



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

3. juuli 2014\*

Apellatsioonkaebus — Juurdepääs institutsioonide dokumentidele — Määrus (EÜ) nr 1049/2001 — Artikli 4 lõike 1 punkti a kolmas taane, lõike 2 teine taane ja lõige 6 — Nõukogu õigustalituse arvamus rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil läbirääkimiste alustamise kohta — Erandid õigusest dokumentidega tutvuda — Avalike huvide kaitse rahvusvaheliste suhete valdkonnas — Õigusnõustamise kaitse — Juurdepääsu osalise keelamise otsus

Kohtuasjas C-350/12 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 17. juulil 2012 esitatud apellatsioonkaebus,

**Euroopa Liidu Nõukogu**, esindajad: P. Berman, B. Driessen ja C. Fekete,

apellatsioonkaebuse esitaja,

teised menetlusosalised:

**Sophie in 't Veld**, esindajad: advokaadid O. Brouwer, E. Raedts ja J. Blockx,

hageja esimeses kohtuastmes,

keda toetavad:

**Euroopa Parlament**, esindajad: N. Lorenz ja N. Görlitz,

menetlusse astuja apellatsiooniastmes,

**Euroopa Komisjon**, esindajad: B. Smulders ja P. Costa de Oliveira, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Tizzano (ettekandja), kohtunikud A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger ja S. Rodin,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. oktoobri 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

olles 13. veebruari 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Oma apellatsioonkaebusega palub Euroopa Liidu Nõukogu tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu otsus in 't Veld vs. nõukogu (T-529/09, EU:T:2012:215, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”), millega tühistati osaliselt nõukogu 29. oktoobri 2009. aasta otsus, millega S. in 't Veldil ei võimaldatud tervikuna tutvuda dokumendiga, mis sisaldab nõukogu õigustalituse arvamust Euroopa Komisjoni soovitusel kohtuotsuse kohta nõukogule anda luba läbirääkimiste alustamiseks Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel sellise rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil, mille alusel antakse Ühendriikide rahandusministeeriumi käsutusse finantstehinguid käsitlevad sõnumiandmed (edaspidi „vaidlusalune otsus”).

### Õiguslik raamistik

- 2 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) põhjendused 2, 4 ja 11 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Avalikkus võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis ja tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Avalikkus aitab tugevdada demokraatia ja põhivabaduste austamise põhimõtet, nagu need on sätestatud EL lepingu artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

[...]

(4) Käesoleva määruse eesmärk on rakendada võimalikult täiealustuslikult ellu avalikkuse õigus juurde pääseda dokumentidele ning sätestada sellise juurdepääsu üldpõhimõtted ja piirangud vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 255 lõikele 2.

[...]

(11) Põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad. Tuleks siiski teha erandeid, et kaitsta teatavaid üldisi ja erahuve. Institutsioonidel peaks olema õigus kaitsta vajaduse korral oma sisemisi nõupidamisi ja arutelusid, et tagada võime täita oma ülesandeid. Erandite hindamisel peaksid institutsioonid kõigil liidu tegevusaladel võtma arvesse ühenduse õigusaktides sisalduvaid põhimõtteid isikuandmete kaitse kohta.”

- 3 Määruse artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva määruse eesmärk on:

- a) määrata kindlaks põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud, mis reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklis 255 ette nähtud juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni (edaspidi „institutsioonid”) dokumentidele, nõnda et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs;

[...]”

4 Määruse artikli 2 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades.”

5 Sama määruse artikli 4 lõigetes 1, 2 ja 6 on sätestatud:

„1. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

a) avalikke huve seoses:

[...]

— rahvusvaheliste suhetega,

[...]

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

[...]

— [...] õigusnõustamist,

[...]

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[...]

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad.”

### **Vaidluse taust**

- 6 Euroopa Parlamendi liige S. in 't Veld taotles 28. juulil 2009 määruse nr 1049/2001 alusel võimalust tutvuda 9. juuli 2009. aasta dokumendiga nr 11897/09, mis sisaldab nõukogu õigustalituse arvamust, mis käsitleb „komisjoni soovitus 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 „kavandatav leping”).
- 7 Vaidlusaluse otsusega võimaldas nõukogu nimetatud dokumendiga vaid osaliselt tutvuda, keeldudes dokumendiga tervikuna tutvumise võimaldamisest määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ja lõike 2 teises taandes ette nähtud erandite alusel, mis kaitsevad vastavalt avalikke huve seoses rahvusvaheliste suhetega ja õigusnõustamist.
- 8 Selles otsuses märkis nõukogu esiteks, et „dokumendi [nr 11897/09] avalikustamine tingiks [kavandatava] 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”.

- 9 Teiseks täpsustas nõukogu, et dokument nr 11897/09 sisaldas „õiguslikku arvamust [kavandatava] 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 [kavandatava] lepingu sõlmimisel, on lahknevad”. Nõukogu leiab, et neil asjaoludel „[k]ahjustaks [...] dokumendi [nr 11897/09] sisu avalikustamine õigusnõustamise kaitset, sest seeläbi avalikustatakse õigustalituse poolt institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud dokument, mis on mõeldud üksnes nõukogu liikmetele nõukogus toimuva [kavandatavat] lepingut käsitleva esialgse arutelu tarvis”. Lisaks leidis nõukogu, et „rahvusvahelise lepingu eelnõu käsitleva institutsioonisiseseks kasutamiseks koostatud õigusliku arvamuse kaitse [...] kaalub üles avaliku huvi selle avalikustamise vastu”.

### Vaidlustatud kohtuotsus ja poolte nõuded

- 10 S. in 't Veld esitas 31. detsembril 2009 hagiavalduse vaidlusaluse otsuse tühistamise nõudes, põhjendades seda nelja väitega.
- 11 Hagiavalduse kaks esimest väidet käsitlevad määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande ja lõike 2 teise taande rikkumist. Kolmas hagi põhjendab väide rajaneb selle määruse artikli 4 lõike 6 rikkumisele, mis puudutab institutsioonide dokumentidega osalist tutvumist. Neljas väide tuleneb põhjendamiskohustuse rikkumisest.
- 12 Vaidlustatud kohtuotsuses nõustus Üldkohus S. in 't Veldi esimese väitega osaliselt ja teise väitega tervikuna. Kuna kaks esimest väidet tunnistati põhjendatuks, nõustus Üldkohus ka kolmanda väitega. Neljas väide lükati tagasi. Sel alusel tühistas Üldkohus vaidlusaluse otsuse osaliselt.
- 13 Nõukogu esitas 24. juulil 2012 Euroopa Kohtule käesolevas asjas apellatsioonkaebuse vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise nõudes, mida toetab komisjon, paludes teha lõplik otsus apellatsioonkaebuse esemeks olevates küsimustes ja mõista mõlemas kohtuastmes kantud kohtukulud välja S. in 't Veldilt.
- 14 S. in 't Veld, keda toetab Euroopa Parlament, palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

### Apellatsioonkaebus

- 15 Oma apellatsioonkaebuses leiab nõukogu, et Üldkohus rikkus kahte määruse nr 1049/2001 sätet, mis piiravad õigust tutvuda institutsioonide dokumentidega. Esimese väite kohaselt on rikutud määruse artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet, mis kaitseb avalikke huve seoses rahvusvaheliste suhetega, ja teise väite kohaselt on rikutud määruse artikli 4 lõike 2 teist taanet, mis sätestab erandi õigusnõustamise kaitseks.

