

ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (teine koda laiendatud koosseisus)

19. oktoober 1995\*

[...]

Läbipaistvus – Juurdepääs teabele – Nõukogu otsus, milles keeldutakse andmast juurdepääsu nõukogu arutelusid käsitlevatele dokumentidele – Otsuse 93/731/EÜ artikli 4 lõike 2 tõlgendamine

Kohtuasjas T-194/94,

**John Carvel**, elukoht Brüssel, ja

**Guardian Newspapers Ltd**, Inglise õiguse alusel asutatud äriühing, asukoht Manchester, Ühendkuningriik, esindajad: advokaadid Onno W. Brouwer ja Frédéric P. Louis, Brüssel, keda abistas Deidre Curtin, Utrechti Ülikool, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, advokaadibüroo Marc Lösch, 11 rue Goethe,

hagejad,

keda toetavad:

**Taani Kuningriik**, esindaja: välisministeeriumi osakonnajuhataja Peter Biering, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Taani suursaatkond, 4 boulevard Royal,

**Madalmaade Kuningriik**, esindajad: välisministeeriumi õigusnõunik A. Bos ja välisministeeriumi abiõigusnõunik J. W. de Zwaan, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Madalmaade suursaatkond, 5 rue C. M. Spoo,

ja

**Euroopa Parlament**, esindajad: õigusnõustaja Gregorio Garzon Clariana ja õigustalituse ametnik François Vainker, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

menetlusse astujad,

*versus*

**Euroopa Liidu Nõukogu**, esindajad: õigusnõunik Jill Aussant ja õigusnõunik Giorgio Maganza, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigussakonna juhataja Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

---

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

kostja,

mille esemeks on nõue tühistada nõukogu otsused, mis on vastu võetud nõukogu 20. detsembri 1993. aasta otsuse 93/731/EÜ üldsuse juurdepääsu kohta nõukogu dokumentidele (EÜT 1993, L 340, lk 43) kohaselt,

**EUROOPA ÜHENDUSTE  
ESIMESE ASTME KOHUS (teine koda laiendatud koosseisus)**

koosseisus: koja esimees B. Vesterdorf, kohtunikud D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner ja A. Kalogeropoulos,

kohtusekretär: H. Jung,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. juuli 1995. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

**otsuse**

Õiguslik raamistik

- 1 Euroopa Liidu lepingu lõppakt, mis allkirjastati 7. veebruaril 1992 Maastrichtis, sisaldab deklaratsiooni (nr 17) teabele juurdepääsu õiguse kohta, milles on sätestatud: „Konverents leiab, et otsuste tegemise selgus ja arusaadavus tugevdab institutsioonide demokraatlikku iseloomu ning üldsuse usaldust administratsiooni vastu. Vastavalt sellele soovitab konverents, et komisjon esitaks nõukogule hiljemalt 1993. aastal aruande meetmete kohta, mille eesmärk on parandada üldsuse juurdepääsu institutsioonide käsutuses olevale teabele.“
- 2 Euroopa Ülemkogu lõpetamisel Birminghamis 16. oktoobril 1992 tegid riigi- ja valitsusjuhid deklaratsiooni „Une communauté proche de ses citoyens“ (Kodanike lähedal olev ühendus; EÜ bülletään, nr 10-1992, lk 9), milles nad rõhutasid vajadust muuta ühendus avatumaks. Seda kohustust kinnitati uuesti 12. detsembril 1992 Edinburghis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel ja komisjoni kutsuti uuesti üles jätkama tööd ühenduse institutsioonide käsutuses olevale teabele juurdepääsu parandamiseks (EÜ bülletään, nr 12-1992, lk 7).
- 3 5. mail 1993 võttis komisjon vastu teatise 93/K 156/05 üldsuse juurdepääsu kohta institutsioonide dokumentidele (EÜT 1993, C 156, lk 5), mis sisaldas erinevates liikmesriikides üldsuse juurdepääsu dokumentidele käsitleva uurimuse tulemusi ja milles komisjon järeldas, et ühenduse tasandil tuleb juurdepääsu dokumentidele edasi arendada.
- 4 2. juunil 1993 võttis komisjon vastu teatise 93/K 166/04 läbipaistvuse kohta ühenduses (EÜT 1993, C 166, lk 4). Selles teatises töötas komisjon välja dokumentidele juurdepääsu käsitlevad aluspõhimõtted.
- 5 Läbipaistvuspõhimõtte rakendamise vaheetapis, 6. detsembril 1993, kiitsid nõukogu ja komisjon heaks üldsuse juurdepääsu nõukogu ja komisjoni dokumentidele käsitleva käitumisjuhendi (EÜT 1993, L 340, lk 41, edaspidi käitumisjuhend), mille eesmärk on kindlaks teha need põhimõtted, mis käsitlevad juurdepääsu nõukogu ja komisjoni dokumentidele.
- 6 Käitumisjuhendis on sätestatud muu hulgas:

„Üldsusel peab komisjoni ja nõukogu valduses olevatele dokumentidele olema võimalikult laiaulatuslik juurdepääs.

Dokument – mis tahes kirjalik tekst olenemata selle vormist, mis sisaldab olemasolevat teavet ja on nõukogu või komisjoni valduses.“

7 Lisaks on käitumisjuhendis ette nähtud, et institutsioonid peavad keelduma andmast juurdepääsu sellistele dokumentidele, mille avalikustamine võiks kahjustada teatud huve, kaasa arvatud avaliku huvi ning üksikisiku ja eraelu puutumatuse kaitse, ning et institutsioonid võivad keelduda andmast juurdepääsu dokumentidele, et kaitsta institutsiooni huvi menetluse konfidentsiaalsuse vastu. Selles on samuti kehtestatud: „Komisjon ja nõukogu võtavad kumbki nende põhimõtete rakendamiseks vajalikke meetmeid enne 1. jaanuari 1994.“

8 Samal päeval, 6. detsembril 1993, võttis nõukogu vastu oma kodukorra otsusega 93/662/EÜ (EÜT 1993, L 304, lk 1). Kodukorra artiklis 4 on sätestatud, et nõukogu istungid ei ole avalikud, välja arvatud artiklis 6 nimetatud juhtudel. Artiklis 5 on sätestatud:

"1. Ilma et see piiraks artikli 7 lõike 5 ja teiste kehtivate sätete kohaldamist, kehtib nõukogu arutelude suhtes ametisaladuse hoidmise kohustus, kui nõukogu ei otsusta teisiti.

...

2. Nõukogu võib kohtumenetluses lubada esitada koopia või väljavõtte nõukogu protokollist.“

9 Nõukogu kodukorra artiklis 9 on muuhulgas sätestatud, et üldiselt märgitakse nõukogu istungite protokollis iga päevakorrapunkti kohta nõukogule esitatud dokumendid, nõukogu poolt vastu võetud otsused või järeldused ning nõukogu avaldused või avaldused, mille kandmist protokollis on nõudnud nõukogu liige või komisjon. Artiklis 22 on sätestatud: „Nõukogu kinnitab üksikasjaliku korra, mille kohaselt on üldsusel juurdepääs nõukogu dokumentidele, mille avalikustamisel ei ole tõsiseid ega kahjustavaid tagajärgi.“

10 20. detsembril 1993 võttis nõukogu vastu otsuse 93/731/EÜ üldsuse juurdepääsu kohta nõukogu dokumentidele (EÜT 1993, L 340, lk 43, edaspidi otsus 93/731), mille eesmärk oli rakendada käitumisjuhendis kehtestatud põhimõtteid. Kõnealuse otsuse artikli 1 kohaselt: „Üldsusel on juurdepääs nõukogu dokumentidele käesolevas otsuses sätestatud tingimustel. ... Nõukogu dokument – mis tahes kirjalik tekst olenemata selle vormist, mis sisaldab olemasolevat teavet ja mis on nõukogu valduses vastavalt artikli 2 lõikele 2.“

11 Otsuse 93/731 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Nõukogu dokumendile ei anta juurdepääsu, kui selle avaldamine võib õhnestada:

- üldsuse huvide kaitset (avalik julgeolek, rahvusvahelised suhted, rahanduslik stabiilsus, kohtumenetlused, kontrollid ja uurimised),

- üksikisiku ja eraelu puutumatuse kaitset,

- äri- ja tööstussaladuste kaitset,

- ühenduse finantshuvide kaitset,

- konfidentsiaalsuse kaitset, nagu seda nõuab füüsiline või juriidiline isik, kes andis dokumendis sisalduvat teavet, või vastavalt teavet andnud liikmesriigi õigusaktidele.“

12 Artikli 4 lõike 2 kohaselt: Nõukogu dokumendile juurdepääsu andmisest võidakse keelduda, et kaitsta nõukogu menetluste konfidentsiaalsust.“

13 Artiklis 7 on sätestatud:

"1. Peasekretariaadi asjaomased osakonnad teavitavad taotlejat kirjalikult ühe kuu jooksul, kas taotlus on heaks kiidetud või kavatsetakse see tagasi lükata. Viimasel juhul teavitatakse taotlejat ka kavatsuse põhjustest ning teatatakse, et tal on ühe kuu jooksul võimalik seisukoha läbivaatamiseks esitada kordustaotlus, mille esitamatajätmisel loetakse, et ta on esialgse taotluse tagasi võtnud.

2. Kui taotlusele ei ole vastatud ühe kuu jooksul alates esitamisest, loetakse see tagasilükatuks, välja arvatud juhul, kui taotleja esitab järgmise kuu jooksul eespool nimetatud kordustaotluse.

3. Kordustaotluse tagasilükkamise otsuses, mis tehase ühe kuu jooksul sellise taotluse esitamisest, märgitakse ka põhjused, millele otsus tugineb. Taotlejat teavitatakse otsusest kirjalikult niipea kui võimalik ja samaaegselt teavitatakse teda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 138e ja artikli 173 sisust, mis käsitlevad vastavalt füüsiliste isikute ombudsmani poole pöördumise ning Euroopa Kohtus nõukogu tegevuse seaduslikkuse järelevalve tingimusi.

4. Kui ühe kuu jooksul alates kordustaotluse esitamisest vastust ei anta, loetakse see võrdseks tagasilükkamisega.“

#### **Vaidluse aluseks olevad asjaolud**

14 Hageja John Carvel, kes tegutseb Inglise õiguse alusel, „company limited by shares“ kujul asutatud äriühingu Guardian Newspapers Ltd avaldatud ajalehe The Guardian Euroopa asjade vastutava toimetajana (European Affairs Editor), kirjutas 2. veebruaril 1994 Euroopa Liidu Nõukogu peasekretärile, paludes juurdepääsu teatud dokumentidele, kaasa arvatud Coreperi ettevalmistusaruanded, protokollid, osalemis- ja hääletustulemused ja nii 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalministrite nõukogu istungite (edaspidi sotsiaalküsimuste nõukogu istungid) kui ka 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsministrite nõukogu istungite (edaspidi justiitsküsimuste nõukogu istungid) otsused ning 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusministrite nõukogu istungite (edaspidi põllumajandusküsimuste nõukogu istungid) protokollid.

15 Hagejad said 28. veebruaril 1994 nõukogu peasekretärilt koopia 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetest, protokollidest ning osalemis- ja hääletustulemustest. Kõnealustel kuupäevadel tehtud nõukogu otsuste puhul paluti hagejatel tutvuda nende Euroopa Ühenduste Teataja numbritega, milles kõnealused otsused avaldati.

16 Neile siiski keelduti andmast juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungite protokollidele, osalemis- ja hääletustulemustele ning otsustele sel põhjusel, et „kõnealused dokumendid käsitlesid otseselt nõukogu arutelusid, mistõttu ei saa neid kodukorra kohaselt avalikustada.“ Samuti keeldus nõukogu andmast juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetele, mis käsitlevad nõukogu tulevast tööprogrammi, sel põhjusel, et need olid „esialgsed tekstid, mis käsitlevad (justiits- ja siseküsimuste) nõukogu otsust, milles soovitatakse heaks kiita Euroopa Ülemkogu 10/11. detsembri 1993. aasta kohtumisel justiits- ja siseküsimuste tegevuskava.“ Nende dokumentide asemel saatis nõukogu lõplikud tekstid, mille ta oli heaks kiitnud.

- 17 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollide osas teavitati hagejaid, et need dokumendid ei olnud veel kättesaadavad.
- 18 Nõukogu teavitas samas 28. veebruari 1994. aasta kirjas hagejaid nende õigusest teha kordustaotlus ühe kuu jooksul sellest, mil nõukogu oli keeldunud esitamast nende taotletud dokumente.
- 19 Hagejad esitasid 14. märtsil 1994 kordustaotluse, milles nad muuhulgas taotlesid uuesti juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungeid käsitlevatele dokumentidele, ja milles nad rõhutasid, et nad olid juba saanud nõukogult samasugused dokumendid, mis käsitlevad 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalküsimuste nõukogu istungeid. Nad taotlesid uuesti juurdepääsu ka 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele.
- 20 Hagejad ei saanud vastust otsuse 93/731 artikli 7 lõikes 3 sätestatud ühekuulise tähtaja jooksul.
- 21 29. aprillil 1994 saatsid hagejad nõukogu peasekretärile selgituse nõukogu praktika kohta seoses juurdepääsuga nõukogu protokollidele ja aruteludega seotud hääletustulemustele. Samas kirjas esitasid nad otsuse 93/731 artikli 7 lõike 2 kohase kordustaotluse, mis käsitles 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungi protokolle.
- 22 Nõukogu vastas hagejatele 17. mai 1994. aasta kirjas järgmiselt:

"1. Nõukogu on 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungeid ja nende ettevalmistamist käsitlevate dokumentide osas (2. veebruari kirja punktid 6-11) seisukohal, et juurdepääsu kõnealustele dokumentidele ei saa lubada, kuna neis käsitletakse otseselt arutelusid nõukogus ja asja ettevalmistusetappidel. Kui nõukogu oleks lubanud juurdepääsu, ei oleks ta kaitsnud oma menetluste konfidentsiaalsust. Kõnealused dokumendid sisaldavad konfidentsiaalset teavet nõukogu liikmete seisukohtade kohta arutelude käigus.

Suur osa kõnealustes dokumentides sisalduvast teabest on siiski kättesaadav pressiavaldustes ja muudes teile saadetud dokumentides. Näiteks ettevalmistusdokumendid (2. veebruari kirja punktid 6 ja 7) kajastavad ajutist ja muutustele aldist olukorda ning teile on saadetud nõukogu tööprogrammi lõplikud tekstid. Samuti avaldatakse 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungitel tehtud põhiotsused ning istungitel osalenud ministrite ja volinike nimekiri (2. veebruari kirja punktid 10 ja 11) pressiavalduses.

2. Samad konfidentsiaalsust käsitlevad kaalutlused kehtivad ka 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannete, protokollide ja hääletustulemuste suhtes (2. veebruari kirja punktid 1, 2 ja 3), mida tegelikult ei oleks tohtinud teile saata. Üldsusele nõukogu dokumentidele juurdepääsu andmise menetluse uudsuse ja selle praktikas rakendamise tõttu saadeti kõnealune teave teile siiski haldusvea tõttu.

3. Samadel põhjustel ei saa üldsusele anda juurdepääsu 24. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungi protokollidele (2. veebruari kirja punkt 13)."

### **Menetlus ja poolte nõuded**

- 23 Seejärel esitasid hagejad käesoleva hagi 19. mail 1994.
- 24 Teise koja (laiendatud koosseisus) esimehe 14. detsembri 1994. aasta määrusega anti Taani ja Madalmaade valitsustele ning Euroopa Parlamendile luba astuda menetlusse hagejate toetuseks.

25 Kirjalik menetlus lõppes 19. aprillil 1995. Olles kuulnud ära ettekandja-kohtuniku ettekande, otsustas Esimese Astme Kohus alustada suulist menetlust ilma ettevalmistava uurimistoiminguta. Ta palus siiski nõukogul vastata ühele küsimusele ja vajaduse korral esitada teatud dokumendid. Nõukogu rahuldab selle palve.

26 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu küsimustele on ära kuulatud 5. juuli 1995. aasta kohtuistungil.

27 Hagejad paluvad Esimese Astme Kohtul:

- tühistada nõukogu otsus, milles ta keeldus andmast hagejale juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetele, protokollidele, osalemis- ja hääletustulemustele;

- tühistada nõukogu 17. mai 1994. aasta otsus, milles ta keeldus andmast hagejatele juurdepääsu 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele;

- tühistada nõukogu 17. mai 1994. aasta otsus, milles ta keeldus andmast hagejatele vaba juurdepääsu 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetele, protokollidele ja hääletustulemustele;

- mõista hageja kohtukulud välja nõukogult Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 87 kohaselt.

