luottamuksen. Komissio katsoi myös, ettei asiaan liittynyt avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua, joka olisi edellyttänyt asiakirjojen luovuttamista.

Asian T-29/08, LPN v. komissio, käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa

LPN nosti komission riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa tammikuussa 2008. LPN katsoi, että päätös on avoimuusasetuksen sekä tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin annetun asetuksen 1367/2006 (jäljempänä ”Århus-asetus”) vastainen.

LPN katsoi, että komissio on soveltanut avoimuusasetuksen mukaista tutkintatoimien suojaa koskevaa poikkeusta virheellisesti. LPN katsoi kanteessaan myös, että sen pyytämät tiedot olisi tullut luovuttaa ottaen huomioon LPN:n puolustamat ympäristöintressit. LPN viittasi Århus-asetuksen säännöksiin avoimuusasetuksen mukaisten poikkeusten suppeasta tulkinnasta ympäristötiedon saatavuutta koskevien asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä.

Suomi, Ruotsi ja Tanska yhtyivät LPN:n vaatimuksiin komission päätöksen kumoamisesta.

Unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-29/08, LPN v. komissio, antama tuomio

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi LPN:n nostaman kanteen siltä osin kuin se koski asiakirjoja, joita LPN ei ollut vielä saanut komissiolta. Siltä osin kuin pyydetty asiakirjat oli toimitettu LPN:lle, tuomioistuin katsoi, ettei asiasta ollut enää tarpeen lausua. Tuomioistuin katsoi, että komission päätös ei ole ristiriidassa avoimuusasetuksen tai Århus-asetuksen säännösten kanssa.

Tuomioistuin katsoi, että komission ei tarvinnut kyseisten säännösten perusteella tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, soveltuuko avoimuusasetuksen tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus kuhunkin pyydettyyn asiakirjaan. Tuomioistuin katsoi, että kaikki pyydetty asiakirjat kuuluvat samaan kyseisellä poikkeuksella suojattuun asiakirjaluokkaan ja komissio sai perustaa päätöksensä yleiseen olettamaan, jonka mukaan rikkomusmenettelyn asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen luovuttaminen vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.

Tuomioistuin katsoi, etteivät kantaja ja väliintulijat ole tuoneet esiin olosuhteita, jotka osoittaisivat, että tietty asiakirja/asiakirjat ei kuulu em. yleisen olettaman alaan. Lisäksi tuomioistuin katsoi, ettei komissio ole laiminlyönyt avoimuusasetuksen ja Århus-asetuksen mukaista velvollisuuttaan arvioida, liittyykö asiaan ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisten asiakirjojen sisältämät tiedot.

Asian merkitys Suomen kannalta

Suomen avoimuuspolitiikan lähtökohtana on että kaikki EU:n toimielimet, elimet, laitokset ja virastot toimivat perussopimusten määräysten mukaisesti mahdollisimman avoimesti niin, että kansalaisten oikeus osallistua päätöksentekoon EU:ssa toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti. Asiakirjajulkisuuden osalta pääsääntö on asiakirjojen julkisuus, ja kaikkia poikkeuksia tulee tulkita suppeasti. Keskeinen keino tämän tavoitteen saavuttamisessa on se, että toimielimet tutkivat niiltä pyydetty asiakirjat asiakirjakohtaisesti ja arvioivat sisältävätkö ne tosiasiallisesti sellaista tietoa jonka luovuttaminen haittaisi avoimuusasetuksella suojattuja etuja. Tarvittaessa arvioidaan onko olemassa yleinen etu joka tästä huolimattakin puoltaisi luovutusta. EU-tuomioistuin on viime vuosina hyväksynyt, vastoin Suomen näkemystä, että joissakin tilanteissa (vireillä olevat tuomioistuinkäsittelyt ja valtioneuvoston menettelyt) voidaan soveltaa niin sanottuja yleisiä olettamia, jotka lähtökohtaisesti vapauttavat toimielimen asiakirjojen arvioimisesta. Näiden yleisten olettamien laajentuminen uusille aloille uhkaa vaarantaa avoimuusasetuksen keskeisimpien periaatteiden toteutumisen.

Merkittävän asiasta tekee myös avoimuusasetuksen ja Århus-asetuksen välinen suhde, joka on neuvoteltavana myös avoimuusasetuksen uudistamisessa komission vuonna 2008 antaman lainsäädäntöehdotuksen pohjalta. Asetusneuvottelujen yhteydessä Suomi on aktiivisesti esittänyt avoimuusasetuksen yhdenmukaistamista Århus-asetuksen määräysten kanssa niin, että Århus-sopimuksen mukainen laaja pääsy ympäristötietoa sisältäviin asiakirjoihin voidaan varmistaa. Tuomio on merkittävä myös siksi, ettei ole mitenkään selvää että avoimuusasetuksen neuvotteluja saadaan lähivuosina päätökseen. Suomen on tärkeää vaikuttaa sellaisen asetusten välistä suhdetta koskevan tulkinnan varmistamiseksi, että Århus-sopimuksen ja sen EU:ssa täytäntöönpanevan Århus-asetuksen tavoite yleisön laajasta pääsystä ympäristötietoa sisältäviin asiakirjoihin toteutuu.

Koska unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on ongelmallinen sekä puhtaasti avoimuusasetuksen että avoimuusasetuksen ja Århus-asetuksen ja Århus-sopimuksen näkökulmasta, on tärkeää, että Suomi valittaa asiassa unionin tuomioistuimeen. Tiedossa ei ole, aikooko joku muu taho valittaa päätöksestä. Ellei tuomiosta valiteta, tulkinta jää lopulliseksi.

Muutoshakukirjelmän sisältö

Suomen kanta

Suomi vaatii unionin tuomioistuinta

- *kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-29/08, LPN v. komissio, antaman tuomion siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi LPN:n nostaman kanteen,*
- *kumoamaan riidanalaisen komission päätöksen ja*
- *velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.*

Perustelut

Periaatteellinen lähtökohta

Ennen valitusperusteiden yksityiskohtaista käsittelyä muutoksenhakukirjelmässä selostettaisiin periaatteelliselta kannalta asiakirjakohtaisen tutkimisvelvollisuuden keskeistä merkitystä avoimuusasetuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä kiinnitettäisiin huomiota niihin ongelmiin, joita em. yleisten olettamien käytöstä seuraa kyseisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Suomen näkemyksen mukaan avoimuusasetuksen tulkintaa ohjaavana pääperiaatteena tulee jatkossakin olla velvollisuus tutkia pyynnön kohteena olevat asiakirjat konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Valituksen keskeisenä taustajatatuksena on vastustaa yleisten olettamien käytön ulottamista yhä uusille unionin toiminnan aloille.

Yleisen oletettaman soveltaminen

Suomi katsoo *ensinnä*, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaista tutkintatoimien suojaa koskevaa poikkeusta siten, että kaikkia vireillä olevaan rikkomusmenettelyyn liittyviä asiakirjoja suojataan asiakirjaluokkana ja että toimielin voi evätä oikeuden tutustua koko rikkomusmenettelyn asiakirja-aineistoon nojautuen yleiseen olettamaan, jonka mukaan

tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.

Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia sovellettaessa toimielimen on tutkittava, vahingoittaisiko kyseessä olevan asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen poikkeuksella suojattavaa etua. Sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Toimielimen on esitettävä selityksiä siitä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata poikkeuksella suojattua etua.

Asiakirjakohtaisen tutkimisen velvoitteesta on olemassa eräitä oikeuskäytännössä hyväksytyjä poikkeuksia. Suomen näkemyksen mukaan näitä poikkeuksia ei kuitenkaan ole perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia vireillä olevaan rikkomusmenettelyyn liittyviä asiakirjoja. Suomi ei voi hyväksyä unionin yleisen tuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan ei ole perusteltua olettaa, ettei mitään vireillä olevaan rikkomusmenettelyn asiakirjaa tai edes minkään tällaisen asiakirjan osaa voitaisi luovuttaa vahingoittamatta rikkomusmenettelyn tarkoitusta.

Suomi katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin rinnastaa valituksenalaisessa tuomiossaan rikkomusmenettelyn asiakirjat perusteettomasti valtioneuvoston asiakirjoihin, joiden osalta unionin tuomioistuin on asiassa C-139/07 P, *TGI*, antamassaan tuomiossa hyväksynyt yleisen oletuksen, jonka mukaan menettelyn asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.¹ Suomen näkemyksen mukaan valtioneuvoston asiakirjojen osalta hyväksytyt yleinen oletus johtuu valtioneuvoston ominaispiirteistä. Rikkomusmenettelyn asiakirjojen luovuttamisen ei Suomen näkemyksen mukaan voida vastaavalla tavalla olettaa vahingoittavan rikkomusmenettelyn kulkua. Rikkomusmenettelyn ja valtioneuvoston menettelyn välillä on myös se oleellinen eroavaisuus, että valtioneuvoston osalta menettelytapa-asetus sisältää säännökset oikeudesta tutustua menettelyn asiakirjoihin. Rikkomusmenettelyn osalta vastaavaa sääntelyä ei ole.

Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon arviointi

Suomi katsoo *toiseksi*, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, että komissio ei ole laiminlyönyt avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan ja Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaista velvollisuuttaan ottaa ympäristötiedon saantia koskeva yleinen etu tai ylivoimainen yleinen etu asianmukaisella tavalla huomioon ja suorittaa avoimuusasetuksessa tarkoitettu eri intressien välinen punninta. Suomi katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tuomiossaan arvioinut asianmukaisella tavalla, onko komissio suorittanut kyseisen intressipunninnan.

Suomi katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen suorittama arviointi on kahdella tavalla virheellinen. Ensinnäkin tuomioistuin tulkitsee virheellisesti Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan toista virkettä, jossa säädetään avoimuusasetuksen mukaisten poikkeusperusteiden suppean tulkinnan velvoitteesta. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoo, kyseinen velvoite koskee Suomen näkemyksen mukaan myös tutkintatoimien suojaa koskevaa poikkeusta. Tätä näkemystä tukevat sekä Århus-asetuksen tavoitteet että sen taustalla olevan Århusin yleissopimuksen määräykset.

¹ Asia C-139/07 P, *TGI*, k. 61.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi on toiseksi joka tapauksessa virheellinen, koska tuomioistuin ei lainkaan arvioi sitä, voiko asiassa olla kyse sellaisesta avoimuusasetuksen 4 artiklassa tarkoitettusta ylivoimaisesta yleisestä edusta, johon LPN ja väliintulijat ovat viitanneet ja onko komissio tutkinut asian asianmukaisella tavalla. Suomi katsoo, että riippumatta siitä, koskevatko Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan säännökset unionin oikeuden rikkomista koskevia tutkintatoimia, toimielin tulee nyt esillä olevan kaltaisessa asiassa arvioida ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa samalla tavoin kuin missä tahansa avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Unionin yleisen tuomioistuimen omaksuman tulkinnan hyväksyminen merkitsisi sitä, että Århus-asetuksella supistettaisiin yleisön mahdollisuutta saada tutustua ympäristötietoa koskeviin asiakirjoihin, vaikka asetuksen tavoite on päinvastainen.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet YM:n, OM:n ja UM:n edustajat. Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaoston kirjallisessa menettelyssä 11.-14.11.2011.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi laatii asiassa muutoksenhakukirjelmän edellä kuvattuja päälinjoja noudattaen.

Lainsäädäntöneuvos

Joni Heliskoski

LIITTEET

Asiasanat	tuomioistuintapaus
Hoitaa	UM
Tiedoksi	OM, VNEUS, YM
