KOHTUJURISTI ETTEPANEK
M. POIARES MADURO
esitatud 1. oktoobril 2009[1]

1. Millises ulatuses nõuavad kohtumenetluse ja kohtuistungi avalikkuse põhimõtted üldsuse juurdepääsu kirjalikele seisukohtadele, mille kohtuasja pooled on esitanud Euroopa Kohtule? See on põhiküsimus käesolevates kaebustes, mille Esimese Astme Kohtu otsuse peale on esitanud vastavalt Rootsi Kuningriik, ajakirjanike ühendus ja Euroopa Ühenduste Komisjon.

I. Asjaolud ja Esimese Astme Kohtu otsus

2. Kaebused puudutavad vaidlust Association de la presse internationale ASBL (API) ja Euroopa Ühenduste Komisjoni vahel seoses õigusega tutvuda teatavate kirjalike seisukohtadega, mis komisjon oli esitanud Esimese Astme Kohtu ja Euroopa Kohtu menetluses.

3. API on mittetulundusühing, mille eesmärk on aidata oma ajakirjanikest liikmetel edastada oma päritoluriikidele teavet Euroopa Liidu kohta ja mis taotles oma 1. augusti 2003. aasta kirjaga, et komisjon annaks talle juurdepääsu sellistele seisukohtadele määruse nr 1049/2001[2] artikli 6 alusel. Oma 20. novembri 2003. aasta otsusega jättis komisjon nimetatud taotluse rahuldamata.

4. Komisjoni arvates jagunesid vaidlusalused dokumendid mitmesse kategooriasse. Seoses dokumentidega, mis olid esitatud kolmes veel pooleli olevas kohtuasjas,[3] oli komisjon seisukohal, et nende avalikustamine kahjustaks tema kui kostja positsiooni, sest eelkõige üldsuse poolt võib tekkida välise surve oht. Seega kuulusid nimetatud dokumendid määruses nr 1049/2001 sätestatud erandi kohaldamisalasse selliste dokumentidena, mille avalikustamine „kahjustaks […] kohtumenetlust ja õigusnõustamist"[4]. Samal põhjusel keeldus

1 – Algkeel: inglise.

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

3 – 14. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas T-209/01: Honeywell *vs.* komisjon (EKL 2005, lk II-5527); 14. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas T-210/01: General Electric *vs.* komisjon (EKL 2005, lk II-5575) ja 1. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-203/03: komisjon *vs.* Austria (EKL 2005, lk I-935).

4 – Vt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2.

komisjon esitatud seisukohtadega tutvumise võimaldamisest ka neljandas kohtuasjas, mis oli küll lahendatud, ent oli tihedalt seotud ühe veel pooleli oleva kohtuasjaga. [5]

5. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluste puhul väitis komisjon, et tema seisukohtade avaldamine „kahjustaks […] uurimise […] eesmärki" määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 tähenduses, milleks on vaidluses poolte kokkuleppe saavutamine. Komisjon kasutas sellist põhjendust nii kohtuasjade puhul, kus liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus oli veel pooleli, [6] kui ka kohtuasjade puhul, kus menetlus oli lõpetatud, aga liikmesriigid ei olnud veel otsust täitnud. [7]

6. Komisjon tunnistas, et määruse nr 1049/2001 alusel kaaluks ülekaalukas üldine huvi avalikustamise vastu üles tema huvi hoida oma seisukohad konfidentsiaalsena. Komisjon leidis siiski, et API ei olnud esitanud ühtegi argumenti sellise huvi olemasolu kohta. Lõpuks kaalus komisjon dokumentidele osalise juurdepääsu võimaldamist ja keeldus ka sellest.

7. API vaidlustas komisjoni otsuse hagiavaldusega, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 2. veebruaril 2004. Esimese Astme Kohus saatis asja arutamiseks suurkojale, mis tegi vaidlustatud otsuse 12. septembril 2007.

8. Oma otsuses rõhutas Esimese Astme Kohus, et määruse nr 1049/2001 eesmärk on anda laiaulatuslik juurdepääs ning et erandeid tuleb tõlgendada kitsalt. Esimese Astme Kohus leidis siiski, et komisjonil on õigus keelduda juurdepääsu võimaldamisest kirjalikele seisukohtadele kõigis kohtuasjades, kus ei ole veel toimunud kohtuvaidlust, kuna tema huvi osaleda kohtumenetluses kaitstuna igasuguste väliste mõjutuste eest on piisav, et keeldumine hõlmaks kõiki seisukohti, kuni kohtuasi jõuab kohtuistungi staadiumisse. Kui juurdepääsu võimaldamisest keeldumist põhjendati seosega lõpetatud kohtuasja ja teise, veel pooleli oleva kohtuasja vahel, poleks komisjon siiski tohtinud keelduda juurdepääsu võimaldamisest, esitamata konkreetseid põhjendusi, miks dokumentide avaldamine kahjustaks pooleli olevat kohtumenetlust. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluste puhul leidis Esimese Astme Kohus, et liikmesriikidega kokkuleppe saavutamise huvi õigustaks üldist dokumentide avaldamisest keeldumist ainult seni, kuni otsus ei ole veel

5 – 6. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas T-342/99: Airtours *vs.* komisjon (EKL 2002, lk II-2585).

6 – Otsus kohtuasjas C-203/03: komisjon *vs.* Austria.

7 – 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-466/98: komisjon *vs.* Ühendkuningriik (EKL 2002, lk I-9427); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-467/98: komisjon *vs.* Taani (EKL 2002, lk I-9519); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-468/98: komisjon *vs.* Rootsi (EKL 2002, lk I-9575); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-469/98: komisjon *vs.* Soome (EKL 2002, lk I-9627); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-471/98: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2002, lk I-9681); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-472/98: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2002, lk I-9741); 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-475/98: komisjon *vs.* Austria (EKL 2002, lk I-9797) ja 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-476/98: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2002, lk I-9855).

tehtud. Kui otsus on tehtud, on liikmesriigid kohustatud seda täitma ning asi ei ole enam läbirääkimise faasis.

9. Esimese Astme Kohtu otsuse peale esitasid kaebuse komisjon (C-532/07), API (C-528/07) ja Rootsi Kuningriik (C-514/07). Ühendkuningriik, Taani Kuningriik ja Soome Vabariik astusid menetlusse hiljem.

10. Oma kaebuses Euroopa Kohtule väidab komisjon, et Esimese Astme Kohus on rikkunud õigusnorme, otsustades, et kui juurdepääsu kirjalikele seisukohtadele taotletakse pärast kohtuistungi toimumist, tuleb taotlust kaaluda üksikjuhtude kaupa. Komisjoni väitel tugines Esimese Astme Kohus menetluses vastuolulisele põhjenduskäigule ja rikkus õigusnorme, kui jättis arvesse võtmata õigusemõistmise huve, teiste menetlusega seotud poolte huve ja komisjoni õigusi. Komisjon väidab veel, et Esimese Astme Kohus rikkus õigusnorme, kui nõudis kirjalikele seisukohtadele juurdepääsutaotluste üksikjuhtude kaupa hindamist EÜ artikli 226 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise suhtes algatatud menetluste puhul pärast kohtuotsuse kuulutamist ja kõigis kohtumenetlustes, kus otsus on tehtud, ent mis on seotud pooleli olevate kohtuasjadega. Komisjon on seisukohal, et vaidlustatud kohtuotsus nõrgestab tema võimet rakendada ühenduse õigust ja tagada, et liikmesriigid täidaksid oma kohustusi. Seetõttu palub komisjon, et Euroopa Kohus tühistaks vaidlustatud kohtuotsuse selles osas, millega on tühistatud komisjoni juurdepääsu võimaldamisest keeldumise otsus.

11. Seevastu API taotleb, et Euroopa Kohus tühistaks vaidlustatud kohtuotsuse selles osas, mis kinnitab komisjoni õigust mitte avaldada oma seisukohti enne kohtuistungi toimumist, ning kas tühistaks komisjoni 20. novembri 2003. aasta otsuse või suunaks asja tagasi Esimese Astme Kohtusse uue otsuse tegemiseks. API väidab, et määruses nr 1049/2001 kohtumenetluste suhtes sätestatud erand nõuab hindamist üksikjuhtude kaupa, ning vaidlustab Esimese Astme Kohtu vastupidise järelduse järgmistel põhjustel: i) see on vastuolus selle erandi tõlgendamise väljakujunenud põhimõtetega; ii) see põhineb komisjoni olematul õigusel kaitsta oma huve igasuguste väliste mõjutuste eest; iii) Esimese Astme Kohus rikkus õigusnorme poolte protsessuaalse võrdsuse põhimõtte kohaldamisel; iv) Esimese Astme Kohus ei andnud asjakohast kaalu teiste kohtute praktikale; ja v) Esimese Astme Kohus rikkus õigusnorme, tuginedes vajadusele kaitsta kinniseks kuulutatud kohtumenetlusi. Lisaks väidab API, et Esimese Astme Kohus tõlgendas fraasi „ülekaalukas

avalik huvi" määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 2 seoses vääralt.

12. Nagu API, nii palub ka Rootsi Kuningriik, et Euroopa Kohus tühistaks vaidlustatud kohtuotsuse selles osas, millega jäeti rahuldamata API hagi, ning tühistaks komisjoni 20. novembri 2003. aasta otsuse. Rootsi väidab, et avalikustamise nõuete erandeid tuleb tõlgendada kitsalt ja et üldsuse juurdepääsu üldine keelamine ei ole õigustatud.

II. Analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused*

13. Käesolevas kohtuasjas arutusel olevaid dokumente taotledes on API tõstnud esile tähtsa küsimuse Euroopa Liidu läbipaistvuse kohta. API probleem ei seisne niivõrd nende küsimuste vastustes, kuivõrd menetluses, mille raames need püstitati. Järgides määrusega nr 1049/2001 [8] ette nähtud menetlust pooleli olevates kohtuasjades esitatud seisukohtade saamiseks, esitas API komisjonile taotluse, mille ta oleks pidanud esitama Euroopa Kohtule.

14. Kohtumenetluse kestel peaks Euroopa Kohtul, mitte komisjonil, olema õigus otsustada selle üle, kas üldsusel peaks olema juurdepääs konkreetse kohtuasja dokumentidele. Sellist lähenemisviisi järgisid liikmesriigid Amsterdami lepingus, otsustades artiklis 255 kohtuvõimu mitte nimetada. Sellise otsuse tegemise õigus kuulub Euroopa Kohtule mitte seepärast, et läbipaistvuse väärtused kohtuvõimu suhtes ei kehti, nagu paistab arvavat komisjon, vaid pigem seepärast, et kohtumenetluse kestel otsustab kohtuasja üle Euroopa Kohus. Ainult Euroopa Kohus saab kaaluda asjas esindatud huve ja määrata kindlaks, kas dokumentide avalikustamine põhjustaks korvamatut kahju kummalegi poolele või kahjustaks õiglast kohtumenetlust. Kui otsustusõigus dokumentide avaldamiseks jäetaks pooltele, võivad nad olla liiga ettevaatlikud selliste dokumentide avalikustamisel, mille puhul nad kardavad oma huvide