Hagejad on samuti nõudnud, et nõukogu esitaks Esimese Astme Kohtule kõikide nõukogu ja selle allorganite istungite kõik lindistused või sõnasõnalised ära kirjad, milles nende taotlusi arutati, ja nõukogu õigustalituse aruande Coreperile ja nõukogule (dokument 6853/94 JUR 110, 5. mai 1994, edaspidi õigustalituse 5. mai 1994. aasta aruanne)

28 Nõukogu palub Esimese Astme Kohtul:

- jätta hagi põhjendamatusse tõttu läbi vaatamata;

- mõista kohtukulud välja hagejatelt.

29 Taani valitsus palub Esimese Astme Kohtul:

- tühistada nõukogu otsused, mis keelavad juurdepääsu;

- mõista kohtukulud välja nõukogult.

Ta on samuti palunud, et nõukogu esitaks Esimese Astme Kohtule õigustalituse 5. mai 1994. aasta aruande.

30 Madalmaade valitsus palub Esimese Astme Kohtul:

- rahuldada hagi.

31 Euroopa Parlament palub Esimese Astme Kohtul:

- rahuldada hagejate nõuded ja tühistada nõukogu keeldumisotsused.

Vastuvõetavus

- 32 Hagejad vaidlustavad otsuse, mis nende arvates sisaldub nõukogu 17. mai 1994. aasta kirjas ja milles nõukogu keeldub muuhulgas andmast hagejale juurdepääsu 12. oktoobri ja 23. novembri 1993. aasta sotsiaalküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetele, protokollidele ja hääletustulemustele.
- 33 Hagejad said tegelikult 28. veebruaril 1994 nõukogu peasekretariaadilt koopia sotsiaalküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetest, protokollidest ning osalemis- ja hääletustulemustest.
- 34 Seetõttu teatas nõukogu 17. mai 1994. aasta kirjas, et sotsiaalküsimuste nõukogu istungeid käsitlevad dokumendid olid saadetud haldusvea tõttu. Kõnealuse teate eesmärk oli üksnes selgitada, miks nõukogu oli saatnud dokumendid, ning selles ei palutud neid dokumente tagasi saata.
- 35 17. mai 1994. aasta kirjas ei sisaldu seetõttu otsust, milles nõukogu keelduks andmast hagejatele juurdepääsu kõnealustele dokumentidele. Hagejate nõue, mille kohaselt 17. mai 1994. aasta otsus tuli tühistada, oli seetõttu vastuvõetamatu niivõrd, kui see käsitleb sotsiaalküsimuste nõukogu istungeid käsitlevaid dokumente, kuna nõukogu ei olnud teinud otsust, milles keelduks andmast hagejatele juurdepääsu kõnealustele dokumentidele.

### **Põhiküsimus**

- 36 Oma hagi toetuseks esitasid hagejad järgmised viis väidet: ühenduse õiguse aluspõhimõtte, mis käsitleb juurdepääsu Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele, rikkumine; õigusparaste ootuste kaitse põhimõtte rikkumine; otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 rikkumine niivõrd, kui vaidlustatud otsustes väljendatakse põhimõttelist keeldumist anda juurdepääs teatud tüüpi dokumentidele; otsuse 93/731 artikli 7 lõike 3 ja asutamislepingu artikli 190 rikkumine niivõrd, kui otsustes ei nimetata põhjuseid, millel need põhinevad; ja lõpuks võimu kuritarvitamine.
- 37 Enne kõnealuste väidete uurimist on vaja siiski määrata nende otsuste täpsed kuupäevad, mille seaduslikkuse hagejad on vaidlustanud. Hagejad taotleavad selle otsuse tühistamist, milles nõukogu keeldus andmast hagejatele juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungeid käsitlevatele ettevalmistusaruannetele, protokollidele ning osalemis- ja hääletustulemustele, ning 17. mai 1994. aasta otsuse tühistamist, milles nõukogu keeldus andmast hagejatele juurdepääsu 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele. Nad ei ole siiski kindlaks määranud selle otsuse kuupäeva, milles nõukogu keeldus andmast hagejatele juurdepääsu justiitsküsimuste nõukogu istungeid käsitlevatele dokumentidele.
- 38 Selle kuupäeva osas, mil nõukogu keeldus andmast juurdepääsu põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele, nõudsid hagejad 2. veebruaril 1994. aastal kõnealuste dokumentide edastamist, kuid neid teavitati, et dokumendid ei olnud veel kättesaadavad (vt eespool punkt 17). 14. märtsil 1994. aastal esitasid hagejad kordustaotluse. Nad ei saanud vastust ühekuulise tähtaja jooksul. 29. aprillil 1994. aastal esitasid hagejad kordustaotluse, mis käsitles samu dokumente. Nõukogu saatis 17. mail 1994. aastal otsuse 93/731 artikli 7 lõikes 3 kehtestatud tähtaja jooksul hagejatele kirja, milles selgitas, miks ta oli otsustanud neile mitte anda juurdepääsu põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele.
- 39 Seetõttu peetakse 17. mai 1994. aasta kirja otsuseks, milles nõukogu keeldus andmast hagejatele juurdepääsu põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele.
- 40 Selle nõukogu otsuse, milles nõukogu keeldus andmast juurdepääsu justiitsküsimuste nõukogu

ettevalmistusaruannetele, protokollidele ning osalemis- ja hääletustulemustele, kuupäeva osas tuleb meeles pidada, et otsuse 93/731 artikli 7 lõikes 3 on sätestatud, et otsus lükata kordustaotlus tagasi tuleb teha ühe kuu jooksul sellise taotluse esitamisest ja et artikli 7 lõikes 4 on sätestatud, et vastamata jätmist ühe kuu jooksul kordustaotluse esitamisest peetakse tagasilükkamiseks.

