



Üldsuse juurdepääs dokumentidele 2016

Euroopa Parlamendi
aastaruanne

EESSÕNA

Parlament, nõukogu ja komisjon kohaldavad määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta nende valduses olevatele dokumentidele alates 3. detsembrist 2001.

Määruse artikli 17 lõikes 1 on sätestatud, et „[k]õik institutsioonid avaldavad igal aastal aruande eelmise aasta kohta, kus on näidatud, kui mitmel puhul on institutsioon keelanud juurdepääsu dokumentidele, selliste keeldumiste põhjused ning registrisse kandmata tundliku sisuga dokumentide hulk“.

Kooskõlas Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 116 lõikega 6 võtab juhatus vastu määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 17 lõikes 1 osutatud aastaaruande.

METOODIKA

Euroopa Parlamendi 2016. aasta aastaaruanne on koostatud järgmise meetoodika järgi:

- andmed tutvutud ja taotletud dokumentide kohta viitavad ainult täpsustatud dokumentidele;
- juurdepääsutaotlused väga suurele või piiramatule arvule dokumentidele, mida institutsioonil ei õnnestunud tuvastada, taotletud dokumentide statistikas ei kajastu;
- dokumentidele juurdepääsu taotluste arvandmetes võetakse arvesse taotlusi nii täpsustatud dokumentidele kui ka piiramatule arvule dokumentidele;
- osalise juurdepääsu otsused loetakse positiivseteks vastusteks;
- kordustaotlused võivad olla seotud kas keelduvate või osalist juurdepääsu andvate esialgsete otsustega;
- kordustaotluse aasta määrab vastava esialgse taotluse registreerimiskuupäev.

SISUJUHT

<i>Kokkuvõte</i>	4
<i>I PEATÜKK Määruse (EÜ) nr 1049/2001 rakendamine 2016. aastal</i>	5
A) Parlamendi dokumentide avaliku registri sisu	5
B) Andmed tutvutud ja taotletud dokumentide kohta	6
B.1) <i>Vahetult tutvutavad dokumendid</i>	6
B.2) <i>Dokumendid, mida taotleti elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel</i>	7
C) Taotluste andmed	8
D) Taotlejate profiil	11
<i>II PEATÜKK Suundumused ja konkreetsed probleemid</i>	13
A) Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste rahastamine	13
B) Juurdepääsutaotlused Euroopa Parlamendi liikmete kulusid ja hüvitisnõudeid puudutavatele dokumentidele	15
C) Taotlused juurdepääsuks piiramatule arvule dokumentidele	16
<i>III PEATÜKK Euroopa Ombudsmani otsused ja kohtupraktika</i> .	19
1. Ombudsmani otsus lõpetada kaebuse 1189/2016/JN käsitlemine	19
2. Kohtulik kontroll	19
<i>Lõppmärkused</i>	20

Euroopa Parlamendi aastaaruanne üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2016 (Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 17)

Kokkuvõte

Arvandmed

- Dokumendiviidete arv avalikus registris kasvas jätkuvalt. Seisuga 31. detsember 2016 sisaldas registri andmebaas 647 903 viidet, samas kui eelmise aasta lõpus oli viiteid 606 256.
- Aastal 2016 tutvusid parlamendi avaliku registri veebisaidi kasutajad otse läbi registri 118 980 dokumendiga. Muude platvormide kaudu tutvuti rohkem kui miljoni dokumendiga. Samal ajavahemikul esitati parlamendile elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel 499 taotlust, mis puudutasid 802 täpsustatud dokumenti – 7 % rohkem kui 2015. aastal.
- Neist 499 taotlusest 136 puudutas dokumente, mida varem ei olnud üldsusele avalikustatud.
- 2016. aastal ületas üldine positiivsete vastuste määr 95 %.
- Parlament ei andnud juurdepääsu 23 juhul, peamiselt Euroopa Parlamendi liikmetega seotud dokumentide juurdepääsutaotluste korral.

Suundumused

- Aastal 2016 suurenes selliste taotluste arv, mis esitati juurdepääsuks väga suurele või piiramatule arvule dokumentidele (taotlused, mis esitati juurdepääsuks kõikidele teatava teemaga seotud dokumentidele, kõikidele teavat teemat käsitlevat teavet sisaldavatele dokumentidele või dokumentidele, mis hõlmavad teavat ajavahemikku jne), võrreldes eelmise aastaga 31 %. See on küll tähelepanuväärne kasv, kuid mitte nii järsk nagu aastatel 2014 ja 2015 toimunud kolmekordistumine.
- Mis puudutab suundumusi, siis taotleti 2016. aastal eriti suure huviga dokumente Euroopa tasandi erakondade rahastamise kohta, Euroopa Parlamendi liikmete kulude ja hüvitiste kohta ning Ühendkuningriiki esindavate Euroopa Parlamendi liikmete tegevuse kohta Ühendkuningriigi Euroopa Liidu liikmestaatust puudutava hääletuse ajal. Avalik huvi dokumentide vastu, mis puudutavad varase kokkuleppe läbirääkimisi seadusandliku menetluse kontekstis, jäi suureks.
- Kordustaotluste määr jäi suhteliselt väikeseks: aasta jooksul esitati kolm kordustaotlust.

I PEATÜKK

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 rakendamine 2016. aastal

A) Parlamendi dokumentide avaliku registri sisu

Parlamendi dokumentide avalik register loodi 2002. aastal eesmärgiga suurendada läbipaistvust ja lihtsustada kooskõlas määrusega nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu institutsiooni dokumentidele. Registrisse on peamiselt kogutud viited seadusandlusega seotud dokumentidele. Võimaluse korral tehakse aga vahetult kättesaadavaks ka muud dokumendiliigid.

Dokumendiviidete arv on igal aastal kasvanud. Võrreldes varasema aasta 7 % kasvuga küündis 31. detsembriks 2016 registri andmebaasi dokumendiviidete arv 647 903-ni (mis vastas kokku 4 175 092 dokumendile, seda eri keeleversioone arvestades). Ühtegi määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 9 kohast tundliku sisuga dokumenti avalikku registrisse ei kantud.