8 – Määrus näeb ette üldsuse poolt kasutatava korra dokumentide taotlemiseks Euroopa Liidu institutsioonidelt, välja arvatud Euroopa Kohtult, „et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs" (artikli 1 punkt a). Määrusega kehtestatud juurdepääsu põhimõtte suhtes kehtib mitu erandit. Käesolevas kohtuasjas asjakohased erandid on ette nähtud artikli 4 lõikes 2, mis sätestab:
„Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:
– füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,
– kohtumenetlust ja õigusnõustamist,
– kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,
välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve."

kahjustamist, ning liiga varmad selliste dokumentide avaldamisel, mis võivad kahjustada nende vastaseid.

15. Kui mõistetakse, et Euroopa Kohtule esitatud dokumentidega tutvumise küsimus on Euroopa Kohtu otsustada, kaovad ära põhilised ohud, mida menetlusosalised usuvad käesolevas kohtuasjas esinevat. Euroopa Kohus ei pea kartma, et komisjon avaldab dokumente, mille avaldamine võiks segada kohtulikku arutelu. Euroopa Kohtu õigust pidada kinniseid kohtuistungeid ei seata kahtluse alla, sest Euroopa Kohus on pädev otsustama, kas teatud dokumentide avaldamine oleks vastuolus konkreetse kohtuasja konfidentsiaalsuse vajadusega. Samuti ei tohiks muret tekitada poolte protsessuaalse võrdsuse põhimõte, sest – erinevalt komisjonist ja määruses nr 1049/2001 kehtestatud korrast – on Euroopa Kohus pädev kontrollima juurdepääsu kõigi poolte esitatud dokumentidele ning Euroopa Kohus on kindlasti võimeline kehtestama nendega tutvumise tingimused, mis ei aseta ühtegi poolt sisuliselt ebasoodsamasse olukorda. Seetõttu olen arvamusel, et kõige parem oleks käesolevas kohtuasjas otsustada, et kõik dokumendid, mille pooled on esitanud pooleli olevates kohtuasjades, jäävad määruse nr 1049/2001 reguleerimisalast välja. Euroopa Kohtule esitatutena muutuvad nad kohtumenetluse dokumentideks, mille haldamine kuulub Euroopa Kohtu ainupädevusse. See ei tähenda, et Euroopa Kohtul endal ei oleks juurdepääsu lubamise otsustamisel piiranguid. Vastupidi, tal võib olla kohustus hinnata juurdepääsutaotlusi õigluse ja läbipaistvuse kaalutlustest lähtudes, võttes hoolikalt arvesse kõiki kaalulolevaid huve. Teisisõnu, õigust tuleb mõista õiglaselt ja läbipaistvalt ning Euroopa Kohus peab tagama, et see nõue oleks täidetud kõikides kohtuasjades.

16. Minu seisukoht ei ühti Euroopa Kohtu määrusega kohtuasjas Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu.[9] Kui on nii, nagu märkis Euroopa Kohus selles määruses, et põhimõtteliselt on pooltel vabadus avalikustada oma kirjalikke seisukohti,[10] siis ei oleks Euroopa Kohtul võimalust kontrollida juurdepääsu kohtutoimiku dokumentidele. Lisaks, kui poole vabatahtlik oma seisukohtade avalikustamine ei kahjusta kohtumenetluse usaldusväärsust, nagu tuleneb sellest määrusest, siis on alusetu komisjoni üldine keeldumine seisukohtade avalikustamisest pooleli olevates kohtuasjades. Avalikustamisest tulenev võimalik üldsuse surve, mis võib kahjustada kohtumenetluse usaldusväärsust või asetada ühe pooltest ebasoodsamasse olukorda, on sama, olenemata sellest, kas dokumendid

9 – 3. aprilli 2000. aasta määrus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2000, lk I-2247).

10 – *Ibid.*, punkt 10.

avalikustati vabatahtlikult või järgides määruse nõuet. Euroopa Kohtu määrus kohtuasjas Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu on veidi vastuoluline järgmises mõttes: kuigi see tunnistab, et põhimõtteliselt on pooltel õigus avalikustada oma kirjalikke seisukohti, märgib Euroopa Kohus samas, et erandjuhtudel võib avalikustamine kahjustada head õigusemõistmist. Loogiliselt tuleb sellest järeldada, et erandjuhtudel, kui kaalul on hea õigusemõistmine, ei saa avalikustamise õigust jätta pooltele, vaid selle üle peaks otsustama Euroopa Kohus. Kes hindaks aga seda, kas konkreetne kohtuasi on piisavalt erandlik, et väärida Euroopa Kohtu tähelepanu? Vastus on selge: vaid Euroopa Kohus ise saab anda sellise hinnangu. Sama selge on, et Euroopa Kohtu sekkumisel on tähendus ainult *enne* seda, kui keegi pooltest on teavet avalikustanud. Kui pool avalikustab dokumendi, mis oleks pidanud jääma konfidentsiaalseks, ja selle tulemusena satub ohtu kohtumenetluse usaldusväärsus, siis ei saa ükski Euroopa Kohtu hilisem tegu seda kahju leevendada.