- 41 Hagejad esitasid kordustaotluse 14. märtsil 1994, millele nõukogu vastas alles 17. mail 1994. Seetõttu ei vastanud nõukogu kordustaotlusele otsuse 93/731 artikli 7 lõikes 3 kehtestatud ajavahemikul ning seega tuleb kõnealustele dokumentidele juurdepääsu andmisest keeldumist pidada tagasilükkamiseks, mis tehti ühe kuu jooksul pärast 14. märtsi 1994.
- 42 Olles kehtestanud täpsed kuupäevad nõukogu keeldumisotsustele, uurib Esimese Astme Kohus esmalt hagejate kolmandat väidet.

### **Poolte argumendid**

- 43 Hagejad väidavad, et nõukogu on väljendanud põhimõttelist keeldumist anda üldsusele juurdepääsu arutelusid käsitlevatele dokumentidele, ning väidavad, et selline keeldumine rikub otsuse 93/731 artikli 4 lõiget 2, milles on sätestatud, et juurdepääsust nõukogu dokumentidele "võidakse" keelduda selleks, et kaitsta menetluste konfidentsiaalsust. Nende arvates tähendab kõnealune säte seda, et nõukogu peab hoolikalt tasakaalustama kõnealuseid huve, enne kui ta teeb otsuse selle kohta, kas keelduda andmast juurdepääsu dokumendile või mitte. Nad väidavad, et põhimõttelise keeldumise olemasolu kinnitab Taani ja Madalmaade valitsuste avaldus pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit, milles nende arvates kinnitatakse, et nõukogu ei tasakaalustanud huvisid enne, kui ta otsustas lükata nende kordustaotluse tagasi.
- 44 Viidates nõukogu ja komisjoni vastuvõetud käitumisjuhendile, väidavad hagejad, et arutelude konfidentsiaalsus on vaid üks huvidest, mida tuleb arvesse võtta institutsioonide dokumentidele juurdepääsu käsitleva üldise põhimõtte kohaldamisel. Nad rõhutavad, et otsuse 93/731 artikli 4 lõiget 2 tuleb tõlgendada kõnealuse kaalutluse valguses, ja lisavad, et põhimõtteline keeldumine anda juurdepääsu teatud dokumentidele sel põhjusel, et neis käsitletakse nõukogu arutelusid, mille konfidentsiaalsust tuleb kaitsta - nagu avaldas nõukogu oma 17. mai 1994. aasta kirjas, rikub artikli 4 lõiget 2.
- 45 Vastusena nõukogu argumendile, et juurdepääs tema protokollidele kahjustaks ühenduse otsustamisprotsessi, väidavad hagejad, et nad ei nõua, et otsuses 93/731 antaks neile automaatne juurdepääs nõukogu dokumentidele. Pealegi peavad nad nõukogu argumenti ebaeensiks, kuna nõukogu protokollid sisaldavad üksnes nõukogu järelduste seletust ja neid delegatsiooni ametlikke avaldusi, mille delegatsioon palub kanda protokollis. Seetõttu on ebatõenäoline, et nõukogu protokollidele juurdepääsu tulemuseks oleks riiklike seisukohtade avalikustamine.
- 46 Nõukogu väidab, et hagejad ei ole esitanud tõendeid oma sellise väite toetuseks, et nõukogu ei tasakaalustanud kõnealuseid huve ja et hagejad, kellel on tõendamiskohustus, peavad tõendama oma väidet.
- 47 Nõukogu väidab, et otsust 93/731 tuleb tõlgendada kooskõlas nõukogu kodukorraga. Ta rõhutab, et kodukorral põhinev otsus 93/731 ei tühistata mingil juhul selle sätteid, vaid otsust tuleks tõlgendada koostoimes kodukorraga. Kodukorra artikli 5 lõike 1 kohaselt kaitstakse nõukogu arutelusid põhimõtteliselt avalikustamise eest, kuigi nõukogu võib otsustada teisiti.
- 48 Nõukogu lükkab hagejate väited tagasi seetõttu, et nõukogu on otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 põhjal leidnud, et tal on õigus põhimõtteliselt keelduda, ja avaldab, et ta võib alati vabalt



kasutada kodukorras sätestatud erandit ning otsustada avalikustada menetlust käsitlevad dokumendid. Lihtsalt asjaolu, et ta otsustas seda käesolevas kohtuasjas mitte kasutada, ei saa pidada eelduseks, et ta ei tee seda tulevikus.

- 49 Mis puutub taotluse tagasilükkamisse käesoleval juhul, väidab nõukogu, et ta on tasakaalustatavaid huve õigesti hinnanud. Ta lükkab tagasi hagejate väite selle kohta, et nõukogu rikkus otsuse artikli 4 lõiget 2, kuna ta põhjendas teatud dokumendile juurdepääsu taotluse tagasilükkamist sellega, et kõnealune dokument kuulus nende dokumentide hulka, mis käsitlevad arutelusid, mille konfidentsiaalsust tuleb kaitsta.
- 50 Nõukogu kirjeldab veidi otsustamisprotsessi, milles kõnealune tagasilükkamine tehti. 25. märtsi 1994. aasta sissejuhatavat märkust, mis sisaldas hageja taotluse tagasilükkamise projekti, käsitleti muuhulgas Coreperis 30. märtsil 1994, kuid küsimust ei esitatud nõukogule arutamiseks. Coreperi hilisemal kohtumisel, 13. aprillil 1994, pandi küsimus nõukogu 18. ja 19. aprilli 1994. aasta istungi päevakorda, kuid nõukogus taotles delegatsioon, et kõnealune päevakorrapunkt jäetaks päevakorrast välja. Kõnealune taotlus tähendas seda, et nõukogu ei suutnud täita otsuses 93/731 kehtestatud ühekuulist tähtaega. 22. aprillil 1994 kinnitas Coreper oma varasemat otsust kutsuda nõukogu üles hagejate taotlust tagasi lükkama. Asi pandi uuesti nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungi päevakorda A-punktina. Seejärel 16. mail 1994. aastal otsustas nõukogu lükata hagejate taotluse tagasi. Taani Kuningriigi taotlusel avalikustati hääletuse tulemused.
- 51 Nõukogu rõhutab, et hagejate taotlusele antava vastuse projekt esitati enne Coreperile saatmist töörühmale, kes valmistab ette Coreper I käsitletavat asjad, kuigi tegelikult võib nõukogu teha otsused ilma eelnevalt töörühmas arutamata. Pealegi ei tuleks nõukogu istungite päevakordade A-punkti alusel tehtud otsuseid pidada sellisteks otsusteks, mida ei ole sama põhjalikult uuritud nagu kõiki muid nõukogu otsuseid. Kõiki kordustaotlusi uurib nüüd regulaarselt teabetöörühm.
- 52 Täpsustades neid põhjuseid, mis on tema menetluste konfidentsiaalsuse põhimõtte aluseks, rõhutab nõukogu, et ta töötab läbirääkimiste ja kompromisside protsessi raames, ning selle protsessi käigus väljendavad nõukogu liikmed vabalt oma riiklike mõttesuundasid ja seisukohti. On oluline, et kõnealused seisukohad jääksid konfidentsiaalseks, eriti siis, kui liikmeid sunnitakse neist taganema, et võiks jõuda kõnealusele kokkuleppele, mõnikord sel määral, et loobutakse oma riiklikest juhtnõõridest konkreetsetes küsimustes. Selline kompromisside ja läbirääkimiste protsess on eluliselt tähtis ühenduse õigusaktide vastuvõtmiseks ning see oleks ohus, kui delegatsioonid peaksid pidevalt võtma arvesse asjaolu, et nende seisukohti, mis on kantud nõukogu istungite protokollidesse, võidakse igal ajal avalikustada, andes juurdepääsu kõnealustele dokumentidele, hoolimata sellest, kas nõukogu oli andnud loa selliseks juurdepääsuks.
- 53 Nõukogu väidab, et nii 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungeid käsitlevate dokumentide puhul, mis kirjeldavad üksikasjalikult teatud nõukogu liikmete seisukohti ja mis sisaldavad ühe liikme avaldust, ning 24. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungi protokollide puhul, milles käsitletakse peaaegu kõigi nõukogu liikmete üksikasjalikke seisukohti, ei peetud asjakohaseks, et tuleks kasutada kodukorra sätet, mis võimaldab tal kõrvale kalduda menetluste konfidentsiaalsuse põhimõttest, avalikustades kõnealused dokumendid.
- 54 Nõukogu rõhutab, et avaldus, mille Taani ja Madalmaade valitsused tegid pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit ja milles nad avaldasid, et asjaomaseid huve ei oldud võrdlevalt analüüsitud, ei tõesta kõnealuse väite tõesust, vaid tõendab üksnes seda, et on olemas vähemuse

seisukoht, mida see väljendab.

- 55 Taani valitsus märgib, et nõukogu keeldumine käesolevas kohtuasjas põhines asjaolul, et taotletud dokumentides käsitleti otseselt nõukogu arutelusid ja seetõttu tuli neid pidada konfidentsiaalseks. Taani valitsuse arvates ei viidud läbi kõnealuste huvide konkreetset hindamist, olenemata hagejate õiguspärasest ootusest, et seda tehakse.
- 56 Oma argumentide toetuseks viitab Taani valitsus avaldusele, mille ta tegi pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit ja milles ta väitis, "et ei ole toimunud, ühelt poolt, teavet taotlevate kodanike huvide ja, teiselt poolt, nõukogu arutelude konfidentsiaalsuse kriteeriumide võrdlevat analüüsi, nagu on nõutud Taani ja Madalmaade valitsuste arvamusel juhul, kui nõukogu põhjendab oma keeldumist nende konkreetsete kriteeriumidega". Ta rõhutab seda, et koos Madalmaade valitsusega hääletas ta hagejatele juurdepääsu andmisest keeldumise vastu.
- 57 Taani valitsus väidab, et otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 kohaselt on juurdepääsu andmisest keeldumise otsus valikuline. Tema arvates tähendab see seda, et nõukogu peab läbi viima iga üksiku juurdepääsutaotluse konkreetse hindamise, iga üksikjuhtumi ja dokumendi puhul eraldi, s.t ta peab kohaldama "subjektiivset" lähenemist.
- 58 Madalmaade valitsus väidab, et artikli 4 lõike 2 kohaselt on nõukogul kaalutusõigus, mis võimaldab tal lükata tagasi tema dokumentidele juurdepääsu taotlus. Kõnealust kaalutusõigust kasutades peab nõukogu tasakaalustama, ühelt poolt, kodaniku huvi saada juurdepääs nõukogu dokumentidele ja, teiselt poolt, nõukogu huvi kaitsta oma arutelude konfidentsiaalsust.
- 59 Madalmaade valitsus väidab siiski, et käesoleval juhul ei tasakaalustanud nõukogu kõnealuseid huve, nagu oli talt nõutud. Ta viitab selles osas aruteludele, mis toimusid nõukogus hagejate taotluse tulemusena, ning nõukogu 17. mai 1994. aasta kirjas esitatud tingimustele.
- 60 Pöörates erilist tähelepanu nõukogus toimunud aruteludele, viitab Madalmaade valitsus avaldusele, mille ta tegi koos Taani valitsusega pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit (vt eespool punkt 56).
- 61 Euroopa Parlament leiab, et 17. mai 1994. aasta kirjas ei ole ühtegi viidet sellele, et nõukogu tasakaalustas dokumentidele juurdepääsu taotlevate kodanike huve ning enda huvi säilitada oma arutelude konfidentsiaalsus. Parlamendi arvates kinnitas kõnealust analüüsi Taani ja Madalmaade valitsuse avaldus, mis tehti pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit.

#### Esimese Astme Kohtu hinnang

- 62 Otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 tõlgendamisel tuleb esmalt meeles pidada, et otsus 93/731 on viimane kolmest meetmest, mis võeti vastu 1993. aasta detsembris ja mis käsitleb läbipaistvuse põhimõtte rakendamist (vt eespool punktid 5-13). Neist kolmest meetmest on kõnealune otsus ainus seadusandlik meede, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu dokumentidele. Seetõttu on otsus 93/731 ainus meede, mis käsitleb kodanike õigusi juurdepääsuks dokumentidele; nõukogu kokkuvõtte seavastu reguleerib nõukogu sisemist toimimismehhanismi.
- 63 Otsuse 93/731 artiklis 1 on sätestatud, et üldsusel peab olema juurdepääs nõukogu dokumentidele kõnealuses otsuses kehtestatud tingimustel, ning artiklis 4 on sätestatud erandid kõnealusest põhimõttest. Artikli 4 lõike 1 kohaselt ei anta juurdepääsu nõukogu dokumentidele siis, kui selle avalikustamine võib kahjustada teatud huve (vt eespool punkt 11). Artikli 4 lõike 2 kohaselt „võidakse“ nõukogu dokumentidele juurdepääsu andmisest keelduda, et kaitsta nõukogu menetluste konfidentsiaalsust.

- 64 Seetõttu on nõukogu artikli 4 lõike 1 kohaselt kohustatud keelduma andmast juurdepääsu dokumentidele, kui on olemas teatud asjaolud. Artikli 4 lõike 2 kohaselt on nõukogul siiski kaalutusõigus, mille kohaselt ta võib lükata tagasi taotluse juurdepääsuks sellistele dokumentidele, mis käsitlevad tema menetlusi.
- 65 Otsuse 93/731 artiklist 4 ja kõnealusel otsuses taotletavast eesmärgist, s.t anda üldsusele laialdane juurdepääs nõukogu dokumentidele, selgub, et nõukogu peab oma artikli 4 lõike 2 kohase kaalutusõiguse kasutamisel tasakaalustama tegelikult kodanike huvi saada juurdepääs nõukogu dokumentidele ning nõukogu huvi säilitada oma arutelude konfidentsiaalsus.
- 66 Artikli 4 lõike 2 selline tõlgendus on lisaks kooskõlas käitumisjuhendi sätetega (vt eespool punktid 6 ja 7), mida otsus 93/731 pidi rakendama.
- 67 Sellest järeldub, et iga kord, kui taotletakse juurdepääsu dokumentidele, peab nõukogu eespool määratletud huve tasakaalustama ning tegema otsuse kooskõlas kohaldatava menetlusega.
- 68 Samuti on nõukogul kodukorra alusel kaalutusõigus, mida ta peaks vajaduse korral kasutama oma otsuse jõustamiseks otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 kohaselt. Ta ei saa lihtsalt, jättes kodukorra artikli 5 lõike 1 kohase kaalutusõiguse kasutamata, tühistada kodanike otsuse 93/731 artikli 4 lõikel 2 põhinevaid õigusi.
- 69 Kui otsuse 93/731 artikli 4 lõike 2 ulatus on selliselt määratletud, peab Esimese Astme Kohus nüüd uurima, kas nõukogu kasutas käesoleval juhul oma kõnealusel artikli kohast kaalutusõigust.
- 70 Hagejad, Taani valitsus, Madalmaade valitsus ja Euroopa Parlament väidavad kõik, et nõukogu lükkas automaatselt tagasi hagejatele taotlused niivõrd, et ta ei tasakaalustanud mitte kunagi kõnealusel huve enne, kui ta jõudis järeldusele, et kõnealustele dokumentidele juurdepääsu andmisest tuleb keelduda. Kõnealusel väite toetuseks viitavad nad muuhulgas nõukogu 28. veebruari ja 17. mai 1994. aasta kirjadele (vt eespool punktid 15-18 ja 22) ning Taani ja Madalmaade valitsuste avaldusele, mis tehti pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit (vt eespool punkt 56).
- 71 Oma 28. veebruari 1994. aasta kirja viiendas punktis keeldus nõukogu andmast juurdepääsu dokumentidele, mis käsitlevad 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungeid, sel põhjusel, et need „käsitlevad otseselt nõukogu arutelusid ja neid ei saa kodukorra kohaselt avalikustada“.
- 72 Oma 17. mai 1994. aasta kirjas kinnitas nõukogu oma keeldumist anda hagejatele juurdepääs taotletud dokumentidele sel põhjusel, et need „käsitlevad otseselt nõukogu arutelusid ja selle ettevalmistusetappe. Kui ta oleks andnud juurdepääsu, ei oleks ta kaitsnud oma menetluste konfidentsiaalsust. Kõnealusel dokumendid sisaldavad konfidentsiaalset teavet, mis käsitleb arutelude käigus võetud nõukogu liikmete seisukohta“ (vt eespool punkt 22, 17. mai 1994. aasta kirja terviktekst).
- 73 Kõnealusel kahest kirjast ilmneb, et nõukogu ei ole hagejate taotlustele vastates täitnud otsuse 93/731 artikli 4 lõikes 2 kehtestatud kohustust tasakaalustada kõnealusel huve. Nende kirjade sõnastuse põhjal leidis nõukogu, et ühelt poolt oli ta kohustatud keelduma andmast juurdepääsu kõnealustele dokumentidele lihtsalt seetõttu, et need käsitlesid tema arutelusid, ja et teiselt poolt rikuks hagejate taotletud dokumentide avalikustamine kodukorra, eelkõige artiklit 5. Nõukogu asjaomaste sätete ebaõiget tõlgendust kirjeldavad lisaks 28. veebruari 1994. aasta kirjas kasutatud fraasid „I am unable to send you the documents, since they ... cannot ... be

disclosed“ (Ma ei saa saata teile kõnealuseid dokumente, kuna neid ... ei saa .. avalikustada) ning 17. mai 1994. aasta kirjas kasutatud fraasid „...access to these documents cannot be allowed ...“ (... juurdepääsu neile dokumentidele ei saa lubada ...), mis näitab, et nõukogu leidis, et tal ei olnud võimalik taotletud dokumente avalikustada.

- 74 Esimese Astme Kohtu järeldusi selles küsimuses kinnitab ka see, et Taani ja Madalmaade valitsused esitasid pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aastal peetud istungit avalduse, milles otsustati keelduda andmast hagejatele juurdepääsu taotletud dokumentidele. Kõnealuse avalduse kohaselt ei toimunud, ühelt poolt, teavet taotleivate kodanike huvide ja, teiselt poolt, nõukogu huvide säilitada oma arutelude konfidentsiaalsus võrdlevat analüüsi nõukogus (vt eespool punkt 56).
- 75 Lisaks vastates Esimese Astme Kohtu kohtuistungil esitatud küsimusele, selgitas Taani valitsus, et töörühmas ja Coreperis toimunud aruteludel ei ole spetsiaalselt hinnatud kõnealuseid huve, vaid neis käsitleti üksnes menetluskorraga seotud küsimusi, kas taotlused võib automaatselt tagasi lükata ja kas võib vastu võtta subjektiivse lähenemise.
- 76 Nõukogu on väitnud, et Taani ja Madalmaade valitsuste pärast nõukogu 16. ja 17. mai 1994. aasta istungit esitatud avaldus tõendab üksnes vähemuse seisukoha olemasolu. Esimese Astme Kohus ei saa kõnealust analüüsi heaks kiita. Avalduses väljendatud seisukoht on tõepoolest vähemuse seisukoht, kuid avalduses täpsustatakse seda, mis tingimustel vaidlustatud otsuste vastuvõtmist arutati. Kõnealused täpsustused ei ole seotud vähemuse või enamuse küsimusega; seevastu need selgitavad seda küsimust, mille kohta Esimese Astme Kohus nüüd peab otsuse langetama.
- 77 Kui kõnealused täpsustused esitati nõukogule, ei esitanud nõukogu konkreetseid tõendeid, mis suudaksid need ümber lükata ja kinnitaksid, et ta hindas konkreetseid võistlevaid huve. Nõukogu esitas vaid teatud teavet selle menetluse käigu kohta, milles kõnealused keeldumisotsused tehti, ja väitis, et hagejate taotlusi oldi arutatud erinevates nõukogu organites.
- 78 Eespool toodut silmas pidades tuleb tõdeda, et taotluste osas saada juurdepääs justiits- ja põllumajandusküsimuste nõukogu istungeid käsitlevatele dokumentidele ei kasutanud nõukogu oma kaalutusõigust asjaomaste sätete kohaselt, nagu Esimese Astme Kohus on neid tõlgendanud (vt eespool punkt 65).
- 79 Kolmas väide tuleb seetõttu rahuldada.
- 80 Seetõttu tuleb vaidlustatud otsused tühistada, ilma et oleks vajadus uurida muid hagejate esitatud väiteid või langetada otsus hagejate taotluse kohta, mille kohaselt nõukogu pidi esitama Esimese Astme Kohtule kõik lindistused või sõnasõnalised ära kirjad kõikide nõukogu ja tema allorganite istungite kohta, mille käigus nende kohtuasja arutati, või hagejate ja Taani valitsuse taotluse kohta, mille kohaselt nõukogu pidi esitama Esimese Astme Kohtule õigustalituse 5. mai 1994. aasta aruande.

## **Kohtukulud**

- 81 Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on põhiküsimuses kohtuasja kaotanud pool ja hagejad on nõudnud kohtukulude hüvitamist, tuleb kohtukulud mõista välja kostjalt. Kodukorra artikli 87 lõike 4 alusel peavad liikmesriigid ja institutsioonid, kes on kohtuasjas menetlusse astunud, oma kulud ise kandma. Taani Kuningriik,

Madalmaade Kuningriik ja Euroopa Parlament, kes on astunud menetlusse hagejate toetuseks, peavad seetõttu oma kulud ise kandma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (teine koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

- 1. Tühistada nõukogu kaudne otsus, milles nõukogu keeldus andmast hagejatele juurdepääsu 29. ja 30. novembri 1993. aasta justiitsküsimuste nõukogu istungite ettevalmistusaruannetele, protokollidele, osalemis- ja hääletustulemustele, ning nõukogu 17. mai 1994. aasta kirjas sisalduv otsus, milles nõukogu keeldus andmast juurdepääsu 24. ja 25. jaanuari 1994. aasta põllumajandusküsimuste nõukogu istungite protokollidele.**
- 2. Jätta rahuldamata ülejäänud osa hagist.**
- 3. Mõista kohtukulud välja nõukogult.**
- 4. Jätta kohtukulud Taani Kuningriigi, Madalmaade Kuningriigi ja Euroopa Parlamendi enda kanda.**

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. oktoobril 1995 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees

H. Jung

B. Vesterdorf