



Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (viies koda)

4. mai 2012*

Dokumentidega tutvumine — Määrus (EÜ) nr 1049/2001 — Nõukogu õigustalituse arvamus komisjoni soovitusel kohta anda luba rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil läbirääkimiste alustamiseks — Dokumentidega tutvumise osaline keelamine — Rahvusvaheliste suhete valdkonnas avalikke huve kaitsev erand — Õigusnõustamise kaitsega seotud erand — Asjaomase huvi konkreetne ja ettenähtav kahjustamine — Ülekaalukas üldine huvi

Kohtuasjas T-529/09,

Sophie in 't Veld, elukoht Brüssel (Belgia), esindajad: advokaadid O. Brouwer ja J. Blockx,

hageja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Bauer, C. Fekete ja O. Petersen, hiljem M. Bauer ja C. Fekete,

kostja,

keda toetab

Euroopa Komisjon, esindajad: C. O'Reilly ja P. Costa de Oliveira,

menetluse astuja,

mille ese on nõue tühistada nõukogu 29. oktoobri 2009. aasta otsus, millega ei antud luba tutvuda kogu 9. juuli 2009. aasta dokumendiga nr 11897/09, mis sisaldab nõukogu õigustalituse arvamust „Komisjoni soovitusel nõukogule anda luba läbirääkimiste alustamiseks Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil, mille alusel antakse terrorismi ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nendega võitlemise raames Ühendriikide rahandusministeeriumi käsutusse finantstehinguid käsitlevad sõnumiandmed. Õiguslik alus”,

ÜLDKOHUS (viies koda),

koosseisus: koja esimees S. Papasavvas, kohtunikud V. Vadapalas (ettekandja) ja K. O'Higgins,

kohtusekretär: ametnik N. Rosner,

arvestades kirjalikus menetluses ja 7. septembri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: inglise.

otsuse

Vaidluse taust

- 1 Hageja Sophie in 't Veld on Euroopa Parlamendi liige.
- 2 Ta taotles 28. juulil 2009 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) alusel võimalust tutvuda nõukogu õigustalituse arvamusega, mis käsitleb komisjoni soovitusel nõukogule anda luba läbirääkimiste alustamiseks Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks, mille alusel antakse terrorismi ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nendega võitlemise raames Ühendriikide rahandusministeeriumi käsutusse finantstehinguid käsitlevad sõnumiandmed (edaspidi „dokument nr 11897/09“).
- 3 Euroopa Liidu Nõukogu keeldus 8. septembril 2009 võimaldamast tutvuda dokumendiga nr 11897/09, viidates määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ja artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud alustele.
- 4 Hageja esitas 28. septembril 2009 nõukogule kordustaotluse, milles palus tal oma otsust muuta.
- 5 Nõukogu andis 23. oktoobri 2009. aasta otsusega, mis tehti hagejale teatavaks 29. oktoobri 2009. aasta kirjaga, loa tutvuda osaga dokumendist nr 11897/09, kinnitades samas oma keeldumist võimaldada tutvuda kogu kõnealuse dokumendiga, viidates määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ja artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud eranditele (edaspidi „vaidlustatud otsus“).
- 6 Vaidlustatud otsuses märkis nõukogu esiteks, et „dokumendi [nr 11897/09] avalikustamine tingiks kavatsetava lepingu [...] teatud sätetega seonduva teabe avalikkusele teatavaks tegemise ning avaldaks seetõttu ebasoodsat mõju [liidu] positsioonile läbirääkimistes ning kahjustaks samuti käimasolevate läbirääkimiste usalduslikku õhkkonda”. Nõukogu lisas, et „dokumendi avalikustamise tagajärjel saaks teine [...] pool teadlikuks [liidu] poolt läbirääkimiste raames võetava seisukohaga seonduvatest asjaoludest, mida juhul, kui õiguslik arvamus on arvustavat laadi, on võimalik kasutada selleks, et nõrgendada [liidu] positsiooni läbirääkimistes” (vaidlustatud otsuse punkt 6).
- 7 Teiseks märkis nõukogu, et dokument nr 11897/09 sisaldas „õiguslikku arvamust lepingu sõlmimise õiguslike aluste ning [liidu] ja Euroopa Ühenduse vastava pädevuse kohta” ning et „institutsioonide seisukohad seoses selle tundliku teemaga, mis mõjutab Euroopa Parlamendi volitusi lepingu sõlmimisel, on lahknevad”. Neil asjaoludel „[k]ahjustaks taotletud dokumendi sisu avalikustamine õigusnõustamise kaitset, sest seeläbi avalikustatakse õigustalituse poolt institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud dokument, mis on mõeldud üksnes nõukogu liikmetele nõukogus toimuva kavatsetavat lepingut käsitleva esialgse arutelu tarvis” (vaidlustatud otsuse punkt 10). Lisaks sellele „leidis [nõukogu], et rahvusvahelise lepingu eelnõu käsitleva institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud õigusliku arvamuse kaitse [...] kaalub üles avaliku huvi selle avalikustamise vastu” (vaidlustatud otsuse punkt 15).
- 8 Lõpetuseks võimaldas nõukogu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 alusel „tutvuda järgmiste osadega dokumendist [...]: sissejuhatus leheküljel 1, dokumendi punktid 1–4 ja punkti 5 esimene lause, mis ei kuulu määruses [nr] 1049/2001 ette nähtud erandite kohaldamisalasse” (vaidlustatud otsuse punkt 16).

Menetlus ja poolte nõuded

- 9 Hageja esitas käesoleva menetluse algatamiseks hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 31. detsembril 2009.

- 10 Üldkohtu kantseleisse 17. mail 2010 esitatud taotluses palus Euroopa Komisjon luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks. See taotlus rahuldati Üldkohtu kuuenda koja esimehe 7. juuli 2010. aasta kohtumäärusega.
- 11 Seoses Üldkohtu kodade koosseisu muutmisega kuulub ettekandja-kohtunik viienda koja koosseisu, millele käesolev asi seetõttu määrati.
- 12 Kodukorra artiklis 65 ette nähtud menetlustoimingute raames esitas Üldkohus 7. juuli 2011. aasta kohtumäärusega nõukogule nõude esitada dokument nr 11897/09, täpsustades, et seda ei edastata hagejale ega komisjonile. Nõukogu täitis selle nõude ettenähtud tähtajaks.
- 13 Menetlust korraldavate meetmete raames esitas Üldkohus 13. juulil 2011 pooltele kirjalikud küsimused, millele need ettenähtud tähtajaks vastasid.
- 14 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu küsimustele kuulati ära 7. septembri 2011. aasta kohtuistungil.
- 15 Hageja palub Üldkohtul:
- tühistada vaidlustatud otsus;
 - mõista kohtukulud, sealhulgas menetlusse astuja võimalikult kantud kulud välja nõukogult.
- 16 Nõukogu ja komisjon paluvad Üldkohtul:
- jätta hagi rahuldamata;
 - mõista kohtukulud, sealhulgas komisjoni kantud kulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

