EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

16.1.2008

TÖÖDOKUMENT nr 2

2006. aasta aruanne üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 17 ja Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 97 lõige 7)

B osa

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Marco Cappato

III EUROOPA PARLAMENDI, NÕUKOGU JA KOMISJONI 2006. AASTA ARUANNETE VÕRDLEV ANALÜÜS DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSU KOHTA VASTAVALT MÄÄRUSELE (EÜ) NR 1049/2001

Artiklis 17 nõutakse, et iga institutsioon peab avaldama aastaaruande määruse täitmise kohta. Lisaks kohustati komisjoni avaldama aruannet määruse põhimõtete rakendamise kohta ning esitama soovitusi, mida komisjon tegi 2004. aasta alguses. Kõnealustes aruannetes sisalduv teave – ehkki see ei olnud piisavalt laialdane – on kasulik alus selle hindamiseks, kuidas institutsioonid on määrust kohaldanud[1].

Juurdepääs avalikele dokumentidele registrite kaudu

2006. aasta lõpus sisaldas Euroopa Parlamendi register 165 139 viidet (1 021 599 faili), millest 90 % pääses otse juurde (sai alla laadida) Interneti vahendusel. Otsingute arv veebilehel suurenes 1 500 päevas[2] (2005. aastal 1 000).

Nõukogu register võimaldab juurdepääsu nende dokumentide täistekstidele, mis vastavalt nõukogu kodukorra II lisa artiklile 11 tuleb teha üldsusele otseselt kättesaadavaks niipea, kui need on saadetud ringlusse. 2006. aasta lõpus oli nõukogu registris 849 117 dokumenti, millest 68,7 % olid avalikud, s.t kättesaadavad kas allalaaditavas formaadis või taotluse alusel (20 816 dokumenti). Seega suurenes registrisse kantud dokumentide arv 22,8 % võrra ja registris otseselt juurdepääsetavate dokumentide arv 38,3 % võrra. Lisaks sisaldas register 14 763 dokumenti koodiga „P/A" (s.t osaliselt juurdepääsetav), sealhulgas 2 133 elektrooniliselt kättesaadavat dokumenti. Külastuste koguarv suurenes 61,8 % võrra, mis teeb rohkem kui 4780 külastust päevas[3].

2006. aasta lõpus oli komisjoni registrisse kantud 73 708 dokumenti ja on oluline ära märkida, et register ei sisaldanud mitte ühtegi tundliku sisuga dokumenti[4]. Europa serveris asuva veebilehe „Openness and access to Documents" (avatus ja ligipääs dokumentidele) külastatavus oli keskmiselt 5 937 külastust kuus.

Määruses ei määrata kindlaks registrisse kantavate dokumentide tüüpe; samuti ei kohustata institutsioone looma registrit, mis hõlmaks kõiki nende dokumente. Tõepoolest sisaldavad registrid juurdepääsmatuid dokumente, kusjuures on palju dokumente, mida saab taotluse alusel, kuid mida ei ole registrisse kantud. See valmistab probleeme, sest kodanikul on keeruline välja selgitada, mis dokumendid on tegelikult olemas, et esitada nende kohta taotlust. Lisaks on huvitav märkida, et nõukogu registris ei pääse juurde enam kui 1/3 dokumentidest.

Komisjoni puhul on oluline juhtida tähelepanu sellele, et 2005. aasta aruanne dokumentidele

[1] Kas ELis peaks olemas olema teabevabadust reguleeriv õigusakt? Aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) rakendamise kohta, Euroopa Kodanike Teenistus, 2006, lk 6.

[2] Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekt üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele (vastavalt Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 97 lõikele 7), lk 5.

[3] Nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 9.

[4] Tundliku sisuga dokument on määratletud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 9. Tundliku sisuga dokumendid kantakse registrisse üksnes nende nõusolekul, kellelt dokument pärineb, vt artikli 9 lõige 3.

juurdepääsu kohta tehti kättesaadavaks alles 2005. aasta septembris ning 2006. aasta aruanne avaldati 2007. aasta lõpus[5]. Üldiselt ning samuti hinnates komisjoni eelmiste aastate aruandeid võib märkida, et komisjoni register on kõige vähem põhjalikum, mis osaliselt tuleneb tohutust hulgast dokumentidest ja detsentraliseeritud korraldusest. Enamik komisjoni ettevalmistavatest töödest on välja jäetud. Komisjon peab nüüd tagama, et tal on üksainus täielik ja ajakohastatud register, eraldades selleks vajalikud rahalised ja infotehnoloogilised vahendid ning töötajad. Lisaks ei saa toetada praegust suundumust, mis põhjustab registrite arvu mitmekordistumist, kuna see takistab kodanike juurdepääsu dokumentidele veelgi. Komisjon peaks samuti silmas pidama, et nõuetekohane register ning läbipaistvuse ja avatuse tagamine vähendab komisjoni halduskoormust[6].

Juurdepääsutaotluste analüüs

Taotluste koguarv Euroopa Parlamendile suurenes 1 814-lt 2005. aastal 1 917-le 2006. aastal, s.t 5,5 % võrra. Juurdepääsutaotluste arv mitteavalikele dokumentidele püsis stabiilsena: 15 % taotlustest oli seotud kirjade, komiteemenetluse dokumentide ja juhatuse dokumentidega. 2006. aastal saadi viis korduvtaotlust ning Euroopa ombudsmanile esitati üks kaebus[7].

Teisest küljest sai nõukogu 2006. aastal üldsuselt 2 224 taotlust juurdepääsuks kokku 11 353 dokumendile, millest 9 606 dokumenti avalikustati täielikult või osaliselt[8]. Kõige rohkem esitati taotlusi justiits- ja siseasjade valdkonnas (24,5 %) ning taotlused välissuhete (ÜVJP), keskkonna, põllumajanduse ja kalanduse, konkurentsivõime ja siseturu valdkonnas moodustasid üle 60 % kõigist taotlustest[9].

Komisjoni puhul suurenes taotluste arv 3 396-lt 2005. aastal 3 841-ni 2006. aastal, s.t 13,10 % võrra. Valdkondade osas on huvitav ära märkida, et taotluste arv õigusalase koostöö valdkonnas peaaegu kahekordistus ning kõnealune valdkond koos konkurentsi, keskkonna, siseturu, transpordi ja energeetika valdkondadega moodustas ligikaudu 40 % kõigist taotlustest[10].

Taotluste arv on suurenenud aasta-aastalt, mis näitab huvi suurenemist juurdepääsu vastu ELi dokumentidele. Siiski selgub aastaaruannetest, et enamalt jaolt on dokumendisüsteemile juurdepääsul kasusaajad pärit väga eriomastest rühmadest: teadlased, lobitöötajad, juristid jne[11]. Taotluste esitajate geograafiline jaotumine näitab, et enamik taotlustest on pärit Belgia eraisikutelt või seal asutatud organisatsioonidelt (ligikaudu 17–20 % taotlustest kõigis kolmes institutsioonis) ja lisaks oli suur hulk taotlustest pärit kõige suurema rahvaarvuga liikmesriikidest, s.t Saksamaalt, Prantsusmaalt, Itaaliast, Ühendkuningriigist, Madalmaadest ja

[5] Komisjoni aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2110 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) rakendamise kohta 2006. aastal, KOM (2007)841.
[6] Aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) rakendamise kohta 2006. aastal, Euroopa Kodanike Teenistus, september 2006, lk 8.
[7] Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekt üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele (vastavalt Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 97 lõikele 7), lk 6.
[8] Nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 12.
[9] Nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, tabel 12, lk 34.
[10] Komisjoni 2006. aasta aruanne, lk 3 ja tabel lk 14.
[11] Vt Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekti, lk 6, ning nõukogu 2006. aasta aruannet dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 12; samuti komisjoni 2006. aasta aruannet, lk 3 ja tabelit 8 lk 12.

Hispaaniast, kust esitati kokku üle poole taotlustest[12]. EL on keerulise ülesehitusega ning seetõttu on dokumendid sageli loomult spetsiifilised. Seega on enamiku taotlustest esitanud eksperdid, millest üldsus saab üksnes kaudselt kasu, näiteks kui kodanikuühiskonna organisatsioonid püüavad mõjutada otsuste vastuvõtmist. Igal kodanikul on õigus pääseda dokumentidele juurde ning üldsuse teadlikkuse suurendamiseks peab läbi viima teabekampaania[13].

Positiivse vastuse saanud taotluste määr

2006. aastal esitati 283 taotlust Euroopa Parlamendi dokumentide kohta, mida ei olnud varem avaldatud. Positiivsete vastuste määr oli 87 % võrreldes 80 %ga eelmisel aastal[14].

Nõukogule esitati 2006. aastal taotlusi 11 353 dokumendi kohta, millele anti juurdepääs 76,8 % juhtudest või 87,7 %, kui võtta arvesse osaliselt avalikustatud dokumendid[15]. Samal ajal kui taotluste arv on kasvanud, on avalikustamiste määr nii Euroopa Parlamendis kui ka nõukogus jäänud ligikaudu samale tasemele.

Komisjoni puhul on huvitav märkida, et avalikustamise määr on kasvanud alates määruse jõustumisest. Vanade käitumiseeskirjade ja tegevusjuhendite alusel avalikustati enne määruse jõustumist 80–90 % dokumentidest. Komisjoni puhul on avalikustamise määr hetkel ligikaudu 70 % või kaks kolmandikku. 2006. aastal avalikustati dokument täielikult 73,83 %-l juhtudest (võrreldes 64,43 %ga 2005. aastal), samal ajal vähenes osaline juurdepääs dokumentidele 3,65 %-lt 2005. aastal 2,94 %ni 2006. aastal[16].

Keeldumise põhjused

Üldiselt on keeldumise põhjuseks kõige sagedamini otsustamisprotsessi kaitsmine, mida kasutati nõukogus 43,2 %-l juhtudest ja Euroopa Parlamendis 39 %-l juhtudest (kuna üha enam esitatakse taotlusi komiteemenetluse otsustega seotud dokumentide kohta enne, kui need on üldsusele kättesaadavad) ja komisjonis 33,36 %-l juhtudest. Järgmiseks põhjuseks on Euroopa Parlamendis kõige sagedamini eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitse (24 %) ning kohtumenetluste ja õiguslike arvamuste kaitse (24 %)[17]. Nõukogus on avalike huvide kaitse seoses avaliku julgeolekuga teisel kohal (17,1 %) enne rahvusvahelisi suhteid (12,3 %) ning kaitsepoliitilisi ja sõjalisi küsimusi (4,5 %)[18]. Komisjoni 2006. aasta aruandes väidetakse, et esmasel taotlusel olid keeldumise kaks peamist põhjust: a) kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitsmine (30,72 % keeldumistest võrreldes 41,80 %ga 2005. aastal); b) komisjoni otsustamisprotsessi kaitsmine (19,6 % juhtudel oli seotud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud arvamustega ning 14,30 % juhtudel veel vastu võtmata otsusega, mis kokku moodustasid 33,36 % keeldumistest).[19] Samuti on oluline märkida, et

[12] Komisjoni 2006. aasta aruanne, lk 3 ja tabel lk 13; Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekt, tabel 6, lk C; nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 33.
[13] Aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) rakendamise kohta 2006. aastal, Euroopa Kodanike Teenistus, september 2006, lk 6
[14] Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekt, lk 7.
[15] Nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 14.
[16] Komisjoni 2006. aasta aruanne, lk 4 ja tabel 3, lk 10.
[17] Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruande projekt, lk 8.
[18] Nõukogu 2006. aasta aruanne dokumentidele juurdepääsu kohta, lk 15.
[19] Komisjoni 2006. aasta aruanne, lk 4 ja tabel 6 lk 11–12.

veel üsna hiljuti oli komisjoni peamine põhjus dokumentidest keeldumiseks jätkuvalt kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolliga seotud erand, mis moodustab umbes kolmandiku kõigist keeldumistest. Seda seetõttu, et suur hulk taotlustest oli seotud rikkumismenetluste ja konkurentsijuhtumitega[20].

Erinevate erandite kasutamine institutsioonide poolt ei ole toonud kaasa mingeid järeldusi, vaid lihtsalt kajastab nende erinevaid rolle. On oluline, et institutsioonid ei kasutaks mis tahes erandeid dokumentidest keeldumiseks süstemaatiliselt, mis oleks vastuolus määruse peamise eesmärgiga, s.t mitte ainult „tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele", vaid samuti luua alus tõelisele teabevabadusele.

IV KOKKUVÕTE ETTEPANEKUTEST, KUIDAS PARANDADA ELi PRAEGUSEID ÕIGUSAKTE, ET MUUTA EL ÜLDSUSELE LÄBIPAISTVAMAKS

Juba 2004. aastal tegi Michael Cashman[21] oma raportis kindlaks mõned ELi avatuse korraga seotud puudused. Tunnustades seda, et juurdepääsetavate dokumentide arvu osas on tehtud edusamme, on Cashman seisukohal, et määrust tuleb muuta järgmiselt:

– määratleda uuesti „õigusloomega seotud dokumendi" mõiste, s.t jättes selle üksnes teisese õiguse jaoks selge õigusliku alusega asutamislepingutes;
– tagada juurdepääs kõigile ettevalmistavatele dokumentidele, Euroopa Parlamendi ja nõukogu aruteludele ning sellega seotud dokumentidele, algatuste ja ametlike muudatusettepanekute autorite identiteedile, töörühmade koosolekutega seotud täiendavatele dokumentidele, samuti sekretariaatide tehtud panusele;
– avalikustada institutsioonilised menetlused, mis käsitlevad õigusloomega mitteseotud dokumente;
– teha kättesaadavaks normatiivsed dokumendid õigusloomega seotud dokumentidega samadel alustel;
– piirata liikmesriikide õigust piirata juurdepääsu nende panusele/muudatusettepanekutele õigusloomega seotud menetlustes / regulatiivkomitee menetlustes;
– tagada, et dokumente ei liigitata konfidentsiaalseteks lihtsalt harjumusest, määrates selgemalt kindlaks, mille alusel võib dokumente liigitada konfidentsiaalsetena või piirata nende levitamist;
– korraldada registrid ümber nii, et kodanikud leiaksid kõigis kolmes registris samasugused funktsioonid.

Euroopa Kodanike Teenistuse 2006. aasta septembri aruande järeldused

– Parandada registreid ja liigitamissüsteeme, et tavakodanikud saaksid neid rohkem kasutada;
– eraldada rohkem vahendeid üldsuse teavitamiseks nende õigustest juurdepääsul ELi dokumentidele;
– lisada registrisse eriorganite või kõrgetasemeliste ekspertide rühma loodud dokumendid;
– luua eraldusjooned õigusloomega seotud, õigusloomega mitteseotud ja normatiivsete dokumentide vahel, et luua selgem alus nende liigitamiseks konfidentsiaalsete, piiratud kasutusega ja tundliku sisuga dokumentidena;

[20] Aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) rakendamise kohta, Euroopa Kodanike Teenistus, september 2006, lk 7.
[21] Cashmani omaalgatuslik raport koos soovitustega komisjonile, mis käsitlevad juurdepääsu institutsioonide tekstidele (2004/2125 INI).

– igal komisjoni peadirektoraadil peab olema register. Kolme institutsiooni registrid peavad sisaldama viiteid teiste institutsioonide seotud dokumentidele otsustamisprotsessi eri etappidest, muutes seeläbi protsessi jälgimise kodanikele lihtsamaks;
– samuti peavad institutsioonid tegema omavahel rohkem koostööd statistilise teabe ja aruandluse valdkonnas;
– selgitada eeskirju, mis on seotud liikmesriikidelt ja kolmandatelt isikutelt pärit dokumentidega;
– selgitada mõistet „ülekaalukas avalik huvi", samuti tingimusi, mille kasutamisel oleks taotlejatel võimalik edu saavutada;
– halduskoormust ei ole määruses käsitletud erandina ning seda ei saa sellena käsitleda, seetõttu ei saa seda kasutada juurdepääsust keeldumisel. Nimetatud juhtudel peaksid institutsioonid kasutama rohkem artiklit 6 ja püüdma taotlejaga leida õiglase lahenduse, selle asemel et lihtsalt keelata juurdepääs juurdepääsetavatele dokumentidele.

Euroopa ombudsmani vastus komisjoni rohelisele raamatule[22]

– Täpsustada määruses (EÜ) nr 1049/2001, et avatuse põhimõtte elluviimiseks ja Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste tõhususe, toimivuse ning läbipaistvuse tagamiseks on vaja piisavaid vahendeid;

– muuta koostöö ühenduse eri tasandite vahel kodanikele läbipaistvamaks (eriti riikliku ja Euroopa tasandi vahel seoses liikmesriikide vetoõigusega üldsuse juurdepääsu osas);

– täpsustada, et liikmesriigid peavad mitteavalikustamisel esitama põhjused ning et institutsioonid peavad teatama nendest taotlejale;

– luua liikmesriikides sõltumatu nõuandev töörühm juurdepääsu valdkonnas ELiga seotud dokumentidele ja teabele, mis moodustatakse teabevolinike või sarnaste organite esindajatest liikmesriikides ning Euroopa ombudsmanist kui sarnasest ametiorganist Euroopa Liidu tasandil;

– pikendada tähtaega, mis on antud taotlustele vastamiseks, 30 tööpäevani (määruse artikkel 8);

– täpsustada „õigusloomega seotud dokumentide" mõistet, mis tuleks täpsemalt määratleda tulevases asutamislepingus, võttes arvesse, et kodanikel on samuti õigustatud huvi jälgida ametiasutustele seadusega antud haldus- ja reguleerimispädevuste elluviimist;

– täpsustada määruses põhimõtteid selle kohta, millist liiki dokumendid tuleb registrisse kanda, ning nõuda, et kõik institutsioonid võtaksid vastu ja avalikustaksid sise-eeskirjad kõnealuste põhimõtete rakendamise kohta;

– edendada dokumentide aktiivsemat levitamist ja selle käigus oleks kasulik, kui kõik institutsioonid ja ametiasutused võtaksid vastu ja avalikustaksid avaldamiskava, milles

---

[22] Euroopa ombudsmani P. Nikiforos Diamandourose vastus komisjoni rohelisele raamatule: „Üldsuse juurdepääs Euroopa Ühenduse institutsioonide valduses olevatele dokumentidele: Ülevaade"
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

sätestatakse põhimõtted materjalide elektroonilise ja tavapärase levitamise, sealhulgas avaldamise keele kohta (seeläbi oleksid registrite tegevuseeskirjad paremini teada ja määratletud);

– nimetada määruses (EÜ) nr 1049/2001 ära Århusi konventsioon (keskkonnateabe kättesaadavuse kohta), ilma seda integreerimata;

– selgitada määruse uues põhjenduses vastastikust mõju isikuandmete kaitse valdkonnas järgmiselt: privaatsus ja ärisaladused on õigustatud huvid, mis piiravad üldsuse juurdepääsu. Siiski ei tohiks see isik, kelle privaatsuse ja ärisaladustega see on seotud, keelata juurdepääsu nimetatud põhjusel;

– täpsustada, et tõendeid tuleb hinnata mitmekülgselt ja täielikult, kui need käsitlevad kolmanda isiku äri- ja majandushuve;

– läbipaistvuse vajadust tuleb arvesse võtta andmebaaside kavandamisel ja toimimisel. Siiski: juurdepääsuõiguse piiramine teabele, mida on võimalik leida otsingumootorite kasutamisel, võib õõnestada juurdepääsuõiguse kasulikkust;

– välistada ajutiste erandite kohaldamise võimalus.