Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 21. septembril 2016 [1]

Kohtuasi C-491/15 P

Typke
versus

komisjon

Apellatsioonkaebus — Tutvumine institutsioonide dokumentidega — Määrus nr 1049/2001 — Euroopa Personalivaliku Ameti (EPSO) konkursid — Andmebaasid — Taotlus tutvumiseks anonüümseks muudetud andmeid sisaldava tabeliga — Mõiste „dokument“ — Uus või olemasolev dokument

I. Sissejuhatus

1. Rainer Typke (apellant) osales Euroopa Personalivaliku Ameti (edaspidi „EPSO“) kahe avaliku konkursi eelvalikutestides. Pärast oma tulemuste teadasaamist esitas ta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (edaspidi „määrus“) [2] alusel taotluse tutvumiseks tabeliga, mis sisaldab rida anonüümseks muudetud andmeid nende testide kohta, et tõendada oma diskrimineerimiskahtlusi. Euroopa Komisjon tema taotlusi nende andmetega tutvumiseks ei rahuldanud. Apellant vaidlustas komisjoni otsuse Üldkohtus.

2. Käesoleva kaebusega vaidlustab apellant Üldkohtu otsuse tema hagi rahuldamata jätmise kohta. Konkreetselt vaidlustab ta Üldkohtu järelduse, et tema taotletud dokumenti ei olnud olemas ja et määrus nr 1049/2001 ei kohusta EPSO-t uut dokumenti looma.

3. Vastavalt Euroopa Kohtu esitatud taotlusele keskendub käesolev ettepanek mõistele „olemasolev dokument“ seoses elektrooniliste andmebaasidega – see on käesoleva asja põhiline õigusküsimus.

II. Õiguslik raamistik

4. Määruse nr 1049/2001 eesmärk on muuta Euroopa Liidu institutsioonide tööd läbipaistvamaks, viies sellega ellu ELL artikli 1 teises lõigus sätestatud avalikkuse põhimõtte.

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 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

5. Määruse artikkel 2 kannab pealkirja „Juurdepääsuõigusega isikud ja reguleerimisala“. Artikli 2 lõige 1 sätestab, et „[k]õigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid“. Artikli 2 lõike 3 kohaselt kohaldatakse „määrust […] kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades“.

6. Artiklis 3 on määratletud mitu mõistet. Konkreetsemalt sätestab artikli 3 punkt a, et „dokument [on] sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega“.

7. Artikkel 6 sisaldab dokumentidele tutvumise loa taotlemise eeskirju. Säte on sõnastatud järgmiselt:

„1. Dokumentidele juurdepääsu taotlused esitatakse mis tahes kirjalikus vormis, sealhulgas elektroonilises vormis, ühes EÜ asutamislepingu artiklis 314 osutatud keeltest ning piisava täpsusega, et institutsioon võiks dokumendi kindlaks teha. Taotleja ei ole kohustatud taotlust põhjendama.

2. Kui taotlus ei ole piisavalt täpne, palub institutsioon taotlejal taotlust täpsustada ning abistab taotlejat selles, andes näiteks teavet avalike dokumendiregistrite kasutamise kohta.

3. Kui taotlus käsitleb väga pikka dokumenti või väga paljusid dokumente, võib institutsioon taotlejaga mitteametlikult nõu pidada, et leida õiglane lahendus.

4. Institutsioonid annavad kodanikele teavet ja abi selle kohta, kuidas ja kuhu dokumentidele juurdepääsu taotlused tuleb esitada“.

8. Lõpetuseks käsitleb artikkel 10 dokumentidele tegeliku tutvumise korda pärast taotluse rahuldamist. Artikli 10 lõige 1 sätestab: „Taotleja pääseb dokumentidele juurde kas nendega kohapeal tutvumiseks või saades nendest koopia, sealhulgas võimaluse korral elektroonilise koopia, vastavalt taotleja soovile“. Artikli 10 lõige 3 sätestab: „Dokumendid esitatakse nende olemasolevas redaktsioonis ja vormis (sealhulgas elektrooniliselt või alternatiivses vormis, näiteks rahvusvahelises pimedate kirjas, suures kirjas või lindil), võttes täielikult arvesse taotleja soove“.

III. Asjaolud ja menetlus

9. R. Typke on Euroopa Komisjoni töötaja. Ta osales kahel, vastavalt palgaastmel AD 5 ja AD 7 ametnike töölevõtmiseks korraldatud EPSO avaliku konkursi eelvalikutestides. Pärast oma tulemuste teadasaamist esitas apellant EPSO-le järjest kaks taotlust dokumentidega tutvumiseks, et kontrollida, kas kõnealused testid olid korraldatud kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Eelkõige kahtlustas apellant tõlkevigade negatiivset mõju teatavatele keelerühmadele.

