EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

KOMISJONI ARUANNE

määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta 2018. aastal

Sisukord

SISSEJUHATUS 2

I. Laiem läbipaistvusalane tegevus 2

II. Juurdepääs dokumentidele 7

1. Registrid ja veebisaidid 8

2. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohane koostöö teiste institutsioonidega 9

3. Dokumentidele juurdepääsu taotluste analüüs 9

3.1. Taotluste arv (vt lisa tabelid 3 ja 4) 9

3.2. Taotluste osakaal komisjoni peadirektoraaditi/talituseti (vt lisa tabel 5) 10

3.3. Taotlejate ühiskondlik-majanduslik liigitus (lisa tabel 6) 12

3.4. Taotlejate geograafiline päritolu (lisa tabel 7) 14

4. Dokumentidega tutvumise õiguse erandite kohaldamine 15

4.1. Juurdepääsu liigid (lisa tabelid 8 ja 9) 15

4.2. Dokumentidega tutvumise õiguse erandite kasutamine (lisa tabel 10) 16

4.2.1. Esialgsed taotlused 16

4.2.2. Kordustaotlused 18

5. Euroopa Ombudsmanile esitatud kaebused 19

6. Kohtulik kontroll 19

6.1. Euroopa Kohus 19

6.2. Üldkohus 20

6.2.1. Menetluseeskirjade täpsustamine 20

6.2.2. Materiaalõiguse normide täpsustamine 24

6.2.3. Täpsustused määruse ja teiste õigusaktide koostoime kohta 30

6.3. Pooleliolevad kohtuasjad 32

KOKKUVÕTE 33

SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon suurendas 2018. aastal omal algatusel oluliselt läbipaistvust ja aruandekohuslust, et paraneks ELi kodanike usaldus liidu institutsioonide tegevuse vastu.

Üks selle töö olulisimaid osi oli komisjoni tegevus selle nimel, et kodanikud saaksid reaalselt kasutada oma õigust tutvuda ELi institutsioonide valduses olevate dokumentidega[1].

Selline õigus on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 42, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõikes 3 ja määruses (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele[2].

Nimetatud määruse artikli 17 lõikes 1 on sätestatud, et kõik institutsioonid peavad igal aastal avaldama aruande määruse rakendamise kohta eelnenud aastal.

Siinses aruandes 2018. aasta kohta on kõigepealt esitatud kokkuvõte Euroopa Komisjoni laiematest läbipaistvusalgatustest (jaotis I). Teiseks on aruandes välja toodud määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel esitatud dokumentidele juurdepääsu taotluste olulisimad omadused, suundumused ja komisjoni vastused. Edasi on aruandes ülevaade Euroopa Liidu Kohtu otsustest ja Euroopa Ombudsmani järeldustest selle kohta, kuidas Euroopa Komisjon määrust on rakendanud (jaotis II).

I. Laiem läbipaistvusalane tegevus

Kuna Euroopa Komisjon tahab väga tuua inimesi oma otsustamisprotsessidele lähemale, otsib ta pidevalt uusi läbipaistvuse suurendamise võimalusi.

2018. aastal võttis komisjon konkreetseid meetmeid, et suurendada oma põhitegevuse läbipaistvust: alates õigusloome ja poliitika elluviimise valdkonnast kuni kohtumisteni sidusrühmade ja lobistidega. Mõned näited sellisest laialdasest läbipaistvuse tagamisest on toodud allpool.

Parem õigusloome

Kooskõlas püüdlustega muuta ELi institutsioonide töö läbipaistvamaks ja tuua ELi otsuste tegemine kodanikele lähemale jätkas komisjon 2018. aastal *institutsioonidevahelise delegeeritud õigusaktide registri* täiendamist (see võeti kasutusse 12. detsembril 2017[3]).

Samuti on komisjon tunnustanud pidevat tööd õigusloome läbipaistvamaks ja kättesaadavamaks muutmisel, muu hulgas Eur-Lexi täiustamise ning institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe järgimise kaudu (nt ühine õigusloomeandmebaas). Euroopa Komisjoni portaal „Avaldage arvamust“ on kodanike ja

[1] Dokumentidega tutvumise õigus on ELi kodanikel ja isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis. Samuti on see õigus kolmandate riikide kodanikel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht pole üheski liikmesriigis.

[2] EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43 (edaspidi „määrus (EÜ) nr 1049/2001“).

[3] Pärast Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 15. märtsi 2016. aasta institutsioonidevahelist parema õigusloome kokkulepet.

teiste huvitatud isikute jaoks üks kindel koht, kus saab otsida teavet komisjoni poliitikaloome kohta ning esitada oma kommentaare, seisukohti ja muud teavet.

Komisjon tegi kogu 2018. aasta vältel ka *kokkuvõtte* parema õigusloome poliitika järgimisest. Selle tulemused on esitatud 2019. aasta aprilli teatises, kus on välja toodud ka veel täiustamist vajavad valdkonnad.[4]

Uus ELi institutsioonide ja organite andmekaitsemäärus

Selles 2018. aastal koostatud uues andmekaitsemääruses tõsteti läbipaistvus üheks juhtpõhimõtteks.

Määruse (EL) 2018/1725[5] vastuvõtmine on veel üks tähtis samm ELi tervikliku läbipaistvust tagava õigusraamistiku loomisel.

11. detsembril 2018 jõustunud määruses (EL) 2018/1725 on läbipaistvuse kohta terve jagu. Selle kohaselt peavad ELi institutsioonid ja organid töötlema isikuandmeid läbipaistvalt, teavitades asjaomaseid isikuid isikuandmete töötlemisest kokkuvõtlikult, selgelt, läbipaistvalt, arusaadavalt ning lihtsasti kättesaadavas vormis.

Uue määrusega suurendatakse märgatavalt üksikisikute kui andmesubjektide õigusi. Määruse kohaselt ei pea ELi institutsioonid ja organid mitte ainult tagama läbipaistvuse põhimõtte järgimise, vaid on vastutavad ka sellise nõude täitmise tõendamise eest.

Uus Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhend

Komisjon võttis 2018. aastal oma liikmete jaoks vastu uue käitumisjuhendi[6]. Uus juhend jõustus 1. veebruaril 2018. See asendab 20. aprilli 2011. aasta käitumisjuhendit.

[4] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Parem õigusloome: kokkuvõtete tegemine ja pingutuste jätkamine“, COM(2019) 178, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ (ELT L 295, 21.11.2018, lk 39, edaspidi „määrus (EL) 2018/1725“).

[6] Komisjoni 31. jaanuari 2018. aasta otsus Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhendi kohta, C(2018) 700 final (ELT C 65, 21.2.2018, lk 7, edaspidi „Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhend“).

Käitumisjuhendiga suurendatakse volinikega seotud läbipaistvust teatavates valdkondades. Käitumisjuhendis on *konkreetsed eeskirjad volinike väljasõidukoosolekute kohta*. Eeskirjade[7] kohaselt võivad volinikud ja nende kabinetiliikmed kohtuda ainult läbipaistvusregistrisse[8] kantud organisatsioonide ja FIEdega. Peale selle peab selliste kohtumiste toimumine olema avalikustatud.[9]

Uues käitumisjuhendis on ka uus säte, mille kohaselt avaldab Euroopa Komisjon iga kahe kuu tagant *ülevaate iga voliniku reisikuludest*.[10] Esimest korda avaldati selline ülevaade 2018. aasta veebruari lõpus, pärast mida on volinike reisikulud avaldatud iga kahe kuu tagant.

Peale selle avaldatakse nüüd uue käitumisjuhendi kohaselt kõigi volinike *majanduslike huvide deklaratsioonid* samal ajal PDF-vormingus (allkirjastatult) iga voliniku veebisaidil ja masinloetavas versioonis komisjoni veebisaidil[11].

Läbipaistvuse ja aruandekohusluse tagamiseks võttis Euroopa Komisjon endale ka kohustuse avaldada käitumisjuhendi järgimise *aastaaruanded*.

Üldisemalt tagatakse volinike ja endiste volinikega seotud läbipaistvus *Europa portaali spetsiaalse veebilehe*[12] abil.

Läbipaistvusregister

Register on pidevalt suurenenud ja 2018. aasta detsembris oli selles üle 11 900 kande: seda on 5000 võrra enam kui president Junckeri ametisse asumisel ja aastaga on lisandunud 2762 uut isikut.[13] Junckeri juhitud komisjoni ametisse asumisest alates on kõik registrisse kantud kinnitanud oma allkirjaga, et järgivad ühist käitumisjuhendit.

2018. aastal püüti veel rohkem parandada läbipaistvusregistris olevate andmete üldist kvaliteeti ja saavutati märgatavaid tulemusi. Lisati uus funktsioon, millega saab automaatselt koostada loetelu registris olevate isikute kohtumistest volinike, nende kabineti liikmete ja peadirektoritega alates 2014. aasta detsembrist. Korraldati mitu sisekoolitust ja välisteavitustegevusi, mille eesmärk oli parandada teadmisi läbipaistvusregistrist ja edendada selle kasutamist.

[7] Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhendi artikli 7 lõige 1.
[8] Loodi Euroopa Parlamendi ja komisjoni asjaomase institutsioonidevahelise kokkuleppe (16.4.2014) alusel.
[9] Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhendi artikli 7 lõige 2. (avalikustamine peab toimuma kooskõlas komisjoni 25. novembri 2014. aasta otsusega komisjoni liikmete ning organisatsioonide ja füüsilisest isikust ettevõtjate vahelisi kohtumisi käsitleva teabe avaldamise kohta).
[10] Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhendi artikli 6 lõige 2.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_et
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Jätkusid kolme institutsiooni arutelud komisjoni ettepaneku üle muuta läbipaistvusregister kohustuslikuks.

Selles, et lubada otsustajate ja huvirühmade esindajate vahelisi kohtumisi vaid läbipaistvusregistris registreerimise korral (komisjoni arvates on see määrava tähtsusega), kahjuks kokkuleppele ei jõutud. Seetõttu on komisjon ärgitanud Euroopa Parlamenti ja nõukogu uurima võimalusi, kuidas nad saaksid järgida põhimõtet „kui pole registreeringut, pole ka kohtumist".

ELi Brexitiga seotud läbipaistvus

2018. aastal täitis komisjon jätkuvalt oma lubadust tagada võimalikult suur avatus seoses pretsedenditute läbirääkimistega Ühendkuningriigi EList lahkumise üle.[14]

Komisjoni erakordset läbipaistvust kiitis isegi Euroopa Ombudsman, kui lõpetas oma kaheaastase strateegilise algatuse, mis oli seotud Ühendkuningriigi liidust lahkumise üle peetavate läbirääkimistega. Ombudsman ütles, et hea haldustava kõrval parandas suur läbipaistvus ELi läbirääkijate legitiimsust ja aitas kaasa liidu ühtsuse säilimisele.[15]

Aastatel 2017 ja 2018 avaldas komisjon oma veebisaidil vabatahtlikult ühtekokku *üle 100 läbirääkimisdokumendi*, et avalikkus saaks nendega põhjalikult tutvuda ja oleks võimalik arvestada sidusrühmade arvamustega. Neis dokumentides oli kirjas läbirääkimiste kulg ja avalikkus sai jälgida dokumentide versioonide muutumist.

Selle pretsedenditu avalikustamisega seoses möönis Euroopa Komisjoni pealäbirääkija M. Barnier, et selline läbipaistvus on vajalik kodanikele, ettevõtetele, piirkondadele ja kõigile teistele, keda Ühendkuningriigi otsus EList lahkuda mõjutab. See oli tema sõnul määrava tähtsusega ka selleks, et 27 liikmesriiki ja parlament saaksid kujundada selged ühtsed ja jõulised seisukohad.

Suurem läbipaistvus: katseprojektid ja algatused

2018. aastal korraldas komisjon täiendavaid läbipaistvuse suurendamise katseprojekte. Näiteks 2018. aasta aprillis käivitas komisjoni *tervise ja toiduohutuse peadirektoraat* katseprojekti, mille eesmärk on suurendada peadirektoraadi töö läbipaistvust. Projekti raames avaldatakse veebis kõik pestitsiidide ja biotsiidide kohta koostatud e-dokumendid, mis on pärast määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase taotluse esitamist täielikult või osaliselt avalikustatud. Niisiis ei saadeta neid dokumente enam füüsiliselt, vaid taotleja saab hoopis veebilehele viiva lingi.

See veebileht, mis on loodud spetsiaalselt määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt avalikustatud dokumentide avaldamiseks, on juurdepääsetav kõigile[16], seega on avaldatud dokumendid kohe kättesaadavad nii taotlejatele kui ka üldsusele.

Katseprojekt peaks jätkuma ka 2019. aasta esimeses pooles.

[14] Kooskõlas Euroopa Ülemkogu suunistega.

[15] Closing note on the strategic initiative with the European Commission on the negotiations on the UK withdrawal from the EU, [Lõpuavaldus Ühendkuningriigi liidust lahkumise läbirääkimistega seoses komisjoniga ettevõetud strateegilise algatuse kohta] https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

[16] Vt https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/.

