EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Õiguskomisjon

2008/0090(COD)

30.1.2009

ARVAMUS

Esitaja: õiguskomisjon

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: Monica Frassoni

PA_Legam

LÜHISELGITUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 1 lõike 2 kohaselt peavad ühenduse institutsioonid ja organid tegema otsuseid nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik. Läbipaistvust ja kodanike õigust teabele tunnustatakse laialdaselt kui kõige tõhusamat korruptsiooniga võitlemise ja korruptsiooni ennetamise viisi. Selleks et võimaldada kodanikel poliitilises otsustamisprotsessis tulemuslikult osaleda ja ametiasutustelt aruandekohustuse täitmist nõuda, peab kodanikel olema võimalikult ulatuslik juurdepääs Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidele.

Euroopa Parlament on korduvalt meelde tuletanud selle demokraatia aluspõhimõtte tähtsust, näiteks Cashmani resolutsioonis. Konsultatsioonides määruse muutmise üle näitas kodanikuühiskond üles tugevat toetust Euroopa Parlamendi üleskutsele kehtestada vastavalt põhiõiguste harta artiklile 41 (õigus tõhusale haldusele) õigusakt, millega sätestatakse Euroopa Liidu institutsioonilise raamistiku suhtes kohaldatav tõeline teabevabadus.

Arvamuse koostaja tunneb kahetsust, et teised institutsioonid ei ole sama pühendunud. Komisjoni poolt määrusesse tehtud muudatused valmistavad tõepoolest pettumust, kuna mitmel juhul on komisjoni ettepanekud „suurema läbipaistvuse püüdlustes" pigem samm tagasi. Arvamuse koostaja on ka seisukohal, et komisjoni valik kasutada määruse muutmisel uuesti sõnastamise menetlust on ebasobiv ega vasta institutsioonidevahelises kokkuleppes uuesti sõnastamise kohta sätestatud eesmärkidele. Uuesti sõnastamise menetluse mittesobivus keeruka muutmise puhul, kus mõne osa muutmine mõjutab teksti muid sätteid, tähendab praktikas seda, et parlament peab ulatuslikult kasutama institutsioonidevahelises kokkuleppes ette nähtud erandit.

Arvamuse koostaja on mitmel juhul viinud uuesti sisse määruse praegu kehtivad sätted, sest nendega tagatakse kindlalt parem juurdepääs ja läbipaistvus.

Arvamuse koostaja on ka viidanud dokumentidele juurdepääsu ja andmekaitse vahelise suhte küsimusele kui ühele kõige vastuolulisemale määruse 1049/2001 rakendamise küsimusele. Euroopa Ombudsmani, Euroopa andmekaitseinspektori ja esimese astme kohtu ühine seisukoht (Bavarian Lageri kohtuasjas) on, et andmekaitset ei tohi kasutada teabele juurdepääsu takistamiseks, kui selline juurdepääs ei sisalda ohtu, et kahjustatakse isiku eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, ning arvamuse koostaja on komisjonile seda ühist seisukohta ka meelde tuletanud.

Innustatuna Mehhiko teabevabaduse seadusest ja arvestades, et Euroopa kohtutesse hagi esitamine võib olla kodanike jaoks, juhul kui neile on keeldutud dokumenti avalikustamast, mittemõistlik valikuvõimalus, teeb arvamuse koostaja ettepaneku, et Euroopa Ombudsmanile tuleks anda volitused teha dokumentidele juurdepääsu taotluste kohta otsuseid, millel oleks lõplik mõju asjaomasele asutusele, samas kui taotlejatele tuleks säilitada õigus esitada avalikustamisest keeldumise puhul hagi esimese astme kohtusse.

MUUDATUSETTEPANEKUD

Põhiseaduskomisjon palub vastutaval kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonil lisada oma raportisse järgmised muudatusettepanekud koos Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni õigusteenistuste konsultatiivse töörühma soovitustega, mis on esitatud lisas:

Muudatusettepanek 1

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(1) 30. mai 2001. aasta määrusesse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) tuleb teha mitmeid olulisi muudatusi. Selguse huvides tuleks nimetatud määrus uuesti sõnastada.	(1) 30. mai 2001. aasta määrusesse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) tuleb teha mitmeid olulisi muudatusi. Selguse huvides tuleks nimetatud määrus uuesti sõnastada ***ehk kasutada õigusloomemeetodit, mida tuleb rakendada vastavalt 28. novembri 2001. aasta institutsioonidevahelisele kokkuleppele õigusaktide uuesti sõnastamise tehnika süstemaatilise kasutamise kohta[1].***
	[1] EÜT C 77, 28.3.2002, lk 1.

Selgitus

Komisjoni valik kasutada käesoleva määruse muutmiseks uuesti sõnastamist on ebasobiv ega vasta uuesti sõnastamise eesmärkidele institutsioonidevahelises kokkuleppes, kus selle kasutamine on ette nähtud hoopis muude asjaolude korral. Uuesti sõnastamise mittesobivus keeruka muutmise puhul, kus mõne osa muutmine mõjutab teksti muid sätteid, tähendab praktikas seda, et parlament peab ulatuslikult kasutama institutsioonidevahelises kokkuleppes ette nähtud erandit.

Muudatusettepanek 2

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 3

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(3) Avalikkus võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis ja tagab	(3) Avalikkus võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis ja tagab

juhtorganitele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Avalikkus aitab tugevdada demokraatia ja põhivabaduste austamise põhimõtet, nagu need on sätestatud ELi lepingu artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.	juhtorganitele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Avalikkus aitab tugevdada demokraatia ja põhivabaduste austamise põhimõtet, nagu need on sätestatud ELi lepingu artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. ***Kõik edusammud juhtorganite allutamisel avalikkuse kontrollile suurendavad tõenäoliselt ka korruptsioonivastase võitluse edukust.***

Selgitus

Läbipaistvust ja kodanike õigust teabele tunnustatakse laialdaselt kui kõige tõhusamat korruptsiooniga võitlemise ja korruptsiooni ennetamise viisi.

Muudatusettepanek 3

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 5 a (uus)

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
	(5 a) Konsultatsioonides ilmnes kodanikuühiskonna laialdane toetus Euroopa Parlamendi üleskutsele kehtestada vastavalt põhiõiguste harta artiklile 41 (õigus tõhusale haldusele) õigusakt Euroopa Liidu institutsioonilise raamistiku suhtes kohaldatava tõelise teabevabaduse kohta.

Selgitus

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Muudatusettepanek 4

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 10

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(10) Mis puutub isikuandmete avalikustamisse, siis tuleks luua selge seos käesoleva määruse ja määruse (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta) vahel.	(10) Mis puutub isikuandmete avalikustamisse, siis tuleks luua selge seos käesoleva määruse ja määruse (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta) vahel. ***Alates määruse (EÜ) nr 1049/2001 vastuvõtmisest on Euroopa Kohtu kohtupraktikas ning Euroopa Ombudsmani vastuvõetud otsustes ja seisukohtades selgitatud selle määruse ja määruse (EÜ) nr 45/2001 vahelist suhet, mis seisneb selles, et isikuandmeid sisaldavate dokumentide avalikustamise taotluste puhul tuleb kohaldada just dokumentidele juurdepääsu käsitlevat määrust ning erandite kohaldamine eeskirjadest, millega lubatakse juurepääsu dokumentidele ja teabele isikuandmete kaitse eesmärgil, peab põhinema isiku eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitsmise vajadusel.***

Selgitus

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Muudatusettepanek 5

Ettepanek võtta vastu määrus
Põhjendus 11

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(11) Liikmesriikidest pärinevate dokumentide, kohtutoimikutesse kuuluvate kolmandate isikute dokumentide ning selliste dokumentide avalikustamise kohta, mille institutsioonid on saanud neile EÜ õigusega uurimiseks antud erivolituste alusel, tuleks kehtestada selged eeskirjad.	(11) Liikmesriikidest pärinevate dokumentide, kohtutoimikutesse kuuluvate kolmandate isikute dokumentide ning selliste dokumentide avalikustamise kohta, mille institutsioonid on saanud neile EÜ õigusega uurimiseks antud erivolituste alusel, tuleks kehtestada selged eeskirjad. ***Euroopa Kohus on selgelt öelnud, et kohustus konsulteerida liikmesriigiga sellest liikmesriigist pärit dokumentidele juurdepääsu taotluse suhtes ei anna liikmesriikidele juurdepääsu suhtes vetoõigust ega õigust kohaldada oma riigi õigusakte või sätteid ning institutsioon, kellele taotlus esitatakse, võib juurdepääsu andmisest keelduda ainult määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud erandite alusel. Sellest hoolimata on vaja täpsustada kolmandatelt pooltelt pärit dokumentide staatus, tagamaks eelkõige, et teavet õigusloomemenetluste kohta ei jagataks kolmandate pooltega, sealhulgas kolmandate riikide ametiasutustega laiemalt kui Euroopa kodanikega, kelle suhtes seda kohaldatakse.***

Selgitus

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

Muudatusettepanek 6

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 2 – lõige 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
1. Kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.	1. Kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel ***ning füüsiliste ja juriidiliste isikute ühendustel*** on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.

Selgitus

Viide ühendustele hõlmab kodanike rühmi.

Muudatusettepanek 7

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 3 – punkt b

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
(b) kolmas isik – iga füüsiline või juriidiline isik või iga üksus väljaspool asjaomast institutsiooni, ***sealhulgas liikmesriigid,*** muud ühenduse või ühendusevälised institutsioonid ja organid ning kolmandad riigid**.**	(b) kolmas isik – iga füüsiline või juriidiline isik või iga üksus väljaspool asjaomast institutsiooni, muud ühenduse või ühendusevälised institutsioonid ja organid ning kolmandad riigid***;***

Selgitus

Liikmesriike ei tohiks pidada suhetes institutsioonidega või seoses liidu tegevusvaldkondi käsitlevate küsimustega kolmandaks isikuks.

Muudatusettepanek 8

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 4 – lõige 1 – punkt b a (uus)

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
	(b a) üksikisiku eraelu ja puutumatus, eelkõige kooskõlas isikuandmete kaitset

käsitlevate ühenduse õigusaktidega;

Selgitus

Lisatakse viide ELi isikuandmete kaitset käsitlevatele õigusaktidele. Sellega seoses tuleks kohaldada ka kodukorra artikli 80a lõike 3 kolmandat lõiku.

Muudatusettepanek 9

Ettepanek võtta vastu määrus
Artikkel 5 – lõige 1

Komisjoni ettepanek	*Muudatusettepanek*
1. Kolmandate isikute dokumentide puhul konsulteerib institutsioon kolmanda isikuga, et hinnata, kas tuleks kohaldada artiklis 4 osutatud erandit, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada.	1. Kolmandate isikute dokumentide puhul konsulteerib institutsioon kolmanda isikuga, et hinnata, kas tuleks kohaldada artiklis 4 osutatud erandit, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada. ***Institutsioonidele poliitiliste otsuste tegemise mõjutamiseks esitatavad dokumendid tuleks avalikustada.***

Selgitus

Poliitiliste otsuste tegemise protsessi läbipaistvuse tagamiseks tuleks kolmandate isikute poolt esitatavad dokumendid, mille eesmärk on mõjutada poliitilisi otsuseid, avalikustada.

Muudatusettepanek 10

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 asjakohase kontrolli*** tundliku sisuga ***dokumentide üle*** institutsioonide vahel kokku lepitud korras***, mis avalikustatakse***.

Selgitus

Institutsioonide vahel tundliku sisuga dokumentide kohta kokkulepitud kord tuleks avalikustada.

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 ühenduse õigusaktide või muude üldkohaldatavate aktide vastuvõtmise menetluse käigus***.

Selgitus

Artikli 12 lõiget 4 muudetakse, et lisada Cashmani resolutsiooni 5. soovitus eesmärgiga parandada kehtivaid standardeid.

LISA

ÕIGUSTEENISTUSTE
KONSULTATIIVNE TÖÖRÜHM

Brüssel, 6. november 2008

ARVAMUS

EUROOPA PARLAMENDILE
NÕUKOGULE
KOMISJONILE

Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele
KOM(2008) 229 lõplik 30.4.2008 – 2008/0090 (COD)

Võttes arvesse 28. novembri 2001. aasta institutsioonidevahelist kokkulepet õigusaktide uuesti sõnastamise tehnika süstemaatilise kasutamise kohta ja eriti selle punkti 9, toimus 20. mail ja 4. juunil 2008. aastal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni õigusteenistuste konsultatiivse töörühma koosolek, et vaadata läbi komisjoni esitatud eespool nimetatud ettepanek.

Vaadates koosolekutel läbi[1] ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega sõnastatakse uuesti nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, märkis konsultatiivne töörühm ühisel kokkuleppel järgmist:

1. Artikli 7 lõikes 1 tuleks viidet „*käesoleva artikli lõike 4*" kohandada järgmiselt: „*käesoleva artikli lõike 3*".

2. Artikli 9 lõikes 1 tuleks viidet „*artikli 4 lõike 1 punktis a*" kohandada järgmiselt: „*artikli 4 lõikes 1*".

3. Artikli 12 lõikes 1 oleks tulnud lisatud sõnade „*ELi õigusaktide või muude üldkohaldatavate aktide*" tähistamiseks värvida taust halliks, nagu seda üldiselt kasutatakse sisuliste muudatuste tähistamiseks.

[1] Konsultatiivse töörühma käsutuses olid ettepaneku kõik keeleversioonid. Töörühm töötas ingliskeelse versiooni põhjal, mis on läbivaadatava teksti originaalkeelne versioon.

4. Artikli 12 lõikes 2 oleks tulnud lisatud sõnade „*elektroonilises vormis*” tähistamiseks värvida taust halliks, nagu seda üldiselt kasutatakse sisuliste muudatuste tähistamiseks.

Ettepaneku läbivaatamine võimaldas konsultatiivsel töörühmal ühisel kokkuleppel järeldada, et ettepanek ei sisalda muid sisulisi muudatusi peale nende, mis on ettepanekus või käesolevas arvamuses esile toodud. Töörühm märkis ka, et varasemate õigusaktide muutmata sätete ning nimetatud muudatuste kodifitseerimise osas piirdub ettepanek üksnes kehtivate tekstide kodifitseerimisega ega hõlma sisulisi muudatusi.

C. PENNERA jurist	J.-C. PIRIS jurist	C.-F.DURAND peadirektori kt

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	JURI 22.5.2008
Arvamuse koostaja nimetamise kuupäev	Monica Frassoni 25.6.2008
Arutamine parlamendikomisjonis	15.12.2008
Vastuvõtmise kuupäev	20.1.2009
Lõpphääletuse tulemused	+: 15 –: 2 0: 4
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon