EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2007/2154(INI)

6.10.2008

RAPORTI PROJEKT

Iga-aastane aruanne üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi dokumentidele
(2007/2154(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Marco Cappato

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK 3

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

iga-aastase aruande kohta üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi dokumentidele
(2007/2154(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse EÜ asutamislepingut, eelkõige artiklit 254 õigusaktide avaldamise kohustuse kohta ning artikli 255 lõiget 2 ELi kodanike ja elanike ligipääsu õiguse kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele;

– võttes arvesse EÜ asutamislepingut, eelkõige artikli 207 lõiget 3 nõukogu kohustuse kohta täpsustada oma kodukorras tingimused, mis sätestavad avalikkuse ligipääsu nõukogu dokumentidele;

– võttes arvesse ELi lepingut, eriti artiklit 1 (avalikkuse põhimõte liidu ühe põhialusena), artiklit 6 (demokraatia), artikli 28 lõiget 1 ja artikli 41 lõiget 1 (juurdepääsu õiguse kohaldamine dokumentide suhtes, mis käsitlevad ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning politseikoostööd ja õigusalast koostööd kriminaalasjades);

– võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu artikleid 10 ja 16 (muudetud Lissaboni lepinguga) ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikleid 15 ja 298;

– võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 41 (õigus heale haldusele) ja 42 (õigus tutvuda dokumentidega);

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele[1];

– võttes arvesse Euroopa Ühenduste Kohtu ja esimese astme kohtu dokumentidele juurdepääsu käsitlevat kohtupraktikat, eriti hiljutist esimese astme kohtu otsust kohtuasjas *The* Bavarian Lager Co. Ltd versus Euroopa Ühenduste Komisjon (kohtuasi T-194/04) ning Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas Rootsi Kuningriik ja Maurizio Turco versus Euroopa Liidu Nõukogu (liidetud kohtuasjad C-39/05 P ja C-52/05 P), (Euroopa Ühenduste Kohtu otsus Turco kohtuasjas);

– võttes arvesse Euroopa Ombudsmani ning Euroopa Andmekaitseinspektori tegevust ja dokumente dokumentidele juurdepääsu osas;

– võttes arvesse 20. novembril 2002. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel sõlmitud institutsioonidevahelist kokkulepet, mis käsitleb Euroopa Parlamendi juurdepääsu nõukogu tundlikule teabele julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas[2];

– võttes arvesse komisjoni 30. aprilli 2008. aasta ettepanekut võtta vastu Euroopa

[1] EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43.
[2] EÜT C 298, 30.11.2002, lk 1.

Parlamendi ja nõukogu määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (KOM(2008)0229);

– võttes arvesse Euroopa Nõukogu ametlikele dokumentidele juurdepääsu käsitleva konventsiooni eelnõud;

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi suuliselt vastatavaid küsimusi nõukogule ja komisjonile Euroopa Kohtu otsuse rakendamise kohta Turco kohtuasjas;

– võttes arvesse nõukogu, komisjoni ja Euroopa Parlamendi 2006. aasta aruandeid juurdepääsu kohta dokumentidele, samuti määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklit 17;

– võttes arvesse kodukorra artiklit 45 ja artikli 97 lõiget 7;

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A6-0000/2008),

A. arvestades, et õigusriigi põhimõtetel põhinevad demokraatiad on kohustatud järgima kodanikke mõjutavate eeskirjade avalikustamise põhimõtet, mis toob institutsioonide jaoks kaasa avalikkuse ja läbipaistvuse kohustuse, eriti nende otsustamisprotsessis, nii et demokraatlikud seadusandlikud organid korraldaksid oma koosolekuid, arutelusid ja hääletusi avalikult ning ka õigusaktide eelnõud ja nendega seonduvad tekstid oleksid kättesaadavad;

B. arvestades, et demokraatliku poliitilise süsteemi vastutuse ja legitiimsuse tagamiseks on kodanikel õigus teada,

   – millega tegelevad nende esindajad, kui need on valitud või määratud tööle avalikesse organitesse või esindavad liikmesriiki Euroopa või rahvusvahelisel tasandil (vastutuse põhimõte),

   – kuidas töötab otsustamisprotsess (sealhulgas dokumendid, muudatusettepanekud, ajakava, kaasatud osapooled, antud hääled jne),

   – kuidas avaliku sektori raha eraldatakse, kulutatakse ja millised on selle tulemused (rahaliste vahendite jälgitavus);