2018. aastal jäid läbipaistvus ja avalikkusega suhtlemine tähtsaks ka *kaubanduspoliitikas*, et oleks tagatud demokraatlikkus, avalikkuse usaldus ja aruandekohuslus. Seoses komisjoni lubadusega edendada läbipaistvust, mis esitati ELi uues kaubandusstrateegias „Kaubandus kõigile“, jätkati 2018. aastal ELi olemasolevate kaubanduslepingute ning kolmandate riikidega käimas olevate kaubandusläbirääkimiste tekstide ja viimase vooru aruannete avaldamist spetsiaalsel veebisaidil[17].

Veel üks oluline kodanikuühiskonna kaasamise osa on jätkusuutlikkuse mõjuhinnangud. Need peaks olema kaubandusläbirääkimistel abiks. Hindajateks on sõltumatud konsultandid, kes analüüsivad võimaliku kaubanduslepingu majanduslikku, sotsiaalset, inimõiguste alast ja keskkonnamõju. Jätkusuutlikkuse mõjuhinnang on väga kaasav.

Peale selle jätkas komisjon aastal 2018 eri algatuste ja meetmete korraldamist programmi „*Kodanike Euroopa*“ raames. See aastateks 2014–2020 loodud programm on tähtis vahend, millega ärgitada ELi kodanikke olema paremini informeeritud, osalema aruteludes ja lööma jõulisemalt kaasa ELi arendamises.

12. detsembril 2018 jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu poliitilisele kokkuleppele *Euroopa kodanikualgatuse* läbivaatamist käsitleva komisjoni ettepaneku suhtes. Junckeri juhitud komisjoni poliitiline prioriteet – Euroopa kodanikualgatus – on ainulaadne uuenduslik viis, kuidas kodanikud saavad Euroopat muuta, kutsudes Euroopa Komisjoni üles esitama seadusandlikku ettepanekut, kui algatus on kogunud miljon allkirja. Kodanikualgatuste uuendatud kord on kasutajasõbralikum ja suurendab nii demokraatlikku osalust ELi tasandil.

Komisjon jätkas 2018. aastal ka eri teabe ja dokumentide vabatahtlikku kasutajasõbralikku avaldamist. Ühtlasi püüdis komisjon pidevalt otsida uusi võimalusi oma töö läbipaistvamaks muutmiseks ja kodanike kaasamiseks demokraatlikesse protsessidesse. Eelmainitu on vaid mõni näide komisjoni jõupingutustest edendada läbipaistvust selle mõiste laiemas tähenduses.

[17] Vt http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395.

II. Juurdepääs dokumentidele

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõikes 3 ja määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud õigus dokumentidega tutvuda oli ka 2018. aastal oluline komisjoni läbipaistvusalase tegevuse alus.

Üldsuse õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega on seotud institutsioonide demokraatlikkusega.[18] Määruses (EÜ) nr 1049/2001 kajastub ELi lepingu artikli 1 teises lõigus väljendatud tahe tähistada uut etappi sellise üha tihedama Euroopa rahvaste liidu loomises, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik.[19] Seda eesmärki korratakse ELi lepingu artiklis 10.

Seda arvestades tegi Euroopa Komisjon määruse alusel esitatud konkreetsete taotluste peale 2018. aastal avalikult kättesaadavaks palju erinevaid dokumente. Need avaldati lisaks eri registrites ja veebisaitidel vabatahtlikult avalikustatud teabele ja dokumentidele.

Käesolevas aruandes antakse ülevaade sellest, kuidas Euroopa Komisjon täitis määrust 2018. aastal. Aruande aluseks on statistilised andmed, mille kokkuvõte on lisas.[20]

Statistika kajastab 2018. aastal saadud taotluste arvu ja neile antud vastuseid. Samuti on esitatud pärast regulaarset kodeeringu korrigeerimist saadud täpsemad andmed eelmiste aastate kohta.[21]

Nagu varasematelgi aastatel, ei kajasta siinne statistika taotletud ega (osaliselt) avalikustatud dokumentide arvu, mis oli palju suurem. Kuigi taotlejad võivad taotleda juurdepääsu ühele dokumendile, tahavad nad sagedamini tutvuda paljude dokumentidega või isegi konkreetset teemat või menetlust käsitlevate toimikutega.

Lühidalt öeldes näitab statistika, et soovitud dokumendid avalikustati esialgse taotluse peale kas täielikult või osaliselt enam kui 80%-l 6912 juhtumist ning kordustaotluse peale anti ulatuslikum või täielik juurdepääs 41%-l 288 juhtumist. Statistika mitte ainult ei kinnita Euroopa Komisjoni avatust, vaid ka dokumentidega tutvumise õiguse olulisust komisjoni üldises läbipaistvuspoliitikas.

Ressursid

Esialgseid dokumentidega tutvumise taotlusi menetletakse Euroopa Komisjonis detsentraliseeritult eri peadirektoraatides ja talitustes. Iga peadirektoraat ja talitus on selleks määranud vähemalt ühe õiguseksperdi, kes tegutseb dokumentidele juurdepääsu koordineerijana.

[18] Vt teine põhjendus määruse (EÜ) nr 1049/2001 preambulis.
[19] Vt esimene põhjendus määruse (EÜ) nr 1049/2001 preambulis.
[20] Kui pole märgitud teisiti, põhinevad siin esitatud statistilised andmed komisjoni IT-rakendustest 31. detsembri 2018. aasta seisuga saadud arvnäitajatel, mida on pärast hilisemat kodeeringu parandamist ajakohastatud. Aruande kirjeldavas osas on protsendimäärad ümardatud ühe kümnendkohani.
[21] Seetõttu võivad siinses ja eelmistes aruannetes esitatud arvnäitajad veidi erineda.

Olenevalt talituse suurusest ja saadud taotluste arvust abistab dokumentidele juurdepääsu koordineerijat tavaliselt abipersonal. Koordineerija kooskõlastab esialgsete vastuste koostamist asjaomase poliitikavaldkonna eest vastutavate üksustega.

Kordustaotlusi menetleb peasekretariaat, tehes nii ka sõltumatut halduskontrolli esialgsel etapil antud vastusele.

Peasekretariaadi läbipaistvuse, dokumendihalduse ja dokumentidele juurdepääsu üksuses on spetsiaalne töörühm, kes tegeleb ainult määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamise eeskirjade ühtse rakendamise ja koordineerimise tagamisega. Sellesse kuuluvad mitu juhtumihaldurit ja abipersonal. Peale esialgsete vastuste läbivaatamise pakub üksus komisjoni kõigile peadirektoraatidele ja talitustele määruse rakendamisega seotud suuniseid, koolitusi ja nõustamist. Samuti haldab see kogu komisjonis kasutatavat dokumentidele juurdepääsu taotluste (nii esialgsete kui ka kordustaotluste) menetlemise IT-süsteemi, mida praegu uuendatakse.

Kuna määruse (EÜ) nr 1049/2001 jõustumisest alates on dokumentidele juurdepääsu taotluste arv pidevalt kasvanud ning selles valdkonnas peab olema rohkem läbipaistvust, on vaja eraldada Euroopa Komisjonile piisavad inim- ja IT-ressursid, et selliste taotluste menetlemine oleks tõhus ja tulemused kodanike jaoks parimad.

1. REGISTRID JA VEEBISAIDID

2018. aastal lisati komisjoni dokumentide registrisse 19 582 uut dokumenti[22] (vt lisa tabel 1), mis kuuluvad kategooriasse C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC või SWD[23].

2018. aastal oli *Europa* veebisaidi dokumentidega tutvumise jaotisel[24] 6458 külastajat, kes vaatasid 8652 lehte (vt lisa 2).[25]

Mõlemad platvormid on endiselt olulised otsinguvahendid, mis edendavad kodanike otsesemat ja aktiivsemat osalemist Euroopa Komisjoni otsustusprotsessis ning dokumentidele juurdepääsu.

[22] Umbes sama palju kui 2016. aastal (18 523).

[23] C – komisjoni omaalgatuslikud õigusaktid; COM – komisjoni seadusandlikud ettepanekud ja teistele institutsioonidele edastatavad muud dokumendid koos ettevalmistavate dokumentidega; JOIN – komisjoni ja kõrge esindaja ühised õigusaktid; OJ – komisjoni koosolekute päevakorrad; PV – komisjoni koosolekute protokollid; SEC – komisjoni dokumendid, mida ei ole võimalik liigitada ühegi muu kategooria alla; SWD – komisjoni talituste töödokumendid.

[24] Dokumentidega tutvumine: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Andmed on saadud 2018. aastal kasutatud uue, täpsema algoritmiga. Sellepärast ei saa neid varasemate aastate andmetega võrrelda.

2. MÄÄRUSE (EÜ) NR 1049/2001 KOHANE KOOSTÖÖ TEISTE INSTITUTSIOONIDEGA

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 15 lõikes 1 on sätestatud, et institutsioonid arendavad välja head haldustavad, millega hõlbustada määrusega tagatud dokumentidega tutvumise õiguse kasutamist. Artikli 15 lõikes 2 on sätestatud, et institutsioonid moodustavad institutsioonidevahelise komitee, mille ülesandeks on vaadata läbi head tavad, lahendada võimalikke konflikte ja arutada edasisi samme seoses üldsuse juurdepääsuga dokumentidele.

Kooskõlas kahe eelmainitud sättega jätkasid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon aastal 2018 haldustasandil regulaarsete tehniliste koosolekute pidamist. Neil koosolekutel jagavad institutsioonid kogemusi, arendavad parimat tava ja jälgivad, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 täitmine toimuks ühtsetel põhimõtetel, arvestades ka Euroopa Kohtu tehtud otsuseid.

3. DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSU TAOTLUSTE ANALÜÜS

3.1. Taotluste arv (vt lisa tabelid 3 ja 4)

Nagu alltoodud graafikult näha, oli 2018. aastal esitatud **esialgsete taotluste** arv **6 912**. Seda on umbes 9,5% enam kui 2017. aastal ja peaaegu 10% rohkem kui 2014. aastal.[26] Euroopa Komisjon väljastas 7 257 esialgset vastust, mida on 7,5% enam kui 2017. aastal (6 716).

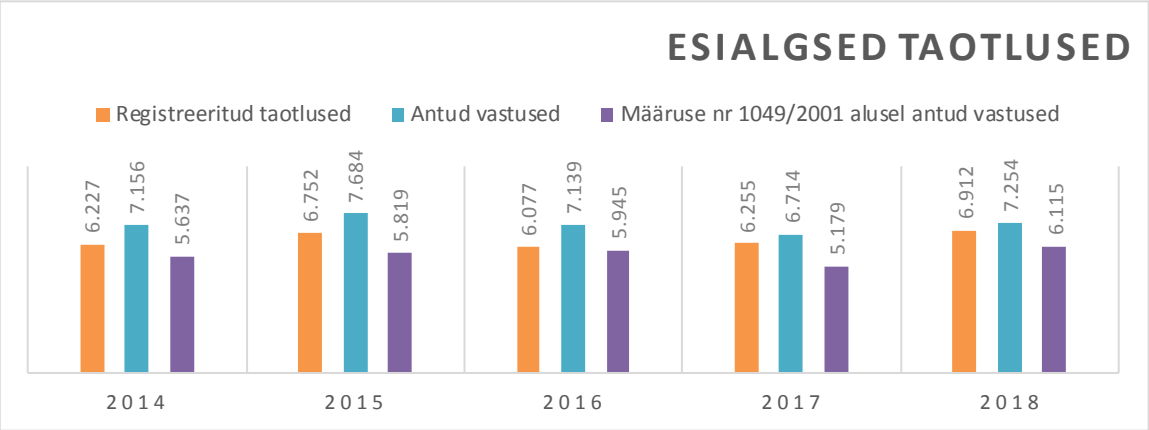
Esialgsetest vastustest 6 117 väljastati määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel (2017. aastal 5 181). See näitab 15,3%-list aastast kasvu.

Tasub meeles pidada, et üks taotlus võib käsitleda mitut dokumenti ja nii võidakse sellele anda mitu erinevat vastust. Teisalt võidakse mõnel juhul mitu taotlust ka liita ja anda neile vaid üks vastus. Andmebaasist saadud saadetud vastuste arv hõlmab kõiki komisjoni vastuseid alates

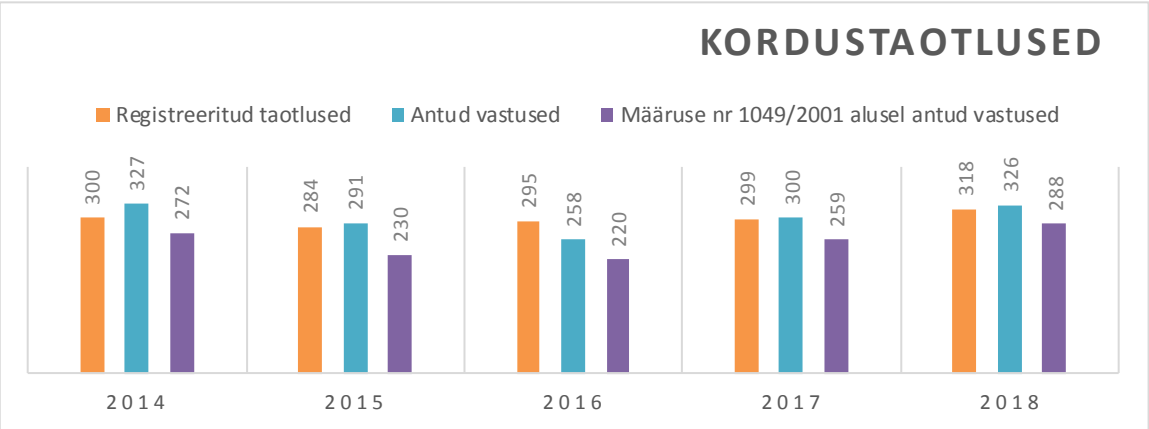
- määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt saadetud vastustest (sh need, mis dokumente ei sisalda) kuni
- muu õigusraamistiku kohaselt (olenevalt taotluse sisust, taotlejast[27] vm) antud vastusteni või isegi
- menetluse lõpetamise teateid, kui taotleja ei suuda esitada küsitud täpsustusi või täita menetlusnõudeid.

[26] 2017. aastal oli esialgseid taotlusi 6255 ja 2014. aastal 6227 (andmed pärinevad eelmistest aastaaruannetest).

[27] Nt liikmesriikide või teiste institutsioonidega lojaalse koostöö tegemise põhimõtte alusel saadetud vastused või Euroopa hea halduse tava eeskirja vms alusel antud vastused.



Kordustaotlusi esialgse täieliku või osalise keeldumise läbivaatamiseks esitati komisjonile **318** ehk peaaegu 4,4% enam kui 2017. aastal. Nende arv on 2016. aastast alates pidevalt kasvanud. Kordustaotlustele määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel antud vastuste arv suurenes märgatavalt, umbes 10% võrra, 259-lt (2017. a) 288-le (2018. a).[28] Nagu alltoodud graafikult näha, on kasv 2014. aastaga võrreldes siiski vaid umbes 5,6%.



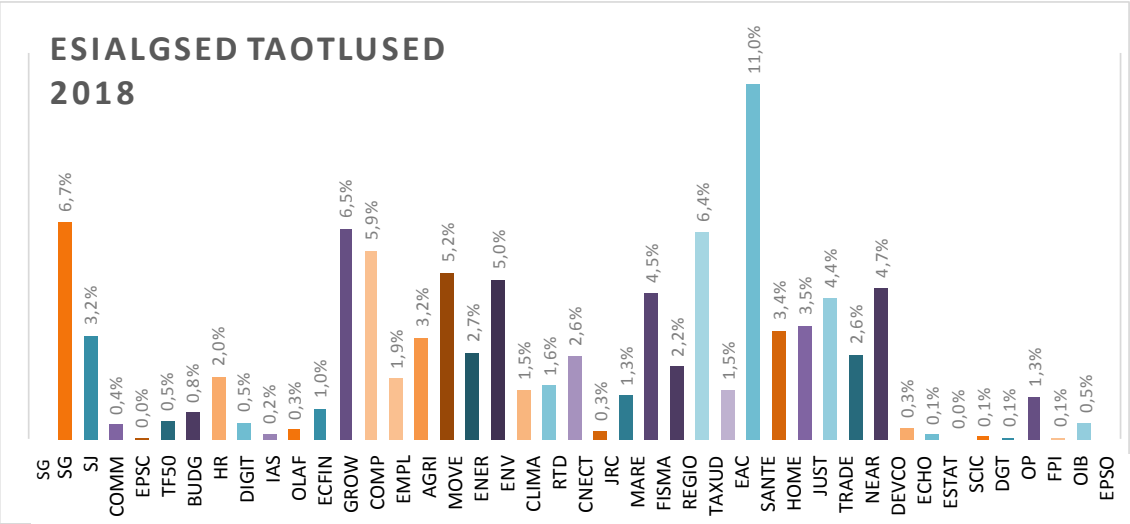
3.2. Taotluste osakaal komisjoni peadirektoraaditi/talituseti (vt lisa tabel 5)

2018. aastal sai kõige rohkem **esialgseid taotlusi** tervise ja toiduohutuse peadirektoraat[29] (11%). Sellele järgnesid peasekretariaat (6,7%)[30] ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat (6,5%)[31].

[28] *Sealsamas.*
[29] Graafikutel SANTE.
[30] Graafikutel SG.
[31] Graafikutel GROW.

5%-st enam esialgseid taotlusi said veel maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (6,4%)[32], konkurentsi peadirektoraat (5,9%)[33] ning liikuvuse ja transpordi peadirektoraat (5,2%)[34].

Euroopa Komisjoni ülejäänud talitustele esitatud taotluste osakaal kõigist esialgsetest taotlustest oli 5% või vähem.

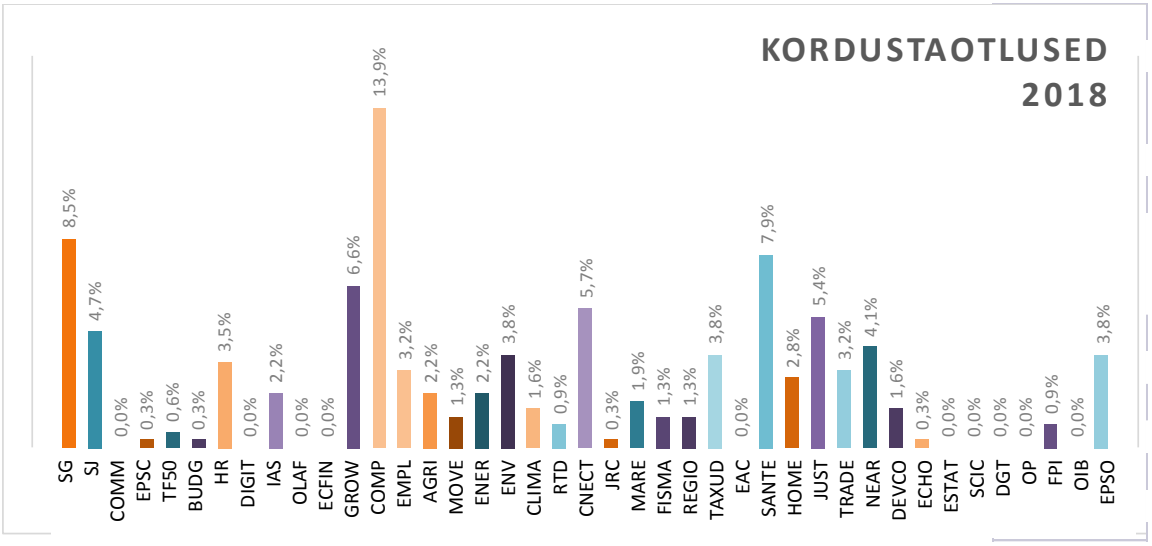


Suurim osa peasekretariaadi saadud **kordustaotlustest** oli seotud esialgsete vastustega konkurentsi peadirektoraadilt (13,8%, 2017. aastal 19,7%). Sellele järgnesid peasekretariaat (peaaegu 8,5%) ning tervise ja toiduohutuse peadirektoraat (peaaegu 7,9%).

Oli veel kolm Euroopa Komisjoni talitust, mille esialgsete vastuste kohta esitati rohkem kui 5% kõikidest kordustaotlustest: siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat[35] ning õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat[36].

Euroopa Komisjoni iga ülejäänud talituse esialgseid vastuseid käsitleti vähem kui 5% kordustaotlustes.

[32] Graafikutel TAXUD.
[33] Graafikutel COMP.
[34] Graafikutel MOVE.
[35] Graafikutel CNECT.
[36] Graafikutel JUST.

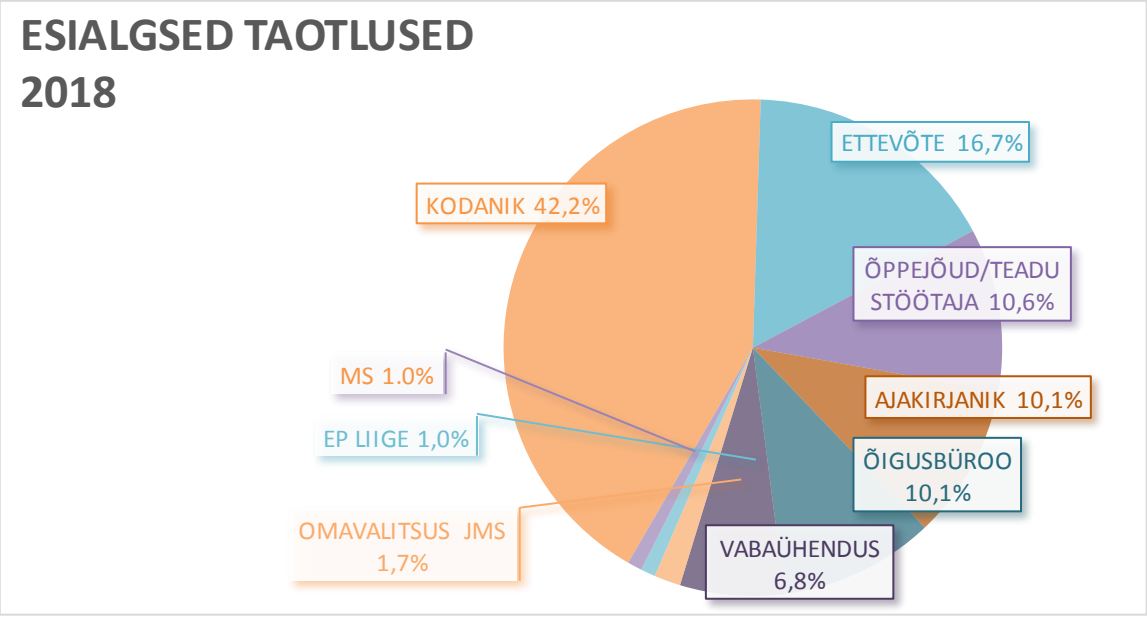


3.3. Taotlejate ühiskondlik-majanduslik liigitus (lisa tabel 6)

Europa veebisaidil oleval taotlusvormil saavad taotlejad märkida oma ühiskondlik-majandusliku kuuluvuse, valides ühe üheksast kategooriast: kodanik, õppejõud/teadustöötaja, jurist, ajakirjanik, vabaühendus, ettevõte, Euroopa Parlamendi liige, kohalik/piirkondlik või liikmesriigi ametiasutus[37]. Statistika eesmärgil hõlmab kodanike kategooria nii taotlejaid, kes märkisid oma kuuluvuseks „kodanik“, kui ka neid, kes ei valinud ühtegi ühiskondlik-majandusliku kuuluvuse kategooriat.

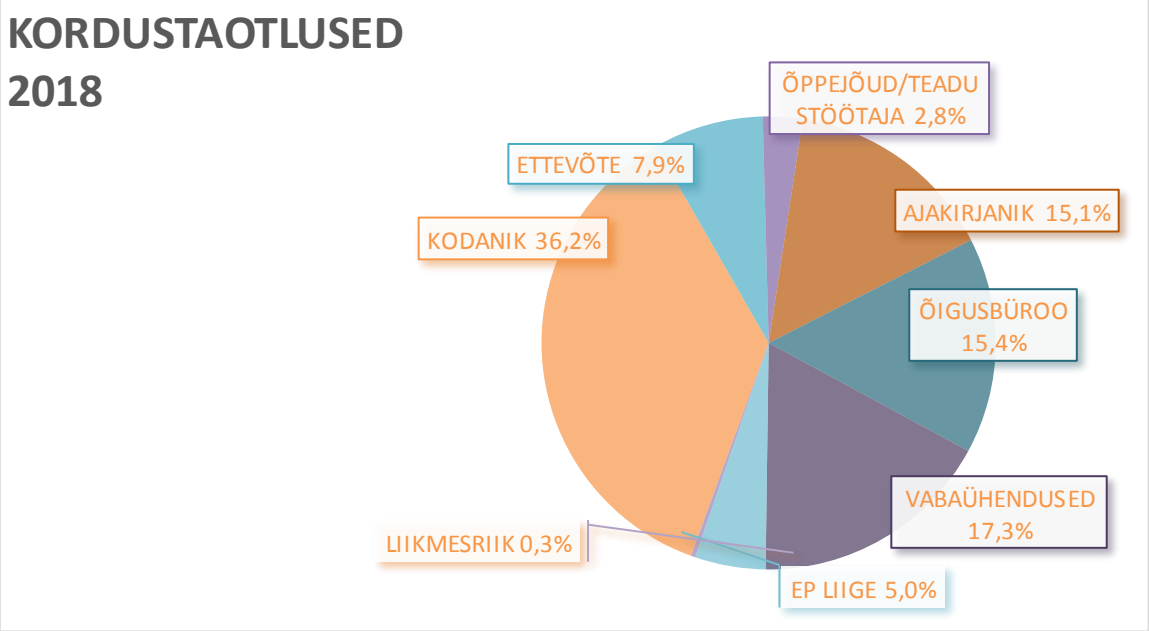
Nagu varasematelgi aastatel esitasid ka 2018. aastal kõige rohkem **esialgseid taotlusi** *kodanikud*. Selle taotlejakategooria alla liigitus umbes 42,2% taotlustest.

Teine enim taotlusi esitanud taotlejakategooria ei olnud enam *õppejõud ja teadustöötajad*, nagu 2017. aastal, vaid *ettevõtted*. Nemad esitasid esialgsetest taotlustest peaaegu 16,7%. Õppejõud ja teadustöötajad taandusid kolmandale kohale (u 10,6%) ning neile järgnesid *õigusbürood* ja *ajakirjanikud* (kumbki u 10,1%).



