

Juurdepäas institutsioonide tekstidele

Euroopa Parlamendi resolutsioon komisjonile esitatud soovitude kohta, mis käsitlevad juurdepääsu institutsioonide tekstidele (2004/2125(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse EÜ asutamislepingu artikli 192 teist lõiku;
 - võttes arvesse kodukorra artikleid 39 ja 45;
 - võttes arvesse institutsioonide aruandeid 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele¹ rakendamise kohta ja eriti vastavalt määruse artikli 17 lõikele 2 esitatud komisjoni esimest kolme aasta aruannet määruse rakendamise kohta;
 - võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A6-0052/2006),
- A. arvestades, et pärast Amsterdami lepingu ratifitseerimist ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 255 jõustumist on läbipaistvus muutunud Euroopa Liidu aluspõhimõtteks, mille eesmärgiks on tugevdada Euroopa institutsioonide demokraatlikku iseloomu, võimaldada kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis, tagada haldusasutuste suurem legitiimsus läbi tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees ning võimaldada aegsasti probleemide ja eksimuste avastamist;
- B. arvestades, et määrus (EÜ) nr 1049/2001 rakendab EÜ asutamislepingu artiklit 255 ainult osaliselt, kuna:
- õigusloomealase tegevuse kaudne määratlus (artikkel 12) on liiga üldine ja seda võidakse segi ajada haldusalase tegevusega; määrus ei sätesta, et õigusaktide üle peaksid arutlema ja need avalikult vastu võtma Euroopa Parlament ja nõukogu või et lisaks õigusloomega seotud algatustele peaks ka liikmesriikide poolt esitatud muudatusettepanekud olema koheselt kättesaadavad; liiatigi peaksid kättesaadavad olema ka kõik õigusloomega seotud ettevalmistavad dokumendid (olenemata sellest, kas need on koostanud ühenduse institutsioonide õigusteenistused), et Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon saaksid otsuseid teha võrdväärseina ning siiras koostöös, omades reguleeritavast valdkonnast täielikku ülevaadet; lisaks sellele puudub endiselt ühine arusaamine nõuetest, mis käsitlevad õigusaktide Euroopa Liidu Teatajas avaldamist ja selle väljaande korraldust (nt elektroonilise väljaande puhul);
 - ei ole selgeid reegleid juurdepääsu kohta haldusdokumentidele, nn mõtlemisaja kohta, õigusaktide parema koostamise kohta, kodanike teavitamise kohta

¹ EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43.

menetlustest, mida protsessis osalevad institutsioonid järgivad, dokumentide arhiveerimise ühiseeskirjade kohta ega teatud juurdepääsuõigustega isikute juurdepääsu eesõiguse kohta;

- vajalik on määratleda konkreetsete dokumentide täielikult või osaliselt konfidentsiaalseks liigitamise põhimõtted ja sätestada eeskirjad, mis näevad ette sellise liigitamise korrapärase ülevaatamise; lisaks on liidu aluseks oleva demokraatia põhimõttega vastuolus, et Euroopa Parlamendil ei ole selget õiguslikku alust juurdepääsuks ELi salastatud teabele, eeskätt juhul, kui juurdepääs on keelatud või piiratud ka riikide parlamentidele; tuleb lisada säte, mis takistaks kolmandatel riikidel või rahvusvahelistel organisatsioonidel keelata nõukogul või komisjonil võimaldada parlamendile juurdepääsu salastatud teabele;
 - haldusmehhanism (institutsioonide registrid, andmebaasid ja muud infotehnoloogia rakendused) on ikka veel katsejärgus ja kolmel institutsioonil puudub ühine lähenemine; isegi institutsioonidevaheliste menetluste puhul ei ole institutsioonidel ühist arusaamist sellest, kuidas erinevaid dokumente hallata, jagada ja säilitada; ehkki edasimineku on toimunud, esineb institutsioonidevahelist koordineerimatust, eriti institutsioonidevaheliste menetlustega seotud dokumentide osas, mille tagajärjel ei ole segaduses mitte ainult tavakodanikud, vaid ka ametnikud, teadlased ja riikide parlamendid;
- C. arvestades, et ehkki määruses (EÜ) nr 1049/2001 endas on sätestatud selle ülevaatamine kolme aasta pärast ja vaatamata sellele, et parlament on korduvalt palunud komisjonil parandada ja tugevdada läbipaistvust käsitlevaid ühenduse õigusakte, ei ole ühtegi sellist ettepanekut parlamendi kodukorra artikli 39 lõike 2 tähenduses esitatud;
- D. arvestades, et määruse kohaldamise probleemid on mõneti seotud ebapiisava rakendamisega; arvestades, et Euroopa Kohtu pretsedendiõigus on samuti näidanud, et mõningaid määruse sätteid – eriti neid, mis käsitlevad liikmesriikide ja kolmandate osapoolte esitatud dokumente, uurimiserandeid, juriidilist nõustamist ja "mõtlemisaega" – on vaja täpsustada ja selgemaks muuta;
- E. arvestades, et läbipaistvad ja avatud läbirääkimised ning siiras koostöö institutsioonide vahel on EÜ asutamislepingu artiklis 207 nimetatud otsustamisprotsessi tõhususe tagamiseks parem viis kui salajased läbirääkimised nõukogus; avaldab seetõttu kahetsust, et nõukogu otsustas 22. detsembri 2005. aasta eesistuja järeldustes mitte muuta oma kodukorda nii, et kogu õigusloomemenetluse ajal toimuksid ministrite tasandil avatud arutelud,
1. palub komisjonil esitada parlamendile 2006. aastal EÜ asutamislepingu artikli 255 kohaselt õigusloomega seotud ettepanek "õiguse kohta pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ning ligipääsuõigust reguleerivate üldpõhimõtete ja piirangute kohta, mis lähtuvad avalikest või erahuvidest", mille koostamisel on vaja institutsioonidevahelist arutelu ja mis peaks järgima allpool toodud üksikasjalikke soovitusi;

2. kinnitab, et need soovitused austavad subsidiaarsuspõhimõtet, kodanike põhiõigusi, Euroopa Inimõiguste Kohtu pretsedendiõigust, eriti seoses Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 8 ning põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8;
3. arvab, et nõutud ettepaneku rahalised tagajärjed tuleb katta institutsioonide tegevuseelarvest, sest läbipaistvust käsitlevad eeskirjad on lahutamatult seotud institutsioonide koostatavate või neile saadetud tekstide koostamisega, vastuvõtmist ja avaldamist käsitlevate eeskirjadega;
4. rõhutab, et mis tahes uusi eeskirju dokumentidele juurdepääsu kohta tuleks hakata kohaldama muudetud määruse jõustumise kuupäevast ning seetõttu ei tohiks neil olla tagasiulatuvat mõju;
5. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon ja sellele lisatud üksikasjalikud soovitused nõukogule ja komisjonile ning liikmesriikide, läbirääkijariikide ja kandidaatriikide valitsustele ja parlamentidele.

LISA

ÜKSIKASJALIKUD SOOVITUSED NÕUTUD ETTEPANEKU SISU KOHTA

Soovitus 1 (EÜ asutamislepingu artikkel 255 ja määrus (EÜ) nr 1049/2001 põhiseaduslikust vaatenurgast)

Komisjon peab muutma määruses (EÜ) nr 1049/2001 esinevaid viiteid ja põhjendusi arusaadavamaks, et teha täiesti selgeks, et määruse õiguslikuks aluseks olev EÜ asutamislepingu artikkel 255¹:

- a) on lepingutes esinevaks peamiseks õiguslikuks aluseks liidu aluspõhimõtete rakendamisel, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 1, mille kohaselt "otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik" ja artiklis 6, mille kohaselt "liit on rajatud ... demokraatia ... ning õigusriigi põhimõtetele";
- b) on läbipaistvuse ja konfidentsiaalsuse osas määrava tähtsusega õiguslik alus Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni (nn õigusloomekolmnurga) mis tahes tegevusele, kui tegutsetakse EÜ asutamislepingu ja ELi lepingu alusel;
- c) kuulub siiralt ja täielikult rakendamisele Euroopa Parlamendi², komisjoni³ ja nõukogu⁴ kodukordades;
- d) kuulub järjekindlale kohaldamisele, kui institutsioonid toimivad õigusloojana (nagu on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklis 207) või rakendavad ELi või EÜ õigusakte (EÜ

¹ EÜ asutamislepingu artikkel 255: "1. Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele põhimõtete ja tingimuste alusel, mis määratletakse kooskõlas lõigetega 2 ja 3.

2. Nõukogu määrab vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele kahe aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist kindlaks dokumentidele ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest.

3. Iga eespool nimetatud institutsioon täpsustab oma kodukorras konkreetseid sätteid ligipääsu kohta tema dokumentidele."

² EÜ asutamislepingu artikkel 199: "Euroopa Parlament võtab vastu oma kodukorra, tehes otsuse oma liikmete häälteenamusega.

Euroopa Parlamendi dokumendid avaldatakse tema kodukorras ettenähtud viisil"

³ EÜ asutamislepingu artikli 218 lõige 2: "Komisjon võtab vastu oma kodukorra, selleks et tagada iseenese ja oma talituste töö kooskõlas käesoleva lepingu sätetega. Komisjon tagab kodukorra avaldamise."

⁴ EÜ asutamislepingu artikli 207 lõige 3: "Nõukogu võtab vastu oma kodukorra. Artikli 255 lõike 3 kohaldamiseks täpsustab nõukogu kodukorras tingimused, mis sätestavad avalikkuse ligipääsu nõukogu dokumentidele. Käesoleva lõike kohaldamiseks määratleb nõukogu juhtumid, mil teda tuleb lugeda toimivaks seadusandjana, pidades sellistel juhtudel silmas laiema ligipääsu võimaldamist dokumentidele, säilitades samal ajal nõukogu otsustamisprotsessi tõhususe. Kui nõukogu toimib seadusandjana, avalikustatakse igal juhul hääletustulemused ja häälte selgitused nagu ka avaldused protokollides."

asutamislepingu artikkel 202)¹, olenemata sellest, milline institutsioon rakendab õigusakte või kasutab rakendamisolulisi.

Soovitus 2 (õigusloomega seotud ja õigusloomega mitteseotud dokumentide mõiste)

Järgides arutelu määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 15 sätestatud institutsioonidevahelises komitees ning võttes arvesse soovitus 1 toodud põhimõtteid, peaks komisjon muutma määrust:

- a) määratledes uuesti mõiste "***õigusloomega seotud dokumendid***", mis on hetkel määratletud artikli 12 lõikes 2 kui "dokumendid, mis on koostatud või saadud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluse käigus", lisades viite sellele, et (õigus)akti mõiste peaks kehtima ainult teistest õigusaktide kohta (mille otseseks õiguslikuks aluseks on asutamislepingu);

Õigusloomega seotud dokumentide puhul peaks olema tagatud juurdepääs:

- kõikidele ettevalmistavatele dokumentidele, mis on seotud kasutatava otsustamismenetlusega; juurdepääs tuleks tagada niipea, kui otsustamisprotsessis osalevad institutsioonid need dokumendid ametlikult esitavad;
- parlamendi ja nõukogu arutelude protokollidele, juhul kui nimetatud institutsioonid tegutsevad õigusloojatena, ning arutelu aluseks olevatele dokumentidele (kui need ei ole salastatud, vt soovitus 3);
- iga algatuse või ametliku muudatusettepaneku esitaja isikule;
- täiendavale asjakohasele teabele või dokumentidele, mis on seotud institutsioonide töörühmade koosolekutega ning institutsioonide sekretariaatide (sh õigusteenistuse) esitatud dokumentidele, kui tegemist ei ole pelgalt haldusdokumentidega.

Muudetud määrus peaks samuti olema õiguslikuks aluseks eeskirjadele, headele tavadele ja institutsioonidevahelistele kokkulepetele, mille eesmärk on õigusaktide parem koostamine ja lõplikele õigusaktidele juurdepääsu tagamine, nagu näiteks eeskirjad:

- õigusaktide koostamise kohta,
- nende Euroopa Liidu Teatajas elektroonilise avaldamise kohta,

¹ EÜ asutamislepingu artikkel 202: "Nõukogu, selleks et tagada käesolevas lepingus seatud eesmärkide saavutamine ning kooskõlas käesoleva lepingu sätetega:

- tagab liikmesriikide üldise majanduspoliitika kooskõlastamise;
- on volitatud võtma vastu otsuseid;

- annab komisjonile nõukogu vastuvõetavates õigusaktides -- volitused rakendada nõukogu kinnitatud eeskirju. Nõukogu võib kehtestada nimetatud volituste kasutamise kohta teatud nõudmisi. Samuti võib nõukogu erijuhtudel jätta endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisolulisi. Eespool märgitud menetlused peavad olema kooskõlas põhimõtete ja eeskirjadega, mis nõukogul tuleb eelnevalt komisjoni ettepaneku põhjal pärast Euroopa Parlamendi arvamuse saamist ühehäälselt kindlaks määrata."

- põhitekstide ja muutmisaktide konsolideerimise kohta ning
- Euroopa Liidu Teataja vormi, mitmekeelsuse rakendamise ja Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talituse (OPOCE) ülesannete kohta;

- b) määratledes "**õigusloomega mitteseotud dokumendid**" kui dokumendid, mis on seotud õigusaktide rakendusmenetlustega (olenemata sellest, millised institutsioonid on seotud), ja dokumendid, mis on seotud mittesiduvate aktide vastuvõtmisega; selliste dokumentide suhtes peaks olema võimalik kohaldada leebemaid läbipaistvuse nõudeid, arvestades et tegemist on haldusdokumentidega.

Seetõttu peaksid institutsioonid:

- avalikustama õigusloomega mitteseotud dokumentidega tegelemisel järgitava menetluse ning kehtestama selgelt, millal ja millistel tingimustel saavad huvitatud pooled kõnealusest menetlusest osa võtta ning millal ja millistel tingimustel võimaldatakse üldsusele juurdepääs nendele dokumentidele;
- lisaks näitama selgelt ära haldusmenetlustes osalevad struktuuriüksused, dokumentide nii ajutise kui ka alalise säilitamise viisi ja selle, kuidas on korraldatud juurdepääs dokumentidele.

- c) määratledes "**regulatiivsed dokumendid**"¹ kui dokumendid, mis on seotud selliste aktide vastuvõtmise menetlustega, mis täiendavad või muudavad õigusaktide vähemolulisi osi (punktis a määratletud viisil), olenemata sellest, kas need regulatiivsed dokumendid on nõukogu poolt vastu võetud või komisjonile delegeeritud; need dokumendid peaksid olema kättesaadavad *mutatis mutandis* samadel tingimustel kui õigusloomega seotud dokumendid (nt komiteemenetluste korral peaks juurdepääs olema tagatud niipea, kui meetme eelnõu esitatakse ametlikult komiteele); sarnaselt tuleks tagada juurdepääs ka asjaomastele täiendavatele dokumentidele (nt päevakorrad, protokollid ja komitee hääletuste tulemused).

Soovitus 3 (konfidentsiaalsetena käsitletavat dokumendid)

Võttes arvesse liikmesriikide parimaid tavaid, tuleks määrust (EÜ) nr 1049/2001 muuta nii, et selles oleks selgelt määratletud "avalikest ja erahuvidest lähtuvad piirangud", millele on osutatud EÜ asutamislepingu artiklis 255, mis võiksid edasi lükata või takistada juurdepääsu institutsioonide dokumentidele (või nende asjakohastele osadele); seetõttu peaks määrus sisaldama eeskirju, mis:

- a) tagavad, et ELi meetme valdkonnast olenemata on põhiliste poliitiliste otsuste langetamise ja õigusaktide vastuvõtmise alused avalikud; samuti on vaja täpsustada erinevusi ühelt poolt konfidentsiaalsusvajaduse – nt julgeolekuteenistuste kavandatavate

¹ Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L, 184, 17.7.1999, lk 23) artikli 2 punktis b on sätestatud: "... b) regulatiivkomitee menetlust kasutades tuleks vastu võtta üldmeetmed, mis on mõeldud rakendada põhiaktide olulisi sätteid, kaasa arvatud meetmed, mis käsitlevad inimeste, loomade ja taimede tervise ja ohutuse kaitset; kui põhiakt näeb ette, et selle teatavaid vähemolulisi sätteid võib kohandada või ajakohastada rakendusmenetlusega, tuleks sellised meetmed vastu võtta regulatiivkomitee menetlust kasutades;"

või käimasolevate operatsioonide puhul – ning teiselt poolt aruandluskohustuse ja järelkontrolli nõuete vahel;

- b) hoiavad ära dokumentide konfidentsiaalseks liigitamise lihtsalt harjumusest, kuna neis on käsitletud teemat, mis on või võib olla julgeoleku seisukohast oluline, ning
- c) tagavad Euroopa Parlamendi piisava järelevalve (demokraatlik parlamentaarne kontroll).

Määruses peaks olema ka selgelt sätestatud, et kahepoolsed lepingud kolmandate riikidega või rahvusvaheliste organisatsioonidega ei tohi takistada nõukogu ega komisjoni jagamast konfidentsiaalset teavet Euroopa Parlamendiga (eriti juhul, kui asjakohased dokumendid ei ole kättesaadavad riikide parlamentidele, sest tegemist on ELi dokumentidega).

Soovitus 4 (ELi ja liikmesriikide suhe teabe ja dokumentide jagamise osas)

Võttes arvesse EÜ asutamislepingu artiklis 296 osutatud põhimõtet, mille kohaselt “ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks”, tuleks määrust muuta, et:

- a) piirata liikmesriikide õigust piirata juurdepääsu nende kaastöödele või muudatusettepanekutele õigusloomega seotud ja regulatiivmenetlustes;
- b) anda täielik juurdepääs teabele, mis esitatakse komisjonile seoses EÜ/ELi õigusaktide rakendamisega, kuni ei ole alanud kohtumenetlust.

Soovitus 5 (dokumentidele kodanike juurdepääsu tagamise praktilised aspektid)

Võttes arvesse määruse esimesest nelja-aastasest jõusoleku perioodist saadud kogemusi, peaks komisjon muutma määrust, tehes ühtse ettepaneku, mille eesmärgiks on:

- a) tagada selgel ja korrastatud viisil üks juurdepääsukoht kõikidele ettevalmistavatele dokumentidele, mis käsitlevad õigusloomega seotud või regulatiivmenetlust (vt soovitus 2);
- b) korraldada ümber institutsioonide registrid, lisades ühise kasutajaliidese, et kodanik/kasutaja suudaks leida kolmest registrist samad funktsioonid;
- c) määratleda ühised eeskirjad dokumentide arhiveerimiseks, et vältida dubleerimist ja tagada eri versioonide ehtsus;
- d) esitada selgelt ja arusaadavalt institutsioonide töökorraldus ja vajaduse korral dokumentidele juurdepääsemise koht.