17. Lisaks kerkiks juhul, kui Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadega tutvumise küsimus jäetaks poolte otsustada või täielikult määruse nr 1049/2001 reguleerida, esile poolte protsessuaalse võrdsuse küsimus. Kuidas saaks Euroopa Kohus jätta selle küsimuse kas poolte otsustada või kehtestada teatud pooltele (näiteks ühenduse institutsioonidele) määruse alusel avalikustamise kohustuse, ilma et ta kehtestaks samal ajal samasuguse seisukohtade avalikustamise kohustuse ka teistele pooltele (kaasa arvatud liikmesriikidele)? Oletagem näiteks, et komisjon – kas omal algatusel või sellepärast, et tal tuleb määrust järgida – lubaks tutvuda oma kirjalike seisukohtadega teatud kohtuasjas: on alust eeldada, et sama kohustus peaks kehtima ka kõigile teistele pooltele, kuna Euroopa Kohtul oleks äärmiselt veider keelata juurdepääs nende seisukohtadele põhjusel, et selline avalikustamine kahjustaks kohtumenetluse usaldusväärsust. Seega oleks Euroopa Kohtu juurdepääsu lubamise otsused oluliselt mõjutatud (kui mitte kindlaks määratud) teiste institutsioonide teabe avalikustamise korrast või kriteeriumidest, mis on kehtestatud määrusega, mida ei mõeldud kohaldada Euroopa Kohtu suhtes.

18. Seega on Euroopa Kohtul aeg uuesti läbi vaadata oma seisukoht kohtuasjas Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu ning selgitada, et dokumentidele juurdepääsu kontrollimine pooleli olevate kohtuasjade puhul on Euroopa Kohtu enda, mitte poolte ülesanne. Kuigi Euroopa Kohus „on varasemates kohtuotsustes õigusnormidele antud tõlgenduse muutmisse suhtunud alati mõningase ettevaatlikkusega",

et kaitsta tähtsaid stabiilsuse, juriidilise ühtsuse, järjepidevuse ja õiguskindluse väärtusi, [11] on ta erandjuhtudel olnud valmis oma varasemaid otsuseid uuesti läbi vaatama. Praegu tundub olevat üks nendest olukordadest, kus uuesti läbivaatamine on õigustatud. Euroopa Kohtu määruse tegemise ajal ei olnud selge selle täielik mõju kohtudokumentidega tutvumise võimaldamise küsimusele. Määruse nr 1049/2001 alusel tehtud juurdepääsutaotluste tulemusena on Euroopa Kohtu määruses võetud üldise seisukoha tagajärjed praegu selgemad. [12]

19. Kui Euroopa Kohus peaks nõustuma minu järeldustega selles küsimuses, muutuvad apellatsioonkaebuses seoses pooleli olevate kohtuasjadega tõstatatud küsimused akadeemilisteks. Juhuks kui Euroopa Kohus siiski otsustab oma määruse kohtuasjas Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu uuesti hindamata jätta, analüüsin tingimusi, mille korral võib komisjonilt nõuda dokumentide avalikustamist. Igal juhul on küsimus, millele tuleb vastata, sama kui see, millele Euroopa Kohus peaks vastama, kui otsustab, kas avalikustada dokumendid ise: kas dokumendi avalikustamine mõjutaks kohtumenetluse usaldusväärsust?

20. Seetõttu käsitlen just selles kontekstis neid õiguslikke aluseid, millele tuginedes on vaidlustatud tõlgendus, mis esimeses astmes anti määruse nõuetele seisukohtade avalikustamise kohta. Ma käsitlen tasakaalu kohtumenetluse segamatu kulgemise ja asja avaliku arutamise õigusest tulenevate huvide vahel. Samuti teen vahet Euroopa Kohtus pooleli olevatel kohtuasjadel ja neil, milles on tehtud lõplik otsus.

B. *Pooleli olevad kohtuasjad*

21. Selleks et teha kindlaks, kas kohtumenetluse usaldusväärsuse kaitsmine eeldab, et poolte esitatud seisukohad jääksid konfidentsiaalseks, tuleb uurida liikmesriikide ühiseid tavasid ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat.

11 – Vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla jt (EKL 2006, lk I-11421, punkt 28).

12 – 24. novembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91: Keck ja Mithouard (EKL 1993, lk I-6097, punkt 14).

22. Euroopa Inimõiguste Kohtu puhul on asjakohane säte kohtu reglemendi 33. reegel,[13] mis sätestab järgmist:

„33. reegel

(Dokumentide avalikkus)

1. Kõik seoses kaebusega poolte või mis tahes kolmanda isiku poolt kantseleisse hoiule antud dokumendid, välja arvatud need, mis on hoiule antud 62. reeglis sätestatud kohtuvälise lahendi üle peetavate läbirääkimiste raames, peavad olema üldkättesaadavad vastavalt kohtusekretäri poolt ette nähtud korrale, kui koja esimees ei otsusta omal algatusel või poole või mõne muu asjaomase isiku palvel käesoleva reegli lõikes 2 sätestatud põhjustel teisiti.

2. Üldsuse juurdepääs dokumendile või selle osale võib olla piiratud kõlbluse, avaliku korra või riigi julgeoleku huvides demokraatlikus ühiskonnas või kui seda nõuavad alaealiste huvid või poolte eraelu või muu asjaomase isiku kaitse, või ulatuses, mida koja esimees peab hädavajalikuks erilistel asjaoludel, kui avalikkus võib kahjustada õigusemõistmise huve.

3. Saladuse hoidmise taotlus, mis on esitatud käesoleva reegli lõike 1 alusel, peab olema põhjendatud ja selles tuleb märkida, kas üldsuse juurdepääs peaks olema keelatud tervele dokumendile või osale sellest.

4. Koja otsused on üldkättesaadavad. Kohus teeb korrapäraselt üldkättesaadavaks üldise teabe otsuste kohta, mida komiteed teevad 53. reegli lõike 2 alusel."

23. Siin on kehtestatud põhimõte, et kõik seoses kaebusega poolte või kolmanda isiku (näiteks menetlusse astuja) poolt esitatud dokumendid on avalikud, välja arvatud kohtuvälise lahendiga seotud dokumendid; pooleli olevaid ja lõpetatud kohtuasju ei eristata. Samal ajal sätestab 33. reegel juurdepääsupiirangud, kui seda nõuavad kõlbluse, avaliku korra, riigi julgeoleku, alaealiste, eraelu ja õigusemõistmise huvide kaitsega seotud kaalutlused. Need kaalutlused seavad justkui piirid üldsuse õigusele tutvuda kohtutoimikus sisalduvate dokumentidega: kuigi üldreegel on avalikkus, on konfidentsiaalsus tagatud, kui see on konkreetses kohtuasjas vajalik. Samuti tuleb märkida, et kontroll kohtudokumentidega tutvumise üle on antud Euroopa Inimõiguste Kohtule. See tuleneb reegli 33 lõikest 1, mis sätestab, et koja esimees võib juurdepääsu piirata mitte üksnes poolte või kolmandate isikute taotlusel, vaid ka omal

13 – Asjakohane on ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 40: „Kui kohtu president teisiti ei otsusta, on registraatorile hoiule antud dokumendid avalikkusele kättesaadavad".

algatusel, kui tema arvates on selline piirang vajalik mõnel lõikes 2 toodud põhjusel.

24. Mis puutub liikmesriikidesse, siis ei leidu nende seadustes mingit üldist konfidentsiaalsusnõuet, mis keelaks poolte kirjalike seisukohtade avalikustamise. Tegelikult paistab enamik siseriiklikest õiguskordadest olevat liikunud olukorrast, kus juurdepääs oli väga piiratud, olukorda, kus mingi juurdepääsu vorm on tagatud. Seega tänapäeval võimaldab suurem osa liikmesriikidest teatud tingimustel juurdepääsu kohtudokumentidele. [14]

25. Kuigi Euroopa Kohus ei ole seda küsimust otseselt arutanud, ei tulene kohtupraktikast üldise konfidentsiaalsusnõude vajadust. Nii on see ka kohtuasjas Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu Euroopa Kohtu poolt antud määruses, milles leiti, et „dokumendi avalikustamine võib kahjustada head õigusemõistmist" vaid „erandjuhtudel". [15] Euroopa Kohtu seisukoht selles küsimuses ei väljendu ainult nimetatud määruses. Kaaludes nõukogu õigustalituse arvamustega tutvumise küsimust, arutas Euroopa Kohus üldsuse survega seotud ohte selles kontekstis ja lükkas need tagasi. Euroopa Kohus läks isegi kaugemale ettevaatlikust lähenemisest, mida ma soovitasin oma ettepanekus seoses selle konkreetse küsimusega. [16] Ta otsustas, et „isegi kui oletada, et õigustalituse töötajatele avaldatakse sel eesmärgil ebaseaduslikku survet, seab just see surve ja mitte võimalus õiguslikke arvamusi avalikustada kahtluse alla institutsiooni huvi […] ning ilmselgelt on nõukogu ülesanne rakendada meetmeid selle lõpetamiseks" [17] See järeldus kehtib samamoodi ka juhul, kui on tegemist ebaseadusliku survega kohtuvõimule ja kohtumenetluse pooltele.

26. Lisaks nähtub rahvusvaheliste kohtute praktikast, et ei ole põhjust karta, et selliste dokumentide avalikustamine kahjustaks kohtumenetlust. Näiteks Rwanda Rahvusvaheline Tribunal, kellel on tungiv vajadus tagada tunnistajate kaitseks konfidentsiaalsus, on oma kohtuistungite avalikkuse põhimõttest

14 – Liikmesriikide poolt kasutusele võetud lahenduste kohta vt punkt 29 allpool.

15 – Kohtuasi C-376/98: Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, määruse punkt 10.

16 – Vt minu ettepanek 1. juuli 2008. aasta liidetud kohtuasjades C-39/05 P ja C-52/05 P: Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, punkt 40, kus ma selgitan, et institutsioonide õigustalituste kõikide õiguslike arvamuste konfidentsiaalsena hoidmine on põhimõtteliselt õigustatud.

17 – *Ibid.*, punkt 64.

tuletanud nõude, et kõik esitatud seisukohad olgu avalikud, välja arvatud juhul, kui esinevad erakorralised põhjused nende konfidentsiaalsena hoidmiseks, kuid siis peavad pooled esitama oma konfidentsiaalsetest seisukohtadest avalikud redigeeritud versioonid.[18] Rahvusvaheline Kriminaalkohus on kasutanud samasugust lähenemisviisi, tehes poolte seisukohad kättesaadavaks oma veebilehel, välja arvatud juhul, kui avaldamata jätmise on otsustanud kohus või kui see on vajalik delikaatsete isikuandmete kaitseks.[19] Selles osas paistab esinevat suundumus, et mida kaugemalseisev on kohtuasutus, seda rohkem tunneb ta muret oma kohtumenetluse läbipaistvuse üle.[20]

27. Ameerika Ühendriikide kohtupraktika näitab samuti, et õiglane kohtumenetlus saab esineda samaaegselt üldsuse juurdepääsuga dokumentidele.[21] Ühendriikide õigus eeldab dokumentidele juurdepääsu. Juurdepääsule on ette nähtud vaid mõned piirangud, mille eesmärk on kaitsta konfidentsiaalset teavet,[22] ja kohtutel on võimaldatud vajaduse korral dokumente salastada. Näiteks on föderaalsetes tsiviilkohtumenetluse normides (Federal Rules of Civil Procedure) sätestatud, et:

„Põhjendatud juhul võib kohus kohtuasjas määrusega:

1) nõuda lisateabe redigeerimist või

2) piirata või keelata muude isikute kui kohtuasja poolte elektroonilist kaugjuurdepääsu kohtule esitatud dokumendile."[23]

28. Sellise määruse puudumisel on nimetatud dokumendid kergelt kättesaadavad. Föderaalkohtud võimaldavad juurdepääsu

18 – Nchamihigo, Decision on Prosecution Motion on the Filing of the Defence Notice of Appeal, 30 March 2009, ICTR-2001-63-A.

19 – ICC Rules of Procedure and Evidence ICC-ASP/1/3, artikkel 15 (vt http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases).

20 – Tuleb märkida, et kuigi WTO vaidluste lahendamise süsteemis on poolte kirjalikud seisukohad konfidentsiaalsed (vaidluste lahendamise käsitusleppe artikkel 18 lõige 2), siis vaekogu ja apellatsioonikogu ettekannetes esitatakse poolte seisukohtade väga üksikasjalik kirjeldus ja väga tihti on seisukohad neile lihtsalt lisatud või neis taasesitatud. Soovi korral võivad pooled oma seisukohad üldsusele avalikustada. Vaata Davey, W., „Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels", *The WTO Dispute Settlement System 1995–2003*, F. Ortino & E.U. Petersmann (eds.), Vol. 18, *Studies in Transnational Economic Law*, Kluwer, 2004, lk 20.

21 – Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu kunagine esimees William H. Rehnquist on väitnud oma teoses „Constitutional Law and Public Opinion", 1986, 20 Suffolk U.L. Rev. 751, et avalik arvamus mõjutab kohtunikke paratamatult, kuid tema meelest võib sellel olla positiivne mõju ning see võib luua „suuri" kohtuasju.

22 – Vt nt Federal Rules of Civil Procedure, artikkel 5.2 (seoses isikliku teabega, nagu sotsiaalkindlustusnumbrid ja pangakontode numbrid), ja Federal Rules of Evidence, artikkel 412 (c)(2) (seoses tõenditega vägistamise ohvrite seksuaalse käitumise kohta minevikus).

23 – Federal Rule of Civil Procedure, artikkel 5.2 (e).

kohtutoimikutele, sealhulgas poolte esitatud seisukohtadele, Interneti kaudu.[24] Eriti tähelepanuväärsete juhtumite puhul on paljud nendest materjalidest üldsusele kättesaadavad Westlaw' taolistes kohtute andmebaasides. Tihti on seisukohad Westlaw' kaudu kättesaadavad mõne tööpäeva jooksul pärast nende kohtule esitamist.

Ühendkuningriigis, Kreekas, Austrias, Prantsusmaal ja Küprosel). Taas tuleb märkida kohtu otsustavat rolli juurdepääsu õigustatuse üle otsustamisel kõikides nendes siseriiklikes süsteemides. Väheste liikmesriikide (Ungari, Luksemburg ja Madalmaad) kohtupraktika keelab juurdepääsu kohtutoimiku dokumentidele.

29. Kuigi liikmesriikide ühised tavad ei nõua konfidentsiaalsust ja selleks ei paista olevat põhjust, ei toeta nad ka vastupidist seisukohta, et õigus asja õiglasele arutamisele *eeldab* üldsuse üldist juurdepääsu poolte dokumentidele.[25] Ainult kaks liikmesriiki – Rootsi ja Soome – tunnustavad õigust tutvuda dokumentidega pooleli olevates kohtuasjades. Ülekaalukalt levinum on liikmesriikide (sealhulgas Hispaania, Saksamaa, Eesti, Poola, Portugal, Iirimaa, Tšehhi Vabariik ja Sloveenia) seisukoht, et kohtutel on õigus lubada juurdepääsu, aga see otsus on kaalutlusotsus või sõltub eri huvide tasakaalust konkreetses kohtuasjas. Teatavates liikmesriikides, kus on lubatud mingis vormis juurdepääs kohtudokumentidele, erinevad asjakohased eeskirjad ja tava sõltuvalt kohtuasja tüübist või kohtust, kus asja arutatakse (näiteks Taanis,

30. Arvestades kaalulolevaid võistlevaid huve ja hetkel ühise seisukoha puudumist liikmesriikide vahel, olen arvamusel, et Euroopa Kohus peaks selles valdkonnas olema ettevaatlik. Kuna igas kohtuasjas tõusevad esile erinevad kaalutlused, tuleb konkureerivaid põhjendusi iga kohtuasja puhul hoolikalt kaaluda ja teha juhtumipõhine otsus. Ma arvan, et vähemalt esialgu on asjakohane hoiduda väga laialdase või range põhimõtte kehtestamisest, mis nõuaks kas juurdepääsu kõikides kohtuasjades või eitaks sellise õiguse olemasolu. See on valdkond, kus õigus peaks arenema sammhaaval ja üksikjuhtude kaupa. Konkureerivaid kaalutlusi saab igas kohtuasjas kõige paremini tasakaalustada Euroopa Kohus pooltega nõu pidades. Kui liikmesriigid peaksid aja jooksul jätkama laialdase juurdepääsu omaksvõttu, võib ka Euroopa Kohtu seisukoht selles suunas areneda. Praegu olen arvamusel, et kui isik taotleb juurdepääsu pooleli oleva kohtuasja toimikule, peab Euroopa Kohus hoolikalt

24 – Vt lisaks: http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 – Uurimus 2/126.

uurima kaalulolevaid huve ja hindama, kas dokumentidele tuleks anda juurdepääs.

C. Kohtuasjad, milles on tehtud lõplik kohtuotsus

31. Kohtuasja lahendamisega muutub see küsimus aga palju lihtsamaks. Vastus põhilisele küsimusele – kas dokumentide avalikustamine kahjustab kohtumenetluse usaldusväärsust – on selgelt „ei". Euroopa Kohtul on olnud võimalus poolte seisukohti uurida, asja arutada ja teha oma otsus, kohtumenetlus on lõppenud ja poolte seisukohtade avaldamine ei saa seda enam mõjutada.

32. Lisakaalutlused, mis on seotud kohtuistungi avalikkusega ja õigusega põhjendatud kohtuotsusele, räägivad selliste dokumentide avalikustamise kasuks. Põhjendatud kohtuotsuse õiguse peamine eesmärk on anda üldsusele võimalus mõista Euroopa Kohtu otsuse põhjendusi ja protsessi, mille tulemusena otsuseni jõuti. Nagu Neil MacCormick on selgitanud, täidab õiguslik põhjendamine õigustavat funktsiooni: mitte üksnes kohtuasjas poolt esindav advokaat ei esita argumente, miks konkreetsetel asjaoludel peaks just tema klient peale jääma, vaid ka kohtunik peab oma otsust põhjendades näitama, et tema vaidluse lahendamise viis on õigustatud.[26] See õigustav funktsioon iseloomustab kohtute erilist vastutuse vormi, mis on seotud arutamisprotsessi olemuse ja sellest tulenevate argumentidega. Juurdepääs poolte seisukohtadele on selles protsessis olulise tähtsusega, sest see võimaldab üldsusel mõista nii argumente, mida Euroopa Kohtul paluti kaaluda, kui põhjusi, miks ta nendega nõustus või need tagasi lükkas. Ilma kohtutoimikule juurdepääsuta on oht, et kohtuasja jälgimine ja mõistmine muutub vaid teoreetiliseks võimaluseks, millel puudub igasugune praktiline väärtus, sest üldsus vajab juurdepääsu, et mõista, milles kohtuasi seisnes ja kuidas kohtumenetlus kulges. Samuti aitab see tagada, et Euroopa Kohtu tegeliku arutamisprotsessi ja seisukohtades esitatud põhjenduste vahel on sümmeetria.

33. Kohtute erilise vastutuse seisukohast on asjakohane veel see, et juurdepääsuvõimalus kohtutoimikule võib suurendada Euroopa

26 – MacCormick, N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press Oxford, 1978, lk 14.

üldsuse üldist usaldust liidu kohtusüsteemi vastu, sest sellega saadetakse sõnum, et kohtumenetlus ei toimu täielikult salastatult, vaid on avatud üldsuse kontrollile, [27] ning seejuures mitte üldsuse poliitilist laadi kontrollile, vaid sellisele, mis saab teavet kohtuasjas esitatud õiguslikest argumentidest ja Euroopa Kohtu põhjendustest neile vastamisel. See on erilise tähtsusega kaalutlus Euroopa Kohtu jaoks, mis oma olemuselt ei ole Euroopa kodanikele sama lähedane, kui on nende siseriiklikud kohtud, seda nii geograafilise vahemaa tõttu kui ka sellepärast, et selle menetlus ei ole nii tuttav. Juurdepääsu lubamine kohtutoimikus olevatele dokumentidele aitaks vähendada vahemaad Euroopa kodanike ja Euroopa Kohtu vahel, muutes selle menetlused kättesaadavamateks ja läbipaistvamateks.

34. Kuigi kohtuotsused määravad kindlaks (ühehäälselt või mitte) õige õigusliku vastuse, peavad need samal ajal tunnistama, et vastus põhineb sageli mitmel konkureerival seisukohal selle kohta, mis on õige vastus. Paradoksaalsel kombel rajaneb kohtu väljakuulutatud õiguse autoriteet pooltevahelisele – tihti ägedale – vaidlusele. Kõikide erinevate ja vastakate õiguslike seisukohtade arvessevõtmine legitimeerib Euroopa Kohtu otsused selle kohta, milline on õigus. Juurdepääs poolte seisukohtadele ja võimalus nende seisukohtade valguses näha Euroopa Kohtu otsuse konteksti annab sellega seoses neile, kellel oli õiguse kohta erinev seisukoht, teadmise, et isegi kui nende seisukoht ei jäänud peale, kaaluti seda põhjalikult Euroopa Kohtu arutamisprotsessis. See on eriti tähtis eriarvamuste puudumise seisukohast. [28] Samuti on tähtis lubada jätkuvat arutelu mitte ainult selle üle, milline on õigus, vaid ka selle üle, milline see peaks olema.

35. Varem täitis seda eesmärki Euroopa Kohtu avaldatav kohtuistungi ettekanne, mis võttis kokku poolte argumendid, andes üldsusele ja õiguskogukonnale juurdepääsu suuremale osale vajalikust teabest. [29] Asjaolu, et Euroopa Kohus lõpetas mõistetavatel põhjustel nende ettekannete avaldamise, annab lisaõigustuse poolte seisukohtade avalikustamiseks.

27 – Seotud põhjenduste kohta, mis käsitlevad avatuse tähtsust õigusloomeprotsessis, vt kohtuasi Turco, otsuse punkt 46.

28 – Isegi kui mõnikord esindavad kohtujuristide ettepanekud Euroopa Kohtus erinevat seisukohta.

29 – Kohtujuristide ettepanekud annavad mõnikord ka lisateavet, aga nad ei ole mõeldud (ega peakski) seda ülesannet täitma.

36. Loomulikult esineb kohtuasju, kus juurdepääs peaks olema keelatud seoses kaalukamate vastupidiste kaalutlustega, mille selge (aga mitte ainus) näide oleks delikaatsete isikuandmete ja alaealiste huvide kaitse. Mõne kohtuasja puhul võivad kaalutlused seoses liikmesriikide vahel pooleli olevate läbirääkimistega õigustada juurdepääsukeeldu kohtutoimikule mõne aja jooksul pärast kohtuasja lõpetamist. Kuigi põhimõtteliselt peaks pärast otsuse kuulutamist olema normiks juurdepääs, on nendel juhtudel konfidentsiaalsuse tagamine erand normist. Taas peaks olema Euroopa Kohtu õigus otsustada kas omal algatusel või huvitatud poole taotlusel, et teatud dokumendid või nende osad või isegi konkreetse kohtutoimiku kõik dokumendid peavad jääma konfidentsiaalseks ka pärast kohtuasja lõpetamist.

37. Seega peaks pärast lõpliku kohtuotsuse tegemist poolte seisukohad olema üldsusele kättesaadavad, välja arvatud juhul, kui erandlikud põhjused nõuavad konkreetse kohtuasja jätmist konfidentsiaalseks. Siiski ei saa eeldada, et sellised põhjused esinevad kõikides kohtuasjades. Võttes arvesse kaalukaid põhjusi, millest lähtudes peaks selline teave olema tehtud avalikuks, peaksid erandid olema piiratud.

38. Kui on selge, et lõpetatud kohtuasjades peaks juurdepääs olema norm, järeldub sellest, et selliste kohtuasjade pooltel peaks samuti soovi korral olema õigus teha avalikkusele kättesaadavaks enda või teise poole kirjalikud seisukohad. Kohtumenetluse usaldusväärsuse ja poolte protsessuaalse võrdsuse põhimõttega seotud kaalutlused, mis nõuavad pooleli olevate kohtuasjade konfidentsiaalsust ja eriti seda, et otsustusõigus selles küsimuses oleks ainult Euroopa Kohtul, kaotavad kehtivuse, kui otsus on kuulutatud. Võib siiski esineda kohtuasju, mis peavad jääma konfidentsiaalseks isegi pärast kohtuotsuse kuulutamist. Euroopa Kohtul on kohustus ja eesõigus määrata kas omal algatusel või huvitatud poole taotlusel kindlaks sellised kohtuasjad ja panna pooltele üksikasjalikud kohustused, mis piiravad teabe avalikustamist või keelavad selle täielikult ka pärast kohtuasja lõpetamist.

39. Kokkuvõttes peaksid üldsuse juurdepääsutaotlused poolte kirjalikele seisukohtadele veel pooleli olevas kohtuasjas olema suunatud Euroopa Kohtule endale. Sellised seisukohad on kohtumenetluse dokumendid ja Euroopa Kohus on parim organ erapooletult hindama, kas juurdepääs kahjustaks kohtumenetluse segamatut kulgemist ja usaldusväärsust või muid õigustatud huve. Isegi kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et poolte kirjalikud seisukohad kuuluvad määruse nr 1049/2001 reguleerimisalasse, ja teeks käesolevas kohtuasjas otsuse sellele määrusele tuginedes, jääb sisuline küsimus samaks, nimelt, millistel

asjaoludel peaks juurdepääs olema tagatud. Minu hinnangul tuleks õiguse praeguses arengustaadiumis hoiduda pooleli olevate kohtuasjade puhul range põhimõtte kehtestamisest ja kasutada selle asemel ettevaatlikku lähenemist üksikjuhtude kaupa. Lõpetatud kohtuasjade puhul oleks seevastu mõistlik kasutusele võtta üldine juurdepääsu toetav põhimõte. See tähendab ka, et lõpetatud kohtuasjade puhul peaks poolel olema õigus teha avalikkusele omal algatusel kättesaadavaks enda või teise poole seisukohad; pärast kohtuotsuse kuulutamist ei ole enam vajalik, et nende seisukohtade avalikustamine jääks Euroopa Kohtu ainupädevusse. Sel juhul kohaldatakse määrust nr 1049/2001 ja komisjon peaks taotlust igal üksikjuhul hindama käesolevas ettepanekus varem käsitletud põhimõtetest lähtudes. Euroopa Kohtul peaks siiski alati olema võimalus kehtestada pooltele konfidentsiaalsuskohustus, kui ta peab seda õigeks ja õiglaseks.

III. Ettepanek

40. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

– tühistada Esimese Astme Kohtu 12. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-36/04;

– tühistada komisjoni 20. novembri 2003 aasta otsus; ja

– kohustada komisjoni uuesti läbi vaatama API 1. augusti 2003. aasta taotlus, lähtudes käesolevas kohtuasjas tehtud otsusest.