[37] Viimatinimetatu on uus, 2018. aastal lisatud kategooria, et kajastada asjaolu, et ka liikmesriikide esindajatel on õigus esitada määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt taotlusi dokumentidega tutvumiseks.

Kordustaotlusi esitasid 2018. aastal samuti kõige rohkem *kodanikud* – peaaegu 36,2% (2017. aastal 24,7%). *Vabaühendused* olid teisel kohal, esitades 2018. aastal tervelt 17,3% kordustaotlustest (2017. aastal 13,2%). Kolmandal kohal on *juristid*, kelle arvel on 15,4% kordustaotlustest. Ka *ajakirjanike* esitatud kordustaotluste arv kasvas märgatavalt ja viis nad 2018. aastal 15,1%-ga neljandaks (2017. aastal 7,2%). Neile järgnesid oluliselt väiksema protsendiga *ettevõtted* (7,9%), *Euroopa Parlamendi liikmed* (5%), *kõrgharidus- ja teadusasutused ning mõttekojad* (2,8%) ja *liikmesriigid* (0,3%).



3.4. Taotlejate geograafiline päritolu (lisa tabel 7)

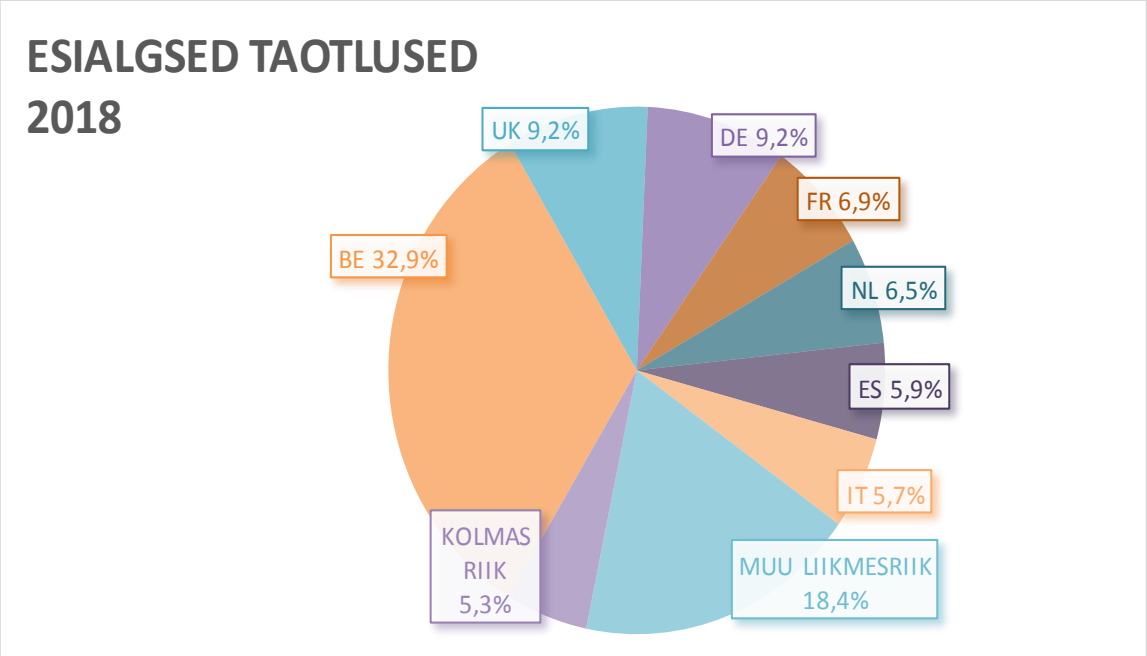
Geograafilise päritolu alusel saadi kõige enam **esialgseid taotlusi** Belgiast, Ühendkuningriigist ja Saksamaalt, kes olid esirinnas ka 2017. aastal. 2018. aastal saadi esialgseid taotlusi neist kolmest riigist umbes 51,3%. Täpsemalt saadi kõige rohkem esialgseid taotlusi Belgias elavatelt/asuvatelt taotlejatelt (u 32,9%, 2017. aastal u 25,7%).

Teisel kohal on Ühendkuningriik 9,2%-ga. Ent Ühendkuningriigist saabunud taotluste arv on märgatavalt vähenenud, sest 2017. aastal oli see näitaja 15,2%.

Kolmandal kohal on Saksamaa, kust pärines 9,2% esialgseid taotlusi (2017. aastal peaaegu 12%).

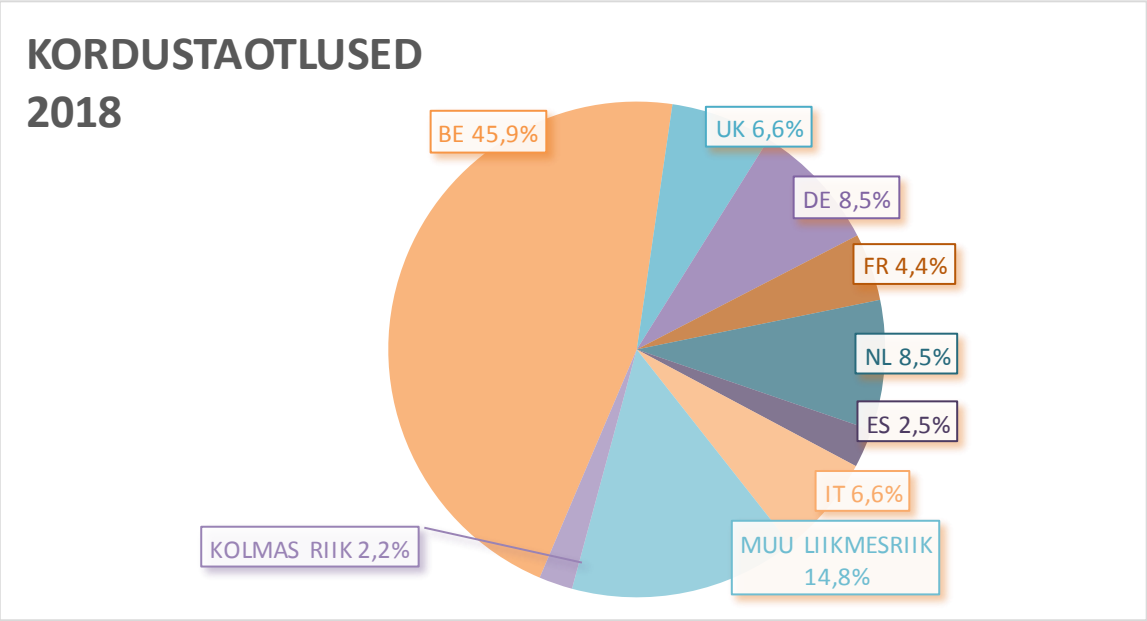
Neljandana tuleb Prantsusmaa (6,9%), kellel on tihedalt kannul Madalmaad (6,5%), Hispaania (peaaegu 5,9%) ja Itaalia (5,7%).

Ülejäänud 21 liikmesriigist pärit taotluste osakaal oli iga riigi puhul alla 3%. Dokumentidega tutvumise õigust kasutasid endiselt ka taotlejad, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on kolmandas riigis. Nende esitatud taotlused moodustasid kõigist esialgsetest taotlustest 5,3% (2017. aastal 5%).



Geograafilise jaotuse järgi esitati ülekaalukalt suurim osa **kordustaotlustest**, nagu varemgi, Belgiast (45,9%, 2017. aastal 30,6%), millele järgnesid Saksamaa ja Madalmaad (mõlemad u 8,5%). Üle 4% tuli veel taotlusi Ühendkuningriigist, Itaaliast (mõlemast 6,6%) ja Prantsusmaalt (4,4%).

Ülejäänud 21 liikmesriigist pärit kordustaotluste osakaal oli iga riigi puhul 2,5% või väiksem. Nende taotlejate taotluste osakaal, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on kolmandas riigis, oli kõigist kordustaotlustest 2,2% (2017. aastal 3,6%).



4. DOKUMENTIDEGA TUTVUMISE ÕIGUSE ERANDITE KOHALDAMINE

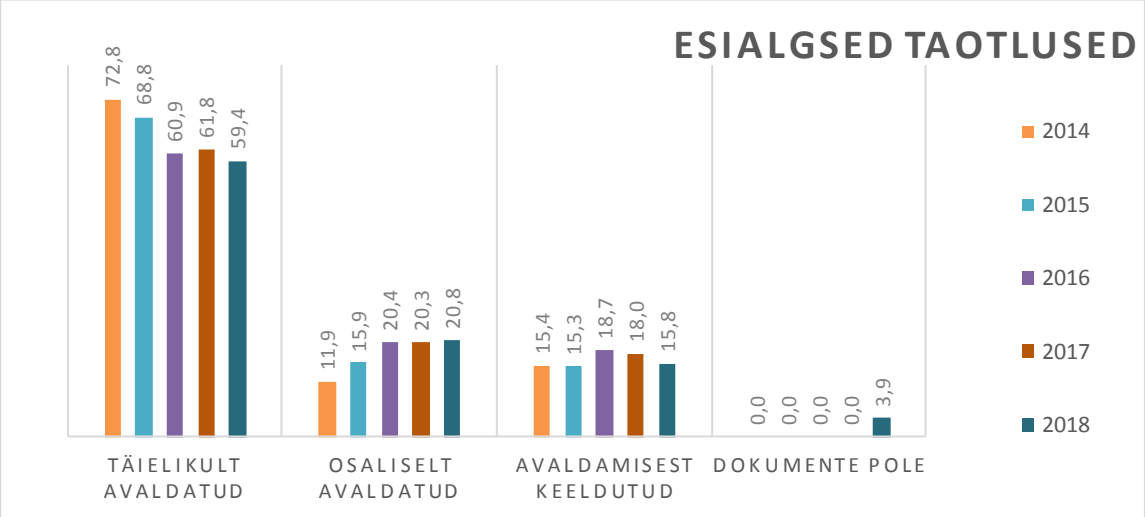
Määrusega (EÜ) nr 1049/2001 antud õigusele dokumentidega tutvuda kohaldatakse mitut erandit, mis on kirjas määruse artiklis 4. Dokumendi osalisest või täielikust avaldamisest keeldumine peab olema põhjendatud vähemalt ühega neist eranditest.

4.1. Juurdepääsu liigid (lisa tabelid 8 ja 9)

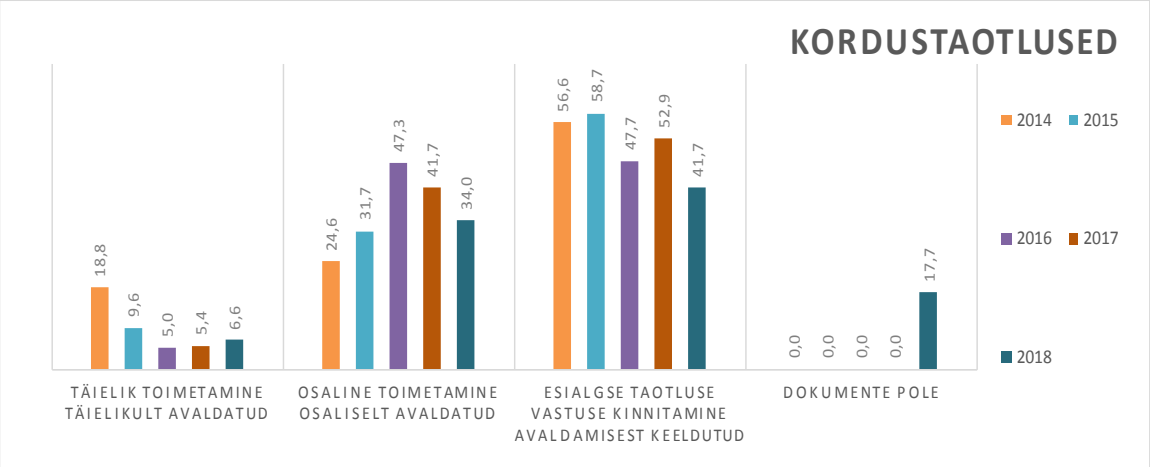
2018. aastal tehti **esialgses taotluses** käsitletud dokumendid osaliselt kättesaadavaks enam kui 80,2%-l juhtudest (seda on 2017. aasta 82%-ga võrreldes veidi vähem).

Ka täielikult positiivsete vastuste osakaal vähenes veidi: 61,8%-lt (2017) 59,4%-le (2018). Osaliselt positiivsete vastuste osakaal siiski kasvas veidi: 20,3%-lt (2017) enam kui 20,8%-le (2018).

Ühtlasi jätkas vähenemist täielike keeldumiste osakaal: 2016. aastal alla 19%, 2017. aastal 18% ja 2018. aastal 15,8%.



2018. aastal jäid vaidlustatud esialgsete taotluste vastustest umbes 41,7% samaks ka pärast **kordustaotlust** (2017. aastal 52,9%). Umbes sama palju (40,6%) esialgsete taotluste vastuseid muudeti kas osaliselt või täielikult (2017. aastal u 47,1%).

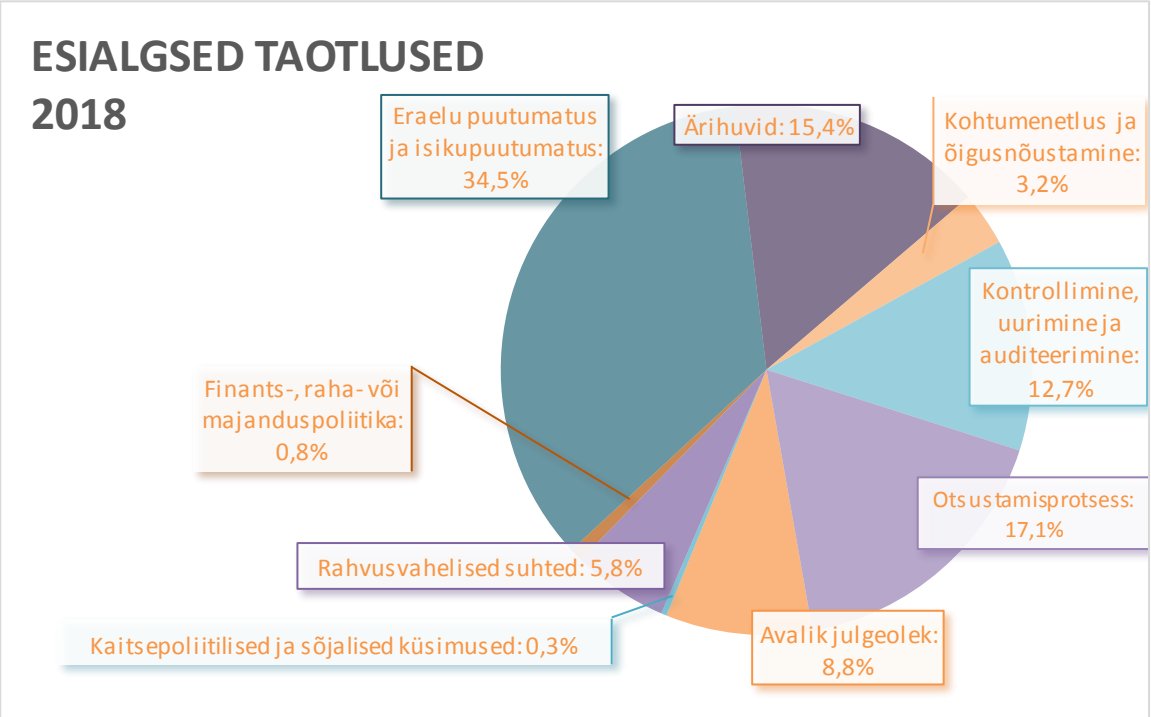


4.2. Dokumentidega tutvumise õiguse erandite kasutamine[38] (lisa tabel 10)

4.2.1. Esialgsed taotlused

2018. aastal oli esialgse taotluse rahuldamisest (täieliku või osalise) keeldumise peamine põhjus endiselt *eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse* kaitse erand[39]. Komisjon toetus sellele 34,5%-l keeldumistest (2017. aastal 31,4%). Nagu varasematelgi aastatel, põhjustas suure osa selliseid keeldumisi kohaldatavatest isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenev vajadus redigeerida dokumentides sisalduvad madalamate astmete töötajate või kolmandate isikute esindajate nimesid.

[38] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 alusel.
[39] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b.



Sageduselt teisel kohal oli *ärihuvide* kaitse erand[40]. Sellele toetus komisjon 15,4%-l osalise või täieliku keeldumise juhtudest.[41]

Kolmandal kohal oli 15,1%-ga *käimasoleva otsustamisprotsessi* kaitsmise erand[42].[43]

Komisjon kasutas ka *kontrollimiste, uurimise ja audiitorkontrolli* otstarbe kaitsmise erandit[44], kuigi vähema kui 12,7% (osalise või täieliku) keeldumiste korral (2017. aastal peaaegu 17,7%). Selle erandi kasutamine väheneb aeglaselt aga pidevalt.

Ent *avaliku julgeoleku* kaitse erandit[45] kasutati palju rohkem (2017. aastal 5,4% ja 8,8% 2018. aastal).

Rahvusvaheliste suhete kaitse erandit[46] kasutati peaaegu 5,8%-l keeldumisjuhtudest. Seda on eelmiste aastatega võrreldes rohkem (2017. aastal 4% ja 2016. aastal 3,4%).

Määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud ülejäänud erandeid kasutas komisjon esialgsetes taotlustes soovitud dokumentide avaldamisest kas osaliselt või täielikult keeldumisel igat alla 4%.

4.2.2. Kordustaotlused

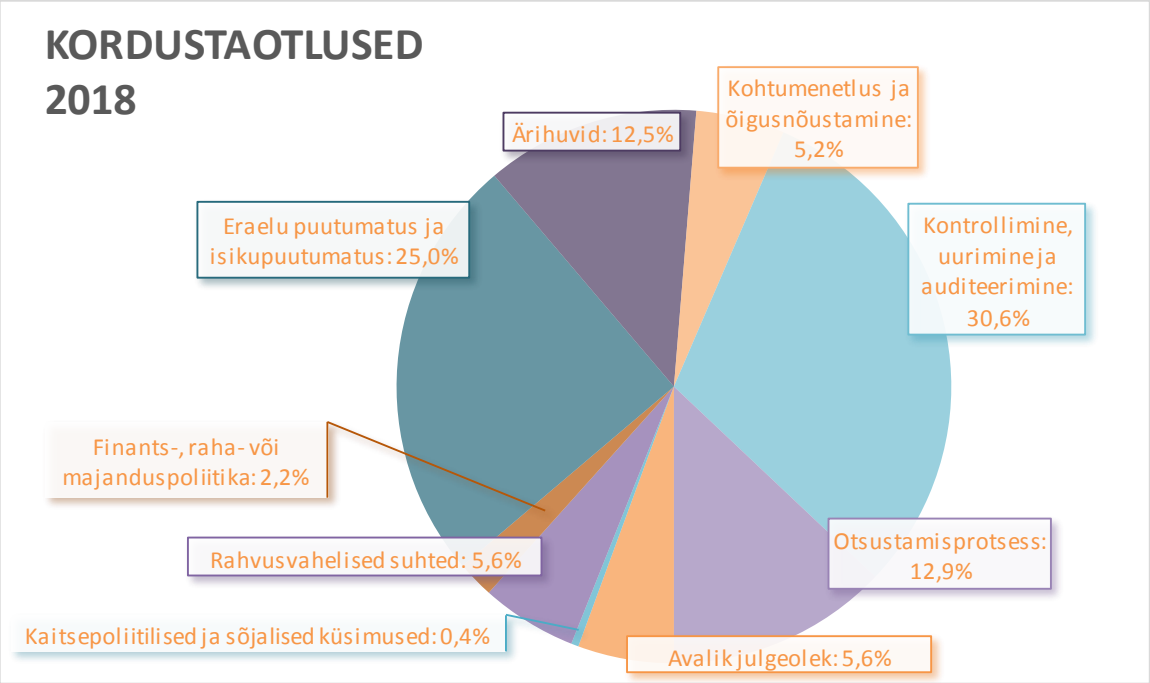
Kordustaotluste puhul kasutati dokumendi avaldamisest (täieliku või osalise) keeldumise põhjusena kõige sagedamini *kontrollimiste, uurimise ja audiitorkontrolli* otstarbe kaitset (30,6% 2018. aastal, 2017. aastal peaaegu 35%).

[40] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimeses taandes.
[41] 2017. aastal 16.8%.
[42] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses taandes.
[43] 2017. aastal 16.3 %.
[44] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes.
[45] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 esimeses taandes.
[46] See erand on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 kolmandas taandes.

Teisel kohal oli *eraelu puutumatust ja isikupuutumatust* kaitsev erand (25%, võrreldes peaaegu 26,1%-ga 2017. aastal). Kolmandale kohale jäänud erandit, millega kaitstakse *ärihuve*, kohaldati harvem (12,5% 2018. aastal, 2017. aastal 13,2%). Selle kasutamine on 2016. aastast alates pidevalt vähenenud (2016. aastal 15,9%).

Komisjoni *otsustamisprotsessi* kaitsmise erand jäi 12,9%-ga neljandale kohale (sellest peaaegu 10,8% oli tingitud käimasoleva otsustamisprotsessi kaitsmisest). On näha, et selle erandi kasutamine väheneb pidevalt: 2017. aastal kasutati seda 12,2% ja 2016. aastal 20,2%.

Rahvusvahelisi suhteid ja *avalikku julgeolekut* kaitsvate erandite kasutamine jäi viiendaks (mõlemad 5,6%).



5. EUROOPA OMBUDSMANILE ESITATUD KAEBUSED

2018. aastal lõpetas Euroopa Ombudsman dokumentidega tutvumise taotlustega seoses komisjoni peale esitatud 29 kaebuse uurimise.[47] Enamikul juhtudest (22) haldusomavoli ei leitud.[48] Kahel eelnenud aastal lõpetas ombudsman vähema arvu kaebuste uurimise (2017. aastal 25 ja 2016. aastal 21), aga mõlemal aastal lisas ta kuuel juhul lisa- või kriitilise märkuse.[49]

2018. aastal algatas ombudsman 29 uut uurimist, kus kaebuse pea- või kõrvalteema oli juurdepääs dokumentidele (2017. aastal 25 ja 2016. aastal 12).

Statistika kinnitab alates 2017. aastast täheldatud uute kaebuste arvu suurt kasvu [50] ja seda, kui tähtsaks Euroopa Ombudsman seda tegevusvaldkonda peab.

Olulisust näitab ka see, et Euroopa Ombudsman võttis 2018. aasta veebruaris kasutusele dokumentidele juurdepääsu kaebuste kiirmenetluse. Selle kohaselt võttis ombudsman endale kohustuse langetada uurimise alustamise või mittealustamise otsus viie tööpäeva jooksul ning otsus dokumentidele juurdepääsuga seotud kaebuste uurimise tulemuste kohta 40 tööpäeva jooksul pärast kaebuse saamist.[51]

6. KOHTULIK KONTROLL

Euroopa Kohtu eri üksused on 2018. aastal eri kohtumenetluste käigus edasi arendanud niigi juba märkimisväärset ELi institutsioonide dokumentidele juurdepääsuga seotud kohtupraktikat. Komisjon arvestab sellega oma edasises määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohases tegevuses.

6.1. Euroopa Kohus

Euroopa Kohus tegi 2018. aastal määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase dokumentidele juurdepääsu ja komisjoniga seotud edasikaebuste kohta vaid ühe olulise otsuse. 2017. aastal oli neid kaheksa.

See tehti kohtuasjas ClientEarth *vs*. komisjon[52]. Otsus on tähtis selle poolest, et täpsustab mõiste „õigusloomega seotud dokumendid“ ulatust, mis nõuab kõrgemat avatuse taset.

Mööndes, et Euroopa Komisjonil on vaja kaalutlusruumi, et otsustada, milliseid poliitilisi valikuid teha ja ettepanekuid esitada, leidis Euroopa Kohus, et mõju hindamisel koostatud dokumendid on samuti õigusloomega seotud dokumendid. Seega jõudis kohus otsusele, et selliseid dokumente ei saa kaitsta määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud erandiga, eriti veel siis, kui neis on keskkonnaga seotud teavet.[53]

---

[47] Statistika hõlmab Euroopa Ombudsmani uuritud juhtumeid seoses kõigi Euroopa Komisjoni talitustega peale Euroopa Pettustevastase Ameti.

[48] Neli märkustega juhtumit: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI ja 7/2016/PL. 21 juhtumi uurimine lõpetati märkusteta ja edasiste meetmeteta.

[49] Vt komisjoni aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta 2017. aastal, lk 11, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf (edaspidi „2017. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta“).

[50] 2017. aastal algatati 25 uut uurimist, aga 2016. aastal vaid 12. Vt 2017. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta (vt eespool), lk 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

[52] 4. septembri 2018. aasta otsus kohtuasjas C-57/16 P, EU:C:2018:660 (edaspidi „ClientEarthi otsus“).

[53] Sealsamas, põhjendus 101.

Euroopa Kohus rõhutas veel, et pelgalt dokumentide esialgne laad ei saa iseenesest õigustada määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu kohaldamist, ilma individuaalse ja konkreetse analüüsita.[54]

6.2. Üldkohus

Üldkohus tegi 2018. aastal määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase dokumentidele juurdepääsu ja Euroopa Komisjoniga seoses 27 otsust. Komisjon oli menetluse osapool 26 juhul ja ühel juhul menetlusse astuja. Enamikul juhtudest oli kohus komisjoni seisukohaga nõus.

Eelnimetatud 27 juhtumist vaid kuuel tühistas kohus vaidlustatud otsuse (osaliselt)[55] ja ühel neist juhtudest oli otsuse tegija parlament, mitte komisjon.

Peale selle oli viiest kohtuotsusest, millega tühistati Euroopa Komisjoni otsus (osaliselt), vaid neli sellised, mis olid seotud (osalise) dokumentide avaldamisest keeldumisega. Viiendas, (osalise) tühistamise otsuses käsitleti komisjoni nõusolekut avalikustada teatud dokumendid, mis on Üldkohtu arvates kaitstud teise õigusraamistiku kohaselt.

19 juhul lükkas kohus Euroopa Komisjoni otsuse edasikaebuse kas osaliselt või täielikult tagasi.

Kolmel juhul otsustas Üldkohus, et asja pole vaja arutada, ja ühel juhul[56] peeti tühistamishagi lubamatuks. Veel ühel juhul oli tegemist määrusega kohtuasja registrist kustutamise kohta.

Selles 2018. aastal loodud kohtupraktikas täpsustas Üldkohus eri küsimusi alates määruse (EÜ) nr 1049/2001 rakendamisega seotud menetluslikest aspektidest kuni sisulisemate teemadeni.

6.2.1. Menetluseeskirjade täpsustamine

Menetluseeskirjadega seoses kordas Üldkohus oma järeldust, et esialgse taotluse vastuse kohta määruse artikli 7 lõike 1 mõistes põhimõtteliselt ei saa hagi esitada, välja arvatud erandjuhtudel: kui selle on kehtetuks muutnud mõni puudujääk, nagu taotleja *edasikaebamisvõimalusest* teavitamata jätmine või selle nimetamine komisjoni lõplikuks seisukohaks.[57]

Taotleja huvisid mõjutada võivad õiguslikud tagajärjed saavad olla ainult kordustaotluse vastusel ja sellepärast saab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 kohase tühistamishagi esitada ainult kordustaotluse vastuse peale.[58]

---

[54] Sealsamas, põhjendus 111.

[55] 5. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas Falcon Technologies International LLC *vs*. Euroopa Komisjon, T-875/16, EU:T:2018:877; 3. mai 2018. aasta otsus kohtuasjas Malta Vabariik *vs*. Euroopa Komisjon, T-653/16, EU:T:2018:241; 27. novembri 2018. aasta otsus kohtuasjas VG, MS-i üldõigusjärglane *vs*. Euroopa Komisjon; liidetud kohtuasjad T-314/16 ja T-435/16, EU:T:2018:841; 22. märtsi 2018. aasta otsus kohtuasjas De Capitani *vs*. Euroopa Komisjon, T-540/15, EU:T:2018:167; 4. oktoobri 2018. aasta otsus kohtuasjas Daimler AG *vs*. Euroopa Komisjon, T-128/14, EU:T:2018:643; 7. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] 15. mai 2018. aasta määrus kohtuasjas *Commune de Fessenheim jt* vs. *Euroopa Komisjon*, T-726/17, EU:T:2018:291.

[57] Vt 11. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas Arca Capital Bohemia a.s. *vs*. Komisjon, T-441/17, EU:T:2018:899, põhjendused 18–20.

[58] Vt 9. oktoobri 2018. aasta otsus kohtuasjas *Pint* vs. *Euroopa Komisjon*, T-634/17, EU:T:2018:662, põhjendus 17.

Kui kordustaotluse vastuses on jäetud taotleja edasikaebamisvõimalustest teavitamata, ei tähenda see oluliste menetlusnõuete rikkumist, mille alusel võiks vastuse tühistada, aga seda ainult siis, kui see ei mõjuta taotleja õiguslikku olukorda. See on nii, kui taotleja suudab õiguskaitsevahendid ise kindlaks teha ja esitada kordustaotluse vastuse tühistamise hagi vaatamata sellele, et vastuses selleks vajalikku teavet ei olnud.[59] Peale selle võib institutsioon igal hetkel, sealhulgas esimest korda kordustaotluse läbivaatamise etapis, teha kindlaks uusi dokumente, mis võivad taotlusega seotud olla.[60]

Kuigi institutsiooni ei saa õiguslikult kritiseerida selle eest, et ta avaldas dokumendi väidetavalt ebatäpse taotluse alusel ega palunud taotlejal taotlust täpsustada, ei saa institutsioon keelduda ebatäpse taotluse rahuldamisest enne taotlejalt täpsustusi palumata.[61]

Peale selle rõhutas Üldkohus, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklites 7 ja 8 sätestatud *ajapiirangud* on ette nähtud vaid selleks, et dokumentide kättesaadavaks tegemise taotlustega tegeletaks kiiresti.[62]

Seetõttu kordas Üldkohus, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklites 7 ja 8 sätestatud ajapiirangu ületamine ei kaota institutsiooni õigust vastust esitada ega ole piisav alus vastuse tühistamiseks.[63]

Selline järeldus ei mõjuta aga kuidagi seda, et tühistamishagi esitamise ajapiirang on kohustuslik ja selle ületamise korral hagi vastu ei võeta.[64]

Samuti kordas Üldkohus seda, et kui institutsioon väidab, et *dokumente ei ole olemas*, eeldatakse, et see väide on seadusega kooskõlas.[65] Peale selle tuleb institutsiooni otsuse õiguspärasust hinnata otsuse vastuvõtmise ajal eksisteerinud asjaolusid ja õigusakte arvestades[66], mistõttu ei saa kohtumenetluse ajal enam uusi õiguspärasusega seotud argumente esitada[67].

Seoses institutsioonilt nõutavate *põhjendustega* kinnitas Üldkohus, et nendeks võivad olla avaldamisest keeldutud dokumentide laadi ja sisu, koostamise tagamaade ja keeldumise põhjuste kirjeldus.[68]

Vastuse põhjenduste otstarve on selgelt ja üheselt avaldada institutsiooni arutluskäik, millest taotleja mõistab otsuse tegemise põhjuseid ja mille alusel saab pädev kohus otsuse läbi vaadata.[69]

---

[59] Vt 5. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* vs. *Euroopa Komisjon*, T-611/15, EU:T:2018:63, põhjendused 47–50.
[60] Vt otsus kohtuasjas Malta Vabariik *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 84.
[61] Sealsamas, põhjendus 82.
[62] Sealsamas, põhjendus 85.
[63] Sealsamas, põhjendus 86; 11. juuli 2018. aasta otsus kohtuasjas Rogesa *vs*. Euroopa Komisjon, T-643/17, EU:T:2018:423, põhjendused 43 ja 48.
[64] Vt määrus kohtuasjas Commune de Fessenheim jt *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendused 30–31.
[65] Vt 23. aprilli 2018. aasta otsus kohtuasjas *Verein Deutsche Sprache eV* vs. *Euroopa Komisjon*, T-468/16, EU:T:2018:207, põhjendus 35.
[66] Vt otsus kohtuasjas Rogesa *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 91; 5. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas *Sumner* vs. *Euroopa Komisjon*, T-152/17, EU:T:2018:875, põhjendus 42.
[67] Vt 27. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon, T-307/16, põhjendused 133 ja 140.
[68] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 89.
[69] Vt otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 80.

Seega on põhjendused piisavad siis, kui taotleja mõistab ja saab kontrollida esiteks, kas taotletud dokument kuulub tõesti viidatud erandiga hõlmatud valdkonda ja teiseks, kas selle erandiga seotud kaitse on tegelikult vajalik.[70]

Niisiis ei ole komisjonil kohustust konkreetselt selgitada otsuse põhjuste kõiki nüansse[71] ega kõiki asjaomaseid asjaolusid ja õigusküsimusi[72] ning põhjendused võib anda dokumendi liikide kaupa.[73]

Peale selle võib mõnel juhul piisata, kui taotlejale saadetud vastuses on viidatud eelmises saadetud vastuses esitatud põhjendustele.[74]

Osalise juurdepääsu hindamise kohta kordas Üldkohus, et selles tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. Seega peab komisjon dokumendi osaliselt avaldama siis, kui kaitset vajavat osa saab kaitsta ka dokumendi toimetamisega (tundlike osade väljajätmisega).[75]

Institutsioon ise ei või otsustada, mis on taotlejale oluline või ebaoluline.[76] Seetõttu peab komisjon avaldama puhtkirjelduslikud osad dokumentidest, kui need ei sisalda mingeid õiguslikke ega strateegilisi seisukohti, mis jäävad erandite kohaldamisalasse.[77] Sellegipoolest ei ole osaline avaldamine nõutav siis, kui see tähendaks peaaegu kogu sisu väljatoimetamist.[78]

Dokumentide *päritoluriigiga konsulteerimisega* seoses tuletas Üldkohus meelde, et seda ei ole vaja teha, kui on ilmselge, et saab kasutada erandit.[79] Ent konsulteerimise korral piisab liikmesriigi vastuväidete esmasest hindamisest, põhjalikku kontrolli ei ole teha vaja.[80]

Ent liikmesriikidel ei ole üldist tingimusteta veto seadmise õigust, vaid esitada tuleb määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 kohased põhjendused.[81]

Sellega seoses tuleb meeles pidada, et erinevalt teistest kolmandatest isikutest võib liikmesriik kasutada institutsiooni otsustamisprotsessi kaitse erandit selleks, et taotleda institutsioonilt oma dokumendi avaldamisest keeldumist.[82] Peale selle võib dokumendi

[70] Vt 8. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* vs. *Euroopa Komisjon*, T-74/16, EU:T:2018:75, põhjendus 77.
[71] Vt otsus kohtuasjas Falcon Technologies International LLC *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 69.
[72] Vt otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 80.
[73] Vt otsus kohtuasjas Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 78.
[74] Vt otsus kohtuasjas Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 37–38.
[75] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 110–111.
[76] Vt otsus kohtuasjas Falcon Technologies International LLC *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 102.
[77] Vt 7. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon, T-851/16, EU:T:2018:69, põhjendus 120.
[78] Otsus kohtuasjas Falcon Technologies International LLC *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 104.
[79] 19. septembri 2018. aasta otsus kohtuasjas Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) *vs*. Euroopa Komisjon, T-39/17, EU:T:2018:560, põhjendus 110.
[80] 8. veebruari 2018. aasta otsus kohtuasjas *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* vs. *Euroopa Komisjon*, T-74/16, EU:T:2018:75, põhjendused 66–67.
[81] 21. novembri 2018. aasta otsus kohtuasjas *Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Euroopa (PAN Europe)* vs. *Euroopa Komisjon*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, põhjendused 40 ja 41.
[82] Vt otsus kohtuasjas *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* vs. *Euroopa Komisjon* (vt eespool), põhjendused 36–38 ja 40–42.

koostanud liikmesriik esitada vastuväite ka siis, kui ei ole juba enne sellesisulist ametlikku nõuet esitanud.[83]

Eeltoodut arvestades peab komisjoni otsuses olema mitte ainult väide, et liikmesriik ei olnud küsitud dokumendi avaldamisega nõus, vaid ka liikmesriigi esitatud põhjendused, milles peab olema näidatud, et kohaldub üks määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 nimetatud eranditest.[84]

Samuti tuleb meeles pidada, et ELi toimimise lepingu artiklis 263 sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamise õiguse alusel võib liikmesriik alati vaidlustada institutsiooni otsuse õiguspärasuse.[85]

[83] Sealsamas, põhjendus 33.
[84] Sealsamas, põhjendus 56.
[85] 3. mai 2018. aasta otsus kohtuasjas *Malta Vabariik* vs. *Euroopa Komisjon*, T-653/16, EU:T:2018:241, põhjendused 41–42.

Ent liikmesriik ei saa dokumentide kättesaadavaks tegemise otsuse vaidlustamisel toetuda menetlusvigadele, mida institutsioon on esialgse või kordustaotluse menetlemisel teinud (see hõlmab ka ajapiirangu ületamist, mis on kehtestatud vaid taotleja kasuks).[86]

Samuti kinnitas Üldkohus, et liikmesriigi koostatud dokumendi avaldamise otsuse õiguspärasust mõjutab ka institutsiooni kohustus teha avaldamise küsimuses liikmesriigiga *koostööd* ja selle kohustuse eiramine.[87]

Euroopa Kohus ei saa anda pärast Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 kohast õiguspärasuskontrolli välja käskivat või keelavat määrust. Niisiis ei ole kohtul õigust sundida institutsiooni nõutud dokumente avaldama.[88]

Veel kinnitas Üldkohus varasemat kohtupraktikat, millekohaselt ei ole enam vaja menetleda keeldumisotsuse tühistamise hagi, kui institutsioon teeb vaidlustatud otsust ametlikult tühistamata lubava otsuse ja soovitud dokumendid avaldab, rahuldades nii taotleja nõude täielikult.[89]

6.2.2. Materiaalõiguse normide täpsustamine

2018. aastal käsitles Üldkohus ka mitut määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud materiaalõiguse normi.

Rahvusvaheliste suhete kaitse erandiga[90] seoses möönis Üldkohus mitmes kohtuasjas institutsiooni laia hindamisruumi.[91]

Selline suur hindamisruum on tingitud kaitstavate huvide eriti suurest tundlikkusest ja olulisusest ning institutsiooni vajadusest olla otsuse tegemisel väga hoolikas, kuna küsimus on keeruline ja tundlik.[92]

Üldkohtu arvates on selline institutsioonile antud lai hindamisruum kooskõlas määruse artiklis 4 sätestatud erandite kitsa tõlgendamise põhimõttega.[93]

---

[86] Sealsamas, põhjendused 87 ja 88.
[87] Sealsamas, põhjendus 100.
[88] 9. oktoobri 2018. aasta otsus kohtuasjas *Sárossy* vs. *Euroopa Komisjon*, T-633/17, EU:T:2018:663, põhjendused 19–20. Vt ka otsus kohtuasjas Pint *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 19.
[89] 19. juuli 2018. aasta määrus kohtuasjas *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* vs. *Euroopa Komisjon*, T-750/17, EU:T:2018:506, põhjendused 15–17.
[90] Sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmandas taandes.
[91] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 40–41. Vt ka 11. juuli 2018. otsus kohtuasjas, ClientEarth *vs*. Komisjon, T-644/16, EU:T:2018:429, põhjendused 23–24 (edasi kaevatud); otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 77.
[92] Vt otsus kohtuasjas ClientEarth *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 23, ja kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 79.
[93] Sealsamas, põhjendus 25.

Üldkohus järeldas, et rahvusvaheliste suhete kaitse erandiga seotud keeldumisotsuse õiguslikkuse kohtulik läbivaatamine piirdub seetõttu vaid kontrollimisega, kas on järgitud menetluseeskirju, esitatud põhjendused, asjaolud peavad paika, hindamises ei ole ühtegi ilmselget viga ja võimu ei ole väärkasutatud.[94]

Samuti rõhutas Üldkohus rahvusvaheliste suhete kaitsmise erandi kohustuslikkust, mida erinevalt teistest määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 sätestatud eranditest ei saa tühistada ükski olulisem avalik huvi.[95]

Eraelu ja isikupuutumatuse kaitse erandiga[96] seoses tuletas Üldkohus meelde, et eraelu puutumatus hõlmab isikuandmeid töökeskkonnas.[97] Niisiis on ELi institutsiooni töötajate isikuandmed selle erandiga ametniku arupärimisõigusest olenemata põhimõtteliselt kaitstud.[98]

Üldkohus rõhutas, et sellist õigust ei tohi kunagi kasutada määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase dokumentidega tutvumise võimalustega seoses.[99] Veel kinnitas Üldkohus, et isiku maine ja au kaitse õigus on eraelu puutumatuse õiguse lahutamatu osa.[100]

Nii avalik-õigusliku kui ka eraõigusliku juriidilise isiku maine on *ärihuvide* kaitse erandi[101] alusel samuti mõneti kaitstud. Selle erandiga seoses otsustas Üldkohus, et avaliku huviga seotud ülesande saanud eraettevõttel võib olla õigus kaitsta äritegevuses oma mainet, sest majandusosalise maine on turul majandustegevuse tegemiseks hädavajalik.[102]

Samuti kordas Üldkohus, et riigi omandis ettevõtet võib pidada määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese lõigu mõistes ärihuvisid omavaks.[103]

Peale selle otsustas Üldkohus, et ärihuvidena võib kaitsta ka tundlikku äriteavet, mida ettevõtted on Euroopa Komisjonile esitanud (nt äristrateegiaga seotud andmed, mida on vaja esitada õigusraamistiku nõuete täitmiseks).[104]

Pealegi võib selliseid huvisid (nagu ka eraelu ja isikupuutumatust) kaitsta kauem kui 30 aastat, mis on sätestatud teiste määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud avalikustamiserandite kasutamisele.[105]

---

[94] *Sealsamas.*
[95] Sealsamas, põhjendus 98.
[96] Sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b.
[97] Vt otsus kohtuasjas Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 38, ja kohtuasjas VG, MS-i üldõigusjärglane *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 64.
[98] Sealsamas, põhjendused 43 ja 44.
[99] Sealsamas, põhjendus 46.
[100] Sealsamas, põhjendus 100. Üldkohus tegi määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud eraelu ja isikupuutumatuse kaitse erandiga seoses veel ühe huvitava otsuse, nimelt 25. septembril 2018. aastal kohtuasjas *Maria Psara jt* vs. *Euroopa Parlament*, T-639/15–T-666/15 ja T-94/16, EU:T:2018:602. Siinses aruandes, milles käsitletakse komisjoni tegevust määruse rakendamisel, seda kohtuotsust ei vaadelda, sest komisjon ei olnud selle menetluse osapool ega menetlusse astuja.
[101] Sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimeses taandes.
[102] Vt otsus kohtuasjas Falcon Technologies International LLC *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 51 ja 53.
[103] Vt otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 108.
[104] Vt 12. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas Deutsche Umwelthilfe eV *vs*. Euroopa Komisjon, T-498/14, EU:T:2018:913, põhjendus 133.
[105] Vt otsus kohtuasjas Rogesa *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 90.

Kohtumenetluse erandi kohta kordas Üldkohus, et seda võib kasutada ka nende dokumentide puhul, mida ei ole koostatud konkreetselt just käimasoleva kohtumenetlusega seoses.[106]

Veel rõhutas Üldkohus, et *õigusnõustamise* erandit võib kohaldada komisjoni õigustalituse organisatsioonisisestele esialgsetele seisukohtadele, mis on koostatud komisjoni ja liikmesriigi või kolmanda riigi esindajate poliitilise dialoogi jaoks.[107]

Seda eriti siis, kui esialgne seisukoht koostatakse kiirkorras ja poliitiliselt väga tundliku teema kohta. Sellisel juhul võib ette näha, et avalikustamine õõnestaks institutsiooni huvi küsida ja saada talitustelt oma lõpliku seisukoha kujundamiseks vajalikku ausat, objektiivset ja kõikehõlmavat nõu.[108]

Uurimise otstarbe kaitse erandiga[109] seoses tuletas Üldkohus meelde, et uurimine on liidu õiguses eraldiseisev mõiste. Sellepärast tuleb selle tõlgendamisel arvestada muu hulgas selle tavapärase tähendusega ja konkreetse kontekstiga.[110]

Niisiis tuleb uurimiseks pidada Euroopa Komisjoni ametlikku korrapärast menetlust, mille eesmärk on koguda ja analüüsida teavet, et võtta aluslepingutes sätestatud funktsioonide täitmiseks vajalikke seisukohti.

Selle eesmärk ei pruugi alati olla rikkumise avastamine või uurimine. Uurimine võib olla ka komisjoni tegevus selle nimel, et selgitada välja asjaolud, mille alusel konkreetset olukorda hinnata.[111]

[106] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendused 69–72.
[107] Sealsamas, põhjendused 87–88.
[108] *Sealsamas.*
[109] Sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes.
[110] Vt otsus kohtuasjas Daimler AG *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 130.
[111] Sealsamas, põhjendused 131-132.

Veel otsustas Üldkohus, et erand võib *EU Piloti menetluse* üldist konfidentsiaalsust eeldades olla selle puhul kohane, olgugi, et menetlus pärast eelotsusetaotlust ajutiselt (kauaks) peatatakse.[112]

Riigiabi toimikute erandiga seoses kinnitas Üldkohus, et toimikus olevad dokumendid eeldatakse olevat konfidentsiaalsed, ja täpsustas, et see eeldus käib nii isikute kui ka valdkonna uurimise kohta.[113] See, et dokumendid ise konfidentsiaalsusmärget ei kanna, ei ole tähtis.[114]

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 kohase *rikkumismenetlusega* seoses kordas Üldkohus dokumentidega tutvumise süsteemiga seotud eriseisukohta, mida Euroopa Kohus on juba tunnistanud.[115]

Niisiis tuletas Üldkohus meelde, et rikkumismenetluse iseloom välistab läbipaistvuse ja seda ka nii tundlike teemade puhul nagu keskkond.[116]

Seega kinnitas Üldkohus rikkumistoimikutega seotud üldist konfidentsiaalsuse eeldust[117], olenemata sellest, kas kohaldatakse ka mõnd konkreetsemat õigusnormi, mis on kitsam kui määrusega (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud õigusraamistik.[118] Selline üldine eeldus vabastab institutsiooni igasugusest avalikustamiskohustusest.[119]

Kartellidega seotud uurimise[120] kohta kinnitas Üldkohus, et kehtib varasemas kohtupraktikas sätestatud üldine konfidentsiaalsuse eeldus, olenemata sellest, kui mitme dokumendiga tutvuda tahetakse (olgu või üheainsaga).[121]

Üldkohus rõhutas, et tähtis on kvalitatiivne kriteerium (st kas dokumendid on seotud ühe ja sama menetlusega), mitte kvantitatiivne kriteerium (st mitu dokumenti (palju või vähe) on dokumentidega tutvumise taotluse esemeks).[122]

---

[112] Vt otsus kohtuasjas Pint *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 38, ja kohtuasjas *Sárossy* vs. *Euroopa Komisjon* (vt eespool), põhjendus 41.
[113] Vt otsus kohtuasjas Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendused 64 ja 91.
[114] Sealsamas, põhjendus 106.
[115] 5. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas *Liam Campbell* vs. *Euroopa Komisjon*, T-312/17, EU:T:2018:876, põhjendus 32.
[116] Sealsamas.
[117] Sealsamas, põhjendus 29.
[118] Sealsamas, põhjendus 33.
[119] Sealsamas, põhjendus 49.
[120] Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 alusel.
[121] Vt otsus kohtuasjas Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 71.
[122] Sealsamas, põhjendused 72–73.

Seetõttu kohaldub üldine konfidentsiaalsuse eeldus ka toimiku sisukorrale, olenemata sellest, et selles pole täpsemat sisu.[123]

Sellisel eeldusel on neli peamist põhjust. Esiteks korraldab sisukord menetlusega seotud toimikut ja on seega osa menetluse dokumentidest. Teiseks on seal kirjas kõigi toimikus olevate dokumentide loetelu, nimed ja tunnused. Kolmandaks on see dokument, mis oma olemuselt viitab toimikus olevatele dokumentidele ja seega kajastab neid, andes nende sisu kohta teatavat teavet. Neljandaks on sellest näha kõik sammud, mida Euroopa Komisjon kartellimenetluses on teinud. Järelikult võib kartellitoimiku sisukord sisaldada konkreetset teavet toimiku sisu kohta.[124]

Eeltoodut arvestades kinnitas Üldkohus, et üldise konfidentsiaalsuseelduse kohaldamise alustingimus on see, kas näha soovitud dokument on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 kohase menetlusega seotud haldustoimiku osa.[125]

Otsustamisprotsessi kaitse erandiga seoses täpsustas Üldkohus, et Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni kolmepoolse kohtumise käigus saavutatud esialgsed kokkulepped ei kuulu avaldamisest keeldumise eelduse alla olenemata sellest, kas seadusandlik menetlus on veel käimas või mitte.[126]

Ent Üldkohus rõhutas, et institutsioon võib siiski keelduda õigusloomega seotud dokumentide (sh kolmepoolse kohtumise kokkuleppe) avaldamisest, kui otsustamisprotsessi kaitse erandi kohaldamine on põhjendatud. Üldkohus märkis, et otsustamisprotsessi kuulub ju ka õigusloomeprotsess.[127]

2018. aastal oli Üldkohtul ka võimalus täpsustada *ülekaaluka avaliku huvi* mõistet. See on määrava tähtsusega määruse (EÜ) nr 1049/2001 loodud õigusraamistikus, sest see võib olla tähtsam kui mõni dokumentide avaldamisest keelduda lubav erand[128].

Sellega seoses tuletas Üldkohus meelde, et sellise huvi olemasolu peab tõendama dokumendiga tutvuda sooviv taotleja.[129] Kõik sellesisulised argumendid peab esitama taotleja ja hiljemalt enne komisjoni otsust kordustaotluse vastuse kohta. Kohtus uutele argumentidele toetuda ei saa.[130]

Peale selle peab vaieldamatule ülekaalukale avalikule huvile toetuv taotleja tõendama ka, kuidas soovitud dokumendid aitavad kaasa sellise huvi kaitsele konkreetsel juhul.[131]

Samuti kordas Üldkohus, et sellised üldised kaalutlused nagu huvi tugevdada kodanike usaldust valitsusinstitutsioonide vastu[132] või avalikkuse õigus saada teavet

[123] Sealsamas, põhjendused 76–78.
[124] Sealsamas, põhjendus 76.
[125] Sealsamas, põhjendus 85.
[126] Vt otsus kohtuasjas De Capitani *vs*. Euroopa Parlament (vt eespool), põhjendus 84.
[127] Sealsamas, põhjendus 112.
[128] Nimelt määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 ja 3 sätestatud erandid.
[129] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 97, ja kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 127.
[130] Vt otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 133.
[131] 9. oktoobri 2018. aasta otsus kohtuasjas Éva Erdősi Galcsikné *vs*. Euroopa Komisjon, T-632/17, EU:T:2018:664, põhjendused 44–45.
[132] 11. detsembri 2018. aasta otsus kohtuasjas Arca Capital Bohemia a.s. *vs*. Euroopa Komisjon, T-440/17, EU:T:2018:898, põhjendus 76.

institutsioonide töö kohta[133] ei ole iseenesest ülekaaluka avaliku huvi olemasolu alus. Seda eriti sellistes valdkondades, mille kohta institutsioon avaldab regulaarselt pressiteateid.[134]

Üldkohus möönis siiski, et taotlejad võivad toetuda ülekaaluka avaliku huvi olemasolu tõendamisel läbipaistvuse põhimõttele, kui nad tõendavad, et läbipaistvuse põhimõttel on käesolevas asjas „eriline tähtsus“.[135]

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt aga ei ole läbipaistvuse põhimõttel alati sama kaal. See on institutsiooni õigusloome ja haldustegevuse valdkonna dokumentide puhul erinev.[136]

Peale selle kordas Üldkohus ka, et ülekaaluka avaliku huvi mõiste on oma olemuselt objektiivne ja üldine. Seega ei ole taotleja huvi mingi dokumentaalse tõendi esitamiseks riiklikule kohtule määruse mõistes mitte ülekaalukas avalik huvi, vaid erahuvi.[137] Taotlejad ei tohi kasutada Euroopa Komisjoni muul moel kättesaamatute tõendite saamiseks.[138]

Niisiis peavad taotlejad kasutama riikliku õiguskorra kohaseid õiguskaitsevahendeid ja tõendite hankimise viise.[139] Samamoodi on erahuvi soov hinnata riikliku menetluse tulemuslikkust.[140]

[133] Vt otsus kohtuasjas Liam Campbell *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 64, ja kohtuasjas Sumner *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 64.
[134] Vt otsus kohtuasjas Liam Campbell *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 64.
[135] Vt otsus kohtuasjas Access Info Europe *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 105, ja kohtuasjas Éva Erdősi Galcsikné *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 49.
[136] Otsus kohtuasjas Arca Capital Bohemia a.s. *vs*. Euroopa Komisjon, T-441/17, EU:T:2018:899, põhjendus 75.
[137] Vt otsus kohtuasjas Sárossy *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 32.
[138] Vt varasem kohtupraktika: muu hulgas 25. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas *Darius Nicolai Spirlea ja Mihaela Spirlea* vs. *Euroopa Komisjon*, T-306/12, EU:T:2014:816, põhjendus 99.
[139] *Sealsamas.*
[140] Vt otsus kohtuasjas Sumner *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 62.