*Esimene väide, et on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet*

### Vaidlustatud kohtuotsus

- 16 Vastuseks S. in 't Veldi tühistamishagi põhjendamiseks esitatud esimesele väitele, on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet, tuletas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 24 ja 25 meelde, 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, ning et kuna sellise otsuse võtmiseks on järelikult vajalik ulatusliku hindamisruumi olemasolu, peab Üldkohtu kontroll otsuse õiguspärasuse üle piirduma selle kontrollimisega, kas on järgitud menetluseeskirju ning põhjendamisnõudeid, kas asjaolud vastavad tõele ning ega institutsioon ei ole asjaolusid hinnates teinud ilmset viga ega kuritarvitanud võimu.

- 17 Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 26 tõdes Üldkohus, et arvamus, millega antud juhul sooviti tutvuda, käsitleb sisuliselt nõukogu sellise otsuse õiguslikku alust, millega antakse luba liidu nimel läbirääkimiste alustamiseks kavandatava rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 30 leidis Üldkohus seega, et tuleb uurida, kas nõukogu on tõendanud, et tutvumine dokumendi nr 11897/09 avalikustamata osadega võis konkreetselt ja tegelikult kahjustada asjaomast üldist huvi.
- 18 Selleks analüüsis Üldkohus kahte väidet, millega nõukogu tahtis tõendada sellise kahjustamise ohtu. Seoses väitega, mille kohaselt tehtaks avalikkusele sellise avalikustamise tagajärjel teatavaks kavandatava lepingu teatud sätteid käsitlev teave, mis aga kahjustaks käimasolevate läbirääkimiste usalduslikku õhkkonda, leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 35–39, et nõukogu keeldus sel alusel põhjendatult dokumendi nr 11897/09 nende osade avalikustamisest, mis sisaldavad lepingu konkreetse sisu analüüsi, mis oleks võinud teha avalikuks liidu poolt lepingu sõlmimiseks peetavate läbirääkimiste raames taotletavad strateegilised eesmärgid.
- 19 Seoses põhjendusega, et dokumendi nr 11897/09 avalikustamise korral saaks teine pool teada liidu poolt läbirääkimistel võetava seisukohaga seonduvad asjaolud (eriti mis puudutab kavandatava lepingu õigusliku aluse valikut), mida juhul, kui õiguslik arvamus on arvustavat laadi, on võimalik kasutada selleks, et nõrgendada liidu positsiooni läbirääkimistel, märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 46, et institutsioonide raames tulevase rahvusvahelise lepingu sõlmimise õigusliku aluse osas võetud seisukohtade avalikustamisega seonduv oht iseenesest ei saa tõendada liidu huvide kahjustamist rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 20 Selles osas tõi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47–50 kõigepealt esile, et liidu nii liidusisesele kui ka rahvusvahelisele toimingule sobiva õigusliku aluse valik on põhiseadusliku tähtsusega ja et valik ei tohi tugineda ainuüksi akti vastuvõtja veendumusele, vaid selle aluseks peavad olema objektiivsed asjaolud, mille üle on võimalik teostada kohtulikku kontrolli, näiteks akti eesmärk ja sisu. Sellest tulenevalt, kuna institutsioonil ei ole sellega seoses hindamisruumi, ei saa võimalikku seisukohtade lahknevust selles küsimuses samastada institutsioonidevaheliste lahkkelidega, mis seonduvad lepingu sisu puudutavate küsimustega. 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.
- 21 Lisaks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 52 ja 53 vastuseks komisjoni argumendile selles küsimuses, et sellise dokumendi avalikustamine, milles viidatakse kahtluste olemasolule seoses kavandatava lepingu sõlmimise õigusliku aluse valikuga, ei saa iseenesest tekitada ohtu liidu tõsiseltvõetavusele lepingu läbirääkimispartnerina. Nimelt muutub kavatsetava toimingu õiguslikku alust käsitleva eelneva ja objektiivse arutelu puudumisel asjaomaste institutsioonide vahel segadus liidu pädevuse laadi osas üksnes suuremaks.
- 22 Seejärel tuletas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54 meelde, et asjaolude ilmnemise ajal oli 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 liidule siduva rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks väära õigusliku aluse valimise tõttu.

- 23 Selles osas rõhutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55 ja 56 asjaolu, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise ajal olid kavandatava lepingu õigusliku aluse osas esinevad lahkkelid avalikkusele teada eeskätt põhjusel, et lahknevate seisukohtade olemasolu sedastati parlamendi 17. septembri 2009. aasta resolutsioonis kavandatava lepingu sõlmimise kohta.
- 24 Lõpuks tõi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 57 esile, et tuginedes rahvusvaheliste suhetega seotud avalikke huve kaitsvale erandile, viitab nõukogu ka asjaolule, et tema õigustalituse arvamus käsitleb suuniste – millest läbirääkimistel lähtutakse – eelnõu teatavaid punkte, mida läbirääkimiste teine pool oleks võinud ära kasutada. Üldkohus leidis, et sellest kaalutlusest piisab küll selleks, et tõendada liidu huvide rahvusvaheliste suhete valdkonnas kahjustamise ohu olemasolu, kuid see puudutab arutusel olevat erandit üksnes seoses dokumendi nr 11897/09 nende osadega, mis osutavad suuniste sisule, millest läbirääkimistel lähtutakse.
- 25 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 58–60 järeldas Üldkohus kõigi nende kaalutlustega arvestades, et puudutamata dokumendi nr 11897/09 neid osi, mis käsitlevad kavandatava lepingu konkreetset sisu või suuniseid, millest lepingu üle peetavatel läbirääkimistel lähtutakse, ja mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit läbirääkimistel taotleb, ei ole nõukogu tõendanud, et dokumendi ülejäänud osade avalikustamine oleks konkreetset ja tegelikult kahjustanud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 26 Seega nõustus Üldkohus osaliselt esimese väitega, mille S. in 't Veld oma tühistamishagi põhjendamiseks esitas.

#### Poolte argumendid

- 27 Nõukogu apellatsioonkaebuse esimene väide, et vaidlustatud kohtuotsusega on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandat taanet, koosneb kahest osast.
- 28 Väite esimeses osas märgib nõukogu, keda toetab komisjon, et Üldkohus eiras seda sätet, kui ta leidis, et eriarvamused rahvusvahelise lepingu sõlmimist käsitleva liidu õigusakti õigusliku aluse valikul ei saa kahjustada liidu huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 29 Nõukogu sõnul, kuna liidu akti õiguslik alus määrab, millist menetlust kohaldatakse selle vastuvõtmisel, siis mõjutab see vaieldamatult ka institutsioonidevahelist võimude tasakaalu. Kohaldatavat õiguslikku alust puudutavatel erimeelsustel on seega juba nende olemusest tingituna väga suur poliitiline tähtsus ja need on võimalike vaidluste allikaks.
- 30 Nõukogu väidab, viidates kohtuotsusele komisjon vs. nõukogu (22/70, EU:C:1971:32) ning arvamustele 1/75 (EU:C:1975:145) ja 2/00 (EU:C:2001:664), et rahvusvahelise lepingu sõlmimist käsitleva liidu õigusakti õigusliku aluse küsimus on määrava tähtsusega selles, mis puudutab liidu positsiooni lepingu üle peetavatel läbirääkimistel, ja ebakindlus akti õigusliku aluse määramisel avaldab negatiivset mõju läbirääkimistele.
- 31 Nimelt võivad esiteks liidu läbirääkimispartnerid institutsioonide lahkarmumusi liidu huve kahjustavalt ära kasutada. Teiseks mõjutavad kahtlused institutsiooni õigusvõimes läbirääkimisi pidada ka liidu usaldusväarsust ja legitiimsust rahvusvahelistel läbirääkimistel ning seavad ohtu tema suutlikkuse need lõpule viia.
- 32 Viide EÜ artikli 300 lõikele 6 ei oma nõukogu hinnangul asjas mingit tähtsust. Esiteks ei ole ükski institutsioon antud juhul seda võimalust kasutanud. Teiseks ei vähendaks seik, et see menetlus on võimalik, mingil määral kahju, mida põhjustab vaidlusalust õiguslikku alust käsitleva õigusliku arvamuse avalikustamine.

- 33 Lisaks on parlamendi 17. septembri 2009. aasta resolutsiooniga, millele Üldkohus viitab ja mis võeti vastu mõni kuu pärast dokumendi nr 11897/09 koostamist, lahkarvamuste sisu ebaseaduslikult paljastanud, nõukogu ei oleks sellist teavet iial avalikustanud kooskõlas määrusega nr 1049/2001. Neil asjaoludel ei olnud Üldkohtul alust põhjendada oma otsust muu hulgas sellega, et Euroopa Parlament muutis teabe avalikuks; teistsugune järeldus seadustab avalikustamise, mis toimus määruse artikleid 6–8 rikkudes. Igal juhul piirdus see resolutsioon institutsioonidevahelise lahkarvamuse mainimisega, mis ei tähenda, et kõnealune arvamus muutus tervikuna avalikult kättesaadavaks.
- 34 S. in 't Veld, keda toetab Euroopa Parlament, väidab seevastu, et nõukogu argumendid põhinevad vaidlustatud kohtuotsuse vääral mõistmisel, kuna Üldkohus ei ole leidnud, et eriarvamused rahvusvahelise lepingu õigusliku aluse küsimuses ei saa kunagi kahjustada rahvusvaheliste suhetega seotud avalikke huve. Tegelikult piirdus Üldkohus kinnitusega, et sellised eriarvamused ei saa iseenesest anda piisavalt alust järeldada, et seda huvi on kahjustatud.
- 35 See viga nõukogu mõttekäigu eeldustes muudab tema esimese väite esimest osa põhjendavad argumendid tulemusetuks.
- 36 S. in 't Veldi sõnul on need argumendid igal juhul põhjendamatud. Nimelt kui institutsiooni otsus tegutseda valele õiguslikule alusele tuginedes võiks tõepoolest kahjustada liidu rahvusvahelisi suhteid, ei saa see, et avalikustatakse institutsiooni arvamus läbirääkimiste õigusliku aluse küsimuses, neid ikkagi mõjutada.
- 37 S. in 't Veld lisab, et õigusliku aluse valik on puhtalt liidu siseküsimus, nii et tundub kahtlane, et liidu läbirääkimispartnerid võiksid valikut puudutavat ebakindlust ära kasutada parema kokkuleppe saavutamiseks. Vastupidi, liidu läbirääkimispartneritel on põhimõtteliselt huvi teha kindlaks, et kavandatav rahvusvaheline leping sõlmitakse õiguspärasel alusel, et vähendada miinimumini selle kahtluse alla seadmise ohtu, kaasa arvatud institutsioonidel lepingupoolte esindamise volituste puudumise tõttu. Samuti võib liidu usaldusväarsust läbirääkimistel ohustada vaid vale õigusliku aluse valik, mitte valikut puudutav arutelu.
- 38 Lõpuks, mis puudutab parlamendi 17. septembri 2009. aasta resolutsiooni, siis Üldkohus on sellele viidanud vaid osas, milles ta kinnitas mitte lahkarvamuste sisu, vaid nende olemasolu nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel läbirääkimiste pidamiseks õige õigusliku aluse valiku küsimuses, mis oli üldteada ja kajastus ka vaidlusaluses otsuses endas.
- 39 Apellatsioonkaebust põhjendava esimese väite teises osas märgib nõukogu, keda toetab komisjon, et kui institutsioonid, tuginedes mõnele erandile, mis on ette nähtud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 1, põhjendavad dokumendiga tutvumist käsitlevat otsust, on neil ulatuslik kaalutlusruum, mistõttu Üldkohtu teostatav kontroll otsuse seaduslikkuse üle peab olema piiratud.
- 40 Käesoleval juhul teostas Üldkohus aga täieulatuslikku kontrolli vaidlusaluse otsuse üle. Täpsemalt leidis ta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 58 sõnaselgelt, et „nõukogu [ei ole] tõendanud, kuidas oleks laiaulatuslikum tutvumine [...] dokumendiga [nr 11897/09] konkreetselt ja tegelikult kahjustanud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas”. Nõukogu sõnul näitab see lause, eriti sõnad „konkreetselt ja tegelikult”, et Üldkohus ei ole piirdunud selle kontrollimisega, kas faktilised asjaolud vastavad tõele ning ega nende hindamisel ei ole tehtud ilmselget viga, vaid ta nõudis nõukogult selle tõendamist, et dokumendi avalikustamine oleks tekitanud kahju.
- 41 S. in 't Veld, keda toetab Euroopa Parlament, esitab sellele argumendile vastuväite, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt nõutakse asjaomaselt institutsioonilt, et ta esitaks tõendid, et selle dokumendi avalikustamine, millega ei võimaldatud tutvuda, kahjustaks konkreetselt ja tegelikult mõnda määruse nr 1049/2001 artikliga 4 kaitstavat huvi. Üldkohus piirdus kahe argumendi analüüsimisega, millele tuginedes nõukogu ja komisjon põhjendasid dokumendi nr 11897/09 avalikustamata jätmist, ega rikkunud nõukogu kaalutusõigust, arvestades et nende institutsioonide argumentides viidati

ilmselgetele hindamisvigadele, mille esinemist Üldkohtul on õigus piiratud kontrolli raames kontrollida. Üldkohus ei ole seega hinnanud kavandatava lepingu ega suuniste, millest läbirääkimistel lähtutakse, konkreetset sisu ega ole ka asendanud nõukogu hinnangut enda omaga.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 42 Nõukogu apellatsioonkaebuse esimese väite esimese osa kohta tuleb nentida, et see põhineb vaidlustatud kohtuotsuse väärarvustamisel.
- 43 Vastupidi sellele, mida võib tuletada nõukogu ja komisjoni argumentidest, ei ole Üldkohus nimelt kuidagi välistanud, et institutsioonidevaheliste eriarvamuste avalikustamine selle õigusliku aluse valiku küsimuses, mis annab institutsioonile volituse sõlmida rahvusvaheline leping liidu nimel, võib kahjustada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taandega kaitstavat huvi.
- 44 Vastupidi, Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 46 piirdunud kõigepealt kinnitusega, et institutsioonide raames selle valiku küsimuses võetud seisukohtade avalikustamisega seonduv oht iseenesest ei tõenda liidu huvide kahjustamist rahvusvaheliste suhete valdkonnas. Seejärel täpsustas ta kohtuotsuse punktis 50, et ainuüksi hirm avalikustada institutsioonide vahel seisukohtade lahknevuse olemasolu seoses sellise otsuse sobiva õigusliku alusega, millega antakse luba alustada läbirääkimisi liidu nimel, ei ole piisav järeldamiseks, et esineb oht kahjustada kaitstud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas. Lõpuks välistas ta kohtuotsuse punktis 52 selle, et õiguslik vaidlus liidu rahvusvahelise toiminguga seonduva institutsioonide pädevuse ulatuse üle lubaks eeldada ohtu liidu usaldusväärsusele rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste ajal.
- 45 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande selline tõlgendus ei ole õiguslikult väär.
- 46 Selles osas olgu meenutatud, et määruse nr 1049/2001 eesmärk, nagu nähtub põhjendusest 4 ja artiklist 1, on anda üldsusele võimalikult laiaulatuslik juurdepääs institutsioonide dokumentidele (kohtuotsus nõukogu vs. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Kahtlemata võib seda õigust ikkagi teatud avalikest või erahuvidest lähtudes piirata. Täpsemalt on osutatud määruse artiklis 4 kooskõlas põhjendusega 11 ette nähtud erandnormid, mis lubavad institutsioonidel keelata juurdepääsu dokumendile, mille avalikustamine kahjustaks mõnd selle artikliga kaitstud huvi (kohtuotsus nõukogu vs. Access Info Europe, EU:C:2013:671, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Ent kuna need erandid teevad erandi üldsuse võimalikult laiaulatuslikust juurdepääsust dokumentidele, tuleb neid tõlgendada ja kohaldada täht-tähelt (kohtuotsus nõukogu vs. Access Info Europe, EU:C:2013:671, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsusest, sisaldab dokument nr 11897/09 nõukogu õigustalituse arvamust, mis esitati seoses selle institutsiooni otsuse vastuvõtmisega anda luba alustada liidu nimel läbirääkimisi kavandatava lepingu sõlmimiseks.
- 50 S. in 't Veld ei vaidlusta aga seda, et liidu rahvusvaheliste suhetega seotud avalikke huve kaitsev erand õigusest dokumentidega tutvuda võib olla sellise dokumendi suhtes kohaldatav.
- 51 Sellegipoolest ei piisa ainuüksi asjaolust, et dokument puudutab määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandiga kaitstud huvi, et erandi kohaldamine oleks põhjendatud (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 116).



- 52 Nimelt kui esiteks asjaomane institutsioon otsustab keelata juurdepääsu dokumendile, mille väljastamise taotlus on talle esitatud, on ta üldjuhul kohustatud selgitama küsimust, kuidas juurdepääs sellele dokumendile võib konkreetset ja tegelikult kahjustada huve, mida kaitseb mõni määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erand, millele see institutsioon tugineb. Peale selle peab kahjustamise ohtu saama mõistlikult ette näha ja see ei tohi olla ainult oletuslik (kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, EU:C:2013:671, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Teiseks, kui institutsioon kohaldab mõnd määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandit, peab ta kaaluma konkreetset huvi, mida dokumendi avalikustamata jätmisega tuleb kaitsta, ja teisalt üldist huvi dokumendi kättesaadavaks tegemise vastu, pidades silmas eeliseid, mis tulenevad, nagu on märgitud määruse nr 1049/2001 põhjenduses 2, suuremast läbipaistvusest, nimelt kodanike suuremast osalemisest otsustamisprotsessis ja haldusametuste suuremast legitiimsusest, tulemuslikkusest ja vastutusest kodanike ees demokraatlikus süsteemis (kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, EU:C:2013:671, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 54 Ent nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 7, ei esitanud nõukogu vaidlusaluses otsuses ühtki asjaolu, mis tõendaks, kuidas dokumendi nr 11897/09 väljastamine võiks konkreetset ja tegelikult kahjustada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taandega kaitstud huve.
- 55 Ka nõukogu ülejäänud argumentide põhjal ei saa tuvastada, et Üldkohtu põhjendused selle sätte tõlgendamise osas oleksid õiguslikult väärad.
- 56 Nimelt esiteks ei võimalda nõukogu viidatud kohtupraktika tuletada ühtki üldreeglit, mille alusel selle avalikustamine, et institutsioonide seisukohad rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil läbirääkimiste alustamiseks ühele institutsioonile antud volituste õigusliku aluse küsimuses lahknevad, ja seega selleks sobiva liidu õigusakti kindlakstegemine, iseenesest kahjustaks liidu rahvusvaheliste suhetega seotud avalikke huve.
- 57 Kõigepealt on Euroopa Kohus otsuses komisjon *vs.* nõukogu (EU:C:1971:32, punkt 86) leidnud, et kui rahvusvahelise lepingu üle peetavate läbirääkimiste lõppetapis esitada kolmandatele riikidele uus liidusisese pädevuse jaotus, võib see asjaolu ohustada läbirääkimiste edukat lõpuleviimist. Ent selline juhtum ei vasta üldse olukorrale, kus avalikustatakse kõigest institutsioonide seisukohtade lahknevus rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste alustamist lubava otsuse õigusliku aluse küsimuses. See ei tähenda ka seda, et otsus võidaks seetõttu kehtetuks tunnistada.
- 58 Seejärel on Euroopa Kohus arvamuses 1/75 (EU:C:1975:145) viidanud negatiivsetele tagajärgedele rahvusvahelisel tasandil, mis võivad tuleneda võimalikust kohtuotsusest, millega tuvastatakse, et leping on kas oma sisult või selle sõlmimiseks valitud menetluse tõttu aluslepingu sätetega vastuolus. Lõpuks on Euroopa Kohus arvamuses 2/00 (EU:C:2001:664, punktid 5 ja 6) rõhutanud, et vigane õiguslik alus võib tuua kaasa sõlmimise otsuse enda kehtetuse ja et see võib tekitada komplikatsioone nii liidu tasandil kui ka rahvusvahelises õiguskorras. Euroopa Kohtu nendes arvamustes anti selgitusi EÜ artikli 300 lõikes 6 (nüüd ETL artikli 218 lõige 11) sätestatud menetluse eesmärgi analüüsimise kontekstis. Käesolevas asjas, mitte ainult et pooled ei rakendanud seda kavandatava lepingu sõlmimise eel Euroopa Kohtu poole pöördumise menetlust, vaid ka ohtu, et nõukogu otsus läbirääkimiste avamise kohta võidaks kohtuotsusega aluslepingutega vastuolus olevaks tunnistada, ei nähtud mingil juhul ette.
- 59 Teiseks on viide nimetatud artikli 300 lõikes 6 sätestatud menetlusele, mille Üldkohus tegi vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54, üksnes kirjeldavat laadi. Sellist viidet tuleb endastmõistetavalt võtta kui osutamist sellele, et just alusleping ise näeb ette kohtumenetluse, mille eesmärgiks on õiguslikud küsimused, mis võivad olla seotud rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsuse õigusliku alusega, menetluse, mis toimub enne lepingu allkirjastamist ja on avalik, ning see võimaldab välistada kõik eeldused, et avalikuks tehtud arutelu, mis puudutab sellise otsuse õiget õiguslikku alust, võiks alati konkreetset ja tegelikult kahjustada rahvusvaheliste suhetega seotud avalikke huve.

- 60 Kolmandaks ja viimaseks tuleb märkida, et nende huvide kahjustamise ohu esinemise hindamisel võttis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 55 põhjendatult arvesse asjaolu, et dokumendi nr 11897/09 põhisisu oli parlamendi resolutsiooniga avalikuks tehtud. Selle hindamise raames, mille ese on oht, et dokumendi avalikustamine kahjustab määruse nr 1049/2001 artikliga 4 kaitstavat huvi, ei oma tähtsust asjaolu, et varasem avalikustamine ei olnud selle määrusega kooskõlas, kuna sellisest õigusvastasusest tulenevad järeldused tuleb olenevalt olukorrast teha asutamislepingutega ette nähtud muu õiguskaitsevahendi raames.
- 61 Eeltoodud arvestades tuleb järeldada, et nõukogu apellatsioonkaebust põhistava esimese väite esimene osa ei ole põhjendatud.
- 62 Väite teises osas leiab nõukogu, et Üldkohus teostas vaidlusaluse otsuse üle ekslikult täieulatuslikku kontrolli, samas kui ta oleks pidanud piirduma piiratud kontrolliga, nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast.
- 63 Selles osas olgu märgitud, et mis puudutab kohtuliku kontrolli ulatust institutsiooni niisuguse otsuse õiguspärasuse üle, millega üldsusel ei võimaldata dokumendiga tutvuda mõne määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis a viidatud avalikust huvist tuleneva erandi alusel, siis on kahtlemata õige, et tuleb tunnustada institutsiooni laiaulatuslikku kaalutusõigust määrata kindlaks, kas nimetatud eranditega kaetud valdkondadesse kuuluvate dokumentide avalikustamine võib kahjustada avalikku huvi. Liidu kohtu kontroll niisuguse otsuse õiguspärasuse üle peab seetõttu piirduma sellega, et ta kontrollib menetlusnormide ja põhjendamiskohustuse järgimist, faktide sisulist täpsust ning ilmse kaalutusvea ja võimu kuritarvitamise puudumist (kohtuotsus *Sison vs. nõukogu*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 34).
- 64 Sellegipoolest, kui institutsioon ei võimalda tutvuda dokumendiga, mille avalikustamine kahjustaks mõnda selle artikli 4 lõike 1 punktiga a kaitstavat avalikku huvi, on institutsioon, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 52, ikkagi kohustatud andma selgitusi küsimuses, kuidas dokumendi väljastamine võiks konkreetselt ja tegelikult kahjustada mõne selles sättes ette nähtud erandiga kaitstud huve, kusjuures kahjustamise ohtu peab saama mõistlikult ette näha ja see ei tohi olla pelgalt oletuslik.
- 65 Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 58 nentis Üldkohus, et kui välja arvata dokumendi nr 11897/09 need osad, mis käsitlevad kavandatava lepingu konkreetset sisu või suuniseid, millest läbirääkimistel lähtutakse, ning mis võivad avalikustada strateegilised eesmärgid, mida liit selle lepingu üle peetavatel läbirääkimistel taotleb, siis ei ole nõukogu tõendanud, kuidas oleks laiaulatuslikum tutvumine selle dokumendiga konkreetselt ja tegelikult kahjustanud avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 66 Seda tehes piirdus Üldkohus vaidlusaluse otsuse vastavate põhjenduste kontrollimisega. Üldkohus sedastas kõigepealt vaidlustatud kohtuotsuse punktis 41, et nõukogu on seisukohal, et otsus viitab ohule, mis seondub kavandatava lepingu õigusliku aluse analüüsi elementide avaldamisega, ehkki see seisukoht ei tulene sõnaselgelt sellest otsusest, ning seejärel, tuginedes sellele sedastusele, piirdus kohtuotsuse punktides 46–50 selle tuvastamisega, et vaidlusaluse otsus niisugused põhjendused on õiguslikult ebapiisavad, kuna üksnes ohu tekkimise nentimine ei ole iseenesest piisav, et täita institutsiooni kohustus teha konkreetselt ja tegelikult kindlaks liidu huvi kahjustamine rahvusvaheliste suhete valdkonnas. Üldkohus leidis selles osas, et kui õigusliku aluse valik põhineb objektiivsetel asjaoludel ja institutsioonil ei ole sellega seoses hindamisruumi, siis ei saa võimalikku seisukohtade lahknevust selles küsimuses samastada institutsioonidevaheliste lahkhelidega lepingu sisu puudutavates küsimustes, mis olenevalt olukorrast võiksid kahjustada liidu huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas.
- 67 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 57 ja 58 andis Üldkohus seevastu hinnangu, et põhistused, millega nõukogu vaidlusalust otsust põhjendas, olid iseenesest piisavad selles osas, mis puudutab dokumendi nr 11897/09 neid osi, mis käsitlevad kavandatava lepingu või suuniste, millest läbirääkimistel

lähtutakse, konkreetset sisu, ning järeldas kohtuotsuse punktis 59, et nõukogu on ohu kahjustada avalikke huve rahvusvaheliste suhete valdkonnas tõendanud üksnes viimasena nimetatud elementide osas.

- 68 Eelnevast nähtub, et Üldkohus piirdus vaidlusaluse otsuse aluseks olevate põhjenduste kontrollimisega ega ole seega rikkunud nõukogu kaalutlusõigust.
- 69 Neist kaalutlustest tulenevalt on põhjendamatu ka nõukogu apellatsioonkaebust põhistava esimese väite teine osa, mistõttu väide tuleb tervikuna tagasi lükata.

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

Vaidlustatud kohtuotsus

- 70 Arvestades S. in 't Veldi tühistamishagi põhjendava esimese väite analüüsi tulemusena tehtud järeldust, piirdus Üldkohus, analüüsides teist väidet, mille kohaselt on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet, ainult dokumendi nr 11897/09 avalikustamata osadega, välja arvatud need osad, mis käsitlevad kavandatava lepingu või suuniste, millest läbirääkimistel lähtutakse, konkreetset sisu.
- 71 Kõigepealt leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 69 ja 70, et vaidlusaluse otsuse neid põhjendusi, mille kohaselt tingiks see, et arvamused tuleb hiljem avalikustada, selle, et nõukogu hoidub küsimast kirjalikke arvamusi tundlike küsimuste kohta ja tema õigustalitus hoidub neid esitamast, ei toeta 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 õiguslik arvamus.
- 72 Ka vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71 leidis Üldkohus, et 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 selle määruse artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandit.
- 73 Seejärel tõi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72–74 esile, et ehkki võib möönda, et siis, kui rahvusvahelised läbirääkimised on alles pooleli, on põhjendatud läbirääkimistesse kaasatud institutsiooni dokumentide põhjalikum kaitse eesmärgil välistada liidu huvide mis tahes kahjustamine läbirääkimiste raames, on seda kaalutlust juba arvesse võetud tunnustamisega, et institutsioonidele on antud ulatuslik hindamisruum määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erandi kohaldamisel. Sama määruse artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandi puhul ei saa nõukogu aga kehtivalt tugineda üldisele kaalutlusele, mille kohaselt on võimalik eeldada kaitstavate avalike huvide kahjustamist tundlikus valdkonnas, ja seda eeskätt siis, kui tegemist on rahvusvahelise lepingu läbirääkimise menetluse raames antud õigusliku arvamusel. Asjaomase huvi konkreetset ja ettenähtavat kahjustamist ei saa samuti tuvastada lihtsalt seetõttu, et kardetakse teha kodanikele teatavaks institutsioonide seisukohtade lahknevus seoses liidu rahvusvahelise toiminguga õigusliku alusega ja põhjustada seeläbi kahtlusi kõnealuse tegevuse õiguspärasuses.
- 74 Mis puudutab nõukogu argumenti, mis käsitleb ohtu, et kahjustatakse tema õigustalituse võimalusi kaitsta kohtumenetluses seisukohta, mida ta oli arvustanud, siis leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 78, et nii üldine argument ei saa õigustada erandi tegemist määruses nr 1049/2001 ette nähtud läbipaistvuse kohustusest.
- 75 Lõpuks pidi Üldkohtu sõnul nõukogu kaaluma dokumendi nr 11897/09 avalikustamata jätmisega kaitstavat konkreetset huvi ning avalikustamist õigustavat võimalikku ülekaalukat üldist huvi.

- 76 Selles osas tuletas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 81–95 meelde, et läbipaistvuse nõuded on kõrgendatud, kui nõukogu tegutseb seadusandjana. Ent rahvusvahelise lepingu sõlmimise eesmärgil läbirääkimiste alustamine ja pidamine kuuluvad põhimõtteliselt täidesaatva võimu pädevusse. Samas lisas Üldkohus veel, et läbipaistvuse põhimõtte kohaldamist ei saa välistada 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, nagu see on kavandatava lepingu puhul, mis puudutab sisuliselt andmete töötlemist ja vahetamist politseikoostöö raames ning võib mõjutada ka isikuandmete kaitset. Selles suhtes ei ole ühelt poolt asjaolu, et dokument nr 11897/09 käsitleb valdkonda, mis võib kuuluda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes sätestatud erandi 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. Teiselt poolt ei ole asjaolu, et rahvusvahelise lepingu sõlmimise menetlus oli vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise hetkel alles käimas, otsustava tähtsusega, kui kontrollitakse võimaliku ülekaaluka üldise huvi olemasolu, mis võiks õigustada avalikustamist, vaatamata kahjustamise ohu olemasolule. Nimelt muutuks avalik huvi otsustamisprotsessi läbipaistvuse vastu sisutihjaks, kui seda võetakse arvesse – nagu soovitab komisjon – ainuüksi siis, kui otsustamisprotsess on lõppenud.
- 77 Nende kaalutluste alusel nõustus Üldkohus teise väitega, mille S. in 't Veld oli oma tühistamishagi põhjendamiseks esitanud.

#### Poolte argumendid

- 78 Nõukogu apellatsioonkaebuse teine väide, et on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet, koosneb kahest osast.
- 79 Väite esimeses osas leiab nõukogu, keda toetab komisjon, et Üldkohus ei arvestanud dokumendis nr 11897/09 sisalduvas õiguslikus arvamuses analüüsitava küsimuse eripära ja kohaldas valesti „konkreetsed ja tegeliku kahju” kriteeriumi.
- 80 Täpsemalt eiras Üldkohus juhtumi erilisi asjaolusid, nimelt seda seika, et rahvusvahelised läbirääkimised tundlikus küsimuses, mis puudutavad koostööd võitluses terrorismi vastu, olid asjaolude toimumise ajal pooleli, ja et institutsioonid ei olnud üksmeelel kavandatava lepingu õigusliku aluse valikus. Üldkohus ei võtnud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud erandi osas arvesse asjaolu, et õiguslikus arvamuses analüüsitav küsimus on vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt tegevusvaldkond, millega dokument on seotud, ja selle tundlik laad omavad tähtsust määruse artikli 4 lõigetes 2 ja 3 ette nähtud vastavate erandite kohaldamisel.
- 81 Nõukogu sõnul rõhutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73 asjaolu, et rahvusvahelise lepingu üle peetavate läbirääkimistega seotud huvi on 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”, ent see põhineb ekslikul eeldusel, et institutsioon ei saa samadele faktilistele asjaoludele tuginedes põhjendada erinevate erandite kohaldamist nimetatud määruse artikli 4 alusel, kuna seda eeldust ei kinnita ei määruse sõnastus kui selline ega asjassepuutuv kohtupraktika selles valdkonnas, kusjuures nõukogu osundab oma seisukohta põhjendades kohtuotsuseid komisjon *vs.* Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 55) ja komisjon *vs.* Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, punktid 113–115).
- 82 Nõukogu lisab selle kohta, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta kohustas tõendama õigusnõustamise kaitse tegeliku ja konkreetse kahjustamise esinemist ning esitama konkreetsed ja asjakohased elemendid, mis kahju olemasolu tõendavad.

- 83 Nõukogu on vaidlusaluses otsuses igal juhul selgitanud, kuidas dokumendi nr 11897/09 üldsusele kättesaadavaks tegemine võib käesolevas asjas kahjustada huve, mida kaitseb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud erand. Eelkõige oli esiteks reaalne oht, et Euroopa Parlament võib püüda kasutada õiguslikus arvamuses sisalduvaid asjaolusid institutsioonide vahel poliitiliste arvamuste vahetamisel, et mõjutada pooleliolevaid läbirääkimisi. Teiseks olid läbirääkimised asjaolude toimumise ajal alles pooleli, samas kui Euroopa Kohus ei ole iial otsustanud, et sarnastel asjaoludel tuleks õiguslik arvamus avalikustada.
- 84 Viimaseks väidab nõukogu, et Üldkohtu seisukoht, mis on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 101 ja mille kohaselt „avalik huvi otsustamisprotsessi läbipaistvuse vastu [muutuks] sisutühjaks, kui seda võetakse arvesse – nagu soovib komisjon – ainuüksi siis, kui otsustamisprotsess on lõppenud”, ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mis mõõnab, et sisedokumentid, kaasa arvatud õiguslikud arvamused, on kaitstud kõrgemal tasemel seni, kuni asjaomane menetlus on pooleli. See seisukoht on vastuolus ka määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu sõnastusega, mis sätestab erandi spetsiaalselt sisedokumentide kaitseks, mis käsitlevad küsimust, mille kohta institutsioon ei ole veel otsust teinud.
- 85 S. in 't Veld, keda toetab Euroopa Parlament, leiab, et Üldkohus on tegelikult piirdunud kontrollimisega, kas asjaolu, et õiguslik arvamus käsitleb liidu rahvusvahelisi suhteid, oleks pidanud tema analüüsi muutma, ja ta järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71, et see asjaolu ei olnud „iseenesest” piisav, et õigusnõustamise kaitsele tuginev keeldumine oleks põhjendatud.
- 86 Pealegi ei tähenda vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 sisalduv Üldkohtu seisukoht, mille kohaselt on „avalikkuse osalemine rahvusvahelise lepingu läbirääkimise ja sõlmimise menetluses vältimatult piiratud, arvestades õiguspärase huviga mitte avalikustada läbirääkimiste strateegilisi elemente”, et nende läbirääkimiste õiguslikku alust käsitlev õiguslik arvamus on „eriti tundlik”. Nimelt lubas juba vaidlustatud kohtuotsus nõukogul eemaldada arvamusest teabe, mis sisaldab „läbirääkimiste strateegilisi elemente”, kuna see lubas nõukogul keelduda „taotletud dokumendi nende osade avalikustamisest, mis sisaldavad kavandatava lepingu konkreetse sisu analüüsi, mis oleks võinud teha avalikkusele teatavaks liidu poolt läbirääkimiste raames taotletavad strateegilised eesmärgid”. Kohtuotsuse see osa, mis puudutab õigusnõustamisega seotud erandit, käsitleb seega vaid dokumendi nr 11897/09 ülejäänud osi. Nõukogu argumentid on järelikult põhjendamatud.
- 87 Mis puudutab viga, mille Üldkohus väidetavalt tegi „konkreetses ja tegeliku kahju” kriteeriumi kohaldamisel, siis viitab S. in 't Veld oma vastavatele argumentidele esimese väite teise osa raames.
- 88 Lõpuks väidab S. in 't Veld vastuseks komisjoni argumentidele erandlike asjaolude väidetava esinemise kohta käesolevas asjas, et esiteks, mis puudutab seda, et avalikustamisest tuleb keelduda põhjendusel, et õiguslik arvamus seondub nõukogu sisearuuteluga läbirääkimiste alustamise küsimuses, siis see ei oma asjas tähtsust, kuna kõik õiguslikud arvamused on osa sisearuuteludest teemal, milleks need on ette valmistatud. Teiseks seoses asjaoluga, et arvamus käsitleb terrorismi ja terrorismi rahastamise „tundlikku teemat”, ei ole nõukogu selgitanud põhjusi, miks see omab tähtsust juurdepääsu piiramise põhjendamisel arvamusele, mis käsitleb sellise rahvusvahelise lepingu nagu kavandatav leping sõlmimise õiguslikku alust. Nimelt selles osas, milles arvamus kirjeldab lepingu sisu ja liidu strateegilisi eesmärgi, oli Üldkohus juba otsustanud, et nõukogu ei ole kohustatud neid elemente avalikustama. Arvamuse ülejäänud osade puhul, st mis puudutavad õiguslikku alust, millele tugineda kavandatava lepingu sõlmimisel, ei sõltu nende võimalik tundlik laad lepingu enda eesmärgist. Kolmandaks, seoses asjaoluga, et lepingu üle peetavad läbirääkimised olid alles pooleli, selgitas Üldkohus põhjendatult, et kui kodanikel takistataks tutvumist institutsioonide sisedokumentidega põhjendusel, et otsustamisprotsess ei ole lõppenud, ei saaks nad selles protsessis mitte kunagi osaleda. Viide määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 3, mille nõukogu selles kontekstis tegi, ei ole pealegi asjassepuutuv, arvestades et vaidlusaluses otsuses ei ole sellele erandile tuginetud. Neljandaks seoses argumentiga, mille kohaselt dokumendi avalikustamine suurendaks võimalust, et Euroopa Parlament „võib püüda kasutada õiguslikus arvamuses sisalduvaid asjaolusid institutsioonide vahel poliitiliste arvamuste

vahetamisel, et mõjutada pooleliolevaid läbirääkimisi”, tuleb S. in 't Veld meelde, et parlamendiliikmena sai ta dokumendi nr 11897/09 sisuga tutvuda juba enne vaidlusala otsuse vastuvõtmist, nii et kui ta oleks soovinud kasutada neid elemente läbirääkimistel nõukoguga, oleks ta juba saanud seda teha.

- 89 Teise väite teises osas leiab nõukogu, keda toetab komisjon, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kohaldades käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt huvide kaalumise raames, mida nõuab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 viimane lauseosa, tuleb arvestada asjaolu, et õiguslik arvamus on antud seadusandlikus menetluses (kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374). Üldkohtu mõttekäik põhineb eeldusel, et läbipaistvuse tase, mis on kohaldatav liidu otsustamisprotsessis sellise rahvusvahelise lepingu üle peetavate läbirääkimiste käigus, mis mõjutab liidu seadusandlikku tegevust, peab olema samasugune, nagu on kohaldatav liidu seadusandlikus menetluses endas, ja sellega laiendatakse kohtuotsusega *Rootsi ja Turco vs. nõukogu* (EU:C:2008:374) antud selgitusi alusetult väljapoole seadusandlikku valdkonda.
- 90 Tegelikult on oluline vahe juhtudel, mil liit tegutseb seadusandjana, ja juhtudel, mil ta teostab oma täidesaatvaid volitusi rahvusvaheliste suhete korraldamiseks. Määrus nr 1049/2001 ise arvestab spetsiaalse kaitsega, mida tuleb pakkuda rahvusvaheliste suhetele, mille konfidentsiaalsust kaitseb artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erand, säte, mille puhul seadusandja ei ole vastandlike huvide kaalumist siiski ette näinud.
- 91 Kuigi demokraatliku vastutuse ja liidu kodanike osalemise küsimused tekivad seoses rahvusvahelise lepingu sõlmimise ja hilisema rakendamisega liidu seadusandlike aktide vahendusel, väidab nõukogu, et seda ei saa juhtuda eelnevate läbirääkimiste etapil, kuna on võimatu anda teavet kõigile kodanikele, teavitamata samal ajal rahvusvahelisi partnereid, kellega liit parajasti läbirääkimisi peab.
- 92 Vaidlustamaks seda argumenti tuleb S. in 't Veld meelde, et Üldkohus lubas nõukogul eemaldada dokumendist nr 11897/09 lõigud, mis käsitlevad kavandatava lepingu konkreetset sisu ja võinuks teha avalikkusele teatavaks liidu strateegilised eesmärgid, mistõttu need argumendid ei saa olla asjassepuutuvad lepingu õigusliku aluse arutelu puhul, kuna sellest ei tulene ühtki „strateegilisi elemente”.
- 93 Lisaks asjaolu, et õiguslik arvamus puudutab rahvusvahelisi suhteid ja et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 1 sisaldab „kohustuslikku” spetsiifilist erandit, mis kaitseb liidu rahvusvahelisi suhteid, ei kaota vajadust võtta arvesse ülekaaluka üldise huvi võimalikku esinemist selle määruse artikli 4 lõike 2 kontekstis. Nimelt just sel põhjusel, et kavandatav leping mõjutab liidu seadusandlikku tegevust, antud juhul eeskirju, mis peavad olema siduvad kõigile liidu kodanikele, kujutab vajadus tagada institutsioonidele suurem legitiimsus ja kodanike suurem usaldus institutsioonide vastu endast ülekaalukat huvi.
- 94 Lõpuks seoses asjaoluga, millele nõukogu tugineb ja mille kohaselt on pooleliolevate läbirääkimiste kontekstis võimatu anda teavet kõigile kodanikele, teavitamata samal ajal rahvusvahelisi partnereid, kellega liit parajasti läbirääkimisi peab, täpsustab S. in 't Veld, et kuigi see võib küll olla asjassepuutuv kaalutus, et keelduda dokumendi nr 11897/09 nende osade üldsusele kättesaadavaks tegemisest, mis käsitlevad strateegilisi eesmärgid ja juhiseid läbirääkimisteks, ei ole ta seda nimetatud dokumendi ülejäänud osade puhul, mis käsitlevad vaid õigusliku aluse küsimust.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 95 Sissejuhatuseks olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab komisjon talle esitatud dokumendi avalikustamise taotluse seoses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes õigusnõustamise kohta sätestatud erandiga tingimata läbi vaatama kolmes järgus vastavalt selles sättes ette nähtud kolmele kriteeriumile (kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, EU:C:2008:374, punkt 37).

- 96 Esmalt peab nõukogu kindlaks tegema, kas dokument, mille avalikustamist taotletakse, on ikka seotud õigusnõustamisega. Seejärel peab ta kontrollima, kas kõnealuse dokumendi nende osade avalikustamine, mille kohta on sedastatud, et need käsitlevad õiguslikku arvamust, kahjustaks nende kaitset selles mõttes, et see kahjustaks institutsiooni huvi õiguslikke arvamusi küsida ja saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus. Selle huvi kahjustamise ohule saab tugineda siis, kui ohtu võib mõistlikult ette näha ja see ei ole ainult oletuslik. Kolmandaks ja viimaseks, kui nõukogu leiab, et dokumendi avalikustamine kahjustaks õigusnõustamise kaitset, nagu see on siin määratletud, on ta kohustatud kontrollima, kas avalikustamine on ülekaaluka üldise huvi tõttu sellegipoolest põhjendatud, vaatamata sellele, et see kahjustab tema võimalust küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus (vt selle kohta kohtuotsus *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*, EU:C:2008:374, punktid 38–44).
- 97 Apellatsioonkaebuse teise väite esimeses osas taunib nõukogu esiteks seda, et Üldkohus, hinnates ohtu, et dokumendi nr 11897/09 avalikustamine kahjustab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taandega kaitstud huvi, ei arvestanud asjaolu, et selle dokumendi sisu on eriti tundlik selles osas, mis puudutab alles pooleliolevaid rahvusvahelisi läbirääkimisi terrorismivastases võitluses tehtava koostöö küsimustes.
- 98 Selles osas piisab märkimisest, et tegelikult võttis Üldkohus seda asjaolu arvesse vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71, leides siiski, et ainuüksi sellest ei piisa, et kohaldada nimetatud erandit dokumentidega tutvumise õigusest, arvestades et avalike huvide rahvusvaheliste suhete valdkonnas kahjustamise juhtum on hõlmatud eraldiseisva erandiga.
- 99 See tõlgendus ei ole õiguslikult väär.
- 100 Esiteks on tõsi, et liidu institutsioon võib selleks, et hinnata tema valduses olevate dokumentidega tutvumise taotlust, võtta arvesse määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud mitut keeldumise alust (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs. Éditions Odile Jacob*, EU:C:2012:393, punkt 113, ja komisjon *vs. Agrofert Holding*, EU:C:2012:394, punkt 55).
- 101 Nõukogu püüab oma argumentidega tegelikult põhjendada siiski ainult ühe keeldumise aluse – rahvusvaheliste suhetega seotud avalike huvide kaitse –kohaldamist, tuginedes selleks kahele erinevale erandile, mis on sätestatud määruse nr 1049/2001 artiklis 4. Ent isegi kui eeldada, et samade faktiliste asjaoludega saab põhjendada kahe erineva erandi kohaldamist, ei saa apellant, kui ta nagu käesolevas asjas, ei ole suutnud edukalt tugineda erandile, mis on sõnaselgelt ette nähtud rahvusvaheliste suhete kaitseks, seejärel põhjendatult viidata samadele faktilistele asjaoludele, et tõendada mõnda muud huvi – nagu õiguslikke arvamusi – kaitsva erandi kohaldamise juhtumit, selgitamata, kuidas dokumentide avalikustamine võiks konkreetselt ja tegelikult kahjustada seda muud huvi.
- 102 Teisalt on Üldkohus ise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 möönnud, et avalikkuse osalemine rahvusvahelise lepingu läbirääkimise ja sõlmimise menetluses on vältimatult piiratud, arvestades õiguspärase huviga mitte avalikustada läbirääkimiste strateegilisi elemente. Selles osas nõukogu väide, millega ta taunib, et Üldkohus ei teinud sellest seisukohast järeldusi, on faktiliste asjaoludega põhjendamata, kuna just sel alusel leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 35–39, et dokumendi nr 11897/09 neile osadele, mis sisaldavad läbirääkimiste strateegilisi elemente, võis juurdepääsu õiguspäraselt keelata määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erandi alusel.
- 103 Teiseks väidab nõukogu, et Üldkohus kohaldas vääralt „konkreetselt ja tegeliku kahju” kriteeriumi.

- 104 Selles osas piisab, kui nentida, et käesoleva kohtuotsuse punktis 52 mainitud kohtupraktikast lähtuvalt on Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 69 põhjendatult meelde tuletanud, et oht, et dokumendi nr 11897/09 avalikustamine kahjustab konkreetselt ja tegelikult institutsiooni huvi paluda õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus, peab olema mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik.
- 105 Selle ohu tuvastamiseks vajalike selgituste andmiseks tuleb erinevalt sellest, mida väidavad nõukogu ja komisjon, läbi viia käesoleva kohtuotsuse punktis 96 kirjeldatud kontroll, isegi kui taotletav dokument ei puuduta seadusandlikku menetlust.
- 106 Kahtlemata on Euroopa Kohus kohtuotsuse Rootsi ja Turco vs. nõukogu (EU:C:2008:374) punktis 46 toonitanud, et kaalutlustel, mille kohaselt nõukogu on kohustatud kaaluma asjaomase dokumendi avalikustamata jätmisega kaitstavat konkreetselt huvi ja eelkõige üldist huvi dokumendi kättesaadavaks tegemise vastu, pidades silmas eelseid, mis tulenevad, nagu osutab määruse nr 1049/2001 põhjendus 2, suuremast läbipaistvusest, nimelt kodanike suuremast osalemisest otsustamisprotsessis ja haldusasutuste suuremast legitiimsusest, tulemuslikkusest ja vastutusest kodanike ees demokraatlikus süsteemis, on eriline tähtsus juhul, kui nõukogu toimib seadusandjana.
- 107 Siiski on Euroopa Kohus ühtlasi täpsustanud, et institutsioonide muu kui seadusandlik tegevus ei jää välja määruse nr 1049/2001 kohaldamisalast. Selles osas piisab vaid meeldetuletusest, et artikli 2 lõige 3 täpsustab, 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 (vt selle kohta kohtuotsus Rootsi vs. MyTravel ja komisjon, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punktid 87, 88 ja 109).
- 108 Kolmandaks väidab nõukogu, et vastupidi sellele, mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses talle ette heidab, on ta esitanud põhjused, miks dokumendi nr 11897/09 üldsusele kättesaadavaks tegemine võib käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades kahjustada huve, mida kaitseb määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erand.
- 109 Selles osas, mis puudutab nõukogu argumente, et esines rahvusvaheliste läbirääkimiste kahjustamise reaalne oht, kuna Euroopa Parlament püüdis õiguslikus arvamuses sisalduvaid elemente kasutada pooleliolevate läbirääkimiste mõjutamiseks ja kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse seaduslikkuse vaidlustamiseks, piisab, kui tuletada meelde, et see kriitika eirab asjaolu, et Üldkohus otsustas, et nõukogu keeldus põhjendatult dokumendi nr 11897/09 nende osadega tutvumise võimaldamisest, mis puudutavad kavandatava lepingu spetsiifilist sisu ja strateegilisi eesmärke, mida liit läbirääkimistel järgib. Nõukogu ei esitanud aga ühtki asjaolu, mis võimaldaks kindlaks teha, kuidas dokumendi ülejäänud osade avalikustamine oleks tekitanud sellise ohu.
- 110 Teisalt tuleb nõukogu argumendi kohta, mille kohaselt Üldkohus ei võtnud arvesse asjaolu, et dokumendi nr 11897/09 väljastamise taotluse esitamise ajal olid läbirääkimised alles pooleli, märkida, et tegelikult on Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72 ja 73 seda kaalutlust sõnaselgelt analüüsinud ja teinud järelduse, et seda on juba arvesse võetud seeläbi, et tunnustatakse institutsioonidele antud ulatuslikku hindamisruumi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes ette nähtud erandi kohaldamisel.
- 111 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb nõukogu apellatsioonkaebust põhjendava teise väite esimene osa tagasi lükata.
- 112 Kuna nõukogu on apellatsioonkaebuse teise väite esimese osa raames tulemusteta vaidlustanud mõttekäigu, mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses järgis ja mille alusel ta selle kohtuotsuse punktis 102 järeldas, et vaidlusalus otsuses viidatud asjaolud ei võimalda tuvastada, et dokumendi nr 11897/09 avalikustamine oleks kahjustanud õigusnõustamist, siis ei ole vaja analüüsida selle väite teist osa, mille raames esitatud argumendid ei saa anda tulemusi. See osa viitab nimelt põhjendustele,



mille Üldkohus esitas täiendavalt ja mille kohaselt jättis nõukogu igal juhul kontrollimata, kas esines dokumendi nr 11897/09 laiaulatuslikumat avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi kooskõlas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taandega.

- 113 Kõigist eelnevatest kaalutlustest ilmneb, et ka teine väide tuleb tagasi lükata, nii et apellatsioonkaebus tuleb jätta tervikuna rahuldamata.

### **Kohtukulud**

- 114 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, siis otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse.
- 115 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Sama kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad menetlusse astuvad institutsioonid ise oma kohtukulud.
- 116 Kuna nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud ja S. in 't Veld on temalt kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud nõukogult välja mõista. Euroopa Parlament ja komisjon kannavad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**
2. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.**
3. **Jätta Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad