EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Põhiseaduskomisjon

2008/0090(COD)

26.1.2009

ARVAMUS

Esitaja: põhiseaduskomisjon

Saaja: kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (uuesti sõnastamine)
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Arvamuse koostaja(*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Kaasatud komisjon – kodukorra artikkel 47

PA_Legam

LÜHISELGITUS

Läbipaistvus on Euroopa Liidu aluspõhimõte. EÜ asutamislepingu artiklis 255 on see selgelt sedastatud:

> *„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.”*

Lissaboni lepingus sedastatakse lisaks:

> *„Otsused tehakse nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik.”* (Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõige 3)

ning:

> *„Hea valitsemistava edendamiseks ja kodanikuühiskonna osalemise tagamiseks teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult.”* (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõige 1)

Käesolev määrus 1049/2001 oli märkimisväärne samm suurema avatuse suunas. Selle rakendamise kuue aastaga on määrus aidanud kaasa Euroopa institutsioonide avatuma halduskultuuri loomisele.

Otsused, mis Euroopa Kohus on teinud määruse 1049/2001 alusel, on kõnealuse protsessi seisukohalt olulised. Viimane neist oli väga märkimisväärne otsus nn Turco kohtuasjas (T-84/03 Turco v. nõukogu). Euroopa Kohus otsustas, et nõukogu peaks tagama juurdepääsu ka oma õigustalituse arvamustele, kui need käsitlevad õigusakte. Kohus on veendunud, et otsuste tegemise protsessis on läbipaistvuse ja avatuse põhimõtete puhul tegemist „ülekaalukate üldiste huvidega“, mis õigustab õigusnõustamise avalikustamist. Euroopa Kohus sedastab oma järeldustes, et avalikkus … tagab institutsioonidele kodanike silmis suurema legitiimsuse ning suurendab usaldust nende vastu.

Komisjoni ettepanek

Komisjon esitas ettepaneku muuta määrust 1049/2001 30. aprillil 2008. Euroopa Parlament palus määruse läbi vaadata oma 4. aprilli 2006. aasta resolutsioonis. Ettepaneku seletuskirjas üritab komisjon jätta muljet, et ta on teinud muudatused, mida Euroopa Parlament palus.

Kahjuks ei ole see üldse nii. Seal, kus Euroopa Parlament palus rohkem avatust, komisjoni esitatud muudatusettepanekud, vastupidi, alandavad praegust standardit.

Kõige tõsisem neist on komisjoni poolt artikli 3 kohta esitatud muudatusettepanek, mis piiraks märkimisväärselt dokumendi mõistet. Kui kõnealune muudatus ellu viiakse, tähendaks see seda, et vaid osa praegu üldsusele avatud dokumentidest jääks avatuks ka tulevikus. Arvamuse koostaja arvates peaks praegune mõiste jääma muutumatuks, kuna see hõlmab kõiki asjaomaseid – mitte ainult registreeritud – dokumente.

Teine muudatusettepanek, mida arvamuse koostaja peab murettekitavaks, puudutab artiklis 5 sätestatud liikmesriikide õigust dokumentide avaldamist takistada. Komisjoni esitatud sõnastus annaks liikmesriikidele piiramatu õiguse apelleerida nende oma õigusaktidele. Institutsioonid saaksid hinnata üksnes põhjendusi, mis tuginevad määrusele. Selline õigus nõrgendaks läbipaistvuse põhimõtet ja jätaks selle täielikult liikmesriikide otsustada. Artiklis 4 loetletud erandid peaksid siinkohal olema piisavad. Kui need ei ole piisavad, tuleks muudatusi teha artiklisse 4, mitte anda liikmesriikidele piiramatud õigused.

Komisjon on täielikult eiranud Euroopa Parlamendi 4. aprilli 2006. aasta resolutsioonis esitatud ettepanekuid parlamendi võimaluste kohta teostada demokraatlikku kontrolli. Euroopa Parlamendil peab oma kohustuste täielikuks täitmiseks olema juurdepääs tundliku sisuga dokumentidele – selliste dokumentide käsitlemise korra võib institutsioonide vahel kokku leppida.

On siiski ka selliseid komisjoni muudatusettepanekuid, mille üle parlament saab heameelt väljendada. Eelkõige on need: juurdepääsuõiguse laiendamine kõigile füüsilistele või juriidilistele isikutele ja mitte üksnes ELi kodanikele, nagu on sätestatud praeguses määruses; Århusi konventsioonist tulenevad keskkonnaalased sätted ning vahetu juurdepääsu parandamine õigusloomega seotud dokumentidele.

Kõnealustest positiivsetest muudatusettepanekutest on kahjuks kaalukamad need, mida parlament peab negatiivseteks. Võttes arvesse neid negatiivseid muudatusettepanekuid, usub arvamuse koostaja, et pigem oleks soovitatav jääda praeguse määruse juurde, kui võtta vastu muudatused, mis seda nõrgendaksid.

MUUDATUSETTEPANEKUD

Põhiseaduskomisjon palub vastutaval kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonil lisada oma raportisse järgmised muudatusettepanekud:

Muudatusettepanek 1

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 18 a (uus)

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
	(18a) Institutsioonid peaksid tagama, et infotehnoloogia areng hõlbustaks juurdepääsuõiguse kasutamist ning et selle tulemuseks ei oleks üldsusele kättesaadava teabe hulga vähenemine.

Selgitus

Infotehnoloogia arengul võib olla nii positiivne kui ka negatiivne mõju üldsuse juurdepääsuvõimalustele. Institutsioonid peaksid püüdma edendada positiivseid ja võimalikult vähendama negatiivseid mõjusid. Elektroonilistes andmebaasides sisalduvale teabele juurdepääs tagatakse artiklis 3 toodud mõiste "dokument" määratluse muutmisega ning artikli 15 muudatusettepanekuga kehtestatakse üldine asjakohase teabe andmise kohustus. Nende muudatusettepanekutega võetakse samuti arvesse põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatud õigust heale haldusele.

Muudatusettepanek 2

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 3 – punkt a

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(a) dokument – mis tahes teabekandjal esitatud sisu (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena), ***mille institutsioon on ametlikult koostanud ja ühele või mitmele saajale edastanud või muul viisil registreerinud või mille institutsioon on saanud***; elektroonilisel teabekandjal, andmetöötlus- või päringusüsteemis ***olevad andmed on dokumendid***, kui ***neist*** saab ***sealt*** süsteemi vahendite abil väljatrüki või elektroonilises vormis koopia teha;	a) dokument – mis tahes teabekandjal esitatud sisu (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena), ***mis käsitleb institutsiooni vastutusalasse kuuluvate poliitikavaldkondade, tegevuste või otsustega seotud küsimusi***; elektroonilisel teabekandjal, andmetöötlus- või päringusüsteemis ***(sh institutsiooni töös kasutatavates välistes süsteemides) olevat teavet peetakse dokumendiks või dokumentideks***, kui ***sellest*** saab ***mõistlikult kättesaadavate*** süsteemi vahendite abil väljatrüki***(d)*** või elektroonilises vormis koopia***(d)*** teha;

Selgitus

Muudatusettepanekuga ennistatakse dokumendi põhimääratluse käesolev sõnastus, kuna komisjoni ettepanek võimaldaks teha meelevaldseid piiranguid juurdepääsuõiguse kasutamisele. Põhjenduses 18 toodud eesmärkide saavutamiseks nähakse sõnastuse täiendamisega ette juurdepääs elektroonilistes andmebaasides olevale teabele.

Muudatusettepanek 3

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 4 – lõige – punkt c

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
c) õigusnõustamist või kohtu-, vahekohtu- või vaidluste lahendamise menetlust;	***(***c) õigusnõustamist või kohtu-, vahekohtu- või vaidluste lahendamise menetlust***, välja arvatud õigusnõustamise puhul seoses menetlustega, mille tulemusel võetakse vastu õigusakt või muu üldkohaldatav akt***;

Selgitus

Euroopa Kohus on Turco kohtuasjas tehtud otsuses sedastanud, et õigusnõustamise avalikustamine õigusloomega seotud algatuse puhul suurendab õigusloome protsessi läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike demokraatlikke õigusi.

Muudatusettepanek 4

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 4 – lõige 5

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
5. ***Avaliku võimu kandjate, avalike teenistujate ja huvigruppide esindajate nimed, ametikohad ja ametiülesanded seoses nende ametialase tegevusega avaldatakse, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes kahjustaks nende andmete avaldamine asjaomaseid isikuid. Muud isikuandmed avaldatakse kooskõlas selliste andmete seadusliku töötlemise tingimustega, mis on sätestatud üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel käsitlevates EÜ õigusaktides.***	5. ***Isikuandmeid ei avaldata, kui nende andmete avaldamine kahjustaks asjaomase isiku eraelu puutumatust või isikupuutumatust. Sellist kahju ei teki:***
	– kui andmed puudutavad üksnes asjaomase isiku ametialast tegevust, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhjust eeldada, et andmete avaldamine kahjustaks seda isikut;
	– kui andmed puudutavad üksnes avalikku teenistujat, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhjust eeldada, et andmete avaldamine kahjustaks seda isikut või

temaga seotud isikuid;

– kui andmed on juba asjaomase isiku loal avaldatud.

Isikuandmed siiski avaldatakse, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve. Sellisel juhul peab institutsioon või asutus üldised huvid täpsustama. Ta esitab põhjused, miks konkreetsel juhul üldised huvid kaaluvad üles asjaomase isiku huvid.

Kui institutsioon või asutus keeldub dokumendile juurdepääsu lubamisest lõike 1 alusel, kaalub ta, kas dokumendile oleks võimalik anda osaline juurdepääs.

Selgitus

Komisjoni ettepanekus ei hinnata õigesti vajadust tagada õige tasakaal kaalul olevate põhiõiguste vahel ning selles ei peegeldu esimese astme kohtu otsus Bavarian Lageri kohtuasjas.

Muudatusettepanek 5

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 4 – lõige 7

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
7. Käesolevas artiklis sätestatud erandeid kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. Erandeid võib kohaldada maksimaalselt 30 aasta jooksul. Dokumentide puhul, mille suhtes kehtivad erandid ja mis käsitlevad isikuandmete kaitset või ärihuve, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib vajaduse korral jätkata erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu.	7. Käesolevas artiklis sätestatud erandeid ***ei kohaldata dokumentide suhtes, mis on esitatud menetluse raames, mille tulemusel võetakse vastu õigusakt või muu üldkohaldatav akt. Erandeid*** kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. Erandeid võib kohaldada maksimaalselt 30 aasta jooksul. Dokumentide puhul, mille suhtes kehtivad erandid ja mis käsitlevad isikuandmete kaitset või ärihuve, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib vajaduse korral jätkata erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu.

Selgitus

Euroopa Kohus on Turco kohtuasjas tehtud otsuses sedastanud, et õigusnõustamise

avalikustamine õigusloomega seotud algatuse puhul suurendab õigusloome protsessi läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike demokraatlikke õigusi.

Muudatusettepanek 6

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 5 – lõige 2

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
2. Kui taotlus on esitatud seoses liikmesriigist pärineva dokumendiga, konsulteeritakse asjaomase liikmesriigi ametiasutustega, välja arvatud dokumentide puhul, mis on edastatud selliste menetluste raames, mille eesmärk on õigusakti või muu üldkohaldatava akti väljatöötamine. Institutsioon, kelle valduses dokument on, avaldab selle, välja arvatud juhul, kui liikmesriik esitab selle mitteavaldamiseks põhjendused, mis tuginevad artiklis 4 osutatud eranditele ***või liikmesriigi enda õigusaktide konkreetsetele sätetele, mille kohaselt asjaomase dokumendi avaldamine ei ole lubatud***. Institutsioon hindab liikmesriigi esitatud põhjenduste asjakohasust ***niivõrd, kuivõrd need tuginevad käesolevas määruses sätestatud eranditele***.	2. Kui taotlus on esitatud seoses liikmesriigist pärineva dokumendiga, konsulteeritakse asjaomase liikmesriigi ametiasutustega, välja arvatud dokumentide puhul, mis on edastatud selliste menetluste raames, mille eesmärk on õigusakti või muu üldkohaldatava akti väljatöötamine. Institutsioon, kelle valduses dokument on, avaldab selle, välja arvatud juhul, kui liikmesriik esitab selle mitteavaldamiseks põhjendused, mis tuginevad artiklis 4 osutatud eranditele. Institutsioon hindab liikmesriigi esitatud põhjenduste asjakohasust.

Selgitus

Liikmesriikidele ei tohiks anda täielikku õigust võtta appi nende enda õigusaktid. Artiklis 4 loetletud erandid peaksid olema piisav põhjus juurdepääsust keeldumiseks.

Muudatusettepanek 7

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 8 – lõige 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
1. Kordustaotlus lahendatakse viivitamata. ***30 tööpäeva*** jooksul alates sellise taotluse registreerimisest lubab institutsioon juurdepääsu taotletud dokumendile ja tagab	1. Kordustaotlus lahendatakse viivitamata. ***15 tööpäeva*** jooksul alates sellise taotluse registreerimisest lubab institutsioon juurdepääsu taotletud dokumendile ja tagab

sellele juurdepääsu kõnealuse ajavahemiku jooksul vastavalt artiklile 10 või siis esitab kirjalikus vastuses osalise või täieliku keeldumise põhjused. Osalise või täieliku keeldumise korral teavitab institutsioon taotlejat tema käsutuses olevatest õiguskaitsevahenditest.	sellele juurdepääsu kõnealuse ajavahemiku jooksul vastavalt artiklile 10 või siis esitab kirjalikus vastuses osalise või täieliku keeldumise põhjused. Osalise või täieliku keeldumise korral teavitab institutsioon taotlejat tema käsutuses olevatest õiguskaitsevahenditest.

Selgitus

Tähtaja pikendamine 30 päevale, nagu on ette nähtud komisjoni ettepanekus, tähendab tagasilööki. Komisjoni ettepandud 30 tööpäeva (!) oleks negatiivne näide võrreldes kõikide siseriiklike teabele juurdepääsu käsitlevate õigusaktidega ELis.

Muudatusettepanek 8

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 9 – lõige 7

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
7. Komisjon ja nõukogu ***teavitavad*** Euroopa ***Parlamenti*** tundliku sisuga ***dokumentidest*** institutsioonide vahel kokku lepitud korras.	7. Komisjon ja nõukogu ***tagavad*** Euroopa ***Parlamendi poolse piisava järelevalve*** tundliku sisuga ***dokumentide üle*** institutsioonide vahel kokku lepitud korras***,*** ***mis avalikustatakse***.

Selgitus

Euroopa Parlamendile peab andma juurdepääsu tundliku sisuga dokumentidele, et ta saaks oma demokraatliku kontrolli kohustust täielikult täita.

Muudatusettepanek 9

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 12 – lõige -1 (uus)

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
	-1. Institutsioonid teevad võimalusel dokumendid üldsusele vahetult juurdepääsetavaks elektroonilisel kujul või registri kaudu kooskõlas asjaomase institutsiooni eeskirjadega.

Selgitus

Praegust standardit ei tohiks alandada dokumentide suhtes, mis ei ole seotud õigusloomega.

Muudatusettepanek 10

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 12 – lõige 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
1. ***Üldsusele tehakse*** vahetult juurdepääsetavaks dokumendid, mis on koostatud või saadud ELi õigusaktide või muude üldkohaldatavate aktide vastuvõtmise menetluse käigus, kui ***artiklitest 4 ja 9*** ei tulene teisiti.	1. ***Eelkõige tehakse üldsusele*** vahetult juurdepääsetavaks dokumendid, mis on koostatud või saadud ELi õigusaktide või muude üldkohaldatavate aktide vastuvõtmise menetluse käigus, kui ***artiklist 9*** ei tulene teisiti.

Selgitus

Eelmise muudatusettepaneku loogiline tagajärg.

Muudatusettepanek 11

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 12 – lõige 4

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
4. ***Iga institutsioon määrab oma kodukorras kindlaks, millised muud dokumendiliigid on üldsusele vahetult juurdepääsetavad.***	4. ***Institutsioonid loovad oma dokumendiregistrite jaoks ühise kasutajaliidese ning tagavad eelkõige ühtse vahetu juurdepääsukoha dokumentidele, mis on koostatud või saadud ELi õigusaktide või muude üldkohaldatavate aktide vastuvõtmise menetluse käigus.***

Selgitus

Üldsuse jaoks peaks olemas olema ühtne juurdepääsemise koht.

Muudatusettepanek 12

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 15 – lõige 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
1. Institutsioonid arendavad välja head haldustavad, et hõlbustada käesoleva määrusega tagatud juurdepääsuõiguse kasutamist.	1. Institutsioonid arendavad välja head haldustavad, et hõlbustada käesoleva määrusega tagatud juurdepääsuõiguse kasutamist. ***Institutsioonid korraldavad ja säilitavad nende käsutuses olevat teavet sellisel viisil, millega on võimalik tagada üldsuse juurdepääs teabele täiendavaid jõupingutusi tegemata.***

Selgitus

Artikli 15 lõike 1 muudatusettepanek põhineb põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatud õigusel heale haldusele ning vastab näiteks Soome õigusaktidele. See tähendaks ka sammu tõelist teabevabadust käsitleva ELi õigusakti suunas, täites samal ajal uues põhjenduses 18 seatud eesmärki, mille kohaselt infotehnoloogia areng peaks hõlbustama juurdepääsuõiguse kasutamist ega tohiks vähendada üldsusele kättesaadava teabe hulka.

MENETLUS

Pealkiri	Üldsuse juurdepääs Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele
Viited	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Vastutav komisjon	LIBE
Arvamuse esitaja(d) istungil teada andmise kuupäev	AFCO 22.5.2008
Kaasatud komisjon(id) - istungil teada andmise kuupäev	20.11.2008
Arvamuse koostaja nimetamise kuupäev	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Arutamine parlamendikomisjonis	10.9.2008 4.11.2008
Vastuvõtmise kuupäev	22.1.2009
Lõpphääletuse tulemused	+: 20 –: 0 0: 1
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani