



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 16. mail 2013¹

Kohtuasi C-280/11 P

Euroopa Liidu Nõukogu
versus

Access Info Europe

Apellatsioonkaebus — Määrus (EÜ) nr 1049/2001 — Õigus tutvuda Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidega — Nõukogu toimimine „seadusandjana” — Nõukogu peasekretariaadi teatis määruse (EÜ) nr 1049/2001 reformi raames esitatud ettepanekute kohta — Keeldumine avalikustamast andmeid selle kohta, millised liikmesriigid esitasid ettepanekuid

1. Käesolev apellatsioonkaebus tõstatab küsimuse selle kohta, kas nõukogu võib määruses nr 1049/2001² (üldsuse juurdepääsu kohta institutsioonide dokumentidele) sätestatu alusel keelduda avalikustamast andmeid selle kohta, millised liikmesriigid esitasid muudatusettepanekuid õigusreformi, täpsemalt nimetatud määruse reformimise seadusandliku menetluse kontekstis.

2. Üldkohus andis oma 22. märtsi 2011. aasta otsuses kohtuasjas Access Info Europe *vs.* nõukogu³ sellele küsimusele eitava vastuse, mistõttu nõukogu esitas käesoleva apellatsioonkaebuse, andes Euroopa Kohtule võimaluse arendada edasi oma kohtupraktikat, mis käsitleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 kehtestatud erandit dokumentide avalikustamisest.

3. Täpsemalt annab käesolev kohtuasi Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada esimest korda seda erilist pingutust läbipaistvuse nimel, mida määrus nr 1049/2001 nõuab institutsioonidelt mitte ainuüksi siis, kui nad toimivad seadusandjana – nagu juhtus kohtuasjas Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu⁴ –, vaid ka seadusandliku menetluse enda raames.

I. Õiguslik raamistik

4. Määruse nr 1049/2001 põhjenduses 6 on sätestatud:

„Tuleks tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana, sealhulgas delegeeritud volituste alusel, säilitades samal ajal institutsioonide otsustamisprotsessi tõhususe. Sellised dokumendid tuleks võimalikult laiaulatuslikult teha vahetult kättesaadavaks.”

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

3 — 22. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas T-233/09: Access Info Europe *vs.* nõukogu (EKL 2011, lk II-1073).

4 — 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). Tol korral oli vaidlusaluseks dokumendiks nõukogu õigustalituse arvamus nõukogu enda direktiivi vastuvõtmise ettepaneku kohta. Seega oli tegemist sisedokumentidega, mis anti enne seadusandlikku menetlust.

5. Määruse artikli 1 punkti a kohaselt on määruse eesmärk „määrata kindlaks põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud, mis reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklis 255 ette nähtud juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni [...] dokumentidele, nõnda et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs”.

6. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu kohaselt „[j]uurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.”

II. Taust

7. Access Info Europe (AIE) on Madridis (Hispaania) asuv ühing, kes taotles nõukogult 3. märtsil 2008 määruse nr 1049/2001 alusel õigust tutvuda 26. novembri 2008. aasta teatisega, mille nõukogu peasekretariaat oli edastanud nõukogu poolt määruse nr 1049/2001 reformi raames loodud „töörühmale”. Nimetatud teatis (edaspidi „taotletud dokument”) sisaldab muudatus- või ümbersõnastamise ettepanekuid, mille selles dokumendis nimetatud eri liikmesriigid esitasid töögrupi 25. novembri 2008. aasta koosolekul.

8. Nõukogu andis 17. detsembril 2008 hagejale loa tutvuda taotletud dokumendiga osaliselt, olles sealt kustutanud kõik viited sellele, milline liikmesriik iga üksiku ettepaneku tegi. Õigustamaks oma keeldumist selle teabe edastamisest, märkis nõukogu, et kõnealuse teabe avalikustamine kahjustaks oluliselt otsustamisprotsessi ning teabe avalikustamine ei ole nõutav ülekaaluka üldise huvi tõttu, mistõttu on lõppkokkuvõttes võimalik kohaldada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandit õigusest tutvuda dokumentidega.

9. Seda otsust kinnitati 26. veebruari 2009. aasta otsusega (edaspidi „vaidlusalune otsus”).

10. Praegu tuleb arvesse võtta, et organisatsioon Statewatch oli oma veebilehel taotletud dokumendi täies ulatuses avalikustanud selle vastuvõtmise päeval (26. november 2008). Nõukogult ei olnud eelnevalt saadud avalikustamiseks luba ning ta väidab, et ta ei olnud sellest avalikustamisest vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise hetkel teadlik.

11. AIE esitas vaidlusaluse otsuse peale tühistamishagi Üldkohtule.

III. Üldkohtu otsus

12. Tühistamishagi rahuldati 22. märtsi 2011. aasta otsusega. Pärast dokumentidega tutvumist reguleerivate põhimõtete meeldetuletamist (punktid 55–58) alustas Üldkohus sedastusega, et erand dokumentidega tutvumise õigusest on õigustatud üksnes siis, kui erandiga kaitstud huvi konkreetselt ja tegelikult kahjustatakse (punktid 59 ja 60).

13. Neid põhimõtteid kohtuasja suhtes kohaldades analüüsis Üldkohus põhjuseid, millele nõukogu tugines õigustamaks oma keeldumist lubada dokumendiga tutvuda. Esimene analüüsitud põhjus oli see, et kui liikmesriikide delegatsiooni seisukoht ettevalmistava töö raames avalikustatakse, piirab see sellise delegatsiooni tegevusruumi, sest see võib tingida avaliku arvamuse surve, mis võib piirata delegatsioonide vabadust. Selle kohta vastas Üldkohus, et demokraatliku legitiimsuse põhimõte tähendab seda, et vastutatakse oma tegude eest, eeskätt seadusandliku menetluse raames (punktid 68–74).

14. Teiseks ei olnud Üldkohus nõus väitega, et käimasoleva arutelu esialgne laad oleks määrava tähtsusega selle hindamisel, kas esineb otsustamisprotsessi kahjustamise oht (punktid 75 ja 76).

15. Järgmiseks välistati vaidlustatud kohtuotsuses võimalus võtta arvesse liikmesriikide delegatsioonide ettepanekute äärmiselt tundlikku laadi. Tegemist on määruse nr 1049/2001 reformiga seoses tehtud ettepanekutega, mis on loomuldas demokraatliku seadusandliku menetluse osaks ning mille sisu on avalik; küsitav on ainult ettepanekute autorite isiku teadmise asjakohasus (punktid 77 ja 78).

16. Neljandaks lükkas Üldkohus tagasi argumendi, et määruse nr 1049/2001 reformimise menetluse harjumatult pikk kestus oli tingitud töödokumentide ilma loata avalikustamisest (punkt 79).

17. Lõpuks ning samuti seoses ilma loata avalikustamisega, rõhutas Üldkohus, et hiljem avalikustas nõukogu dokumendi, kus lisaks määruse muutmise ettepanekutele olid ära märgitud ka need esitanud delegatsioonid (punktid 82 ja 83).

IV. Apellatsioonkaebus

18. Nõukogu esitas 31. mail 2012 Üldkohtu otsuse peale appellatsioonkaebuse.

19. Apellatsioonkaebuse põhjenduseks on esitatud kolm väidet.

20. Esimese väitega heidetakse ette määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 väidetavat rikkumist. Nõukogu on seisukohal, et Üldkohus ei kaalunud konfliktis olevaid õigusi ja huve nõuetekohaselt.

21. Teise väite kohaselt on väidetavalt rikutud Euroopa Kohtu praktikat dokumentidega tutvumise õiguse valdkonnas. Nõukogu on seisukohal, et Üldkohus oleks pidanud võtma arvesse kohtupraktikat, mis lubab teatud dokumendikategooriate avalikustamisest keeldumiseks tugineda üldistele kaalutlustele.

22. Kolmas appellatsioonkaebuse väide, mis seondub väidetava õigusnormide rikkumisega, jaguneb kolmeks alaväiteks. Esiteks heidetakse ette, et Üldkohus nõudis määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandiga kaitstava huvi tegeliku kahjustamise tõendamist. Teiseks väidab nõukogu, et vaidlustatud kohtuotsuses ei võetud arvesse arutelu staadiumi olulisust, et hinnata, kas selle avalikustamine, milliste delegatsioonidega oli tegemist, võib tõsiselt kahjustada otsustamisprotsessi. Kolmandaks heidab nõukogu ette seda, et ei võetud arvesse taotletud dokumendi tundlikku laadi.

V. Menetlus Euroopa Kohtus

23. AIE, Tšehhi valitsus, Hispaania valitsus ja Kreeka valitsus ning Euroopa Parlament osalesid menetluses ja esitasid kirjalikud seisukohad; AIE vastas Euroopa Parlamendi, Tšehhi valitsuse ja Hispaania valitsuse menetlusele astuja seisukohtadele ning nõukogu Euroopa Parlamendi menetlusele astuja seisukohtadele.

24. Nõukogu, AIE, Tšehhi, Hispaania, Prantsusmaa ja Kreeka valitsus ning Euroopa Parlament osalesid 21. veebruari 2013. aasta kohtuistungil.

25. Seoses esimese appellatsioonkaebuse väitega kaitseb nõukogu Tšehhi, Hispaania, Prantsusmaa ja Kreeka valitsuse toel seisukohta, et Üldkohus on omistanud läbipaistvuse põhimõttele ülemäärase kaalu nende nõuete kahjuks, mis on seotud nõukogu seadusandliku menetluse tõhususe põhimõttega – viimane nõuab suurt paindlikkust, et liikmesriigid saaksid muuta oma esialgseid seisukohti, tagades sellega parimad šansid, et jõutakse ühisele seisukohale. Igal juhul on Tšehhi, Prantsusmaa ja Hispaania

valitsus seisukohal, et õigus tutvuda dokumendi põhisisuga oleks piisav, et tagada demokraatlik arutelu; selleks ei ole vaja avalikustada, milliste delegatsioonidega oli tegemist. Eelnevale väidab AIE vastu, et nõukogu esiteks kordab Euroopa Kohtu praktikat ning teiseks arvustab vaidlustatud kohtuotsuse neid punkte, milles piirduakse selle kohtupraktika kohaldamisega. Ta on seisukohal – mida jagab Euroopa Parlament –, et Üldkohus kaalus olemasolevaid huve nõuetekohaselt.

26. Seoses apellatsioonkaebuse teise väitega on nõukogu seisukohal – mida toetab Kreeka valitsus –, et Üldkohtu arutluskäik on vastuolus kohtupraktikaga, mis lubab teatud dokumendikategooriatega tutvumise õiguse andmisest keeldumiseks tugineda üldistele kaalutlustele. AIE väidab omakorda vastu, et see apellatsioonkaebuse väide ei ole sõnaselgelt suunatud ühegi vaidlustatud otsuse konkreetse punkti vastu, mistõttu see on vastuvõetamatu. Igal juhul väidab ta – Euroopa Parlamendi toetusel –, et nõukogu ei ole kunagi täpsustanud, millise üldise eelduse alusel keelduti dokumentidega tutvumise õiguse andmisest, arvestades sellega, et ei ole olemas ühtegi sätet ega põhimõtet, mis võimaldaks käesoleval juhul õigustada konfidentsiaalsuse eeldust, seda enam, et tegemist on dokumentidega, mis on seadusandliku menetluse osaks.

27. Seoses kolmanda apellatsioonkaebuse väitega heidab nõukogu – keda toetavad Hispaania ja Kreeka valitsus – ette, et temalt nõuti määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandiga kaitstava huvi tegeliku kahjustamise tõendamist, samas kui tema arvates on piisav, kui tõendatakse kahjustamise ohu olemasolu (esimene alaväide). AIE ja Euroopa Parlament väidavad, et Üldkohus ei ole nõudnud tegeliku kahju tõendamist, vaid piirdus analüüsimisega, kas selle avalikustamine ilma loata, milliste delegatsioonidega oli tegemist, kahjustas tegelikult menetlust, nagu väitis nõukogu.

28. Nõukogu heidab Prantsusmaa ja Kreeka valitsuse toetusel samuti ette seda, et arutelu tolleaegset staadiumi ei võetud arvesse, et hinnata, kas selle avalikustamisega, milliste delegatsioonidega oli tegemist, kaasnes tõsise kahjustamise oht (teine alaväide). Ta on seisukohal, et esialgsetes faasides on vajalik jätta delegatsioonidele laiaulatuslik läbirääkimisruum, et nad saaksid avalikkuse survet tundmata väidelda. AIE väidab sellele vastu, et argument on vastuvõetamatu, kuna see esitati esimest korda apellatsioonkaebuses. Ta on igal juhul seisukohal, et läbipaistvus on eriti oluline menetluse esimestes faasides, sest avalik arutelu oleks kasutu, kui selle toimumine tagatakse üksnes siis, kui delegatsioonid on juba jõudnud kompromissile. See on nii sõltumata asjaolust, et delegatsioonide identifitseerimine ei saa kuidagi raskendada nende vastavate seisukohtade üksteisele esitamist.

29. Viimaseks heidab nõukogu ette seda, et ei ole võetud arvesse taotletud dokumendi tundlikku laadi (kolmas alaväide). Selline tundlik laad tuleneb tema väitel asjaolust, et delegatsioonide ettepanekud käsitlesid läbipaistvuspõhimõttest tehtavaid erandeid, mis kavatseti uues määruses ette näha – selle küsimuse kohta on Euroopa kohtud hiljuti otsuseid langetanud; samuti on selle üle toimunud avalik arutelu ning avalik arvamus on omalt poolt survet avaldanud. Sellisest tundlikust laadist annavad tema arvates tunnistust määruse reformimise menetluse käigus tõusetunud raskused; uue määruse vastuvõtmine viibib kõhkluste tõttu, mille delegatsioonides põhjustas taotletud teabe läbiimbumine, mis raskendas nende jaoks oma esialgsetest seisukohtadest kõrvalekaldumist; see annab nõukogu arvates tunnistust sellest, et tema keeldumine teabe avalikustamisest oli põhjendatud. AIE vaidleb sellele omalt poolt vastu, et Üldkohus ei öelnud, et „tundlikud” on üksnes sellised olukorrad, kus on tegemist liidu või selle liikmesriikide peamiste huvidega, kusjuures nõukogu ei ole käesoleval juhul üksikasjalikult põhjendanud oma keeldumist, mis pealegi ei seonu mitte juriidilise hinnanguga, vaid üksnes õigusakti eelnõu muutmise ettepanekutega. Lisaks on AIE seisukohal, et ülejäänud osa sellest alaväitest on vastuvõetamatu, sest selles piirduakse Üldkohtu poolt teabe tundlikule laadile antud hinnangu vaidlustamisega. Igal juhul väidab AIE, keda toetab Euroopa Parlament, et seadusandliku menetluse puhul on arutelu tekkimine ning täpsustuste esitamine loomulik, sest just seda nõuavad läbipaistvus ja demokraatia. Lõpetuseks vaidleb AIE vastu sellele, et teabe lekkimine oli määruse reformimise menetluse raames tõusetunud raskuste põhjus või muutis vajalikuks töömeetodite muutmise.

VI. Hinnang

A. Apellatsioonkaebuse väited

30. Ehkki apellatsioonkaebuses on esitatud kolm väidet, on selge, et nende kolme väitega esitatakse, minimaalsete muudatustega vaatenurgas, üksainus argument: määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erand jäeti alusetult kohaldamata.

31. Nimelt heidetakse esimese väitega ette seda, et Üldkohus rikkus seda sätet, sest ta ei kaalunud konfliktis olevaid õigusi ja huve, st otsustamisprotsessi tõhusust ja õigust tutvuda dokumentidega, nõuetekohaselt. Teine väide tugineb omakorda teatud dokumendikategooriatega tutvumise õigust käsitleva Euroopa Kohtu praktika rikkumisele. Kolmanda väitega viidatakse lõpetuseks õigusnormide rikkumisele seetõttu, et ei võetud arvesse dokumendi teatud iseloomulikke omadusi ning asuti seisukohale, et artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erand nõuab teatud konkreetse tõendi esitamist.

32. Lõppkokkuvõttes keerleb kõik selle ümber, kas Üldkohus tõlgendas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 3 õigesti või mitte. Sellele vaatamata pean kinni apellatsioonkaebuse jagunemisest kolmeks eespool nimetatud väiteks, mistõttu ma kasutan oma analüüsis viitamistehnikat juhul, kui see on asjakohane ja ökonoomia eesmärgil vajalik.

B. Vastuväited apellatsioonkaebuse teatavate väidete vastuvõetavusele

33. Ilma et ta taotleks formaalselt apellatsioonkaebuse vastuvõetamatuks tunnistamist, juhtis AIE tähelepanu sellele, et apellatsioonkaebuse teatavad väited võivad olla vastuvõetamatud, sest neis ei ole täpsustatud, milliseid vaidlustatud kohtuotsuse punkte arvustatakse. AIE väitel on see nii esimese kahe väite puhul, milles nõukogu piirdub AIE arvates Üldkohtu otsuse üldise arvustamisega, ilma et ta viitaks sõnaselgelt otsuse konkreetsetele punktidele. Seoses apellatsioonkaebuse kolmanda väite teise alaväitega on AIE teiselt poolt seisukohal, et nõukogu ei ole esiteks täpsustanud, milles seisnevad tema otsustamisprotsessi väidetavad eripärad, ning teiseks esitavat ta alles nüüd esimest korda argumenti delegatsioonide seisukohamuutuste kohta otsustamismenetluse raames. Lisaks sellele väidab AIE, et nõukogu teatud argumentidega palutakse Euroopa Kohtul esimeses kohtuastmes analüüsitud asjaolusid teatud ulatuses uuesti hinnata; seda eeskätt seoses taotletud dokumendi tundliku laadi ja käimasoleva seadusandliku menetluse harjumatult pikka kestust õigustavate põhjuste hindamisega.

34. Sellele vaatamata, kuna kolm apellatsioonkaebuse väidet on sisuliselt taandatavad ühele väitele, nagu ma eespool märkisin, olen seisukohal, et neist ühtegi ei ole põhjust pidada formaalselt vastuvõetamatuks. Piisab sellest, kui konkreetset juhul viidata puudustele, mis esinevad argumentide puhul, mis esitatakse alles nüüd esimest korda või millega apellatsioonimenetluse sisu moonutades taotletakse asjaolude uuesti hindamist.

C. Sisulised küsimused

1. Esimene apellatsioonkaebuse väide

35. Nõukogu heidab esiteks ette, et vaidlustatud kohtuotsusega rikuti määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 3, sest Üldkohus ei kaalunud konfliktis olevaid õigusi ja huve nõuetekohaselt.

36. Nõukogu kriitika seisneb sisuliselt selles, et Üldkohus pidas läbipaistvuse põhimõtet nõukogu otsustamisprotsessi tõhususe põhimõtte suhtes ülimuslikuks, jättes seeläbi tähelepanuta, et nimetatud protsessi puhul peab olema tagatud läbirääkimisruum, mis ei ole ühitatav Üldkohtu nõutud läbipaistvuse tasemega.

37. Vastus sellele esimesele apellatsioonkaebuse väitele nõuab mõningaid põhimõttelisi kaalutlusi nõukogu otsustamismenetluse kohta juhul, kui ta toimib seadusandjana. Asjaolu, et nõukogu osaleb seadusandlikku laadi menetluses ei saa olla määrava mõjuta tema *modus operandi* suhtes, milleks tavaliselt on valitsustevahelise institutsiooni oma.

a) „Seadusandjana” toimiv nõukogu

38. Käesoleva kohtuasja asjaolud toimusid enne kui hakkas kehtima Lissaboni leping, mis tugevdas nõukogu kui institutsiooni – kes ajalooliselt on olnud Euroopa Liidu õiguse looja *par excellence* – tegevuse tajumist „seadusandlikuna”. Seetõttu ei ole siinkohal tegemist juhtumiga, mil kohaldatakse ELTL artiklit 289, mis tänapäeval määratleb, mis toimub seadusandliku menetluse „puhul” ning millistel juhtudel toimivad institutsioonid seega seadusandliku võimuna. Selles küsimuses ei ole institutsioonidel endil seetõttu enam mingit hindamisruumi ning see ei sõltu tähendusest, mis võidakse igal konkreetselt juhul omistada EU asutamislepingus sisalduvatele viidetele selle lepingu artiklites 251 ja 252 reguleeritud menetlustele, millest ükski ei ole määratletud „seadusandlikuna”.⁵

39. Kuid „seadusandja” kategooriate, loogika ja üldise kuvandi „omaksvõtmise” protsess oli juba alanud ning olemas enne Lissaboni lepingu jõustumist. Nimelt oli „seadusandliku” kategooria juba alates Amsterdami lepingust endale liidu keelepruugis koha leidnud. Nii nägi EÜ artikli 207 lõike 3 teine lõik ette nõukogu kohustuse määratleda „juhtumid, mil teda tuleb lugeda *toimivaks seadusandjana*”, ja seda just nimelt selleks, et oleks võimalik kasutada EÜ artikli 255 lõikes 1 tagatud dokumentidega tutvumise õigust. Väga tähendusrikkaks märgiks on minu arvates see, et Amsterdami lepingus nähti ühteaegu ette nii institutsioonide dokumentidega tutvumise õigus kui ka eritähelpanu nõukogu „seadusandjana” toimimisele. Ning et seda tehti lisaks nii, et „seadusandjana” toimimine kujutab endast just nimelt konteksti, mille raames on võimalik teostada dokumentidega tutvumise õigust, tunnustati sel moel tihedat põhimõttelist seost, mis esineb seadusandlike menetluste ning avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtete vahel.⁷

40. Seetõttu ei saa ilmselge edasiminekuks, mida Lissaboni leping endast kõnealusel küsimuses kujutab, tingida selle unustamist, et „seadusandlik” ei ole selle lepinguga „kõnepruuki” (kui nii võib öelda) sisse toodud uuendus. Varem kehtinud esimeses õiguses oli see kõnepruuk võrdlemisi loomulikult omaks võetud ning seetõttu oli omaks võetud ka tema tähendusega kaasnev.

41. Teiselt poolt tuleb teise õiguse osas märkida, et just nimelt määruses nr 1049/2001 endas viidatakse põhjenduses 6 kohustusele „tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana”. Ja just sellise juhuga on tegemist käesolevas kohtuasjas, nagu tuleneb nõukogu kodukorra (käesoleva menetluse seisukohast oluliste asjaolude toimumise hetkel kehtivas versioonis⁸) artiklist 7, mille kohaselt „[n]õukogu toimib seadusandjana Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 207 lõike 3 teise lõigu tähenduses, kui ta võtab aluslepingute asjakohaste sätete alusel vastu liikmesriikides või liikmesriikidele õiguslikult siduvaid eeskirju määruste, direktiivide, raamotsuste või otsuste kujul [...]”.

5 — Selles osas võib väita, et kasutades nii tähendusrikkaid kategooriaid nagu „seadusandlik menetlus” (ELTL artikkel 289), hõlmab Lissaboni leping kogu sellist laadi mõistetega väljendatavat kontseptuaalset sisu. Kui nõukogu võtab vastu üldkohaldatavaid, siduvaid ja vahetult kohaldatavaid normid (ELTL artikkel 288) või osaleb nende vastuvõtmises, luuakse liidu õiguses see, mis vastab normatiivselt siseriiklikule seadusele. Kuivõrd aluslepingutes on sätestatud, et sellist laadi normid võetakse vastu menetluse raames, mida nimetatakse „seadusandlikuks” (ELTL artikkel 289), siis tuleb järeldada, et nimetatud menetlus peab põhinema põhimõtetel, mis iseloomustavad seda laadi menetlust siseriiklikes õiguskordades. Nõukogu menetluste ja tema sisekorralduse kohta üldiselt pärast Lissaboni lepingu kehtima hakkamist vt Lenaerts, K., ja van Nuffel, P., *European Union Law*, 3rd ed., 2011, 13-047–13-060.

6 — Kohtujuristi kursiiv.

7 — Dokumentidega tutvumise õiguse kujunemisloo kohta liidu raames vt Guichot, E, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, lk 77–104.

8 — Kodukord, mis võeti vastu nõukogu 15. septembri 2006. aasta otsusega 2006/683/EÜ (ELT L 285, lk 47).

42. Eelnevat arvestades ei ole just raske jõuda järelduseni, et vaatamata siseriikliku seaduse ja liidu „seaduse” või liikmesriigi seadusandja ja liidu „seadusandja” vahel esinevatele võimalikele erisustele, on nõukogule ELTL artikliga 289 määruste vastuvõtmiseks kehtestatud „seadusandlik menetlus” (mida nõukogu järgib EÜ artikli 207 alusel „seadusandjana” toimides) siseriikliku „seadusandliku menetlusega” kontseptuaalselt, st selle *ratio* ning seega lähtepõhimõtete seisukohast, äärmiselt sarnane. Lõppkokkuvõttes vastavad mõlemad vajadusele järgida demokraatliku legitimeerimise nõudeid, millest ei ole lubatud kõrvale kalduda.⁹

43. Seetõttu tuleb käesoleva apellatsioonimenetluse esemeks olevat õigusloomemenetlust pidada „seadusandlikuks” konkreetselt ses tähenduses, mis sel mõistel on riigi tasandi avalikus õiguses. Selles osas on oluline, et nimetatud menetluse tulemuseks on õigusnorm, mis selle iseloomulikest tunnustest (üldkohaldatav ja siduv ning võib asendada tõeliselt demokraatlike võimude kehtestatud siseriiklike õigusnorme) lähtuvalt nõuab teatud demokraatliku legitimeerituse astet, mille võimaldab tagada üksnes sellistel põhimõtetel tuginev menetlus, mis traditsiooniliselt on alati reguleerinud esindusorgani laadi siseriiklike seadusandjate tegevust.

b) Kas nõukogu peadirektoraadi poolt töögrupile edastatud teate puhul on selle sisu ja ulatust arvestades tegemist sisedokumentidega?

44. Olles täpsustanud mõiste „seadusandlik menetlus” ulatuse, on vaja uurida seda, millist laadi on selle menetluse raames dokument, millega nõukogu ei lubanud AIE-I täies ulatuses tutvuda.

45. Nagu tuvastati vaidlustatud kohtuotsuse punktis 6, on tegemist „teatisega, mille nõukogu peasekretariaat oli edastanud nõukogu loodud teabekorralduse töörühmale ning mis käsitles Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanekut üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele”. Üldkohus jätkas, et nimetatud dokumendis „on esitatud mitme liikmesriigi poolt töörühma 25. novembri 2008. aasta koosolekul esitatud muudatus- või ümbersõnastamise ettepanekud”.

46. Nagu nõukogu ise oma apellatsioonkaebuses¹⁰ selgitas, edastati kõnealune teatis menetluse raames, mida nõukogu järgis „õigusloometoimiku”¹¹ menetlemisel vastavalt sel hetkel kehtinud kodukorra sätetele.

47. Kodukorra artikli 19 lõige 2 näeb ette, et „[k]ui COREPER ei otsusta teisiti, käsitleb ta eelnevalt kõiki nõukogu istungi päevakorrapunkte. COREPER püüab oma tasandil jõuda kokkuleppele, mis esitatakse nõukogule vastuvõtmiseks. Ta tagab, et nõukogule esitatakse asjakohased dokumendid ning esitab vajaduse korral nõukogule suuniseid, valikuvõimalusi või soovituslikke lahendusi”. Sama artikli lõige 3 näeb lisaks ette, et „[e]elnevalt kindlaks määratud ettevalmistustöö või uuringute korraldamiseks võib COREPER moodustada komiteesid või töörühmi või anda nõusoleku nende moodustamiseks”.

9 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, punkt 46.

10 — Punktid 10–20.

11 — *Ibidem*, punkt 11.

48. Vaidlusalune teatis on ühe sellise kodukorra artikli 19 lõikes 3¹² nimetatud „töörühma” – nõukogu moodustatud nn „teabekorralduse töörühma” – jaoks koostatud dokument, milles sisalduvad „mitme liikmesriigi poolt esitatud muudatus- või ümbersõnastamise ettepanekud”, mis esitati selle rühma enda koosolekul komisjoni esitatud määruse nr 1049/2001 reformi ettepaneku¹³ läbivaatamiseks. Tegemist on seega „töödokumendiga”, kus on ära märgitud ettepanekud, mille eri liikmesriigid esitasid töörühma raames, mis oli moodustatud selleks, et valmistada ette nõukogu lõplik otsus seoses komisjoni esitatud määruse nr 1049/2001 reformi ettepanekuga.

49. On hõlpsalt mõistetav, et „teatise” puhul on tegu sellega, mida siseriiklikus seadusandlikus menetluses nimetatakse „muudatusettepanekuteks”. On selge, et kuna tegemist on dokumendiga, mis on koostatud nõukogu terminoloogiakasutuse kohaselt „töörühma” raames, mille nõukogu on moodustanud nõukogu otsuse ettevalmistamiseks, võiks samuti rääkida määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus kehtestatud erandi alla kuuluvast „dokumendi[st], mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud”. Samuti võib tegemist olla „dokumendi[ga], mis sisalda[b] sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuandelustest ja eelkonsultatsioonidest”, nagu näeb ette viidatud artikli 4 lõike 3 teine lõik.

50. Kuid selline „sisekasutus” toimub seadusandliku menetluse raames.¹⁴ Tegemist on sellise menetluse kõige varasema võimaliku etapiga, kuid lõppkokkuvõttes on see samavõrd „seadusandlik” kui kõik teised etapid, mis moodustavad kokku sellise õigusakti vastuvõtmise menetluse, nagu seda on konkreetsel juhul õigusakt, millega võidakse reformida määrust nr 1049/2001.

51. Tuleb arvesse võtta seda, et määruse nr 1049/2001 keelekasutus, mis viitab artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandi ulatust kirjeldades „sisekasutuseks esitatud arvamus[tele]”, on äärmiselt sobimatu juhul, kui tegemist on „seadusandliku” menetlusega. Võiks väita ka seda, et seadusandliku menetluse raames ei ole olemas „sisekasutuseks” esitatud arvamus[i] – seadusandja tööviisile on avalikkus lihtsalt niivõrd omane. Väga erinev on olukord konkreetselt seadusandlikule menetlusele eelnevate menetluste puhul; sellega oli tegu, nagu ma juba märkisin, eespool viidatud kohtuasjas *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*.

52. Ma ei taha eelnevaga välja jõuda väiteni, et artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erand on *a priori* institutsioonide suhtes kohaldamatu juhul, kui nad toimivad konkreetselt seadusandjana; küll tahan ma aga öelda seda, et dialektiline suhe „tõsise kahjustamise” (erand) ja „ülekaalukate üldiste huvide” (erand erandist) vahel on teatud ulatuses viimase kasuks „tasakaalust välja viidud”.

53. Lisaks sellele ei ole erinevalt eespool viidatud kohtuasjast *Rootsi ja Turco vs. nõukogu* tegemist õigustalituse või tehnilist või administratiivset laadi organi dokumendiga, vaid sellise dokumendiga, mis sisaldab teavet liikmesriikide seisukoha kohta seoses seadusandliku reformi ettepanekuga. Tegemist on dokumendiga, milles sisalduv teave on poliitilist laadi ning mille sisu pärineb samadelt liikmesriikidelt, kes peavad hiljem nõukogus otsuse vastu võtma. Seega ei ole käesoleval juhul poliitilisest või sisulisest küljest mingit erinevust töörühma raames ettepanekuid tegevate ja nõukoguna otsuseid tegevate subjektide vahel.

12 — Säte, mis lubab COREPER-I moodustada „[e]elnevalt kindlaks määratud ettevalmistustöö või uuringute korraldamiseks [...] komiteesid või töörühmi või anda nõusoleku nende moodustamiseks”; vastavalt artikli 19 lõikele 5 „juhatab” komiteede ja töörühmade istungeid „selle liikmesriigi volitatud esindaja, kelle ülesandeks on tegutseda [selliste] nõukogu istungite eesistujana”, mille ettevalmistamisega on konkreetsel juhul tegu.

13 — KOM(2011) 13 (lõplik)7.

14 — Sest tegemist on nimelt juhuga, mille näeb ette kodukorra artikkel 7, mida on tsiteeritud käesoleva kohtuotsuse punktis 41: „Nõukogu toimib seadusandjana [...], kui ta võtab [...] vastu liikmesriikides või liikmesriikidele õiguslikult siduvaid eeskirju määruste, direktiivide, [...] kujul [...]”.

54. Lõppkokkuvõttes näib selge, et tegemist on juhuga, millele viitab määruse nr 1049/2001 põhjendus 6, mille kohaselt „[t]uleks tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana”, nagu seda tuletas meelde Euroopa Kohus kohtuasjas *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*¹⁵.

55. „Ulatuslikum juurdepääs” ei tähenda siiski „absoluutset juurdepääsu”, sest rääkides „võimalikult laiaulatuslikult [...] kättesaadavaks [tegemisest]” viidatakse juba sellele, et ei nõuta vältimatult ja igal juhul tingimusteta dokumentidega tutvumise õiguse andmist. See tähendab pigem, et määruse nr 1049/2001 ette nähtud erandeid tuleb tõlgendada, pöörates erilist tähelepanu nõuetele, mis tulenevad asjaomase tegevuse – konkreetsel juhul nõukogu tegevuse – laadist.

56. Piirang ei saa siiski minna sellise äärmuseni, nagu on ette nähtud „suunistes”, mida nõukogu määruse nr 1049/2001 kohaldamisel järgis ning millele ta viitas oma apellatsioonkaebuse punktides 16–25. Nende „suuniste” kohaselt keeldub nõukogu põhimõtteliselt avalikustamast selliste delegatsioonide isikut, keda on mainitud mõnes dokumendis, millega seoses institutsioon ei ole veel otsust teinud. Allpool esitatud põhjustel olen seisukohal, et kohaldada seda eeskirja vahet tegemata – arvestamata selle menetluse laadi, mille raames dokument koostati – ei ole kooskõlas määruse nr 1049/2001 mõtte ja eesmärkidega.

c) Asjaomaste huvide kaalumine Üldkohtu poolt

57. Vastupidi nõukogu seisukohale tema peamist argumenti puudutavas osas, olen arvamusel, et vaidlustatud kohtuotsuses kaaluti konfliktis olevaid õigusi ja huve, st otsustamisprotsessi tõhusust ja õigust dokumentidega tutvuda, nõuetekohaselt, jõudes järeldusele, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erand ei ole kohaldatav.

58. Vaidluse all olevat küsimust tuleb analüüsida selle täpsest sõnastusest kinni pidades ja seetõttu tuleb meeles pidada asjaolu, et nõukogu andis AIE-le loa tutvuda *kogu* asjaomase dokumentatsiooniga „välja arvatud” see, milliste liikmesriikidega oli tegemist. Selles mõttes tuleb tunnistada, et nõukogu tegi jõupingutusi oma tegevuse läbipaistvamaks muutmise nimel, eeskätt seadusandjana toimides. Küsimus on siiski selles, kas tema jõupingutused olid piisavad.

59. Sisuliselt seisneb küsimus, mille üle vaieldakse, seega järgmises: kas nende liikmesriikide identifitseerimine, kes esitasid „seadusandliku menetluse” raames „muudatusettepanekuid”, on teave, mille avalikustamisest võib määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandi alusel keelduda?

60. Leian, et vastus sellele küsimusele peab olema eitav.

61. Minu arvates saab üksnes nõustuda Üldkohtu seisukohaga ja väita, et teadmine, millised liikmesriigid kaitsesid määruse nr 1049/2001 reformitööde raames vaidluse all olnud eri ettepanekuid, kujutab endast minimaalset ja vältimatult vajalikku hindamisalust, mis muudab tulevase õigusnormi adressaatide jaoks võimalikuks nõuda poliitilist vastutust. Just nimelt sellepärast on võimalus tutvuda sellise teabega vahetult vajalik, et saavutada seadusandliku menetlusega taotletav lõppeesmärk, st selle menetluse tulemusel kehtestatavate õigusnormide demokraatlik legitiimsus.

62. Mõõnan, et nõukogul on õigus, kui ta rõhutab, et sellise teabe teadaolek võib raskendada nõukogu liikmete läbirääkimisstrateegiate elluviimist ning selles mõttes kahjustada otsustamisprotsessi tõhusust. Asi on aga siiski nii, et see argument kaotab suurema osa oma kaalust, kui seda ei esitata seoses nõukogu toimimisega muudes kui seadusandlikus valdkonnas. Kui nõukogu toimib – nagu käesolevas asjas – „seadusandjana”, ei saa see argument, millel iseenesest ei puudu legitiimsus täielikult, olla otsustava tähtsusega määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandi kontekstis.

15 — Eespool viidatud kohtuasi, punkt 46. Sarnaselt väljendas ennast Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 69.

63. „Õigusloome” seisneb määratluse kohaselt normatiivses tegevuses, mis saab demokraatlikus ühiskonnas toimuda ainult avaliku menetluse kaudu ja selles mõttes „läbipaistvalt”. Vastasel korral oleks võimatu oodata, et „seadus” oleks nende isikute tahtväljendus, kes peavad seda järgima, st et oleks olemas seaduse kui vaieldamatu korralduse legitiimsuse alus ise. Esindusdemokraatias – ja see mõiste peab olema liidu puhul kasutatav – peab seadusandlik menetlus olema kodanike jaoks avalik, sest vastasel korral ei saaks nad nõuda oma esindajatelt poliitilist vastutust, mida viimased valimistel saadud mandaadist tulenevalt kannavad.

64. Sellise avaliku menetluse kontekstis on läbipaistvusel seega kaalukas roll, mis erineb teataval määral rollist, mida see täidab haldusmenetluses. Kui haldusmenetluse puhul teenib läbipaistvus konkreetset eesmärki tagada, et haldusasutused järgivad õigusnorme, siis seadusandlikus menetluses teenib see õigusnormide endi ja seega kogu õiguskorra legitimeerimise eesmärki.

65. Võiks isegi öelda, et see, mida nõukogu kvalifitseerib oma otsustamisprotsessi tõsise kahjustamisena, kujutab tegelikult endast kõige paremat tagatist sellele, et seadusandlik menetlus, kus nõukogu käesoleval juhul osaleb, viiakse läbi nõuetekohaselt. Teisisõnu on läbipaistvuse piirang see, mis sellisel juhul nagu käesolev võib kahjustada menetlust, mida tuleb järgida määruse nr 1049/2001 reformimisel.

66. Kooskõlas Üldkohtu arutluskäiguga võib nõukogule vastu väita, et raskused, mida läbipaistvus endaga kaasa toob läbirääkimiste ja otsuste tegemise tõhususe seisukohast, on vaevu piisavad õigustamiseks läbipaistvusest lahtiuutlemist juhul, kui nõukogu toimib valitsustevahelise institutsioonina ja täidab sellele vastavaid ülesandeid, kuid ei saa mingil juhul olla piisavad, kui tegemist on seadusandliku menetlusega. Teisisõnu võib läbipaistvus paista riikidevaheliste „läbirääkimiste” raames objektiivselt võttes takistusena, kuid see ei saa olla nii seoses selliste isikute vahelise „aruteluga”, kes peavad jõudma kokkuleppele „õigusnormi” sisu osas. Kui esimesel juhul võib iga riigi jaoks prevaleerida omaenda huvi, siis teisel juhul on asjaomaseks huviks liidu huvi, st jagatud huvi, mis seisneb liidu aluspõhimõtete, sealhulgas demokraatia tagamises.¹⁶

67. Olgu öeldud, et ehkki läbipaistvus võib osutada seadusandlike volituste täitmisel takistuseks, ei ole kunagi väidetud, et demokraatia muudab õigusloome „lihtsamaks”, kui lihtsama all mõelda „avalikkuse järelevalve alt välja jätmist”, arvestades, et avaliku arvamuse kontroll seab õigusloomes osalejatele olulisi piiranguid.

68. Nagu märkis Euroopa Kohus, on „[k]odanike võimalus tutvuda õigusloometoimingute alustega [...] tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi”¹⁷. Ja selline teadmine eeldab, et kodanikud kontrollivad „kogu teavet, mis võeti õigustloova akti aluseks”¹⁸. Jätta avalikkuse teadmatusse, kes tegid ühes seadusandliku menetluse etapis vaidluse all olevad ettepanekud, tähendab seega, et kodanik jäetakse ilma hindamisalusest, mis on vajalik, et tegelikult teostada üht demokraatlikku põhiõigust ehk nõuda poliitilist vastutust neilt, kes osalesid õigusnormi kujul formaliseerivas ühise tahte kujundamise protsessis.

69. Tuleb veel kord rõhutada, et liikmesriigid, kes osalevad liidu seadusandlikus menetluses kui mõne liidu institutsiooni liikmed, on lähemal siseriikliku seadusandja kui rahvusvahelise õigusega reguleeritud suhetes osaleva suveräänse subjekti kuvandile. Diskretsiooni ja isegi saladuse loogika, mis on õigustatav suveräänide vaheliste suhete korral, ei ole kohane liidu raames, mis selles osas soovib olla eeskätt ning üha enam ühendus, mis põhineb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetel.

16 — Curtin, D., „Judging EU secrecy”, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, lk 459–490 [461], viitab kaalule, mida liidus omab mälestus ajast, mil tema valitsemisviis oli „diplomaatiline”, mitte „demokraatlik”.

17 — Eespool viidatud kohtuotsus Rootsi ja Turco vs. nõukogu, punkt 46.

18 — *Ibidem*.

70. Selles kontekstis: kuivõrd on selge, et nõukogu andis AIE-le õiguse tutvuda kogu taotletud teabega, välja arvatud sellega, kes tegi ettepanekud, ei saa pidada seda läbipaistvuse põhimõtte täieliku rakendamise jaoks piisavaks. AIE-l oli nimelt võimalus tutvuda liikmesriikide „arvamustega”, kuid mitte teada, millised liikmesriigid need esitasid. Arvamus võib intellektuaalse vätluse raames loomulikult omada väärtust iseeneses, kuid poliitilises kontekstis annab sellele väärtuse ka (ennekõike) see, et tegemist *kellegi* arvamusega.

71. Seetõttu ei saa ma jagada Tšehhi, Prantsusmaa ja Hispaania valitsuse seisukohta, kes leiavad, et läbipaistvus ning seega ka demokraatlik arutelu on tagatud juba seeläbi, et antakse võimalus tutvuda üksnes dokumendi materiaalse sisuga. Sellega tagatakse äärmisel juhul abstraktne arutelu vaidluse all olevate ettepanekute üle, kuid igal juhul ei ole sellisel arutelul lisandväärtust, mille annab teadmine, kes ettepanekut kaitsevad või arvustavad. Demokraatlik poliitiline arutelu on eelkõige vastutusel põhinev arutelu ja vastutuse nõudmiseks on vältimatult vaja teada, kes arutelus osalevad ning millistel tingimustel.

72. Üldkohus märgib vaidlustatud kohtuotsuse punktis 69 äärmiselt asjakohaselt, et „demokraatliku legitiimsuse põhimõttel põhinevas süsteemis” peavad need, kes esitavad „menetluse raames, kus institutsioon toimib seadusandjana”, ettepanekuid, „vastutama üldsuse ees oma tegude eest” ja olema seetõttu teada. Kahjustamine, millele nõukogu selles osas viitab, on – nagu Üldkohus seda oma otsuse punktides 70–72 märgib – pigem märk vähe põhjendatud eelarvamusest, et kodanikud ja institutsioonid ei ole võimelised mõistma korrektselt demokraatliku arutelu sisulist tähendust ja konkreetsemalt seda, et seisukohtade ja strateegiate muutumine – konkreetsemalt just vastutavate subjektide vahelise ratsionaalse arutelu tulemina – on loomulik.

73. Kokkuvõttes kaalus Üldkohus konfliktis olevaid õigusi ja huve nõuetekohaselt, mistõttu tuleb apellatsioonkaebuse esimene väide tagasi lükata.

2. Apellatsioonkaebuse teine väide

74. Apellatsioonkaebuse teise väitega heidab nõukogu ette, et rikuti Euroopa Kohtu praktikat, mis lubab teatud dokumendikategooriate avalikustamisest keeldumiseks tugineda „üldistele kaalutlustele”.¹⁹

75. Euroopa Kohtu viidatud praktikas on küll mööndud, et teatud dokumendikategooriate puhul kehtib eeldus, et põhimõtteliselt võib nende avalikustamine mõjutada menetlust, mille osaks need on. Nimetatud eeldus kehtib aga tingimusel, et kõnealuse menetluse puhul on ette nähtud erikord asjaomaste dokumentidega tutvumiseks. Kõnealuse korra olemasolust võib eeldada, et niisuguste dokumentide avalikustamine võiks põhimõtteliselt kahjustada eesmärki, mida taotletakse menetlusega, mille osaks dokumendid on.

76. Mingil juhul ei ole tegemist *iuris et de iure* eeldusega, sest „[s]elline üldine eeldus ei välista nende huvitatud isikute” (st isikute, kellel ei ole õigust tutvuda kontrollimenetluse dokumentidega) „õigust tõendada, et asjaomane dokument [...] ei ole hõlmatud selle eeldusega või esineb ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab selle avaldamist”²⁰.

19 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Rootsi ja Turco vs. nõukogu, punkt 50; 29. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-139/07 P: komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau, EKL 2010, lk I-5885, punkt 54, ja 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-506/08 P: Rootsi vs. MyTravel ja komisjon, EKL 2011, lk I-6237, punkt 74.

20 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62.

77. Käesoleval juhul on vaatamata sellele, et nõukogu ütleb, et ta tugines Üldkohtus asjaolule, et eksisteeris üldine eeldus, mis rääkis selle kasuks, et AIE taotlust avalikustada, milliste liikmesriikidega oli tegemist, ei rahuldataks, siiski selge, et tegelikult väitis ta – nagu see tuleneb apellatsioonkaebuse punktist 49 –, et asjaomane dokument on seotud äärmiselt tundlike küsimustega ning et otsustamisprotsess oli äärmiselt varajases staadiumis, mistõttu dokumendi avalikustamine võis otsustamisprotsessi tõsiselt kahjustada.

78. Minu arvates ei tähenda eelpool toodu, et viidati dokumentidega tutvumise erikorra olemasolule, mis oleks erinev määruses nr 1049/2001 ettenähtust, vaid seda, et esitati põhjused taotletud teabe avalikustamisest keeldumiseks konkreetsel juhul. Põhjused, millele Üldkohus minu arvates andis põhjendatud ja piisava hinnangu vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–78, rõhutades korduvalt nõukogu väidete ülemäära abstraktset laadi. Selles küsimuses tuleb minu arvates nõustuda AIE seisukohaga, kes väidab, et apellatsioonkaebuse väide, millega tegelikult palutakse Euroopa Kohtul anda uus hinnang faktilistele asjaoludele, millele Üldkohus juba andis hinnangu, on vastuvõetamatu.

3. Apellatsioonkaebuse kolmas väide

79. Väidetavale õigusnormide rikkumisele tuginedes struktureerib nõukogu oma apellatsioonkaebuse kolmanda ja viimase väite kolmeks alaväiteks.

80. Esiteks väidab nõukogu, et Üldkohus nõudis alusetult määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandiga kaitstud huvi tegeliku kahjustamise tõendamist. See etteheide ei ole minu arvates õigustatud. Üldkohus ei nõudnud sugugi selle tõendamist, vaid piirdus nende argumentide ümberlukkamisega, millega nõukogu soovis tõendada just nimelt seda, et selle avalikustamine, milliste liikmesriikidega oli tegemist, oleks kahjustanud otsustamisprotsessi.

81. Nimelt, kui Üldkohus märgib vaidlustatud kohtuotsuse punktides 73 ja 74, sarnaselt nõukogu apellatsioonkaebuse punktis 57 esitatud väitega, et valitsuse esindajate ja parlamendi komisjoni vahelise arutelu sisu ei võimalda tuvastada otsustamisprotsessi kahjustamist, vastab Üldkohus tegelikult nõukogu enda väitele, mille sellega, et Statewatch avalikustas ilma loata, milliste liikmesriikidega oli tegemist, kahjustati tegelikult otsustamisprotsessi. Seetõttu laskus Üldkohus konkreetsete asjaolude tasandile üksnes seetõttu, et nõukogu seda temalt palus.

82. Teise alaväitega väljendab nõukogu seisukohta, et vaidlustatud kohtuotsuses ei võetud arvesse arutelu staadiumi olulisust, et hinnata, kas delegatsioonide identiteedi avalikustamine võib tõsiselt kahjustada otsustamisprotsessi.

83. Ilma et see mõjutaks Üldkohtu poolt vaidlustatud kohtuotsuse punktides 75 ja 76 esitatud põhjusi, olen seisukohal, et siinkohal piisab viitamisest käesoleva ettepaneku punktis 50 esitatud kaalutlustele, kuna seadusandliku menetluse aluspõhimõtete loogika peab laienema võrdselt igale seadusandliku menetluse etapile.

84. Kolmandaks ja viimaseks heidab nõukogu ette seda, et ei võetud arvesse taotletud dokumendi tundlikku laadi. Selles osas viitan esiteks uuesti käesoleva ettepaneku punktides 63–71 esitatud üldistele kaalutlustele ning olen lisaks seisukohal, et piisab märkusest, et nõukogu etteheited annavad uuesti tunnistust üksnes tema nõustumatusest hinnanguga, mille Üldkohus asjaoludele andis.

85. Kõigi eelnevate kaalutlustega arvestades teen Euroopa Kohtule taas ettepaneku lükata apellatsioonkaebuse ülejäänud väited tagasi.

VII. Kohtukulud

86. Vastavalt kodukorra artikli 184 lõikele 1 ja artikli 138 lõikele 1 teen Euroopa Kohtule ettepaneku mõista kohtukulud välja nõukogult.

VIII. Ettepanek

87. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta hagi rahuldamata.
2. Mõista kohtukulud välja nõukogult.