10. Oma esimese taotlusega (menetlus GESTDEM 2012/3258) soovis apellant luba tutvuda „tabeliga“, mis sisaldas rida anonüümseks muudetud andmeid kõnealuste testide kohta, mille läbisid ligikaudu 45 000 kandidaati. Selles tabelis oleks pidanud olema iga kandidaadi identifikaator, mis seostab kandidaati küsimustega, millele ta pidi vastama; iga esitatud küsimuse identifikaator, jättes küsimuse sisu siiski avaldamata; küsimuse liik; keel, milles iga küsimus igale kandidaadile esitati; ja igal kandidaadil igale küsimusele vastamiseks kulunud aeg.

11. Kuus kuud hiljem, oma teise taotlusega (menetlus GESTDEM 2013/0068), ei taotlenud apellant luba tutvuda tabeliga, kus kogu tema taotletud teave oleks koos olnud. Selle asemel soovis ta tutvuda elektroonilisel kujul dokumentide osadega, mis oleksid pidanud sisaldama sama teavet kui see, mis oli hõlmatud tema esialgse taotlusega, ja ühtlasi teavet selle kohta, milline oli igale kandidaadile esitatud iga küsimuse raskusaste.

12. Esimeses menetluses jättis EPSO apellandi esialgse taotluse 9. augustil 2012 rahuldamata. EPSO möönis, et kõnealune teave on tal olemas. Samas märkis ta, et asjaomast dokumenti ei ole olemas. Seejärel esitas apellant määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 alusel kordustaotluse, paludes EPSO-l oma seisukohta muuta. Komisjoni peasekretariaat sisuliselt kinnitas EPSO seisukohta. Ta selgitas, et määrus nr 1049/2001 ei kohusta EPSO-t tegema andmetöötlustoiminguid eri andmebaasides hoitavast teabest väljavõtte tegemiseks.

13. Teises menetluses jättis EPSO apellandi teise taotluse menetlemata. Selle peale esitas apellant komisjonile kordustaotluse.

14. 5. veebruari 2013. aasta otsusega („esimene vaidlustatud otsus“) jättis komisjon esimeses menetluses esitatud kordustaotluse rahuldamata järgmistel põhjustel: esiteks, taotletud dokumenti ei olnud olemas. Taotletud tabeli väljatöötamine oleks tähendanud mitte ainult kümnete tuhandete asjassepuutuvate testide andmete kokkukogumist eri andmebaasidest, vaid ka teistes andmebaasides, nagu näiteks küsimuste üldandmebaasis sisalduvast teabest. Teiseks, sellise dokumendiga tutvumise lubamine oleks endaga kaasa toonud liiga suure halduskoormuse.

15. Kuu aega hiljem tegi komisjon 13. märtsi 2013. aasta kirjaga „teise vaidlustatud otsuse“. Selles kirjas ei käsitlenud komisjon teise kordustaotluse sisu. Seepärast tõlgendas apellant kirja määruse artikli 8 lõikest 3 lähtudes eitava vastusena oma kordustaotlusele teises menetluses. Selle peale tegi komisjon 27. mail 2013, hilinenult, selles menetluses sõnaselge keelduva otsuse.

IV. Vaidlustatud otsus ja menetlus Euroopa Kohtus

16. Üldkohtus nõudis R. Typke esimese ja teise vaidlustatud otsuse tühistamist põhjendusega, et need on määrusega nr 1049/2001 vastuolus. Komisjon nõudis Üldkohtult selle tunnistamist, et võttes arvesse 27. mail 2013 teises menetluses vastu võetud sõnaselget taotluse rahuldamata jätmise otsust, puudub vajadus otsustada hagi üle osas, mis puudutab nõuet tühistada teine vaidlustatud otsus. Lisaks palus komisjon Üldkohtul jätta hagi rahuldamata ka esimese vaidlustatud otsuses osas.

17. Üldkohus nõustus komisjoni väidetega.[3] Ta otsustas, et teises menetluses esitatud taotluse rahuldamata jätmise kohta vaikimisi tehtud otsuse tühistamise nõude üle otsustada enam vaja ei ole (vaidlustatud otsuse resolutsiooni punkt 1), hagi tuleb esimese vaidlustatud otsuse osas jätta rahuldamata (punkt 2) ja kohtukulud tuleb jätta R. Typke kanda (punkt 3). Oma otsust põhjendas Üldkohus sellega, et esimeses taotluses taotletud dokumenti ei olnud olemas ja sellega ei saa määruse nr 1049/2001 alusel tutvuda.

18. Euroopa Kohtu menetluses nõuab apellant vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni punktide 2 ja 3 tühistamist. Ta väidab, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi ja moonutanud selgeid tõendeid, sedastades, et apellant ei taotlenud esimeses menetluses luba tutvuda olemasolevate dokumentidega. Lisaks nõuab apellant Euroopa Komisjoni peasekretariaadi poolt esimeses menetluses (GESTDEM 2012/3258) tehtud otsuse tühistamist.

3 — Kohtuotsus, 2.7.2015, Typke *vs.* komisjon (T-214/13, EU:T:2015:448).

19. Käesolev apellatsioonkaebus käsitleb sisuliselt küsimust, kas mõiste „olemasolev dokument“ tõlgendamisel seoses elektrooniliste andmebaasidega on õigusnormi rikutud. Selle kohta esitab apellant üheainsa väite, mida ta väljendab kahes omavahel seotud osas.

20. Esiteks väidab apellant, et Üldkohus tõlgendas valesti määrust nr 1049/2001 ja eriti selle artikli 3 punkti a ning artikli 4 lõiget 6. Tema väitel eeldas Üldkohus valesti, et nende sätete kohaldamiseks relatsioonandmebaaside suhtes tuleb eristada osalist tutvumist relatsioonandmebaasis hoitavate dokumentidega otsetutvumisest sellises andmebaasis sisalduva teabega.

21. Teiseks väidab apellant, et Üldkohus eksis järeldusega, et apellant viitas oma taotluses mitte olemasolevale, vaid uuele dokumendile ja et see ei jää igal juhul määruse reguleerimisalasse. Apellant väidab, et tema taotletud andmekogum ongi määruse tähenduses dokument, kuna selle saab moodustada asjaomasest andmebaasist selle otsivahendeid kasutades otsingut tehes. Määruse reguleerimisalast ei jää välja taotlused, mis esitatakse relatsioonandmebaasiga tutvumiseks ja milleks tuleb koostada struktuurpäringukeeles (SQL) uusi päringuid või kasutada selliseid, mida asjaomane institutsioon vastavas andmebaasis korrapäraselt kasutab. Lisaks rikuks vaidlustatud kohtuotsus määruse kasulikku mõju. Sisuliselt oleks võimalik tutvuda ainult andmetega, mida EPSO on eelnevalt otsustanud avalikustada. Institutsioon võib andmebaasidega tutvumise isegi tahtlikult takistada.

22. Komisjon väidab oma vastuses, et Üldkohus on mõistet „olemasolev dokument“ õigesti kasutanud. Olemasolevateks dokumentideks saab pidada ainult varem valmis kirjutatud SQL-päringute tulemusi. Taotletud dokumenti, mille jaoks tuleb kirjutada uued SQL-päringud, ei saa andmebaasidest kätte tavapärase või rutiinse otsinguga kohtuotsuse Dufour tähenduses.[4] Lisaks leiab ta, et määruse kasulikku mõju ei rikuta, sest määruse eesmärk ei ole teenida kodanike üldisi teabevajadusi. Komisjoni väitel ei ole apellant esitanud tõendeid selle kohta, et komisjon oleks iial dokumendi varjamiseks tahtlikult SQL-lauseid kustutanud. Sellest lähtudes palub komisjon Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja apellandilt.

V. Õiguslik hinnang

23. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Esiteks analüüsin dokumendi mõistet seoses elektrooniliste andmebaasidega määruse nr 1049/2001 (A osa) tähenduses. Teiseks analüüsin samas seoses, mis mõttes erineb „olemasolev“ dokument „uue“ dokumendi loomisest (B osa). Kolmandaks käsitlen käesolevat asja ja konkreetselt küsimust, kas apellandi taotletud tabelit saab pidada „olemasolevaks dokumendiks“ (C osa).

A. *Dokumendi mõiste ja dokumentidega tutvumise eripärad digiajastul*

24. Määrus nr 1049/2001 on ELL artikli 1 teises lõigus sätestatud avalikkuse põhimõtte väljendus.[5] Määruse eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus tutvuda dokumentidega[6], et suurendada ELi institutsioonide töö läbipaistvust ning seeläbi ka nende legitiimsust ja vastutust kodanike ees.[7]

4 — Kohtuotsus, 26.10.2011, Dufour *vs.* EKP (T-436/09, EU:T:2011:634, punkt 153).

5 — Vt põhjendus 1, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses, 21.7.2011, Rootsi *vs.* MyTravel ja komisjon (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 72).

6 — Vt põhjendus 4, nagu seda on tõlgendatud nt kohtuotsustes, 1.7.2008, Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 33) ning 21.9.2010, Rootsi jt *vs.* API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 69).

7 — Vt põhjendused 2 ja 3. Vt ka nt kohtuotsus, 18.12.2007, Rootsi *vs.* komisjon (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 54).

25. Nende eesmärkide saavutamiseks on seadusandja määruse artikli 3 punktis a sätestanud väga laia mõiste „dokument“. Selle sätte kohaselt on „dokument sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega“.

26. Sellest laiast määratlusest johtub, et: dokumendil võib olla *mis tahes* sisu, ta võib olla *mis tahes* teabekandjal ja käsitleda liidu institutsioonide *mis tahes* tegevust.

27. Sama laialt on dokumendi mõiste määratletud ka direktiivis 2003/98/EÜ.[8] Selle artikli 2 lõikes 3 on dokument määratletud kui „mis tahes teave mis tahes andmekandjal (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena)“ või mis tahes osa sellisest teabest. Direktiivi põhjendus 11 lisab: „Dokument on mis tahes tegevuse, faktide või andmete väljendus või nende tegevuste, faktide või andmete kogum, olenemata andmekandjast (paberile kirjutatud või elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena säilitatav), mis on avaliku sektori asutuste valduses“.

28. Niisiis paistab, et määruse nr 1049/2001 tähenduses võib dokument olla sisuliselt kõik andmed või andme- ja teabekogumid.

29. Kuid vaatamata dokumendi mõiste tõepoolest laiale määratlusele jääb tema tähendus seoses elektrooniliste andmebaasidega ja/või neis sisalduvate dokumentidega üpris häguseks. Kas see hõlmab kõiki ja igasuguseid andmebaasis hoitavaid andmeid? Kas juurdepääs tuleks anda igale andmekombinatsioonile, mida on andmebaasidest keerukate otsingutega võimalik välja võtta?

30. Peale Üldkohtu otsuse[9] ei ole liidu kehtivas kohtupraktikas palju materjali dokumendi mõiste kohta seoses elektrooniliste andmebaasidega. Kuid lähtudes nimetatud otsuses sisalduvatest kasulikest juhistest ning määruse vaimust, arvan, et määruse nr 1049/2001 tähenduses saab dokumendiks pidada vähemalt kolme liiki elektroonilistes andmebaasides hoitavat teavet:

— üksikud kirjed, mis moodustavad suuremas andmebaasis või andmekogumis eristatava semantilise üksuse; või

— andmebaasis või -kogumis või selle kindlaksmääratud osas sisalduvad toorandmed; või

— kogu andmebaas või -kogum.

31. Üldjuhul võib kõiki kolme või igaüht neist pidada määruse artikli 3 punkti a tähenduses dokumendiks. Kas neid saab dokumendiks pidada ka igal üksikul juhul, ei saa üldistavalt öelda. See sõltub mitmest asjaolust, nagu näiteks mis liiki andmebaasiga konkreetselt on tegu, kuidas see on üles ehitatud ja kuidas on asjakohane tutvumise taotlus sõnastatud. On muidugi tohutu vahe, kas tegemist on lihtsa tabeliga, kus on kümme rida, kaks tulpa ja ainult arvud, või keeruka relatsioonandmebaasiga, kus toorandmete struktureerimiseks on vaja palju kodeerimist ja mis võib joosta mitmel eri serveril.

32. Kuid selleks, et panna dokumendi (vähemalt esmapilgul) lai mõiste seoses elektrooniliste andmebaasidega õigesse konteksti, tuleb teha paar üldist märkust.

33. On selge, et tõsiasi, et mõnda teabekogu võib määruse tähenduses pidada *dokumendiks*, ei tähenda kohe, et kehtiks õigus selle dokumendiga tutvuda. Vaieldamatult selge on ka see, et dokumentidega tutvumist võib õigusnormide alusel piirata sisulistel või praktilistel põhjustel. Lisaks ei ole need põhjused vastastikku välistavad.

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. novembri 2003. aasta direktiiv avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (EÜT 2003, L 345, lk 90; ELT eriväljaanne 13/32; lk 701), muudetud direktiiviga 2013/37/EL (ELT 2013, L 175, lk 1).

9 — Vt kohtuotsus, 26.10.2011, Dufour *vs.* EKP (T-436/09, EU:T:2011:634).

34. Ühelt poolt võidakse dokumentidega tutvumise võimalust piirata või isegi keelata sisulistel põhjustel. Määruse artikkel 4 loetleb need põhjused. Nende näol on tegemist õiguspäraste eranditega õigusest dokumentidega (täielikult) tutvuda. Need sisulised erandid on seotud mitme ülekaaluka huvi või väärtushinnanguga, nagu näiteks avalik huvi,[10] eraelu puutumatus ja isikupuutumatus ning isikuandmete kaitse[11] ja intellektuaalomandi õigused.[12]

35. Olgu aga kohe selgeks tehtud, et sellise erandi kehtivus konkreetsel juhul ei mõjuta dokumendi mõistet ennast. Seda näitab nimelt tõsiasi, et dokumentidega tutvumise võimaldamise menetlus koosneb kahest eri etapist, mida tuleb hinnata teineteisest eraldi.[13] Esiteks: kas on olemas dokument määruse artikli 3 punkti a tähenduses? Teiseks: kas on olemas sisulisi põhjusi, mis õigustaksid tutvumise võimaluse piiramist või isegi keelamist? Erandid erinevad mõistete määratlustest. Mõne erandi võimalik olemasolu ei tohiks dokumendi mõistet kitsendada. Ehk teisiti öeldes: tagurpidi põhjendamine ei ole lubatud – asjaolu, et juurdepääsu dokumendile või selle osale ei saa anda sellepärast, et kehtib mõni artiklis 4 ette nähtud erand, ei tähenda, et dokumenti ennast ei ole.

36. Teisalt võib dokumentidega tutvumise võimalust piirata praktilistel põhjustel. Olgu neist nimetatud kolm kui sellised, mis on eriti olulised seoses elektrooniliste dokumentidega.

37. Esiteks: tutvumiseks tuleb esitada täpne taotlus. Üldjuhul peab taotleja ise täpselt kindlaks määrama, mis dokumendiga ta tutvuda soovib. See nõue tuleneb määruse artikli 6 lõigetest 1 ja 2. Nende sätete kohaselt tuleb dokumendiga tutvumise taotlus esitada „piisava täpsusega, et institutsioon võiks dokumendi kindlaks teha. […] Kui taotlus ei ole piisavalt täpne, palub institutsioon taotlejal taotlust täpsustada ning abistab taotlejat selles, andes näiteks teavet avalike dokumendiregistrite kasutamise kohta“.

38. On arusaadav, et see täpsuse nõue võib praktikas osutuda problemaatiliseks, kui taotleja soovib tutvuda andmekogumite või toorandmetega, teadmata samas asjaomase andmebaasi täpset struktuuri. Sellistel juhtudel tuleks ehk rohkem rõhutada määruse artikli 6 lõiget 2, mis kohustab institutsiooni taotlejat taotluse täpsustamisel mõistlikkuse piires abistama. Igal juhul ei takista miski oma taotlus(t)ega ebaõnnestunud taotlejal pärast seda, kui ta on asjaomase andmebaasi struktuurist parema ülevaate saanud, esitada uus tutvumise taotlus.

39. Teiseks, dokumendi suurusel ei ole mingit seost sellega, kas teda saab pidada dokumendiks. Küll aga võib see mõjutada seda, kuidas sellega tutvuda võimaldatakse. See johtub määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõikest 3 ja ka artikli 10 lõikest 1. Esimene sätestab, et kui taotlus käsitleb väga pikka dokumenti või väga paljusid dokumente, võib institutsioon taotlejaga mitteametlikult nõu pidada, et leida õiglane lahendus.[14] Teine näeb ette mitu tutvumise viisi, nagu näiteks tutvumine kohapeal (nagu näiteks suurte ja tundlike dokumentide puhul).

40. Lisaks näitavad mõlemad sätted selgesti, et määruse nr 1049/2001 teema on dokumentidega *tutvumise* õigus, kuid mitte tingimata dokumentidest koopiate *saamise* õigus. Mõlemad sätted on väga olulised elektrooniliste dokumentide puhul, millega seoses langeb suurel määral ära mitu „füüsilist“ piirangut seoses sellega, kui paljut on mõistlik taotleda[15]. Nendest sätetest tuleneb, et avaliku sektori asutuselt saadavate elektrooniliste dokumentide koopiate kogusele võib kehtestada mingeid mõistlikke ja proportsionaalseid piiranguid.

10 — Vt määruse artikli 4 lõike 1 punkt a.

11 — Vt määruse artikli 4 lõike 1 punkt b.

12 — Vt määruse artikli 4 lõige 2.

13 — Sellega seoses vt kohtuotsus, 2.10.2014, Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 40); kohtuotsus, 1.7.2008, Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 35 ja 36).

14 — See lahendus saab puudutada ainult taotletavate dokumentide sisu või arvu. Vt kohtuotsus, 2.10.2014, Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 26).

15 — Vrd määruse artikli 10 lõike 1 viimane lause, mille kohaselt on koopiad *alla* 20 A4 formaadis leheküljest koosnevatest dokumentidest tasuta.

41. Kolmandaks võib rolli mängida ka dokumentidega tutvumise võimaldamisega kaasnev halduskoormus. Institutsioonid peavad tagama mingisuguse võimaluse tutvuda määrusega nr 1049/2001 hõlmatud dokumentidega, välja arvatud juhul, kui tõeliselt erandlikel asjaoludel on sellega kaasnev töökoormus ebaproportsionaalselt suur.[16] Institutsioonid võivad taotleja tutvumise huvi kõrvutada selle taotluse menetlemisest tuleneva töökoormusega, et tagada hea halduse põhimõtte kohaldamine.[17]

B. *Olemasolev dokument*

42. Mõiste „dokument“, mis hõlmab ka elektroonilisi dokumente, on määruses nr 1049/2001 määratletud laialt. Euroopa Kohus on aga sedastanud, et institutsioonide dokumentidega tutvumise õigus puudutab üksnes olemasolevaid ja institutsiooni valduses olevaid dokumente.[18]

43. Tutvumise piiramine ainult „olemasolevatele dokumentidele“ johtub selgesti nii määruse mõttest kui ka sõnast. Nii kohustab määruse artikli 6 lõige 1 taotlejat täpselt märkima, millistele dokumentidega ta tutvuda soovib, „et institutsioon võiks *dokumendi kindlaks teha*“.[19] Samamoodi sätestab artikli 10 lõige 3, et „[d]okumendid esitatakse nende *olemasolevas redaktsioonis ja vormis*“.[20] Nende sätete sõnastusest tuleneb, et tutvuda võimaldatakse ainult *olemasolevate* dokumentidega.

44. Määruse mõte on suurendada läbipaistvust. Läbipaistvus eeldab institutsioonide valduses olevate dokumentide jagamist. Nagu komisjon on käesolevas asjas märkinud, on kogu läbipaistvuse mõte võrdsustada kodanike ja institutsioonide ametnike võimalused. Seega peaks nii kodanikel kui ka ametnikel olema võimalus tutvuda põhimõtteliselt samade dokumentidega. Praktikas tähendab see, et kodanik peaks saama tutvuda samade toimikutega ja dokumentidega nagu Euroopa Liidu institutsioonide ametnik, olgu need dokumendid paberil või elektroonilisel kujul või toimugu nendega tutvumine kohapeal või mõnest teisest kohast. Sama loogika järgi ei saa määrust tõlgendada nii, et see kohustab institutsioone looma dokumente, mida nende valduses polegi.

45. Kuid olemasolevate ja uute dokumentide erinevus muutub seoses elektrooniliste andmebaasidega veel hägusemaks. Mis puudutab paberil dokumente, siis võib mõnikord olla raske tõendada, kas mõni tekst või selle osa on juba kuskil kirja pandud, kuid mitte enam siis, kui on tõendatud, et selline dokument on füüsiliselt olemas. Kuid elektrooniliste andmebaaside puhul on olemasoleva dokumendi mõistet hoopis raskem hoomata. Olenevalt sellest, kuidas elektrooniline andmebaas on üles ehitatud ja andmed selles korrastatud, võib sellest sageli vaid väikese jõupingutusega saada palju teavet. Nagu kaleidoskoobis, võib ka neis vaid väike pööre (käsklus või hiireklõps) pilti täielikult muuta. Küsimus aga on: kas see konkreetne „dokument“ oma konkreetsete andmetega oli olemas enne hiireklõpsu ja oli seega „olemasolev dokument“, millega taotlejal on õigus tutvuda, või kas hiireklõpsu tulemusel sünnib „uus dokument“, millega taotlejal ei ole õigust tutvuda?

46. Soovimata siin laskuda sügavasse ontoloogilisse debatti olemise ja olemasolu üle, on sellist diferentseeritud tehnoloogilist tausta silmas pidades ehk siiski selge, et olemasolevate ja uute dokumentide *staatilisest* eristamisest arvatavasti kuigi palju abi ei ole. Dokument, mida saab andmebaasist väga lihtsalt genereerida, ei pruugi rangelt võttes tutvumise taotluse esitamise ajal sellel konkreetsel kujul veel olemas olla. Kuid selle dokumendi genereerimiseks vajalikud lähteandmed on suuremas andmekogumis olemas. Niisiis, konkreetselt elektrooniliste andmebaaside kontekstis tuleks ehk olemasolevate ja uute dokumentide erinevuse analüüsimisel keskenduda taotletava dokumendi genereerimise *dünaamilisele*, loovale poolele.

16 — Vt kohtuotsus, 2.10.2014, Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 28).

17 — Vt kohtuotsus, 2.10.2014, Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 27).

18 — Vt kohtuotsus, 2.10.2014, Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Kohtujuristi kursiiv.

20 — Kohtujuristi kursiiv.

47. Nii, nagu mina seda näen, saab olemasoleva dokumendi mõistet elektrooniliste andmebaaside puhul piiritleda kaht moodi: positiivselt ja negatiivselt. Positiivne määratlus tugineb analoogia alusel intellektuaalomandi kätketud *sui generis* õigusele.[21] Elektrooniliste andmebaaside valdkonnas tähendab see, et dokumenti saab uueks pidada siis, kui see sünnib *olulise investeeringu* tulemusel, mis muudab andmebaasi ennast. Teisisõnu on taotletava dokumendi andmebaasist või andmekogumist genereerimiseks vajaliku töö maht nii suur, et sünnib erinev ja seega uus andmebaas või andmekogum.

48. Sellise olulise investeeringu olemasolu tuleb hinnata igal juhul eraldi ja konkreetsete asjaolude põhjal. Näiteks võib tuua olukordi, kus taotletava dokumendi genereerimiseks tuleb andmebaasi lisada uusi väärtusi (väljad, indeksid, identifikaatorid jne) või teha keerukaid otsinguid ja toiminguid eri andmebaasides või muuta oluliselt andmebaasi enda struktuuri, nagu näiteks kirjutada uut koodi ja andmebaasi uuesti indekseerida. Kõigi nende näidete puhul, mis ei ole ammendavad ega vastastikku välistavad, paistab, et teabenõude rahuldamiseks tuleb luua „uus dokument“.

49. Negatiivselt määratledes võib arvata, et määruse tähenduses uut dokumenti ei saa luua pelgalt andmebaasis või andmekogus olevate andmete kustutamise või filtreerimise (sh anonüümseks muutmise) teel. Ka see sõltub andmebaasi konkreetsest struktuurist, kuid arvatavasti ei kaasne selliste toimingutega olulist (intellektuaalset) investeeringut, mis tähendab, et nendega ei sünni „uus dokument“, vaid toimub olemasoleva ümberkorraldamine.

50. Negatiivse määratluse näiteks võib tuua tavapärased või rutiinsed otsingud, mida saab teha asjaomase andmebaasi jaoks olemasolevaid otsinguvahendeid kasutades.[22] Kuid ka olemasolevast andmebaasist andmete kustutamine või filtreerimine ei vii uue dokumendi loomiseni. Andmete anonüümseks muutmine on minu arvates üldjuhul kustutamise või filtreerimise liik. Kui andmete anonüümseks muutmiseks ei ole vaja andmebaasi struktuuri muuta, ei tekita see mingit lisandväärtust, kuna see seisneb kõigest teatava teabe eemaldamises andmebaasist.

51. Käesoleva osa lõpetuseks olgu selgelt öeldud, et eespool kirjeldatud lähenemisviis pakub mõistele „olemasolev dokument“ seoses elektrooniliste andmebaasidega välja laiema tõlgenduse. Selle põhjused on, nagu juba selgitatud, tehnilist laadi: erinevalt füüsilistest paberdokumentidest saab elektrooniliste andmebaaside maailmas teha palju enam ära palju vähema raskusega. Seega ei tohiks olemasoleva dokumendi mõiste tõlgendamisel seoses elektrooniliste andmebaasidega keskenduda dokumendi staatilisele, füüsilisele olemasolule taotluse esitamise ajal, vaid küsimusele, kui mahukas on taotletava dokumendi genereerimiseks vajalik protsess. Olulise investeeringu mõõdupuu seoses elektrooniliste andmebaasidega tähendab niisiis praktikas ja ehk ka erinevalt tavapärasest kõnepruugist, et olemasoleva dokumendi mõiste hõlmab ka dokumente, mida ei pruugi teabenõude esitamise hetkel mingil konkreetselt kujul või vormis füüsiliselt olemas olla, kuid mille koostamine on vaid lihtsa mehaanilise toimingu küsimus.

C. *Kohaldamine käesolevas asjas*

52. Lähtudes eespool kirjeldatud kaalutlustest käsitlen nüüd küsimust, kas apellandi poolt tema esimese taotlusega taotletud tabel, mis ongi käesoleva apellatsioonkaebuse ese, on määruse nr 1049/2001 tähenduses dokument.

21 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 1996. aasta direktiiv 96/9/EÜ andmebaaside õiguskaitse kohta (EÜT 1996, L 77, lk 20; ELT eriväljaanne 13/15, lk 459). Artikkel 7 sätestab konkreetselt: „Liikmesriigid sätestavad andmebaasi tegija õiguse keelata andmebaasi kogu sisust või kvantiteedilt või kvaliteedilt olulisest osast väljavõtte tegemist ja/või selle taaskasutamist, kui selle andmebaasi sisu kogumiseks, kontrollimiseks või esitamiseks on tehtud kvalitatiivselt ja/või kvantitatiivselt oluline investeering“. Vt eelkõige kohtuotsused, 9.11.2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, punkt 19 jj); 15.1.2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, punkt 34); ja 19.12.2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, punkt 36).

22 — Nagu on määratletud kohtuotsuses, 26.10.2011, Dufour *vs.* EKP (T-436/09, EU:T:2011:634, punktid 150 ja 153).

53. Üldkohtu käsutuses oleva teabe kohaselt [23] soovis R. Typke oma taotluses tabelit, mis sisaldab konkreetselt järgmist teavet:

— „iga kandidaadi identifikaator, mis ei võimalda kandidaadi isikut tuvastada, vaid seostab teda küsimustega, millele ta pidi vastama;

— iga esitatud küsimuse identifikaator, jättes küsimuse sisu siiski avaldamata;

— küsimuste kategooria iga esitatud küsimuse kohta, nimelt verbaalse, abstraktse, matemaatilise mõtlemise või olukorra lahendamise küsimus;

— keel, milles iga küsimus igale kandidaadile esitati;

— viide teatavate küsimuste võimaliku anonüümseks muutmise kohta;

— oodatud vastuse identifikaator, mis küsimuse sisu avamata pidi olema identne sama küsimuse-vastuse kombinatsiooniga; selles osas hageja täpsustab, et kuigi oodatud vastused ei olnud kõigile kandidaatidele esitatud samas järjekorras, oleks pidanud tagama, et iga oodatud vastuse puhul kasutatakse sama identifikaatorit; lisaks märkis ta, et olukorra lahendamise küsimuste puhul pidi märkima oodatud vastuse täies mahus, see tähendab parima ja halvima valiku;

— iga kandidaadi igale küsimusele antud vastus, arvestades siiski, et hageja ei soovinud tutvuda vastuste sisuga, vaid üksnes tuvastada kandidaatide antud õiged ja valed vastused; selles osas täpsustab hageja ühelt poolt, et sel juhul pidi kasutatama konkreetset identifikaatorit, kui kandidaat ei olnud küsimusele vastanud, ja teiselt poolt, et olukorra lahendamise küsimuste puhul pidi esitatama kogu vastus;

— lõpuks, igal kandidaadil igale küsimusele vastamiseks kulunud aeg.“

54. Üldkohus järeldas, et taotletud tabeli koostamise tulemuseks on uue dokumendi loomine. Apellandi taotluse rahuldamine eeldavat „programmeerimist, see tähendab uute SQL-päringute konstrueerimist ja sellest tulenevalt andmebaasides uue otsingutulemuse loomist […]. [P]rogrammeerimisega hõlmatud toimingud [ei ole] võrreldavad tavapärase või rutiinse otsinguga kõnealuses andmebaasis, mis viiakse läbi selle andmebaasi tarbeks komisjoni käsutuses oleva otsinguvahendi abil“. [24]

55. Apellant väidab oma kaebusega sisuliselt seda, et konkreetse SQL-päringu koostamine, mille tulemusel sünnib tabeli kujul dokument, mis sisaldab kogu tema poolt konkreetselt taotletud teavet, on tavapärane või rutiinne otsing, mille tulemusel seega ei sünni uut dokumenti.

56. Otsustades asjaolude põhjal, mille Üldkohus on tuvastanud seoses andmebaasidega, mida komisjon kasutab, ja arvestades apellandi esimese taotluse konkreetset sõnastust tundub mulle, et apellandi taotluse rahuldamiseks peaks EPSO tõepoolest looma uue dokumendi.

57. Soovimata hakata hindama faktiliselt, millised SQL-päringud on eelnevalt programmeeritud ja millist programmeerimisoskust on mõistlik relatsioonandmebaaside kasutajatelt ja/või halduritelt oodata, tundub mulle, et apellandi taotletud konkreetse tabeli koostamiseks on vaja olulist investeeringut eelmises osas kirjeldatud tähenduses. Nagu Üldkohus üksikasjalikult kirjeldab, tuleks selleks andmebaasi valitud väljadele omistada uued identifikaatorid, kirjutada palju uut koodi ja võib-olla luua ka uued indeksid ning kõike seda mitmes andmebaasis.

23 — Vt kohtuotsus, 2.7.2015, Typke *vs.* komisjon (T-214/13, EU:T:2015:448, punkt 4).

24 — Vt kohtuotsus, 2.7.2015, Typke *vs.* komisjon (T-214/13, EU:T:2015:448, punktid 67 ja 68, aga samuti 62–64).

58. Neil põhjustel ei arva ma, et Üldkohus rikkus õigusnormi järeldades, et esimeses menetluses esitatud taotlus ei olnud esitatud tutvumiseks „olemasoleva dokumendiga“.

59. Lõpetuseks lisan veel kaks märkust. Esiteks: tundub, et käesolevas asjas on mõlemas kõnealuses menetluses esitatud taotluste täpne sisu mõneti ebamäärane – näib, et apellant on oma taotlused eri etappides erinevalt sõnastanud. Kuid nagu käesolevas ettepanekus eespool, punktis 37, juba märgitud, on taotleja sellegipoolest kohustatud oma taotluse eseme täpselt määratlema. Teisalt jällegi leevendab seda suhtelist [25] rangust taotluse eseme sõnastamisel asjaolu, et taotleja võib esitada hiljem uue taotluse.

60. Teiseks olgu meenutatud, et käesolevas ettepanekus eespool, punktis 30, seoses elektrooniliste andmebaasidega loetletud kolm dokumendiliiki ei ole vastastikku välistavad. Seega, asjaolu, et taotleja soovitud konkreetse andmekombinatsiooni puhul ei ole tegemist olemasoleva dokumendiga, sest selle loomiseks on vaja olulist investeeringut, ei tähenda, et taotleja ei võiks enda soovitud teavet saada – ta võib esitada uue taotluse, paludes luba tutvuda andmebaasi, selle osa või selles hoitavate toorandmetega.

61. Otse öeldes ei ole isikul niisiis määrusest tulenevalt õigust tutvumiseks tema soovide kohaselt loodud dokumendiga, mis paneks institutsioonid sisuliselt tema isikliku infoagentuuri rolli. See aga ei keela tal asja toorandmete või andmekogu põhjal ise uurida. Nagu juba mainitud, institutsioonid peavad oma valduses olevaid dokumente avalikustama. Nad ei ole aga kohustatud looma „kasutajate“ soovidele vastavaid täiesti uusi dokumente.

62. Lõpetuseks kehtivad teise võimaluse, s.o toorandmetega tutvumise suhtes samad reeglid ja erandid, mida on kirjeldatud juba käesoleva ettepaneku esimeses osas. Suurematele toorandmete hulkade või kogu andmebaasiga tutvumiseks loa andmisel tuleb eelkõige nõuetekohaselt arvesse võtta kohustust kaitsta teiste kandidaatide andmeid ja eraelu puutumatust ning austada kolmandate isikute intellektuaalomandi õigusi, mis on seotud andmebaasis sisalduva tarkvara ja programmikoodiga. Need kaalutlused koos praktilistega, nagu näiteks taotletud dokumendi tegelik suurus, määravad ära selle, kuidas konkreetselt saab isik asjaomastele dokumentidele tutvuda (nt kas dokumendist tehakse koopia või lubatakse sellega tutvuda kohapeal, võib-olla isegi IT-spetsialisti ja/või turvatöötaja juuresolekul). Institutsioonide ülesanne on ise leida asjakohane tasakaal igal konkreetsel juhul konkureerivate huvide vahel.

VI. Ettepanek

63. Neil põhjustel ja ilma, et see piiraks väidet tõendite moonutamise kohta, teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta apellatsioonkaebus apellandi väidetava õigusnormide rikkumise osas rahuldamata.

25 — „Suhteline“, sest institutsioonid on määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõike 2 kohaselt kohustatud mõistlikkuse piires abistama taotlejatel täpsustada taotlusi, mis ei ole piisavalt täpsed.