- 17 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et määruse nr 1049/2001 eesmärk on vastavalt selle artiklile 1 – koostoimes põhjendusega 4 – tagada avalikkusele võimalikult laiaulatuslik õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega.
- 18 Kuivõrd määruse nr 1049/2001 artiklis 4 ette nähtud erandid kalduvad sellest põhimõttest kõrvale, siis tuleb neid tõlgendada ja kohaldada täht-tähelt (vt Euroopa Kohtu 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-506/08 P: *Rootsi vs. MyTravel* ja komisjon, EKL 2011, lk I-6237, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 19 Seega, kui asjassepuutuv institutsioon otsustab mitte võimaldada tutvuda taotletud dokumendiga, on ta põhimõtteliselt kohustatud selgitama, kuidas selle dokumendi avalikustamine võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada huvi, mida kaitseb määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erand, millele see institutsioon tugineb (vt eespool punktis 18 viidatud kohtuotsus *Rootsi vs. MyTravel* ja komisjon, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 20 Selles osas tuleb esiteks märkida, et erandi kohaldamise õigustamiseks ei piisa pelgalt asjaolust, et dokument käsitleb erandiga kaitstud huvi. Põhimõtteliselt saab erandi kohaldamine olla õigustatud ainult juhul, kui institutsioon on eelnevalt hinnanud esiteks seda, kas dokumendiga tutvumine kahjustaks kaitstud huvi konkreetselt ja tegelikult ning teiseks seda, kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 käsitletud juhtudel esineb osutatud dokumendi avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi. Lisaks peab kaitstud huvi kahjustamise oht olema mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik (vt Üldkohtu 12. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-36/04: *API vs. komisjon*, EKL 2007, lk II-3201, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 21 Asjaolu, et dokument on nõukogu 19. märtsi 2001. aasta otsuse 2001/264/EÜ – millega võetakse vastu nõukogu julgeolekueeskirjad (EÜT L 101, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 263) – alusel liigitatud kategooriasse „RESTREINT UE”, võib küll viidata sellele, et sel moel liigitatud dokumendi sisu on tundlikku laadi, aga ei ole piisav õigustamiseks määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandite kohaldamist (vt selle kohta Üldkohtu 26. aprilli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-110/03, T-150/03 ja T-405/03: Sison vs. nõukogu, EKL 2005, lk II-1429, punkt 73).
- 22 Oma hagi põhjendamiseks esitas hageja neli väidet, millest esimene tugineb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande rikkumisele, teine selle määruse artikli 4 lõike 2 teise taande rikkumisele, kolmas selle määruse artikli 4 lõike 6 rikkumisele ning neljas põhjendamiskohustuse rikkumisele.
- Esimene väide, et on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet*
- 23 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande kohaselt ei võimalda institutsioonid tutvuda dokumentidega, mille avalikustamine kahjustaks avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 24 Tuleb meenutada, et otsus, mille institutsioon peab selle sätte alusel tegema, on keerukas ja delikaatne ning selle puhul on vaja olla eriti ettevaatlik, arvestades eeskätt kaitstava huvi eriliselt tundlikku ja olulist laadi.
- 25 Kuivõrd sellise otsuse võtmiseks on vajalik ulatusliku hindamisruumi olemasolu, peab Üldkohtu kontroll otsuse õiguspärasuse üle piirduma selle kontrollimisega, kas on järgitud menetluseeskirju ning põhjendamisnõudeid, kas asjaolud vastavad tõele ning kas institutsioon ei ole asjaolusid hinnates teinud ilmset viga ega kuritarvitanud võimu (Euroopa Kohtu 1. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-266/05 P: Sison vs. nõukogu, EKL 2007, lk I-1233, punkt 34).
- 26 Käesolevas kohtuasjas ilmneb vaidlustatud otsusest, et dokumendi nr 11897/09 puhul, millega hageja soovis tutvuda, on tegemist nõukogu õigustalituse arvamusega, mis koostati seoses nõukogu otsuse vastuvõtmisega anda liidu nimel luba alustada läbirääkimisi liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil, mille alusel antakse terrorismi ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nendega võitlemise raames Ühendriikide rahandusministeeriumi käsutusse finantstehinguid käsitlevad sõnumiandmed. Lisaks sellele on tuvastatud, et arvamus käsitleb sisuliselt selle otsuse õiguslikku alust ning seega liidu ja ühenduse vastavat pädevust (vaidlustatud otsuse punktid 5 ja 10).
- 27 Hageja väidab, et asjaomane dokument ei saa selle sisust tulenevalt kuuluda rahvusvaheliste suhete valdkonnas avalikke huve kaitsva erandi kohaldamisalasse. Ta on seisukohal, et sellise otsuse õiguslik alus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi, kujutab endast liidu õiguse küsimust ning see ei saa sisuliselt mõjutada läbirääkimisi ega seega ka liidu rahvusvahelisi suhteid.
- 28 Tuleb märkida, et erinevalt hageja väidetust võib dokument nr 11897/09 selle sisu ning koostamise konteksti arvestades kuuluda kõnealuse erandi kohaldamisalasse.
- 29 Nimelt koostati see dokument konkreetselt seoses selliste läbirääkimiste alustamisega, mille tulemusena sõlmitakse rahvusvaheline leping. Seega, ehkki see dokument käsitleb ainuüksi õigusliku aluse küsimust, mis on küll liidu õiguse küsimus, on nõukogu õigustalituse analüüs paratamatult seotud kavatsetava rahvusvahelise lepingu konkreetse kontekstiga.
- 30 Neil tingimustel tuleb uurida, kas nõukogu on tõendanud, et tutvumine dokumendi nr 11897/09 avalikustamata osadega võis konkreetselt ja tegelikult kahjustada asjaomast üldist huvi.

- 31 Nõukogu märgib, et dokumendi nr 11897/09 avalikustamine oleks kahjustanud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas seetõttu, et esiteks tehtaks avalikkusele sellise avalikustamise tagajärjel teatavaks kavatsetava lepingu teatud sätteid käsitlev teave – see aga kahjustaks käimasolevate läbirääkimiste usalduslikku õhkkonda – ning teiseks saaks teine läbirääkimiste pool teadlikuks liidu poolt läbirääkimiste raames võetava seisukohaga seonduvatest asjaoludest, mida on võimalik kasutada tema positsiooni nõrgendamiseks (vaidlustatud otsuse punkt 6).
- 32 Seega tuleb eristada asjaomase erandi kohaldamise uurimist nende kahe põhjenduse alusel, millele nõukogu vaidlustatud otsuses viitas.
- 33 Esiteks, mis puudutab avalikkusele kavatsetava lepingu teatud sätetega seonduva teabe teatavaks tegemisega seonduvat ohtu, siis väidab hageja, et isegi kui asjaomane dokument sellist teavet sisaldab, saab see seisneda üksnes faktiliste asjaolude objektiivses kirjelduses, ning et sellise teabe sisu ei saa tõenäoliselt olla üksikasjalikum teabest, mis on avalikes dokumentides juba avalikustatud. Hageja on seisukohal, et kuivõrd liidu poolt läbirääkimiste käigus taotletavate strateegiliste eesmärkide analüüs peaks kujutama endast vaid väikest osa dokumendist, siis tuleks avalikustada ülejäänud osa sellest dokumendist.
- 34 Nõukogu väidab, et dokument sisaldab teavet kavatsetava lepingu sisu kohta, mille avalikustamine oleks võinud teha teatavaks liidu poolt taotletavate strateegiliste eesmärkide teatud elemendid.
- 35 Selle kohta tuleb märkida, et Üldkohtul oli menetlustoimingute raames asjaomase dokumendiga tutvumise tagajärjel võimalik tuvastada, et selles dokumendis esitatud õiguslik analüüs sisaldas teatud löike, millel on seos liidu poolt läbirääkimiste raames taotletavate eesmärkidega, eeskätt osas, kus arvamused käsitleb kavatsetava lepingu konkreetset sisu.
- 36 Nagu nõukogu vaidlustatud otsuse punktis 6 (vt eespool punkt 6) õigustatult märkis, oleks selliste asjaolude avalikustamine vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkel kahjustanud käimasolevate läbirääkimiste usalduslikku õhkkonda.
- 37 Hageja ei saa selles osas tugineda kehtivalt asjaolule, millele ta viitas kohtuistungil ning mille kohaselt avalikustas kavatsetava lepingu sisuga seonduva teatava teabe esiteks nõukogu ise ja lisaks tehti see teatavaks ka parlamendis toimunud arutelu raames.
- 38 Nimelt tuleneb kahjustamise oht, millele nõukogu viitab, neile asjaoludele tema õigustalituse poolt antud konkreetse hinnangu avalikustamisest ja seega ei lükka seda seisukohta ümber pelgalt asjaolu, et kõnealused asjaolud ise olid avalikkusele teada.
- 39 Seetõttu tuleb tuvastada, et nõukogu sai kehtivalt tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erandiga kaitstava huvi kahjustamise ohule selleks, et keelduda taotletud dokumendi nende osade avalikustamisest, mis sisaldavad kavatsetava lepingu konkreetse sisu analüüsi, mis oleks võinud teha avalikkusele teatavaks liidu poolt läbirääkimiste raames taotletavad strateegilised eesmärgid.
- 40 Teiseks tuleb uurida põhjendust, mis tugineb ohule, et „teine läbirääkimiste pool [saab teadlikuks liidu] poolt läbirääkimiste raames võetava seisukohaga seonduvatest asjaoludest, mida juhul, kui õiguslik arvamused on arvustavat laadi, on võimalik kasutada selleks, et nõrgendada [liidu] positsiooni läbirääkimistes” (vaidlustatud otsuse punkt 6).
- 41 Nõukogu on seisukohal, et kõnealune põhjendus viitab ohule, mis seonduv tulevase lepingu õigusliku alusega seonduva analüüsi elementide avaldamisega, ehkki tuleb mõnda, et see seisukoht ei tulene sõnaselgelt vaidlustatud otsuse punktist 6.

- 42 Oma kirjalikes dokumentides ja kohtuistungil märkis nõukogu, et selle põhjendusega pidas ta silmas asjaolu, et tema õigustalituse arvamus sisaldas tulevase lepingu õigusliku aluse analüüsi ning seega selle analüüsi, kuidas nõukogu peaks lepingu sõlmimise eesmärgil toimima. Nõukogu väidab, et sõltumata sellest, kas läbirääkimiste aluseks valitud õiguslik alus oli õige, oleks selle kohta mis tahes teabe avalikustamine mõjutanud liidu positsiooni läbirääkimistes ning sellel oleks võinud olla ebasoodus mõju läbirääkimiste sisu osas. Nõukogu märgib, et isegi kui taotletud dokumendi kõik lõigud ei kuulunud kavatsetava lepingu kohta teabe avalikustamisega seonduvale ohule tugineva põhjenduse alla, kehtib teine põhjendus dokumendi kõigi avalikustamata osade suhtes.
- 43 Hageja väidab, et on raske hinnata, kuidas arutelu lepingu õigusliku aluse üle võib kahjustada liidu rahvusvahelisi suhteid. Ta väidab selles osas, et läbipaistvus õigusliku aluse osas annaks nõukogule kui läbirääkimiste poolele suurema legitiimsuse. Ta on seisukohal, et just nimelt läbipaistmatus kahjustab pikemas perspektiivis rahvusvahelisi suhteid, seda enam, et käesolevas kohtuasjas möönis nõukogu ise, et arutletav teema mõjutas „Euroopa Parlamendi volitusi lepingu sõlmimisel” ja et „institutsioonide seisukohad [selles osas olid] lahknevad” (vaidlustatud otsuse punkt 10).
- 44 Nõukogu väidab, et kuna tegemist oli käimasolevate läbirääkimistega, siis oleks tulevase lepingu õigusliku aluse üle käiva võimaliku „vaidluse” olemasolu avalikustamine võinud põhjustada segaduse liidu pädevuse osas ning seeläbi nõrgendada tema positsiooni rahvusvahelistes läbirääkimistes. Ta täpsustab, et juhul, kui nõukogu õigustalitus oleks olnud läbirääkimiste positsiooni teatavate punktide osas arvustaval seisukohal, oleks teine läbirääkimiste pool võinud seda ära kasutada.
- 45 Komisjon väidab, et rahvusvaheliste suhete raames ei anna läbirääkimiste õigusliku alusega seonduvate kahtluste avalik väljendamine institutsioonidele mitte suuremat legitiimsust, vaid võib vastupidi seda legitiimsust rahvusvaheliste läbirääkimiste poole silmis kahjustada ning seda asjaomaseid läbirääkimisi ebasoodsalt mõjutaval moel.
- 46 Tuleb märkida, et erinevalt nõukogu ja komisjoni väidetust ei tõenda institutsioonide raames tulevase lepingu sõlmimise õigusliku aluse osas võetud seisukohtade avalikustamisega seonduv oht iseenesest liidu huvide kahjustamist rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 47 Selles osas tuleb esiteks märkida, et liidu nii liidusisestele kui ka rahvusvahelistele toimingutele sobiva õigusliku aluse valik on põhiseadusliku tähtsusega. Nimelt, kuivõrd liidul on üksnes see pädevus, mis on talle üle antud, siis peab ta siduma akti, mida ta soovib vastu võtta, tingimata aluslepingu sättega, mis talle sellise akti heakskiitmise õiguse annab (Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu, EKL 2009, lk I-8917, punkt 47).
- 48 Lisaks sellele ei tohi akti, sealhulgas rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil vastu võetud akti õigusliku aluse valik tugineda ainuüksi akti autori veendumusele, vaid selle aluseks peavad olema objektiivsed asjaolud, mille üle on võimalik teostada kohtulikku kontrolli, näiteks akti eesmärk ja sisu (vt Euroopa Kohtu 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00, EKL 2001, lk I-9713, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Seega, kui õigusliku aluse valik põhineb objektiivsetel asjaoludel ning institutsioonil ei ole sellega seoses hindamisruumi, siis ei saa võimalikku seisukohtade lahknevust selles küsimuses samastada institutsioonidevaheliste lahkhelidega, mis seonduvad lepingu sisu puudutavate küsimustega.
- 50 Seetõttu ei ole ainuüksi hirm avalikustada institutsioonide vahel esineva võimaliku seisukohtade lahknevuse olemasolu seoses sellise otsuse õigusliku alusega, millega antakse luba alustada läbirääkimisi liidu nimel, piisav järeldamiseks, et esineb oht kahjustada kaitstud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 51 Järgmiseks väidab komisjon, tuginedes Euroopa Kohtu 30. mai 2006. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04: parlament vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2006, lk I-4721, punktid 67–70), et tulenevalt sellise dokumendi avalikustamisest, milles viidatakse kahtluste

olemasolule seoses õigusliku aluse valikuga, on ohustatud liidu tõsiseltvõetavus läbirääkimistes. Ta tuletab meelde, et väärade õigusliku aluse kasutamine võib muuta kehtetuks lepingu sõlmimise enda ning sellest tulenevalt muuta õigustühiseks ka liidu nõusoleku olla lepinguga seotud.

- 52 Tuleb siiski märkida, et sellise ohu olemasolu ei saa eeldada selle alusel, et liidu rahvusvaheliste toimingutega seonduva institutsioonide pädevuse ulatuse osas on käimas õiguslik vaidlus.
- 53 Nimelt muutub kavatsetava toimingu õiguslikku alust käsitleva eelneva ja objektiivse arutelu puudumisel asjaomaste institutsioonide vahel segadus liidu pädevuse laadi osas – mis võib nõrgendada liidu võimalusi kaitsta oma positsiooni rahvusvahelistes läbirääkimistes ja mis võib tuleneda õiguslikule alusele viitamata jätmisest (vt selle kohta eespool punktis 47 viidatud kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, punkt 49) – üksnes suuremaks.
- 54 Lisaks sellele oli asjaolude ilmnemise ajal liidu õiguses, EÜ artikli 300 lõikes 6 ette nähtud menetlus, mille eesmärk on just nimelt nii liidu tasandil kui ka rahvusvahelises õiguskorras selliste komplikatsioonide vältimine, mis võiksid ilmneda väärade õigusliku aluse valimise tõttu (vt Euroopa Kohtu 11. novembri 1975. aasta arvamus 1/75, EKL 1975, lk 1355, 1360 ja 1361).
- 55 Selline järeldus on käesolevas asjas seda õigustatum, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkel olid kavatsetava lepingu õigusliku aluse osas esinevad lahkkelid avalikkusele teada.
- 56 Eeskätt tuvastati lahknevate seisukohtade olemasolu institutsioonides parlamendi 17. septembri 2009. aasta otsuses rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta, mille alusel antakse terrorismi ja terrorismi rahastamise vastu võitlemise raames Ühendriikide rahandusministeeriumi käsutusse finantstehinguid käsitlevad sõnumiandmed.
- 57 Lisaks, kuivõrd nõukogu viitab arutusel olevat põhjendust käsitlevate argumentide raames ka asjaolule, et tema õigustalituse arvamus käsitleb suuniste – millest läbirääkimistes lähtutakse – eelnõu teatavaid punkte, mida läbirääkimiste teine pool oleks võinud ära kasutada, siis tuleb märkida, et sellest kaalutlusest piisab küll selleks, et tõendada liidu huvide rahvusvaheliste suhete valdkonnas kahjustamise ohu olemasolu, kuid see puudutab üksnes taotletud dokumendi neid osasid, mis seonduvad nende suuniste sisuga, millest läbirääkimistes lähtutakse.
- 58 Esitatud kaalutlustest tuleneb, et kui välja arvata taotletud dokumendi need osad, mis käsitlevad kavatsetava lepingu konkreetset sisu või suuniseid, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistes taotleb, siis ei ole nõukogu tõendanud, kuidas oleks laiaulatuslikum tutvumine selle dokumendiga konkreetset ja tegelikult kahjustanud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 59 Kõigi nende kaalutlustega arvestades on esimene väide osaliselt põhjendatud, kuna nõukogu ei ole tõendanud, et esineb oht kahjustada avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas neid taotletud dokumendi avalikustamata osasid puudutavas, mis käsitlevad tulevase lepingu õiguslikku alust; sellise ohu olemasolu on tõendatud üksnes elementide osas, mis seonduvad kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistes taotleb.
- 60 Vaidlustatud otsus tuleb seetõttu osaliselt kehtetuks tunnistada selles osas, millega keeldutakse võimaldamast tutvuda taotletud dokumendi nende avalikustamata osadega, mis ei seondu kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistes taotleb.

Teine väide, et on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet

- 61 Arvestades esimese väite uurimise tagajärjel tehtud järeldusega, tuleb käesoleva väite uurimisel piirduda taotletud dokumendi nende avalikustamata osadega, mis ei seonu kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, sest viimased kuuluvad kehtivalt selle erandi kohaldamisalasse, mis kaitseb avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 62 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande kohaselt ei võimalda institutsioonid tutvuda dokumentidega, mille avalikustamine kahjustaks õigusnõustamist, välja arvatud juhul, kui avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.
- 63 Nõukogu peab juhul, kui ta soovib tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teisele taandele, viima läbi kolmeetapilise kontrolli, kusjuures iga etapp vastab ühele kõnealuselises sättes kehtestatud kolmest kriteeriumist.
- 64 Esmalt peab nõukogu kindlaks tegema, kas dokument, mille avalikustamist taotletakse, on ikka seotud õigusnõustamisega, ning jaatava vastuse korral määratlema dokumendi tegelikult asjassepuutuvad osad, mis võivad seega kuuluda kõnealuselise erandi kohaldamisalasse. Teiseks peab nõukogu kontrollima, kas kõnealuselise dokumendi nende osade avalikustamine, mille puhul on kindlaks tehtud, et need seonduvad õigusnõustamisega, kahjustaks õigusnõustamist. Lõpuks, kui nõukogu leiab, et avalikustamine kahjustaks õigusnõustamist, peab ta kontrollima, kas ei esine ülekaalukat üldist huvi, mis õigustaks avalikustamist vaatamata sellele, et see kahjustab tema võimalust paluda õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus (Euroopa Kohtu 1. juuli 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-39/05 P ja C-52/05 P: *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, EKL 2008, lk I-4723, punktid 37–44).
- 65 Mis puudutab käesolevas asjas esiteks esimest kriteeriumi, siis on tuvastatud, et dokumendi nr 11897/09 näol on tõepoolest tegemist õigusliku arvamuselise, mis – nagu nähtub selle pealkirjast – käsitleb kavatsetava rahvusvahelise toiminguga õiguslikku alust liidu õiguses ja mis võib kogu dokumendi avalikustamata osa puudutavas kuuluda kõnealuselise erandi kohaldamisalasse.
- 66 Järgmiseks, mis puudutab institutsiooni huvi selle vastu, et tal oleks võimalik paluda õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav vastus, siis märgib nõukogu esiteks, et taotletud avalikustamise tagajärjel tehtaks avalikkusele teatavaks „õigustalituse poolt institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud dokument, mis on mõeldud üksnes nõukogu liikmetele nõukogus toimuva kavatsetavat lepingut käsitleva esialgse arutelu tarvis”, mis võib „tingida selle, et nõukogu hoidub palumast oma õigustalitusele esitada arvamuselise kirjalikult” (vaidlustatud otsuse punkt 10). Teiseks juhib nõukogu tähelepanu ohule, et tema õigustalitus ise „hoidub esitamast kirjalikult arvamuselise, mis võivad tulevikus nõukogu ohustada[, mis mõjutaks] nende arvamuselise sisu” (vaidlustatud otsuse punkt 11). Kolmandaks väidab nõukogu, et „õigustalituse poolt institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud arvamuselise avalikustamine [...] kahjustaks tõsiselt selle talituse võimalusi [...] esindada ja kaitsta [...] nõukogu seisukohta kohtumenetlustes, kuivõrd see võib olla erinev seisukohast, mida õigustalitus varem soovitas võtta” (vaidlustatud otsuse punkt 12).
- 67 Hageja väidab sisuliselt, et need kaalutlused ei ole piisavad õigustamiseks seisukohta, et esineb õigusnõustamise kaitsega seotud huvi kahjustamise oht.
- 68 Nõukogu, keda toetab komisjon, väidab, et ta kohaldas õigesti määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet selleks, et mitte võimaldada avalikkusel tutvuda taotletud dokumendiga, täpsustades eeskätt, et selles dokumendis analüüsitud küsimus oli tundlikku laadi ning et tal oli võimatu esitada täiendavaid asjaolusid selle kohta, kuidas dokumendi nr 11897/09 avalikustamine oleks võinud individuaalselt ja konkreetset kahjustada õigusnõustamist, ilma et ta oleks avalikustanud dokumendi sisu ja võtnud sellest tulenevalt erandilt selle peamise eesmärgi.

- 69 Tuleb meenutada, et oht, et dokumendi avalikustamine kahjustab konkreetset ja tegelikult institutsiooni huvi paluda õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus, peab olema mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik (eespool punktis 64 viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punktid 40, 42 ja 43).
- 70 Põhjendused, millele nõukogu tugineb selleks, et keelduda võimaldamast tutvuda dokumendiga nr 11897/09, ei võimalda aga põhjendatult tuvastada sellise ohu olemasolu. Nimelt ei toeta vaidlustatud otsuse neid põhjendusi, mille kohaselt tingiks see selle, et nõukogu hoidub küsimast kirjalikke arvamusi tundlike küsimuste kohta ja tema õigustalitus hoidub neid esitamast, ükski konkreetne ja asjakohane element, mille alusel võiks tuvastada, et esineb mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult oletuslik oht kahjustada nõukogu huvi saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus.
- 71 Lisaks sellele, kuivõrd avalike huvide rahvusvaheliste suhete valdkonnas kahjustamise juhtum on hõlmatud eraldiseisva erandiga, mis on ette nähtud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes, siis ei piisa ainuüksi asjaolust, et dokumendis nr 11897/09 sisalduv õiguslik arvamus käsitleb liidu rahvusvaheliste suhete valdkonda, iseenesest selleks, et kohaldada sama määruse artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandit.
- 72 Nõukogu tuletas kohtuistungil küll meelde, et kavatsetava lepingu läbirääkimised olid vaidlustatud otsuse tegemise ajal alles käimas.
- 73 Ehkki võib möönda, et sellises olukorras on põhjendatud institutsiooni dokumentide põhjalikum kaitse eesmärgil välistada liidu huvide mis tahes kahjustamine rahvusvaheliste läbirääkimiste raames, on seda kaalutlust sellegipoolest juba arvesse võetud seeläbi, et institutsioonidele on antud ulatuslik hindamisruum määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erandi kohaldamisel.
- 74 Sama määruse artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandi puhul ei saa nõukogu aga kehtivalt tugineda üldisele kaalutlusele, mille kohaselt on võimalik ette näha kaitstavate avalike huvide kahjustamist tundlikus valdkonnas, ja seda eeskätt siis, kui tegemist on rahvusvahelise lepingu läbirääkimise menetluse raames antud õigusliku arvamusel.
- 75 Asjaomase huvi konkreetset ja ettenähtavat kahjustamist ei saa samuti tuvastada lihtsalt seetõttu, et kardetakse teha kodanikele teatavaks institutsioonide seisukohtade lahknevus seoses liidu rahvusvaheliste toimingute õigusliku alusega ja põhjustada seeläbi kahtlusi kõnealuse tegevuse õiguspärasuses.
- 76 Nimelt on kaalutlus, mille kohaselt ei ole oht, et otsustamisprotsessiga seotud õiguslike arvamuste avalikustamine võib põhjustada kahtlusi vastuvõetavate aktide õiguspärasuses, piisav selleks, et oleks tegemist õigusnõustamise kahjustamisega (eespool punktis 64 viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punkt 60, ja eespool punktis 18 viidatud kohtuotsus *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, punkt 113), põhimõtteliselt ülekantav liidu rahvusvahelise tegevuse valdkonnale, sest otsustamisprotsessi selles valdkonnas ei ole jäetud välja läbipaistvuse põhimõtte kohaldamisalast. Selles osas piisab, kui meenutada, et määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõikes 3 on täpsustatud, et seda määrust kohaldatakse kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides liidu tegevusvaldkondades.
- 77 Nõukogu ei ole aga viidanud ühelegi konkreetsele argumentile, mis õigustaks käesolevas asjas erandi tegemist sellest põhimõttest.
- 78 Mis puudutab nõukogu argumenti, mis käsitleb ohtu, et kahjustatakse tema õigustalituse võimalusi kaitsta kohtumenetluses seisukohta, mida ta oli arvustanud, siis tuleb meenutada, et nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, ei saa nii üldine argument õigustada erandi tegemist määruses

nr 1049/2001 ette nähtud läbipaistvuse kohustusest (vt selle kohta eespool punktis 64 viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punkt 65, ja eespool punktis 18 viidatud kohtuotsus *Rootsi vs. MyTravel ja komisjon*, punkt 116).

- 79 Sellest tuleneb, et põhjendused, millele vaidlustatud otsuses tuginetakse, ei ole nende üldist ja oletuslikku laadi arvestades piisavad selleks, et tõendada õigusnõustamise kaitsega seotud avalike huvide kahjustamise ohtu.
- 80 Vastupidi nõukogu väidetele ei saa kõnealuste põhjenduste üldist laadi õigustada sellega, et taotletud dokumendi tundlikku laadi sisu arvestades oli võimatu esitada täiendavaid asjaolusid. Lisaks sellele, et viidatud huvi kahjustamise ohtu olemasolu ei tulene dokumendi nr 11897/09 koostamise kontekstist ega selles käsitletavatest küsimustest, ei ole nõukogu esitanud ühtegi viidet täiendavatele asjaoludele, mis ta oleks saanud esitada dokumendi sisule tuginedes.
- 81 Lõpuks, mis puudutab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud kontrolli kolmandat kriteeriumi, siis pidi nõukogu kaaluma asjaomase dokumendi avalikustamata jätmisega kaitstavat konkreetset huvi ning avalikustamist õigustavat võimalikku ülekaalukat üldist huvi.
- 82 Arvesse tuleb võtta eeskätt üldist huvi selle vastu, et dokumendiga võimaldatakse tutvuda, arvestades suuremast läbipaistvusest tulenevate eelistega, nagu on märgitud määruse nr 1049/2001 põhjenduses 2, st kodanike võimalusega osaleda rohkem otsustamisprotsessis ning juhtorganite suurema legitiimsuse ning tulemuslikkusega ja suurema vastutusega kodanike ees demokraatlikus süsteemis (eespool punktis 64 viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punkt 45).
- 83 Neil kaalutlustel on ilmselgelt eriline tähtsus siis, kui nõukogu toimib seadusandjana, nagu nähtub määruse nr 1049/2001 põhjendusest 6, mille kohaselt tuleks tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele just sellistel juhtudel (eespool punktis 64 viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punkt 46).
- 84 Selles osas vaidlevad pooled selle üle, kas nõukogu toimib seadusandjana sellise protsessi raames, mille tagajärjel võetakse vastu rahvusvaheline leping liidu seadusandliku pädevuse alla kuuluvas valdkonnas.
- 85 Hageja väidab, et dokumendis nr 11897/09 käsitletav leping on seadusandlik akt ja seda eeskätt määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 tähenduses, sest see on liikmesriikidele siduv seoses kolmanda riigi ametiasutustele finantstehinguid käsitlevate sõnumiandmete edastamisega.
- 86 Nõukogu väidab vastu, et ta ei toimi seadusandjana. Ta tugineb selleks oma 15. septembri 2006. aasta otsuse 2006/683/EÜ, Euratom, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 285, lk 47), artiklile 7. Selles sättes on loetletud juhud, mil nõukogu toimib seadusandjana EÜ artikli 207 lõike 3 teise lõigu alusel ning see loetelu ei nimeta otsuseid, mille tagajärjel võetakse vastu rahvusvahelisi suhteid käsitlevad aktid.
- 87 Tuleb märkida, et viidatud säte, mille peamine eesmärk on määratleda juhud, mil avalikkusel peab põhimõtteliselt olema otsene võimalus tutvuda dokumentidega, on üksnes viitava väärtusega määruse nr 1049/2001 artiklis 4 ette nähtud erandite kohaldamise küsimuse lahendamise raames selle kindlaksmääramisel, kas nõukogu toimis seadusandjana või mitte.
- 88 Tuleb märkida, et rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil läbirääkimiste alustamine ja pidamine kuuluvad põhimõtteliselt täidesaatva võimu pädevusse. Lisaks sellele on avalikkuse osalemine rahvusvahelise lepingu läbirääkimise ja sõlmimise menetluses vältimatult piiratud, arvestades õiguspärase huviga mitte avalikustada läbirääkimiste strateegilisi elemente. Seetõttu tuleb sellise menetluse osas asuda seisukohale, et nõukogu ei toimi seadusandjana.
- 89 Siiski ei saa välistada, et kaalutlusi, millele on viidatud eespool punktis 82 ja mis seonduvad liidu otsustamisprotsessi läbipaistvuse põhimõttega, kohaldatakse rahvusvahelise tegevuse puhul, seda eeskätt siis, kui otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi, tehakse seoses rahvusvahelise lepinguga, millel võivad olla tagajärjed liidu seadusandliku pädevuse alla kuuluvas valdkonnas.

- 90 Käesoleval juhul on liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel kavatsetava lepingu näol tegemist lepinguga, mis puudutab sisuliselt teabe töötlemist ja vahetamist politseikoostöö raames ning see võib mõjutada ka isikuandmete kaitset.
- 91 Selles osas on sobilik meenutada, et isikuandmete kaitse kujutab endast põhiõigust, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT 2007, C 303, lk 1) artiklis 8 ning mida kohaldatakse eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiviga 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, lk 31; ELT erivaljaanne 13/15, lk 355) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 2001, L 8, lk 1; ELT erivaljaanne 13/26, lk 102).
- 92 Nii oli nõukogu kohustatud võtma arvesse valdkonda, mida kõnealune leping käsitles, kontrollides vastavalt põhimõttele, mille kohaselt avalikkusel peab olema võimalikult laiaulatuslik õigus tutvuda dokumentidega, kas üldine huvi kõnealuse menetluse suurema läbipaistvuse vastu ei õigustanud mitte kogu taotletud dokumendi või suurema osa sellest avalikustamist, vaatamata ohule kahjustada õigusnõustamist.
- 93 Nagu märgib hageja, esineb selles osas ülekaalukas üldine huvi dokumendi nr 11897/09 avalikustamise vastu, sest see annaks institutsioonidele suurema legitiimsuse ning suurendaks Euroopa kodanike usaldust institutsioonide vastu, muutes võimalikuks nende küsimuste avaliku arutelu, mille puhul esinesid lahknevad seisukohad, seda enam, et tegemist on lisaks dokumendiga, milles analüüsitakse sellise lepingu õiguslikku alust, mis mõjutab pärast selle sõlmimist põhiõigust isikuandmete kaitsele.
- 94 Vaidlustatud otsuse punktis 15 tuvastab nõukogu pärast „nõukogu huvi tema õigustalituse esitatud institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud õigusliku arvamuse kaitse vastu ning avaliku huvi dokumendi avalikustamise vastu hoolikat kaalumist,” et „vajadus kaitsta institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud õiguslikku arvamust, mis käsitleb sellise rahvusvahelise lepingu eelnõu, mille üle on käimas läbirääkimised, kaalub üles avaliku huvi selle avalikustamise vastu”. Nõukogu vaidleb selles osas vastu hageja argumendile, mis tugineb sellele, et „kavatsetava lepingu võimalik sisu ja arvamus, mis käsitleb õiguslikku alust ja ühenduse pädevust sõlmida see rahvusvaheline leping, mis seob ühendust ja mõjutab Euroopa kodanikke” saavad kujutada endast ülekaalukat üldist huvi, millega tuleb arvestada.
- 95 Tuleb tuvastada, et välistades neil põhjendustel mis tahes võimaluse võtta arvesse kavatsetava lepinguga reguleeritavat valdkonda selleks, et teha kindlaks, kas konkreetsel juhul võib esineda ülekaalukas üldine huvi, mis õigustaks taotletud dokumendi avalikustamist, jättis nõukogu kaalumata asjaomased huvid määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandi kohaldamise raames.
- 96 Seda järeldust ei sea kahtluse alla nõukogu argument, mille kohaselt avalik huvi seoses õigusnõustamise kaitsega käimasolevate rahvusvaheliste läbirääkimiste raames sarnaneb selle avaliku huviga, mis seondub õigusnõustamise kaitsega komisjoni puhtadministratiivsete ülesannete raames, millele viidatakse Üldkohtu 9. septembri 2008. aasta otsuses kohtuasjas T-403/05: MyTravel vs. komisjon (EKL 2008, lk II-2027, punktid 49, 125 ja 126).
- 97 Nimelt ja esiteks tühistas Euroopa Kohus eespool punktis 18 viidatud kohtuotsusega Rootsi vs. MyTravel ja komisjon selle Üldkohtu otsuse, millele nõukogu viitab. Teiseks annab just õigusnõustamisega seonduv läbipaistvus, mis võimaldab avalikku arutelu lahknevate seisukohtade üle, institutsioonidele liidu kodanike silmis suurema legitiimsuse ning suurendab nende usaldust. Tegelikult võib pigem teabe ja arutelu puudumine tekitada kodanikes kahtlusi ja seda mitte ainuüksi seoses teatud konkreetse akti õiguspärasusega, vaid ka seoses kogu otsustamisprotsessi legitiimsusega (eespool punktis 18 viidatud kohtuotsus Rootsi vs. MyTravel ja komisjon, punkt 113).

- 98 Kohtuistungil seletas komisjon, mille poolest erineb eespool punktis 18 viidatud kohtuotsus *Rootsi vs. MyTravel* ja komisjon tema arvates käesolevast kohtuasjast ja mille tõttu ei saa sellele kehtivalt tugineda. Ta on esiteks seisukohal, et käesolevas kohtuasjas tugineti kohustuslikule erandile, mis kaitseb avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas; viidatud kohtuotsuses see nii ei olnud. Teiseks käsitleb dokumendis nr 11897/09 sisalduv õiguslik arvamus tundlikku valdkonda, milleks on rahvusvahelised suhted, ja kolmandaks oli rahvusvahelise lepingu sõlmimise menetlus alles pooleli, kui nõukogu keeldus võimaldamast tutvuda dokumendiga nr 11897/09, samas kui eespool punktis 18 viidatud kohtuotsuses *Rootsi vs. MyTravel* ja komisjon kõne all olnud otsuse vastuvõtmise menetlus oli juba lõppenud.
- 99 Need argumendid ei ole veenvad. Nimelt ei ole ühelt poolt asjaolu, et kõne all olev dokument käsitleb valdkonda, mis võib kuuluda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande kohaldamisalasse, mis kaitseb avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas, asjassepuutuv sellest erineva, kõnealuse määruse artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud õigusnõustamist kaitsva erandi kohaldatavuse hindamisel.
- 100 Teiselt poolt on õigusnõustamisega seonduvate avalike huvide kahjustamise ohu olemasolu kindlakstegemise raames küll võimalik viidata sellele, et rahvusvahelise lepingu sõlmimise menetlus oli vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkel alles käimas. See argument ei ole siiski otsustava tähtsusega, kui kontrollitakse võimaliku ülekaaluka üldise huvi olemasolu, mis võiks õigustada avalikustamist, vaatamata kahjustamise ohu olemasolule.
- 101 Nimelt muutuks avalik huvi otsustamisprotsessi läbipaistvuse vastu sisutühjaks, kui seda võetakse arvesse – nagu soovib komisjon – ainuüksi siis, kui otsustamisprotsess on lõppenud.
- 102 Kõigest eelnevast järeldub, et vaidlustatud otsuses viidatud asjaolud ei võimalda tuvastada, et asjaomase dokumendi avalikustamine oleks kahjustanud õigusnõustamist, ning et igal juhul jättis nõukogu kontrollimata, kas esines dokumendi nr 11897/09 laiaulatuslikumat avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi, rikkudes seeläbi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet.
- 103 Seega tuleb hagi teise väitega nõustuda.
- Kolmas väide, et on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 6*
- 104 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 kohaselt tuleb juhul, kui üks või mitu eespool viidatud eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustada dokumendi ülejäänud osad.
- 105 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb liidu institutsioonide dokumentidega osalise tutvumise võimaldamise korral arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (Euroopa Kohtu 6. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-353/99 P: nõukogu vs. Hautala, EKL 2001, lk I-9565, punktid 27 ja 28).
- 106 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 sõnastusest endast tuleneb, et institutsioon on kohustatud uurima, kas taotluses osutatud dokumentidega saab võimaldada tutvuda osaliselt, piirates võimaliku keeldumise ulatust vaid andmetega, mis kuuluvad selles artiklis kehtestatud erandite kohaldamisalasse. Institutsioon peab võimaldama tutvuda osaga dokumendist, kui eesmärk, mida ta dokumendiga tutvumise keelamisega taotleb, on saavutatav juhul, kui institutsioon piirduks nende lõikude kustutamisega, mis võivad kahjustada kaitstavat avalikku huvi (Üldkohtu 25. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas T-264/04: WWF European Policy Programme vs. nõukogu, EKL 2007, lk I-911, punkt 50, vt selle kohta ka eespool punktis 105 viidatud kohtuotsus nõukogu vs. Hautala, punkt 29).
- 107 Käesolevas kohtuasjas tuleneb vaidlustatud otsuse punktist 16, et nõukogu uuris võimalust võimaldada hagejal tutvuda osaga taotletud dokumendist ning otsustas avalikustada dokumendi mõne osa, täpsemalt sissejuhatuse leheküljel 1, õiguslikus arvamus esitatud analüüsi punktid 1–4 ning punkti 5 esimese lause.

- 108 Tuleb märkida, et nagu osutas hageja, võimaldati dokumendiga tutvuda äärmiselt piiratud, sest asjaomase dokumendi avalikustatud versioon piirdus sisuliselt selle sissejuhatusega.
- 109 Tuleb siiski uurida, kas käesolevas asjas on osaga dokumendist tutvumise võimaldamine piiratud moel õigustatud viidatud erandite alusel, arvestades proportsionaalsuse põhimõttega.
- 110 Selles osas, mis puudutab esiteks määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes kehtestatud erandit, tuleb meenutada, et nõukogul on ulatuslik hindamisruum, kui ta otsustab, kas dokumendi avalikustamine võib kahjustada avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas, arvestades kaitstava huvi tundlikku ja olulist laadi (vt eespool punkt 25).
- 111 Käesolevas kohtuasjas tuleneb esimese väite uurimisest, et nõukogu on tõendanud, et esineb oht kahjustada avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas, üksnes seoses asjaoludega, mis seonduvad kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistes taotleb (vt eespool punkt 59).
- 112 Selles osas tuleb tuvastada, et see viimati nimetatud põhjendus on kohaldatav üksnes osa suhtes asjaomase dokumendi kustutatud lõikudest. Nimelt sisaldavad kustutatud lõigud ka õiguslikke kaalutlusi, mis seonduvad selles valdkonnas kohaldatavate liidu õigusnormidega või mis käsitlevad üldiselt selliste normide kohaldamist kavatsetava lepinguga seotud valdkonnas ning mida ei saa enesestmõistetavalt käsitada lepingu konkreetset sisu või suuniseid – millest läbirääkimistes lähtutakse – käsitlevana.
- 113 Neil asjaoludel tingib määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande kohaldamise raames tuvastatud õigusnormide rikkumine vaidlustatud otsuse analüüsi õigusvastasuse seoses sellega, millises ulatuses võimaldati tutvuda osaga dokumendist.
- 114 Teiseks, mis puudutab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandit, siis tuleneb eespool läbiviidud teise väite uurimisest, et nõukogu ei ole tõendanud asjaomase avaliku huvi kahjustamist, mistõttu sellele huvile tuginemine ei võimalda õigustada avalikustamise piiramist vaidlustatud otsuse raames.
- 115 Kõigist neist kaalutlustest järeldub, et nõukogu ei ole täitnud osaga dokumendist tutvumist võimaldades oma kohustust piirata keeldumise ulatust vaid andmetega, mis kuuluvad viidatud erandite kohaldamisalasse.
- 116 Kolmanda väite uurimise tulemusena tuleb seega vaidlustatud otsus osaliselt kehtetuks tunnistada selles osas, millega keeldutakse võimaldamast tutvuda taotletud dokumendi nende avalikustamata osadega, mis ei seonu kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistel taotleb.

Neljas väide, et on rikutud põhjendamiskohustust

- 117 Arvestades kolme esimese väite uurimise tulemusena tehtud järeldustega, tuleb veel lisaks uurida, kas nõukogu täitis oma põhjendamiskohustust seoses keeldumisega avalikustada taotletud dokumendi need osad, mis seonduvad kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mille puhul tugineti kehtivalt erandile, mis kaitseb avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 118 Dokumendiga tutvumist võimaldamast keeldunud institutsioon peab esitama põhjenduse, mis võimaldab aru saada ja kontrollida ühelt poolt, kas taotletud dokument kuulub tõesti viidatud erandiga hõlmatud valdkonda ja teiselt poolt, kas selle erandiga seotud kaitse on tegelikult vajalik (eespool punktis 21 viidatud 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus *Sison vs. nõukogu*, punkt 61).

- 119 Nõukogu meenutab vaidlustatud otsuse punktis 5, et rahvusvahelised läbirääkimised liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel asjaomase lepingu sõlmimise üle olid dokumendi nr 11897/09 koostamise hetkel veel käimas. Selle otsuse punktis 6 märgib nõukogu, et taotletud dokument „käsitleb suuniste, millest Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise terrorismi ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nendega võitlemise tundlikku teemat käsitleva rahvusvahelise lepingu läbirääkimistes lähtutakse, eelnõu õiguslikke aspekte”. Ta lisab, et „see dokument sisaldab ettepanud lepingu õigusliku aluse analüüsi, kusjuures õigustalitus läheneb kavatsetava lepingu sisule komisjoni soovitatud viisil,” ning et dokumendi avalikustamine „tingiks kavatsetava lepingu [...] teatud sätetega seonduva teabe avalikkusele teatavastegemise ning avaldaks seetõttu ebasoodsat mõju [liidu] positsioonile läbirääkimistel ning kahjustaks samuti käimasolevate läbirääkimiste usalduslikku õhkkonda”.
- 120 Tuleb märkida, et nende põhjenduste abil esitas nõukogu selge ja ebakõladeta argumentatsiooni seoses keeldumisega avalikustada taotletud dokumendi need osad, mis seonduvad kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistel lähtutakse.
- 121 Lisaks sellele õigustab põhjenduse üldist laadi osas, milles nõukogu ei määratle tundlikku sisu, mis võib avalikustamise tulemusel teatavaks saada, vajadus mitte avalikustada andmeid, mille kaitset taotletakse viidatud erandiga, mis kaitseb avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas (vt selle kohta eespool punktis 25 viidatud 1. veebruari 2007. aasta kohtuotsus *Sison vs. nõukogu*, punkt 82).
- 122 Seega tuleb tuvastada, et nõukogu põhjendas õigusnormide kohaselt nõutavas ulatuses oma otsust, millega keelduti avalikustamast taotletud dokumendi neid osasid, mis seonduvad kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistel lähtutakse.
- 123 Kõige eelneva arvestades tuleb vaidlustatud otsus osaliselt kehtetuks tunnistada selles osas, millega keeldutakse määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet ja artikli 4 lõike 2 teist taanet ning artikli 4 lõiget 6 rikkudes võimaldamast tutvuda taotletud dokumendi nende avalikustamata osadega, mis ei seonu kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistes lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistel taotleb.
- 124 Selles osas tuleb märkida, et ehkki tuvastatud õigusvastasus ei tingi seda, et nõukogu poolt taotletud dokumendi nimetatud osadega seoses antud hinnang on väär, ei ole Üldkohtu ülesanne seada ennast nõukogu asemele ja määrata kindlaks dokumendi osad, millega oleks pidanud võimaldama tutvuda, kuna institutsioon on käesoleva kohtuotsuse rakendamisel kohustatud arvestama selles osas kohtuotsuses esitatud põhjendustega (vt selle kohta Üldkohtu 6. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-391/03 ja T-70/04: *Franchet ja Byk vs. komisjon*, EKL 2006, lk II-2023, punkt 133).
- 125 Sellest tulenevalt peab nõukogu käesolevas kohtuotsuses esitatud põhjendusi arvestades hindama, millises ulatuses võib tutvumine asjaomase dokumendi avalikustamata osadega kahjustada konkreetselt ja tegelikult määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandite raames kaitstavaid huve.

Kohtukulud

- 126 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Sama artikli lõike 3 alusel võib Üldkohus aga määrata kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks. Kodukorra artikli 87 lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad institutsioonid ise oma kohtukulud.
- 127 Kuna nii hageja kui ka nõukogu osa nõudeid on jäetud rahuldamata, siis tuleb jätta nende kohtukulud nende endi kanda. Komisjon kannab ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (viies koda)

otsustab:

- 1. Tunnistada kehtetuks nõukogu 29. oktoobri 2009. aasta otsus selles osas, millega keeldutakse võimaldamast tutvuda dokumendi nr 11897/09 avalikustamata osadega, mis ei seonu kavatsetava lepingu konkreetse sisu või suunistega, millest läbirääkimistel lähtutakse.**
- 2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**
- 3. Jätta poolte kohtukulud nende endi kanda.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 4. mail 2012 Luxembourgis.

Allkirjad