(Joonis 1) Parlamendi dokumentide avaliku registri areng



B) Andmed tutvutud ja taotletud dokumentide kohta¹

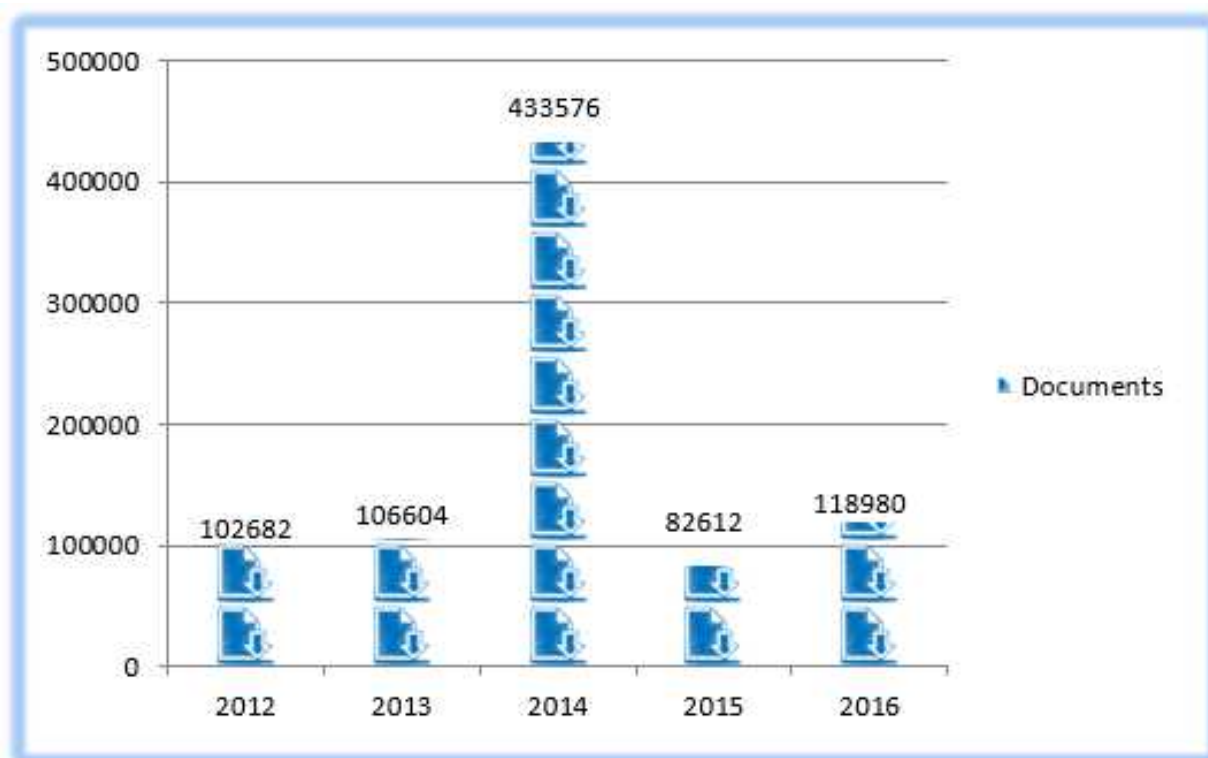
Kooskõlas määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikliga 12, mille kohaselt peavad institutsioonid võimaluste piires tegema dokumendid vahetult juurdepääsetavaks, saab 95 % parlamendi dokumentide avaliku registri dokumentidest veebisaidilt otse alla laadida². Dokumendid, millega ei saa vahetult tutvuda, võidakse teha kättesaadavaks elektroonilise taotlusvormi³ täitmise või e-kirja teel saadetud taotluse korral.

B.1) Vahetult tutvutavad dokumendid

2016. aastal tutvuti vahetult parlamendi avaliku registri veebisaidil 118 980 dokumendiga. See arv ei võta arvesse dokumentidega tutvumisi, mis leidsid aset registri andmebaasiga ühendatud muude platvormide kaudu, sh parlamendikomisjonide ja parlamendi mõttekoja veebilehed.

Dokumendiliigid, millega tutvuti parlamendi avaliku registri veebisaidil kõige sagedamini, on järgmised (alanevas järjekorras): kirjalikult vastatavad küsimused (22,4 %), vastused küsimustele (20,9 %), vastuvõetud tekstid (6,2 %), Euroopa Komisjonilt saadud dokumendid (2,4 %).

(Joonis 2) **Dokumentide arv, millega tutvuti dokumentide avaliku registri veebisaidil**



¹ Andmed viitavad ainult täpsustatud dokumentidele.

² <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=ET>

³ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=ET>

B.2) Dokumendid, mida taotleti elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel

2016. aastal taotleti elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel parlamendilt 802 täpsustatud dokumenti. See tähendab eelneval aastal taotletud täpsustatud dokumentide arvuga võrreldes 7 % suurust kasvu.

Nagu eelmistel aastatel, ei võta see arv arvesse juurdepääsutaotlusi piiramatule arvule dokumentidele, sh juurdepääsutaotlusi kõikidele teatava teemaga seotud dokumentidele või kõikidele teatavat teemat käsitlevat teavet sisaldavatele dokumentidele. Nende taotluste dokumente ei saa statistilisel eesmärgil hinnata.

(Joonis 3) Dokumentide arv, mida taotleti elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel



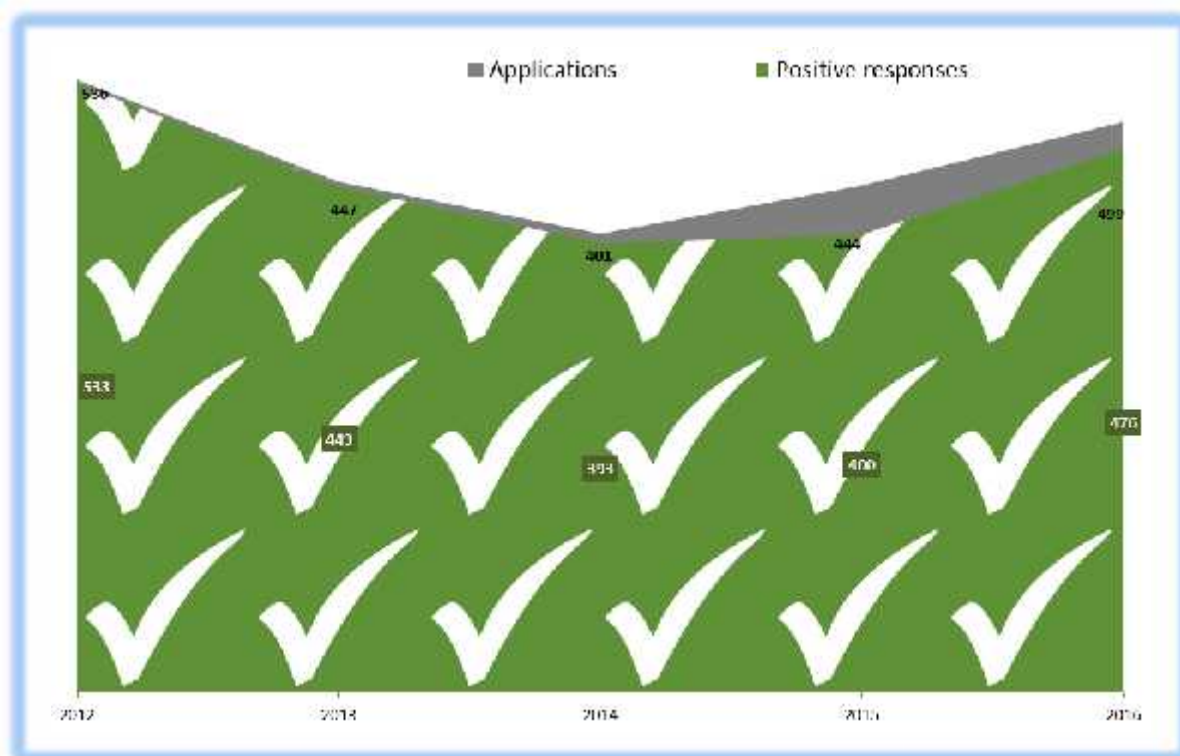
C) Taotluste andmed

Parlamendile esitati 2016. aastal elektroonilise taotlusvormi või e-kirja teel 499 taotlust. 345 taotlust puudutasid täpsustatud dokumente, 147 piiramatut arvu dokumente ja seitse institutsioonidevahelisi läbirääkimisi vastastikuse mõistmise memorandumi raames⁴.

Tasub toonitada, et taotluste arv juurdepääsuks piiramatul arvul dokumentidele on 2015. aastaga võrreldes suurenenud 31 %. Ligi 30 %-s kõikidest 2016. aastal esitatud taotlustest sooviti juurdepääsu kas kõikidele teatava teemaga seotud dokumentidele või kõikidele teatavat teemat käsitlevat teavet sisaldavatele dokumentidele.

Aastal 2016 saadud 499 taotlusest andis parlament positiivse vastuse 476 juhul, võimaldades kaheksal juhul taotletud dokumentidele osalise juurdepääsu.

(Joonis 4) **Taotluste ja positiivsete vastuste arv**



Peale selle puudutas 2016. aastal laekunud 499 taotlusest 136 dokumente, mida varem ei olnud üldsusele avalikustatud.

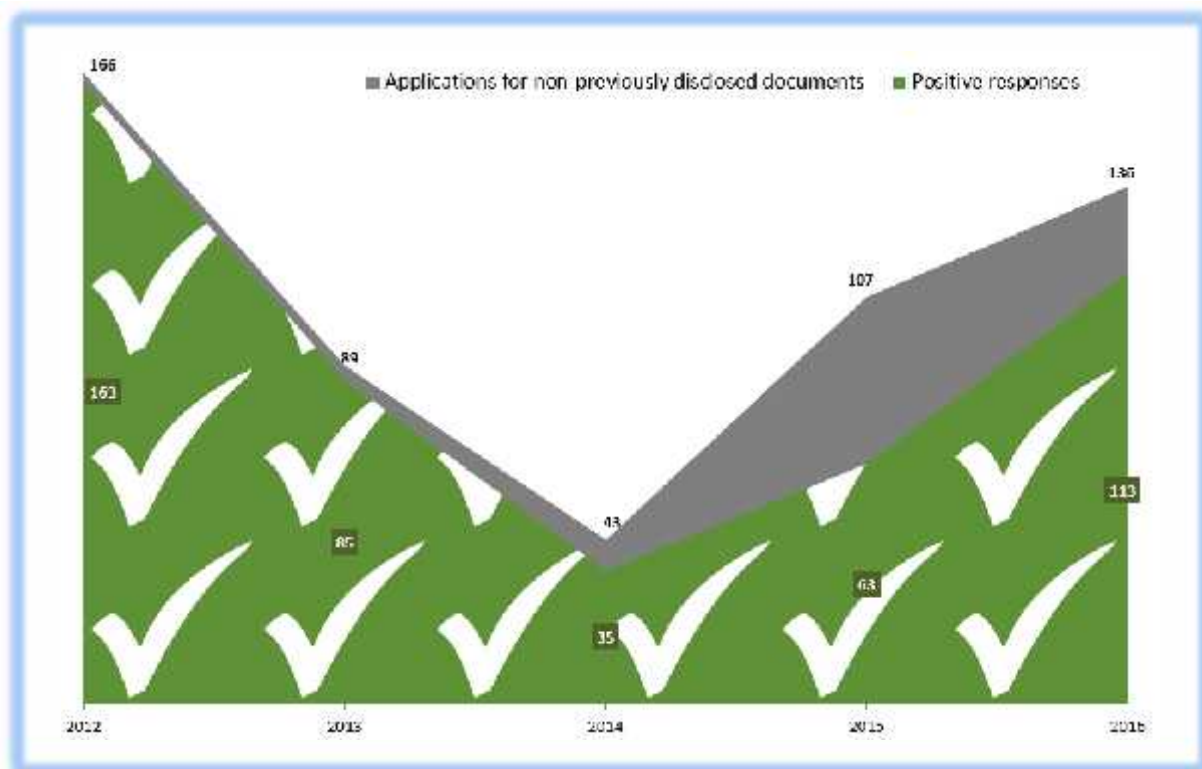
Enamik juurdepääsutaotlusi varem avalikustamata dokumentidele puudutas Euroopa tasandi erakondade ja fraktsioonide rahastamist (20 %), Euroopa Parlamendi liikmete

⁴ Vastastikuse mõistmise memorandum, millele kirjutasid 9. juulil 2002 alla Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni teenistused ja talitused ning mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 4 kohaldamist.

dokumente (18 %), poliitilisi organeid (17 %), parlamendi administratsiooni ja avalikku hanget (16%), õiguslikke arvamusi (6 %) ja kolmepoolsete kohtumiste dokumente (5 %).

Parlament vastas 2016. aastal positiivselt 113 taotlusele 136st, mis puudutasid üldsusele varem avalikustamata dokumente.

(Joonis 5) **Taotluste arv juurdepääsuks eelnevalt avalikustamata dokumentidele ja positiivsete vastuste arv**



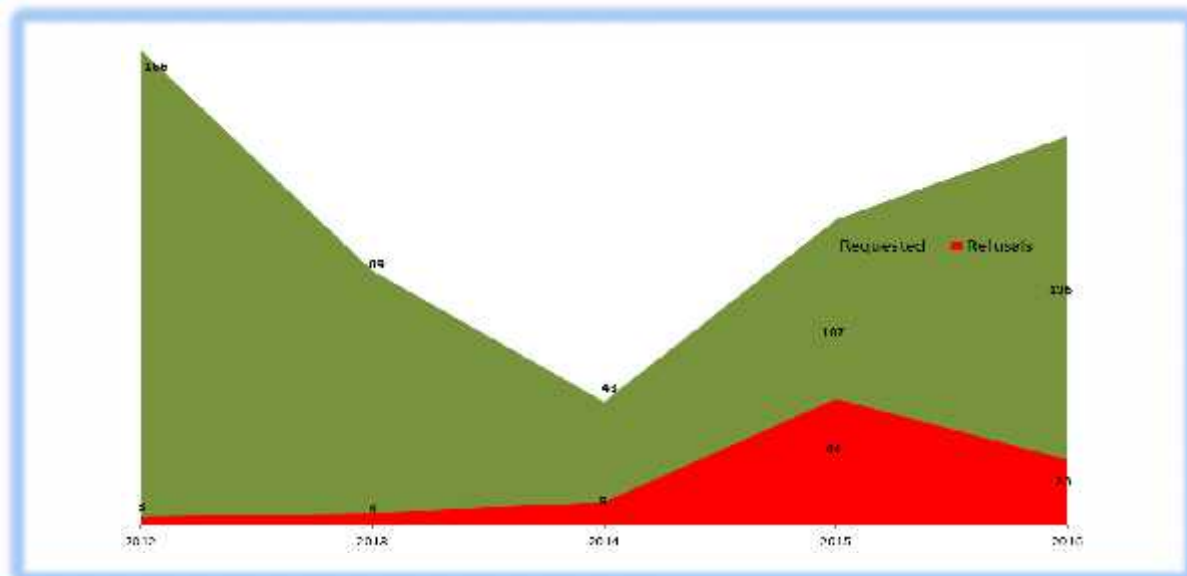
Aastal 2016 ei andnud parlament pädeva asutuse otsusega dokumentidele üldsuse juurdepääsu 23 juhul.

Esitati kolm kordustaotlust⁵ pärast esialgset tagasilükkamist. Neil kolmel juhul kinnitas parlament oma esialgset otsust.

23 keeldumisest 12 puudutas Euroopa Parlamendi liikmetega seotud dokumente, neli keeldumist puudutas erakondade rahastamist ja teised vastavalt kolmepoolse kohtumisega seotud kohtuasja, hankeküsimusi (kaks juhtu), parlamendi IT-turvet (kaks juhtu), õigusteenistuse talitlust ja parlamendi valduses olevat komisjoni dokumenti.

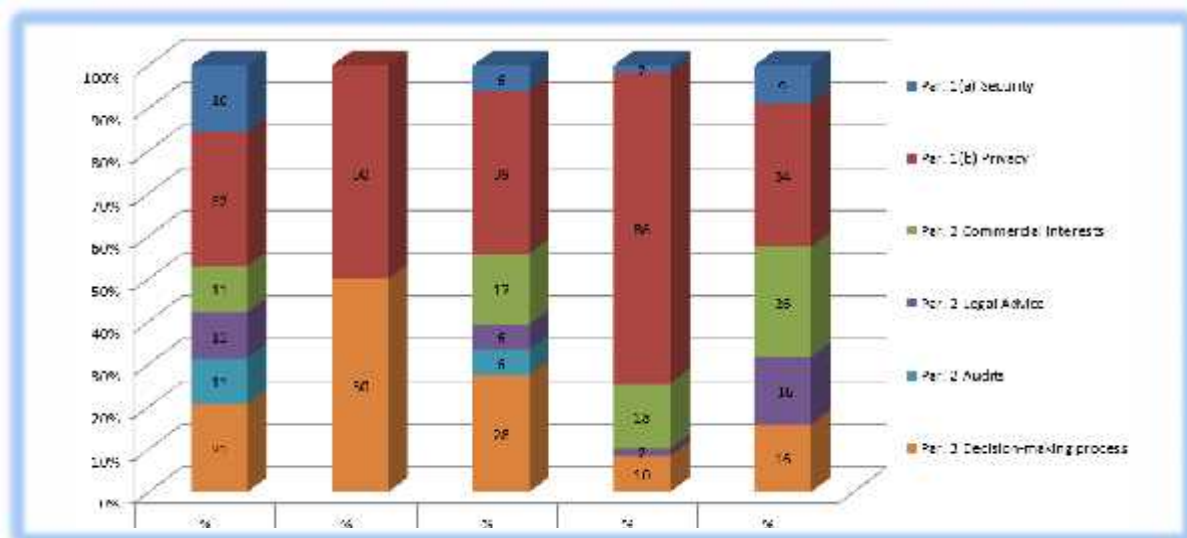
⁵ Kordustaotlused võivad olla seotud täieliku keeldumise või osalise juurdepääsuga (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 7 lõige 2).

(Joonis 6) **Juurdepääsutaotluste arv eelnevalt avalikustamata dokumentidele ja keeldumiste arv**



Nagu 2015. aastal, põhinesid ka selle aasta keeldumised vajadusel kaitsta üksikisikute eraelu puutumatust ja isikupuutumatust (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkt b), füüsiliste või juriidiliste isikute ärihuve (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2), institutsiooni otsustamisprotsessi (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõige 3) ning õiguslikke arvamusi (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2).

(Joonis 7) **Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 kohaste erandite kasutamise määr**



Kokkuvõtteks võib sedastada, et parlamendi positiivsete vastuste määr oli 2016. aastal jätkuvalt suur: üldine positiivsete vastuste määr oli umbes 95 % ja positiivsete vastuste määr taotluste puhul, mis puudutasid varem avalikustamata dokumente, oli 83 %.

D) Taotlejate profiil⁶

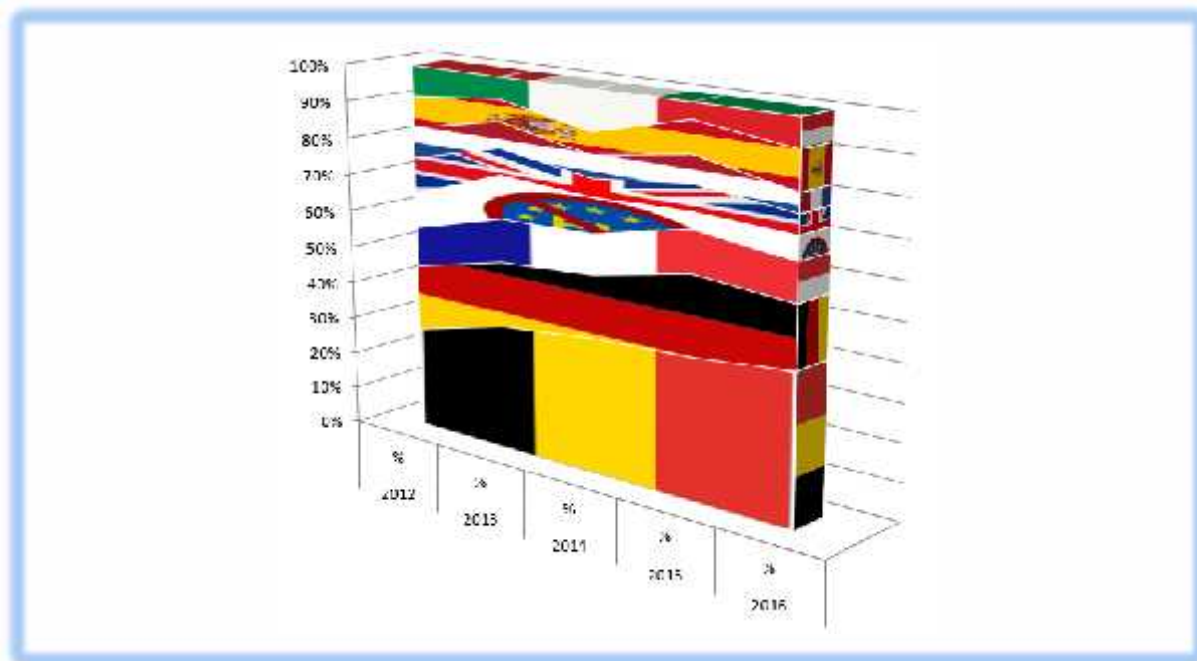
Suurima osa taotlejaist moodustasid endiselt akadeemikud ja teadlased (enam kui 50 % taotlejaist kuulus sellesse kategooriasse), kellele järgnesid äriühingud, keskkonnaorganisatsioonid ja muude huvide esindajad (kokku umbes 15 % taotlustest). Ajakirjanikud esitasid 2016. aastal olulisel määral taotlusi (7 %), millest suurim osa puudutas juurdepääsu varem avalikustamata dokumentidele, samas kui juristide esitatud taotluste osa oli stabiilselt umbes 10 %.

Taotlejate geograafiline jaotus liikmesriikide lõikes sarnanes 2016. aastal eelnenud aastate jaotusele. Umbes 32 % taotlejatest asus Belgias ning sellele järgnesid (alanevas järjekorras) Saksamaa (13 %), Prantsusmaa (8 %), Hispaania (8 %) ja Itaalia (6 %). Kolmandatest riikidest pärit taotlused moodustasid ligikaudu 5,3 % taotluste koguarvust.

2016. aastal kasutati taotluste esitamiseks sarnaselt eelmistele aastatele kõige sagedamini inglise keelt (58 %), sellele järgnesid saksa (12 %), prantsuse (11 %) ja hispaania (4 %) keel.

(Joonis 8) **Dokumentidele juurdepääsu taotlenute profiil 2016. aastal⁷**

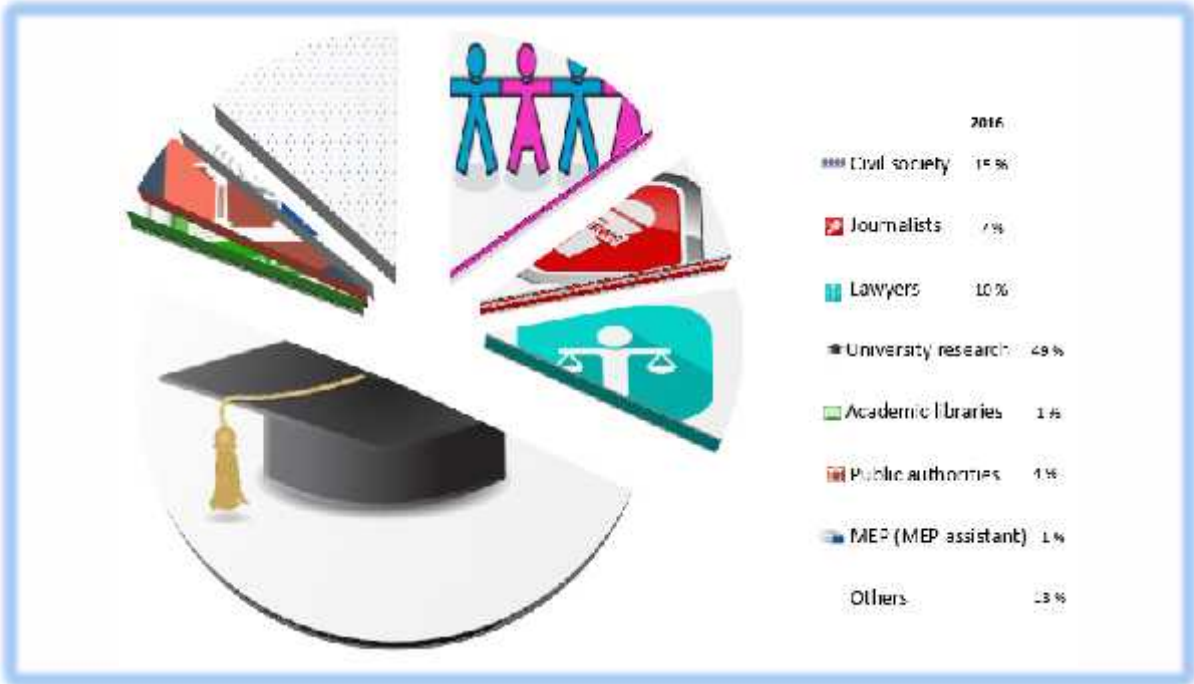
(Joonis 8a) **Kodakondsus**



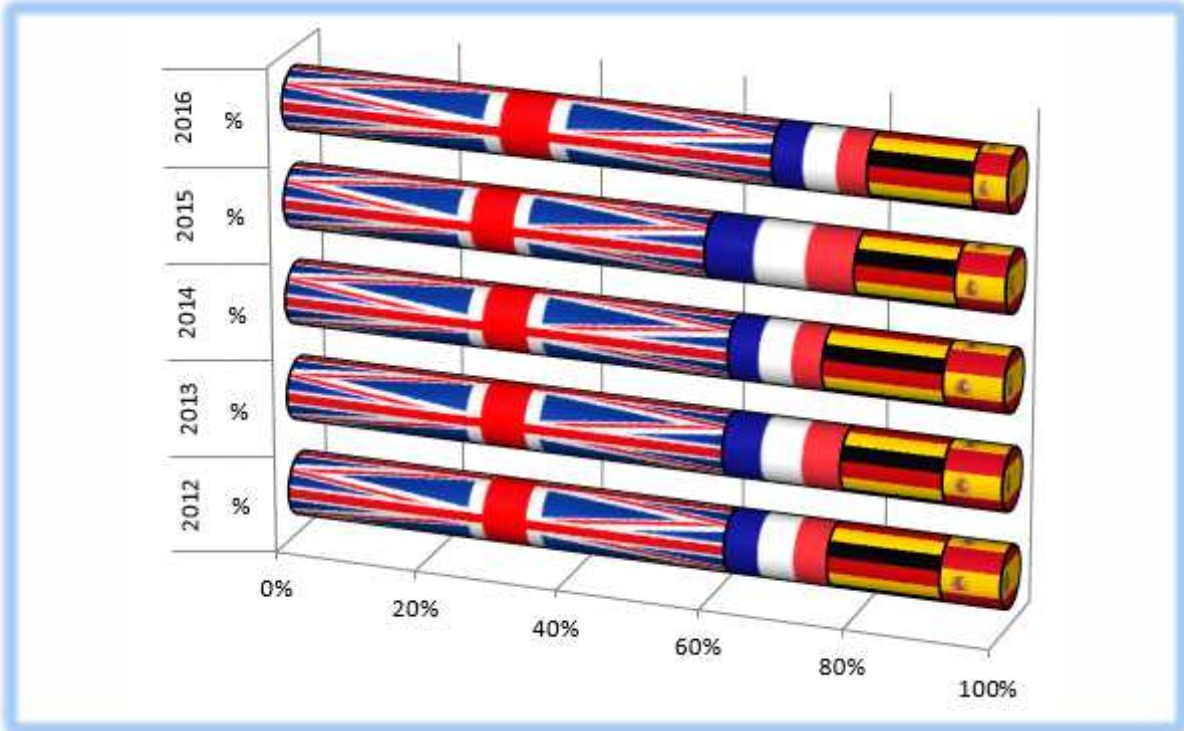
⁶ Andmeid taotlejate profiili kohta kogutakse teabe põhjal, mida taotlejad esitavad oma taotlustes. Kuna määrusega (EÜ) nr 1049/2001 ei nõuta, et taotlejad annaksid oma identiteedi kohta teavet, otsustas teatav arv taotlejaid oma tegevusala mitte avaldada; see kehtib eriti e-kirja teel esitatud taotluste kohta.

⁷ Graafikute piltide autoriõigus: salem / Fotolia – kebox / Fotolia – Pekchar / Fotolia – DIDEM HIZAR / Fotolia – Claudio Divizia / Fotolia – ravenka / Fotolia – photolars / Fotolia – Becky Stares / Fotolia – Sylvie Bouchard / Fotolia – atScene / Fotolia – Seraphim Vector / Fotolia – valentint / Fotolia – quka / Fotolia – Gstudio Group / Fotolia – mostafa fawzy / Fotolia – BERLINSTOCK / Fotolia – Double-J Design – Euroopa Liit.

(Joonis 8b) **Tegevusala**



(Joonis 8c) **Keel**



II PEATÜKK

Suundumused ja konkreetsed probleemid

Aasta 2016 oli märkimisväärne ajakirjanike ja kodanike eriti suure huvi poolest pääseda ligi Euroopa tasandi erakondade ja sihtosakondade rahastamist ning Euroopa Parlamendi liikmete kulusid ja hüvitisnõudeid puudutavatele parlamendi dokumentidele. See aasta paistab silma ka väga suure või piiramatult arvu dokumentide kohta esitatud enneolematult paljude juurdepääsutaotluste poolest.

A) Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste rahastamine

Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste rahastamist käsitlevate dokumentide juurdepääsutaotluste arv on aastate jooksul suurenenud, kuna üldsus on üha teadlikum nende organisatsioonide olemasolust ja parlamendi rollist nende haldamisel. Varem avalikustamata dokumentide hulgas olid erakondade ja sihtasutuste rahastamist käsitlevad dokumendid 2016. aasta huvipakkuvaim teema – 20 % kõigist taotlustest oli seotud nende dokumentidega. Selle suundumuse põhjuseks oli tõenäoliselt osaliselt mõne erakonna ja sihtasutuse kohta minevikus esitatud süüdistused taotluste ebaõige kasutamise kohta, nagu ka valdkonnas suhteliselt hiljutine uute määruste kasutuselevõtt.

Erakondade ja sihtasutuste rahastamist käsitlevad dokumendid on enamasti parlamendile esitatud või parlamendi poolt valdkonna eeskirjadega kooskõlas loodud. Määrus (EÜ) nr 2004/2003⁸ lõi õigusraamistiku, mis võimaldab organisatsioonidel omandada Euroopa tasandi erakonna või sihtasutuse staatust ja saada Euroopa Liidu eelarvest toetusi. Selle määruse kohaldamine lõpetatakse 2016. eelarveaasta lõppemisega ja see asendatakse määrusega (EL, Euratom) nr 1141/2014⁹. Veel on olemas Euroopa Parlamendi juhatuse 29. märtsi 2004. aasta otsus¹⁰, millega kehtestatakse menetlus, mille järgi parlament erakondi ja sihtasutusi tegelikult rahastab.

Selles aruandes käsitletavate erakondade ja sihtasutuste rahastamist puudutavatele dokumentidele juurdepääsutaotluste kolm tüüpi on järgmised: juurdepääsutaotlused Euroopa tasandi erakondi ja sihtasutusi käsitleval parlamendi veebilehel avaldatud dokumentidele, juurdepääsutaotlused erakondade ja sihtasutuste toetustaotlustele ning juurdepääsutaotlused juhatuse teadetele erakondade rahastamise kohta.

Euroopa tasandi erakondi ja sihtasutusi käsitlev parlamendi veebileht

Parlament on määruse (EÜ) nr 2004/2003 artikli 9a kohaselt kohustatud avaldama aastaaruande koos tabeliga, mis sisaldab igale Euroopa tasandi erakonnale ja sihtasutusele makstud summasid, Euroopa Parlamendi aruandega määruse kohaldamise kohta ja selle rakendussätetega. Selle sätte kohaselt laaditakse need dokumendid sihtotstarbelisele

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta, ELT L 297, 15.11.2003, lk 1–4

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2014. aasta määrus (EL, EURATOM) nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist, ELT C 63, 4.3.2014, lk 1–34.

¹⁰ Euroopa Parlamendi juhatuse otsus, 29. märts 2004, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 2004/2003 (Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta) rakenduseeskirjad, ELT C 63, 4.3.2014, lk 1–34.

veebilehele¹¹. Kuid läbipaistvuse suurendamiseks läheb parlament õiguslikest kohustustest kaugemale ning avaldab erakondade ja sihtasutuste lõpparuannete konkreetse versiooni. Lõpparuannete avaldatud versioon sisaldab tegelikult tehtud rahastamiskõlblike kulude lõplikku finantsaruannet, mis põhineb esialgse eelarve struktuuril, täielik väljavõtte toetuse andmise otsusega kaetud rahastamisperioodi tulude ja kulude kohta raamatupidamise alusel ning raamatupidamise välisaudit, mille on koostanud sõltumatu audiitor ja mis tõendab, et toetust on kasutatud eeskirjadega kooskõlas.

Sellel põhjal esitas 2016. aastal tähelepanuväärne osa taotlejatest üldsusele juurdepääsu taotlusi just nendele dokumentidele, tõenäoliselt teadmatusel, et need dokumendid võivad kuni nende huviala uurimine on aeganõudev. Neil juhtudel suunas parlament vastusena taotlejad enamasti veebilehele ja andis neile hüperlingid taotletud dokumentidele.

Juurdepääsutaotlused toetusetaotlustele

Selleks, et erakonnad ja sihtasutused saaksid Euroopa Liidu fondilt toetust eelarveaasta jooksul oma tegevuse rahastamiseks, peavad nad taotlema toetust enne eelarveaasta algust. Oma taotlustes peavad organisatsioonid tõendama, et nad vastavad määruse (EÜ) nr 2004/2003 rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele ning sama tähtis on ka see, et nad esitaks tulevase eelarveaasta kava, sh oma poliitilised eesmärgid ja plaanitud tegevused.

Toetusetaotluste üksikasjad ja neis sisalduvate andmete tundlikkus on põhjused, miks parlament enamasti otsustab, et kuigi need peaks määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt avalikustama, ei saa seda teha ilma organisatsiooni põhieesmärgid ja -tegevust ohustamata. Seetõttu keeldutakse toetusetaotlustele juurdepääsu andmast, et kaitsta erakondade või sihtasutuste ärihuve kooskõlas määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taandega.

Juurdepääsutaotlused juhatusele suunatud peasekretäri teadetele

Iga finantsaasta alguses hindavad parlamendi asjakohased teenistused Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste toetusetaotlusi. Selle hindamise võtab kokku peasekretäri teade toetuse määramise kohta. Teade esitatakse juhatusele, mis otsustab iga rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele vastava erakonna ja sihtasutuse esialgse toetusesumma. Samuti esitavad erakonnad ja sihtasutused pärast eelarveaasta lõppu parlamendile lõpparuande oma esialgse toetusesumma kasutuse kohta. Need aruanded võetakse kokku juhatusele esitatud teates ja seejärel tehakse otsus toetuse lõppsumma kohta.

Parlament sai 2016. aastal palju taotlusi juurdepääsuks sellistele teadetele kas 2016. eelarveaasta või eelmiste eelarveaastate kohta. Neile teadetele lubati või keelati avalik juurdepääs määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt iga juhtumi põhjal eraldi, olenevalt nende sisust ja kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga. Need teated võivad sisaldada õiguslike kaalutlusi Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste rahastust käsitlevate eeskirjade kohaldamise kohta. Peale selle on üks peasekretäri kohustusi abistada juhatust ülesannete täitmisel, juhatust nõustada ja anda otsuste vastuvõtmiseks täielikku taustteavet. Seega keelduti andmast juurdepääsu juhatusele suunatud teadetele, kui parlament leidis, et selle teate avalikustamine ohustaks institutsiooni võimet otsida oma teenistustelt õigusnõustamist või kahjustaks institutsiooni otsustamisprotsessi.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/et/20150201PVL00101/Erakonnad-ja-sihtasutused>

B) Juurdepääsutaotlused Euroopa Parlamendi liikmete kulused ja hüvitisnõudeid puudutavatele dokumentidele

Euroopa Parlamendi liikmetega seotud dokumentidele juurdepääsutaotluste arv suurenes 2016. aastal jätkuvalt. Sellesse kategooriasse kuulus umbes 18% kõigist taotlustest, mis olid seotud varem avalikustamata dokumentidega. Enamik neid taotlusi keskendusid Euroopa Parlamendi liikmete kuludele ja hüvitisnõuetele. Nendele dokumentidele juurdepääsu soovivad taotlejad soovivad enamasti tagada riiklikest vahenditest rahastamise üle tehtavat avalikku kontrolli, tuues päevavalgele võimalikud finantsrikkumised ja osaledes avalikus diskussioonis parlamendi tegevuse kohta. Muud taotlused puudutavad dokumente Euroopa Parlamendi liikmete poliitilise võimekusega seotud tegevuse kohta.

Parlamendi praktika

Euroopa Parlamendi liikmetega seotud dokumentidele juurdepääsutaotlustega tegelemisel kohaldab parlament tihti Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 116 lõiget 2 ja määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti b eraelu puutumatus kaitse kohta. Samuti arvestatakse juhatus 20. veebruari 2008. aasta suuniseid, mis on koostatud riiklike parlamentide parimate tavade põhjal.

Määrus (EÜ) nr 1049/2001 dokumentidele juurdepääsu kohta kehtib peamiselt Euroopa Liidu järgmise kolme peamise institutsiooni valduses olevatele dokumentidele: Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament. Parlamendi põhiprintsiip on, et selle valitud liikmete ja institutsiooni enda vahel on lahusus.

Selle printsiibiga kooskõlas sätestab Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 116 lõige 2, et dokumentidele juurdepääsu andmise eesmärgil on Euroopa Parlamendi üksikute liikmete koostatud dokumendid parlamendi dokumendid vaid juhul, kui need on esitatud kodukorra kohaselt. See tähendab, et Euroopa Parlamendi liikmete isiklike dokumente, sh nende koostatud või saadud meilivahetused, tegevuskavad või kirjad või sisedokumendid, ei peeta parlamendi dokumentideks ning seega ei ole parlamendil õigus neile juurdepääsu taotlemise korral seda lubada, kuna need ei ole institutsiooni valduses ja jäävad määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamisalast välja.

Sellel põhjal on suur osa Euroopa Parlamendi liikmeid puudutavad dokumendid parlamendi dokumendid, kuna need olid institutsioonile esitatud või selle väljastatud. Neil juhtudel pöörab parlament dokumendi avalikustamise hindamisel erilist tähelepanu Euroopa Parlamendi liikme eraelu puutumatus kaitsele ja isikupuutumatus kaitsele. Enamik Euroopa Parlamendi liikmete kulused ja hüvitisnõudeid puudutavad taotletud dokumendid sisaldavad tööpoolest isiklikku laadi või tundlikku sisu. Kui taotleja ei tõenda vajadust saada isiklike andmeid määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 kohaselt¹², keeldub parlament tavaliselt dokumendile juurdepääsu lubamast isikute eraelu puutumatus kaitse ja isikupuutumatus kaitse vajaduse tõttu, nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 1 punktis b.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, ELT L 8, 12.1.2001, lk 1–22

2016. aastal vastas parlament kõigile Euroopa Parlamendi liikmete hüvitisnõudeid puudutavatele dokumentidele juurdepääsu taotlejatele ühe või mõlema ülal kirjeldatud sätte põhjal.

Parlamendi lähenemist dokumentidele juurdepääsu andmisel toetavad juhatuse 20. veebruari 2008 suunised, mis on koostatud riiklike parlamentide parimate tavade põhjal. Nende suunistega kooskõlas ei avalikustata konkreetsetele Euroopa Parlamendi liikmetele tegelikult makstud summade üksikasjalikke jaotusi, kuigi parlamendiliikmetel on vabadus teavet üldsusega jagada omal valikul.

Ühendkuningriigi Euroopa Liidu liikmestaatust puudutav hääletus

Ühendkuningriigi Euroopa Liidu liikmestaatust puudutava hääletuse kuupäeva lähenemisel esitati parlamendile mõni taotlus Ühendkuningriiki esindavate Euroopa Parlamendi liikmete ja täpsemalt Ühendkuningriigi Iseseisvusparteid esindavate Euroopa Parlamendi liikmete kulude ja hüvitisnõuete kohta. Parlament käsitles taotlusi samal viisil nagu hääletust mittepuudutavaid taotlusi.

C) Taotlused juurdepääsuks piiramatule arvule dokumentidele

Nagu juba 2015. aasta aruandes mainitud, on viimastel aastatel täheldatud selliste taotluste arvu suurenemist, mis esitati juurdepääsuks väga suurele või piiramatule arvule dokumentidele, sh taotlused, mis esitati juurdepääsuks kõikidele teatava temaga seotud dokumentidele, kõikidele teatavat teemat käsitlevat teavet sisaldavatele dokumentidele. 2015. aastal suurenes järsult selliste taotluste arv, mis esitati juurdepääsuks piiramatule arvule dokumentidele, ja kolmekordistus võrreldes 2014. aastaga, moodustades sel aastal kõigist taotlustest 25 %. 2015. aastaga võrreldes kasvas 2016. aastal selliste taotluste arv veel 31 % võrra.

Selliseid taotlusi esitatakse sageli avalike portaalide, näiteks veebisaidi *AsktheEU.org* kaudu, mis pakub ajutiste e-posti aadresside automaatse genereerimise süsteemi taotluste esitamiseks juurdepääsuks ELi institutsioonide dokumentidele, ega nõua kasutajatelt teavet nende olemasolu ega identiteedi kohta¹³.

Erinevalt osast riiklikest seadustest ei sisalda määrus (EÜ) nr 1049/2001 ühtegi sätet ebaausate, kuritarvitavate või selgelt põhjendamatute taotluste kohta. Sellega ei nõuta, et taotlejad annaksid oma identiteedi kohta teavet või põhjendaksid oma taotlust. Mõnel juhul võib aga selgituse puudumine, mis aitaks parlamendil taotletavaid dokumente kindlaks teha, või taotleja identiteedi puudumine osutada probleemiks taotluste nõuetekohasel käsitlemisel.

Näiteks taotlused, mis esitati juurdepääsuks kõikidele teatava temaga seotud dokumentidele, võivad põhjustada hea halduse printsiibiga vastuolus olevat ülemäärast halduskoormust. Nende käsitlemine vajab sageli üksikasjalikku uurimistegevust, et tuvastada kõik potentsiaalselt asjakohased dokumendid, ja parlamendi mitme osakonna nende tavalisest tööst kaugemale minevat koostööd. Peale selle on parlamendil sageli

¹³ http://www.asktheeu.org/en/body/european_parliament

keeruline, kui mitte võimatu, kindlalt tuvastada, millised dokumendid on dokumentidele juurdepääsu taotlemise mõttes huvipakkuva teemaga seotud.

Samuti annab identiteedituvastamise nõuete puudumine võimaluse dokumentidele juurdepääsu taotlejate pahatahtlikuks käitumiseks või juurdepääsu taotlemise kuritarvitamiseks, sh fiktiivsed või korduvad taotlused ajutistelt meiliaadressidelt. Ühel konkreetsel juhul avastati, et sama isik kasutas veebilehel *AsktheEU.org* kaht eri kasutajakontot, tehes märkusi, mis rikkusid suuniseid selle kohta, mida on sobiv taotlustes kirjutada. Kuna sellises olukorras käitumise kohta ei ole õigusnormi, on parlamendi eesmärk leida lahendus, mis kaitseb dokumentidele juurdepääsuõigust ja samal ajal lõpetab kuritarvitamise.

Sel põhjusel ning hea halduse tagamiseks kindlustas parlament 2016. aastal tava paluda taotlejatel esitada postiaadress, millel neid teavitada dokumentidele juurdepääsu keelamisest tähtsuse kirja, tagades nii õiguskindluse.

Ebatäpsete taotluste või taotluste korral, mis on seotud väga mahuka dokumendiga või väga suure hulga dokumentidega, on institutsioonil ainult järgmised võimalused: 1) paluda taotlejal taotlust selgitada (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 6 lõige 2), 2) pidada taotlejaga mitteametlikult nõu õiglase lahenduse leidmiseks (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 6 lõige 3) ning erijuhtudel võib institutsioon pikendada algset seadusjärgset vastamistähtaega 15 tööpäeva võrra. Need võimalused ei ole aga alati pädevad.

1) Artikli 6 lõike 2 kohane selgitus

Kõigile dokumentidele viitavate taotluste korral, mis on seotud konkreetse teemaga, või muul viisil ebaselgete taotluste korral antakse taotlejale teema kohta üldteavet ja linke konkreetsete dokumentide allalaadimiseks ning palutakse seejärel taotlust selgitada, et parlament saaks seda töödelda.

2) Artikli 6 lõike 3 kohane taotluse kitsendamine

Juurdepääsutaotluse korral suurele arvule tuvastatud dokumentidele palutakse taotlejal taotlust kitsendada väiksemale arvule dokumentidele, et parlament saaks neid hinnata ja vastata seadusjärgse tähtsuse raames, kusjuures taotlejal on tulevikus võimalik esitada veel taotlusi.

Kui taotleja ei soovi sel viisil läbirääkimisi pidada, võib parlament ülemäärase halduskoormuse põhjal otsustada dokumentidele juurdepääsu andmisest keelduda. Euroopa Kohus on seda võimalust kinnitanud kahel juhul, mille korral dokumentide või lõikude tsenseerimise maht oleks viinud ebamõistliku halduskoormuseni. Kohus otsustas, et neil kahel konkreetsel juhul võimaldas proportsionaalsuse põhimõtte institutsioonil tasakaalustada üldsuse juurdepääsu huvi taotluse põhjustatava töökoormaga ning et institutsioonid võivad kaitsta hea halduse huve (vt Hautala ja Stracki kohtuasju)¹⁴.

3) Nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 7 lõikes 3, võib institutsioon erandjuhtudel pikendada esialgset seadusjärgset vastamistähtaega 15 päeva võrra.

¹⁴ Kohtuasi T-14/98: Hautala vs. nõukogu, punkt 86; kohtuasi C-127/13 P, Strack vs. komisjon, EL:C:2014:2250, punkt 27.

Parlament kasutab seda võimalust eriti keeruliste taotluste töötlemisel, nt väga suurt arvu dokumente või väga suuri dokumente puudutavate taotluste puhul, mis nõuavad tavapärasest suurema arvu parlamendi teenistuste kaasatust ja kooskõlastatust. Sellised pikendused on kasulikud või isegi vajalikud selleks, et parlament saaks kõiki dokumente hinnata ning taotlejale faktiliselt ja õiguslikult vastata, järgides samas oma sisemenetlusi ja tegeledes oma tavapärase töökoormusega.

III PEATÜKK

Euroopa Ombudsmani otsused ja kohtupraktika

1. Ombudsmani otsus lõpetada kaebuse 1189/2016/JN käsitlemine

2016. aastal esitati ombudsmanile üks kaebus dokumentidele juurdepääsutaotluste käsitlemise kohta parlamendi poolt. Aasta alguses võttis taotleja Euroopa Parlamendiga veebilehe *AsktheEU.org* kaudu ühendust ja taotles juurdepääsu ühe fraktsiooni delegatsiooni puudutavatele dokumentidele. Parlament teatas oma vastuses taotlejale, et fraktsioonide dokumendid ei ole institutsiooni valduses. Läbivaatamistaotluse vastuseks saadeti tähtkirjaga ametlik otsus. Kaebuse esitaja palus seejärel parlamendil otsus avaldada veebilehel *AsktheEU.org*. Dokumentide välistele veebisaitidele üleslaadimine jääb aga parlamendi pädevusalast välja. Kuna kaebuse esitaja ei saanud vastust, pöördus ta ombudsmani poole (kaebus 1189/2016/JN). Ombudsmani büroo võttis Euroopa Parlamendi vastava teenistusega ühendust. Teenistus teavitas kaebuse esitajat vastavalt. Ombudsman lõpetas juhtumi uurimise.

2. Kohtulik kontroll

Euroopa Kohtusse ei ole esitatud uusi hagiid, mis puudutaks parlamendi otsust dokumentidele juurdepääsu kohta. Kirjutamise ajal on aga menetluses kolm kohtuasja. Kohtuotsuseid nähakse ette 2017. või 2018. aastaks.

1) Kohtuasi T-136/15 – Evropaiki Dynamiki vs. parlament (riigihankemenetlused): kohtuasja algatas 2015. aasta märtsis Üldkohtus IT raamlepingu ITS08 (IT-teenuste asutuseväline pakkumine) töövõtja pärast parlamendi 13. veebruari 2015. aasta otsust, millega keelati üldsusele juurdepääs kõikidele Euroopa Parlamendi poolt raamlepingu kõigi osade, sealhulgas nende tehniliste lisade kohta väljastatud hinnapakumise päringutele. Parlamendi keeldumine põhines vajadusel kaitsta avalikku julgeolekut, üksikisikute eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, kolmandate isikute ärihuve ning otsustamisprotsessi. Ärakuulamine toimus jaanuaris 2017.

2) Kohtuasi T-540/15 – De Capitani vs. parlament (kolmepoolsete kohtumiste dokumendid): see kohtuasi algatati Üldkohtus 2015. aasta septembris pärast parlamendi 8. juuli 2015. aasta otsust anda ainult osaline üldsuse juurdepääs kahele mitmeveerulisele dokumendile, mis olid seotud käimasolevate institutsioonidevaheliste läbirääkimistega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (Euroopa Liidu Õiguskaitsealase Koostöö ja Koolituse Ameti (Europol) kohta) käsitleva seadusandliku ettepaneku üle. Kirjalik menetlus on lõpetatud ja ärakuulamist ei ole siiani toimunud.

3) Kohtuasjad T-639/15 kuni T-666/15 ajakirjanikud vs. parlament (Euroopa Parlamendi liikmete hüvitised ja kulud): Üldkohtus algatati 2015. aasta novembris 29 kohtumenetlust pärast parlamendi otsuseid keelata üldsuse juurdepääs kõikidele Euroopa Parlamendi liikmete kulude ja hüvitistega seotud tõendavatele dokumentidele, põhjendades seda üksikisikute eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitsega. Kirjalik menetlus on lõpetatud ja ärakuulamist ei ole siiani toimunud.

Lõppmärkused

Aastal 2016 püüdis parlament veelgi suurendada üldsuse juurdepääsu institutsiooni dokumentidele, tasakaalustades seda institutsiooni kohustusega kaitsta teatud huve, nagu isikute eraelu puutumatus ja isikupuutumatus, või institutsiooni võimega vastu võtta otsuseid. Kuna viimase paari aasta jooksul paranes seadusandlusega seotud dokumentide nähtavus ja juurdepääsetavus, eelkõige tänu parlamendi avaliku dokumendiregistri ulatuse laienemisele, leidis 2016. aastal kinnitust, et taotlejad taotlevad peamiselt üldsuse juurdepääsu pigem haldusdokumentidele kui seadusandlusega seotud dokumentidele. See suundumus viib parlamendi sageli läbiuurimata aladele. Uued probleemid ja õiguslikud küsimused kerkivad esile iga kord, kui taotletakse juurdepääsu varem üldsusele avaldamata dokumentide kategooriatele.

Sellegipoolest näitavad parlamendi andmed viimase paari aasta jooksul ja iseäranis 2016. aastal eriti väikest kordustaotluste määra. See näitab, et dokumentidele juurdepääsu taotlejad on üldiselt parlamendi vastustega rahul isegi juhul, kui määrusega (EÜ) nr 1049/2001 antud juurdepääsuõiguse erandite põhjal juurdepääs dokumendile keelatakse. Kokkuvõtteks näitab dokumentidele üldsuse juurdepääsu korralduse hindamine, et institutsioon saavutas lepingutega seatud läbipaistvuse eesmärgid ka 2016. aastal.