6.2.3. Täpsustused määruse ja teiste õigusaktide koostoime kohta

2018. aastal käsitles Üldkohus ka määruse (EÜ) nr 1049/2001 koostoimet konkreetsete teiste õigusaktidega.

Esiteks täpsustas Üldkohus määruse (EÜ) nr 1049/2001 ja *ühise kalanduspoliitika määruse*[141] kohaldamisalasid. Viimasel on esimesega võrreldes teine eesmärk: luua kontrolli, seire ja rakendamise süsteem, et tagada ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimine.[142]

Kuna kummagi määruse ükski säte ei ütle sõnaselgelt kumb õigusakt on tähtsam, tuleb neid mõlemaid kohaldada teineteisega kooskõlas ja vajaduse korral ka sidusalt üheskoos.[143]

Järelikult, kui määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase taotlusega tahetakse tutvuda ühise kalanduspoliitika määruse kohaldamisalasse jäävate andmetega, kohaldatakse täielikult viimase määruse sätteid selle kohaselt kogutud ja jagatavate andmete konfidentsiaalsuse kohta.[144]

Need ei ole määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud avalikustamise üldnormist erinev erinorm (*lex specialis*), vaid täpsustavad eeskirjad, millega tagatakse teatavate andmete suurem kaitse.[145] Sellele vastavalt kinnitas Üldkohus, et liikmesriigilt ühise kalanduspoliitika määruse kohaselt edastatud andmete avalikustamise absoluuttingimus on liikmesriigi nõusolek.[146]

Teiseks täpsustas Üldkohus määruse (EÜ) nr 1049/2001 ja *Århusi määruse*[147] koostoimet. Viimasega lisati üldisesse dokumentide avalikustamise süsteemi üksikasjalikud eeskirjad keskkonnateabe kättesaadavaks tegemise kohta. Sellega seoses kinnitas Üldkohus, et Århusi määrus, mis kohaldab Århusi konventsiooni Euroopa Liidu institutsioonide ja organite suhtes, ei kehti Euroopa Aatomienergiaühenduse puhul.[148]

Üldkohtu seisukoha aluseks oli muu hulgas Århusi määruse pealkiri, milles viidatakse konkreetselt Euroopa Ühenduse institutsioonidele ja organitele (mainimata võimalust kohaldada seda teistele organisatsioonidele, nagu Euroopa Aatomienergiaühenduse institutsioonid ja organid), ja preambul, milles viidatakse vaid EÜ lepingule.[149] Euroopa Aatomienergiaühenduses võetud meetmetele ei pruugi Euroopa Liidu õigusraamistiku kohustused kohalduda, sest Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Ühendus (nüüd

---

[141] Nõukogu 20. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1224/2009, millega luuakse ühenduse kontrollisüsteem ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimise tagamiseks, muudetakse määrusi (EÜ) nr 847/96, (EÜ) nr 2371/2002, (EÜ) nr 811/2004, (EÜ) nr 768/2005, (EÜ) nr 2115/2005, (EÜ) nr 2166/2005, (EÜ) nr 388/2006, (EÜ) nr 509/2007, (EÜ) nr 676/2007, (EÜ) nr 1098/2007, (EÜ) nr 1300/2008, (EÜ) nr 1342/2008 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EMÜ) nr 2847/93, (EÜ) nr 1627/94 ja (EÜ) nr 1966/2006 (ELT L 343, 22.12.2009, lk 1) (edaspidi „ühise kalanduspoliitika määrus“).

[142] Vt otsus kohtuasjas Malta Vabariik *vs*. Euroopa Komisjon, põhjendus 136.

[143] Sealsamas, põhjendused 137 ja 140.

[144] Sealsamas, põhjendus 142.

[145] Sealsamas, põhjendus 139.

[146] Sealsamas, põhjendused 150, 162 ja 173.

[147] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, 25.9.2006, lk 13) (edaspidi „Århusi määrus“).

[148] Vt otsus kohtuasjas CEE Bankwatch Network *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 48–50.

[149] Sealsamas, põhjendus 50.

Euroopa Liit) on kaks eri organisatsiooni, millel on erinevad asutamislepingud ja eraldi juriidilised kehad.[150]

Peale selle rõhutas Üldkohus, et Århusi määrus ei mõjuta kuidagi uurimisega seotud üldise konfidentsiaalsuse eelduse kohaldamist.[151] Samuti ei sätestata selles õigusaktis nõuet tõlgendada määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud uurimisega seotud erandi aluseid keskkonda paiskuvat heidet käsitlevate dokumentide puhul kitsamalt.[152]

Veel täpsustas Üldkohus, mida tähendab Århusi määruses „info, mis on seotud heitmetega keskkonda“.[153] See on väga palju seotud suurema dokumentidega tutvumise õigusega, sest annab eelduse, et avaldamine on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu (v.a uurimise ja eriti just rikkumistega seotud dokumentide puhul).[154]

Niisiis ei hõlma mõiste „teave, mis käsitleb keskkonda paiskuvat heidet“ kogu teavet, mis selliste heitmetega kuidagigi seondub.[155]

Seega ei ole toodete tonni kohta õhku paisatud CO^2 kogus iseenesest teave, mis käsitleb keskkonda paiskuvat heidet Århusi määruse tähenduses, kuigi on seotud keskkonnaheidetega.

Sellist teavet süsinikdioksiidi heitkogustega seotud tõhususe kohta ei peeta keskkonnaheidetega seotud teabeks, sest see ei anna avalikkusele teada konkreetsest käitisest tegelikult õhku paisatud (või tõenäoliselt paisatavat) üldkogust, heitmete keemilist koostist ega nende keskkonda paiskamise kohta.[156]

[150] Sealsamas, põhjendus 47.
[151] Vt otsus kohtuasjas Daimler *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 104–105.
[152] Sealsamas, põhjendused 99-103.
[153] Vt Århusi määruse artikli 6 lõike 1.
[154] *Sealsamas.*
[155] Vt otsus kohtuasjas Deutsche Umwelthilfe eV *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 113.
[156] Vt otsus kohtuasjas Rogesa *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendused 102–106 (edasi kaevatud).

Samamoodi ei pruugi liidu tasandil hinnatud toodete toimeaine heakskiitmist käsitlev teave puudutada heitmeid, mille juhtimine keskkonda on ettenähtav. Toodete kasutamine, kasutustingimused ja koostis, mis on konkreetses liikmesriigis lubatud, võivad olla väga erinevad. Seega ei ole selline teave info, mis on seotud heitmetega keskkonda Århusi määruse tähenduses.[157]

Ka ei ole dokumendid, milles on kajastatud autotootjate ettepanekuid, arvamusi ja hinnanguid mingi aine kättesaadavuse kohta, info, mis on seotud heitmetega keskkonda Århusi määruse tähenduses.[158] Eriti veel siis, kui neis dokumentides ei ole kirjas aine kasutamise ulatus ja ajavahemik ega see, kuidas aine kasutamine suurendab heitmete sattumist keskkonda[159].

Kokkuvõtteks võib öelda, et Euroopa Komisjon jälgis tähelepanelikult Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikat ja võttis eelkirjeldatud, 2018. aastal tehtud täpsustused teadmiseks. Täpsemalt kohandas komisjon nende alusel oma haldustavasid. Nagu varasematelgi aastatel, korraldas peasekretariaat koos õigustalitusega seminare, et viia komisjoni töötajad kurssi viimaste olulisimate muudatustega dokumentidele juurdepääsu alases kohtupraktikas.

6.3. Pooleliolevad kohtuasjad[160]

2018. aastal esitati määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel Üldkohtusse 11 uut komisjoniga seotud kohtuasja.[161] Lisaks esitati Euroopa Kohtule viis apellatsioonkaebust Üldkohtu otsuse kohta, mille üks pool oli Euroopa Komisjon.[162]

[157] Vt otsus kohtuasjas Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Euroopa (PAN Europe) *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 90.

[158] Vt otsus kohtuasjas Deutsche Umwelthilfe eV *vs*. Euroopa Komisjon (vt eespool), põhjendus 111.

[159] *Sealsamas.*

[160] 31. detsembri 2018. aasta seisuga.

[161] Täpsemalt kohtuasjad: Umweltinstitut München *vs*. Euroopa Komisjon, T-712/18; Bronckers *vs*. Euroopa Komisjon, T-746/18; Bonnafous *vs*. Euroopa Komisjon, T-646/18; TUIfly *vs*. Euroopa Komisjon, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña *vs*. Euroopa Komisjon, T-485/18; RATP *vs*. Euroopa Komisjon, T-422/18; RATP *vs*. Euroopa Komisjon, T-250/18; Bruel *vs*. Euroopa Komisjon, T-202/18; Batchelor *vs*. Euroopa Komisjon, T-85/18; Planet *vs*. Euroopa Komisjon, T-29/18; ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) *vs*. Euroopa Komisjon, T-25/18.

[162] Täpsemalt kohtuasjad Pint *vs*. Euroopa Komisjon ja Ungari, C-770/18 P (edasikaebus Üldkohtule T – 634 / 17); ClientEarth *vs*. Euroopa Komisjon, C-612/18 P (edasikaebus Üldkohtule T - 644/ 16); Verein Deutsche Sprache eV *vs*. Euroopa Komisjon, C-440/18 P (edasikaebus Üldkohtule T-468/16); Rogesa *vs*. Euroopa Komisjon, C-568/18 P (edasikaebus Üldkohtule T-643/13); ja Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych *vs*. Euroopa Komisjon, C-560/18 P (edasikaebus Üldkohtule T-514/15).

KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, aluslepingutes ja määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud õigus taotleda juurdepääsu dokumentidele oli 2018. aastal endiselt tähtis vahend, mille kaudu komisjon täidab endale võetud läbipaistvuse kohustust.

See, et komisjoni selliseid otsuseid ei ole kuigi palju kohtusse kaevatud ega kohtulikult tühistatud, näitab, et komisjon suudab hoida oma otsustes dokumentidega tutvumise õiguse ning muud määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud eranditega kaitstavad avalikud ja erahuvid sobivas tasakaalus.

ELi institutsioonidest menetleb komisjon teistega võrreldes palju rohkem määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaseid dokumentidega tutvumise taotlusi. 2018. aastal saadi selliseid taotlusi määruse jõustumisest alates (2001. a) kõige arvukamalt – tervelt 6912. Enamik taotlusi oli esitatud mitme dokumendi või isegi terve toimiku kohta.

Ühest küljest on selline taotluste arvu ja keerukuse kasv teinud komisjoni jaoks keerulisemaks läbipaistvuse põhimõtte ühildamise tasakaalustatud ja tõhusa poliitikakujundamisega.

Teisalt aga on see kahtlemata viinud paljude dokumentide avalikustamiseni (v.a mõned erandid). Need täiendasid olemasolevat niigi märkimisväärset teabe ja dokumentide hulka, mis on komisjoni veebisaidi kaudu kättesaadav, sest komisjon püüab pidevalt avaldada teavet ka omaalgatuslikult ja tagada võimalikult suur läbipaistvus.

Euroopa Komisjonil on hea meel, et üldine avalik huvi tema tegemiste vastu kasvab, ja ta võtab pidevalt uusi meetmeid, et suurendada oma otsustamisprotsesside läbipaistvust.

2018. aastal näitas seda muu hulgas Euroopa Komisjoni liikmete käitumisjuhendi ja isikuandmete kaitse määruse uue versiooni jõustumine, aga ka enneolematu läbipaistvus Brexitiga seotud tundlike läbirääkimistega seoses.

Vähetähtis ei ole ka see, et Euroopa Komisjon pidi 2018. aastal üha rohkem tegelema uue ja laialdase läbipaistvust ohustava teguriga – väärinfo levitamisega. Väärinfo on läbipaistvuse vastand. Sellepärast suhtles komisjon kõigi sidusrühmadega, et koostada laiapõhjaline, kõikehõlmav ning selge tegevuskava[163] selle leviku ja mõju pidurdamiseks Euroopas ning kaitsta sel moel Euroopa väärtusi ja demokraatlikke süsteeme.

[163] Ühisteatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Väärinfovastane tegevuskava“, JOIN(2018) 36, 5. detsember 2018, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.