C. arvestades, et rahvusvaheline üldsus ja Euroopa Liit on oma liikmesriikide kogemuse põhjal hakanud järk-järgult tunnustama tõelist nn dokumentidele juurdepääsu õigust ja nn õigust saada teavet, mis põhinevad demokraatia, avalikustamise, läbipaistvuse ja avalikkuse põhimõtetel;

D. arvestades, et iga-aastastes aruannetes sisalduvad kvantitatiivsed andmed seoses määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamisega institutsioonide poolt viitavad sellele, et juurdepääsu dokumentidele on antud rohkematel juhtudel (keeldumiste arvu ja määra üldine vähenemine), kusjuures keeldumise põhjused on institutsioonide vahel erinevad (peamiseks põhjuseks on otsustamisprotsessi kaitsmine), ning et komisjon ja Euroopa Parlament ei ole oma registritesse sisestanud ühtki tundliku sisuga dokumenti, samas kui nõukogu on oma registrisse sisestanud 409st tundliku sisuga dokumendist 79; arvestades,

et kvalitatiivsest analüüsist nähtub selgelt, et kõnealuse määruse mitmed sätted on andnud alust erinevateks tõlgendusteks selle nõuetekohase kohaldamise osas, mistõttu on kodanikud pöördunud ombudsmani ja Euroopa Kohtu poole;

E. arvestades, et nõukogu ei sisesta oma dokumentidesse süsteemselt õigusloomega seotud menetluste viiteid, tehes seeläbi raskeks dokumendi seostamise menetlusega, alandab samal ajal ka dokumente kas nn istungi dokumentideks, mis ei ole registreeritud, või käsitleb neid nn diplomaatiliste dokumentidena, muutes seeläbi kehtetuks kodanike õiguse dokumentidele juurdepääsu osas;

F. arvestades, et Internet on muutunud peamiseks viisiks ELi dokumentidega tutvumiseks ning et samal ajal on suurenenud institutsioonide poolt võrgus kättesaadavaks tehtud dokumentide arv, mis loob nüüd vajaduse parandada täiendavalt ELi institutsioonide ja dokumentide veebisaitide kasutajasõbralikkust, nende vastastikust sidumist ning luua ühtne ELi portaal, mis võimaldaks juurdepääsu kõikidele ELi dokumentidele, menetlustele ja institutsioonidele;

G. arvestades, et ELi institutsioonid peaksid nüüd võtma täiendavaid meetmeid suurema läbipaistvuse, avalikkuse ja demokraatia saavutamiseks, liikudes nn ELi teabevabaduse õigusakti poole, kuna määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamise osas on avalikkuse tähelepanu juhitud mitmetele puudustele, ning et hiljutised otsused vajavad analüüsimist ja kohest rakendamist institutsioonide poolt, samal ajal kui komisjon on esitanud ettepaneku vaadata läbi määrus (EÜ) nr 1049/2001,

1. rõhutab, et Euroopa Ühenduste Kohus järeldab oma pöördepunktiks saanud otsuses Turco kohtuasjas, et *"määrus nr 1049/2001 kehtestab üldreeglina kohustuse avalikustada nõukogu õigustalituse arvamused, mis on seotud õigusloomemenetlusega"*[1] ning et kõnealuses otsuses jõudis kohus järgmistele järeldustele:

   – avalikkuse õigus juurde pääseda institutsioonide dokumentidele tuleneb kõnealuste institutsioonide demokraatlikust iseloomust, nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1049/2001 põhjenduses 4 ja artiklis 1,

   – kõnealuses määruses sisalduvaid erandeid (näiteks otsustamisprotsessi kaitse) tuleb tõlgendada kitsalt ja kaaluda ülekaaluka üldise huvi suhtes avalikustamise osas, kuna see on seotud demokraatia ja kodanike laiaulatuslikuma otsustamisprotsessis osalemise, haldusasutuste legitiimsuse, tulemuslikkuse ja vastutusega kodanike ees[2],

   – kõnealustel järeldustel on isegi suurem tähtsus, kui institutsioonid toimivad seadusandjatena[3],

[1] Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 68.

[2] Niisuguse dokumendi sisu, mille suhtes võidakse kehtestada erand (näiteks nn õiguslik arvamus) vaadatakse läbi, et hinnata, milliseid selle osasid erand hõlmab; erandiga seotud ohtusid peab olema võimalik „mõistlikult ette näha" ning need ei tohi olla ainult oletuslikud; niisuguse ohu ja üldise huvi kaalumine „asjaomase dokumendi kättesaadavaks tegemise vastu, pidades silmas eeliseid, mis tulenevad [...] suuremast läbipaistvusest, nimelt kodanike suuremast osalemisest otsustamisprotsessis ja haldusasutuste suuremast legitiimsusest, tulemuslikkusest ja vastutusest kodanike ees demokraatlikus süsteemis".

[3] Kuna *„[k]odanike võimalus tutvuda õigusloometoimingute alustega on tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt*

– avalikkus õigusakti (ja selle õiguspärasust) käsitlevate erinevate seisukohtade osas, *"mis võimaldab mitme eri [seisukoha] lahknevused avalikult läbi arutada, annab institutsioonidele suurema legitiimsuse Euroopa kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust"*[1],

– institutsioonil on kohustus keeldumist üksikasjalikult põhistada[2],

– erandit saab kohaldada ainult ajavahemikul, mil kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud[3];

2. rõhutab, et eelpool mainitud Euroopa Ühenduste Kohtu otsus tugevdab ELis veelgi põhimõtet, mille kohaselt on demokraatlikel institutsioonidel kohustus tagada oma tegevuse, dokumentide ja otsuste avalikustamine, mis on nende õiguspärasuse, legitiimsuse ja vastutuse tingimuseks ELi lepingu artikli 6 ning EÜ asutamislepingu artiklite 254 ja 255 alusel, ning et seetõttu tuleb dokumendid avaldada ja need peavad olema igal juhul kättesaadavad ning et mis tahes erandeid kõnealusest põhimõttest tuleks piirata ja rangelt tõlgendada;

3. kutsub kõiki ELi institutsioone tungivalt üles kohaldama määrust (EÜ) nr 1049/2001 hiljutise kohtupraktika ja eriti Turco kohtuasja valguses selle kõikide tagajärgede osas (õigustalituse arvamuste avaldamine, erandite kitsas tõlgendamine, kohustus keeldumist üksikasjalikult põhistada jne) ning kutsub nõukogu üles tagama ka kõikide dokumentide ja kogu teabe avalikustamine, sealhulgas liikmesriikide delegatsioonide identiteet nõukogus ning selle töörühmades, kuna ka kõnealusel juhul kehtivad Euroopa Ühenduste Kohtu järeldused asjaolu kohta, et üldised huvid avalikkuse osas kaaluvad üle erandi otsustamisprotsessi kaitse osas, kuna erinevad seisukohad õigusloomega seotud õigusakti osas võimaldavad institutsioonide suuremat legitiimsust;

4. on veendunud, et Euroopa Parlament peaks olema ELis avalikustamise, läbipaistvuse ja avalikkuse esirinnas ning et enne Euroopa Parlamendi valimisi 2009. aastal tuleks käivitada erakorraline tegevuskava, et tagada eelkõige selle veebisaidil rohkema ja lihtsamini juurdepääsetava teabe kättesaadavaks tegemine, mis käsitleb

– Euroopa Parlamendi liikmete tegevust, parlamendi töös osalemist ja sellest osavõttu absoluut-, suht- ja protsentarvudes ning mis on kodanikele kättesaadav ja juurdepääsetav ka otsingukriteeriumide alusel[4],

---

kasutada oma demokraatlikke õigusi" (Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 46) ning määruses 1049/2001 rõhutatud ülekaalukaks üldiseks huviks on asjaolu, et *„dokumentide avalikustamine, mis [tõusetuvad] seadusandliku algatuse üle toimuvas arutelus[...], suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike demokraatlikku õigust" (*Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 67).

[1] Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 59.

[2] Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 69.

[3] Euroopa Ühenduste Kohtu Turco kohtuasja kohtuotsuse punkt 70.

[4] Näiteks selle kohta, mitu päeva viibis Euroopa Parlamendi liige Euroopa Parlamendis kohal ning kus ta oma allkirja andis ja/või hääletas ning millal toimuvad nimelised hääletamised täiskogul või komisjonis; milliste institutsiooniliste organite koosolekutel ta osales: täiskogu ja /või komisjon ja/või delegatsioon jne; andmed peaksid olema kättesaadavad ka otsingukriteeriumide alusel, nt Euroopa Parlamendi liikme nimi/täiskogu/komisjon/delegatsioon/hääled/kohalviibimine/päev/kuu/aasta/ametiaeg/ jne ning lingid sellele

– Euroopa Parlamendi tegevust täiskogul ja komisjonis: õigusloome jälgimissüsteem tuleks muuta paremaks, lisades viited ja lingid kõikidele asjaomastele dokumentidele[1]; komisjonides tehtavat tööd tuleks nagu täiskogu töödki edastada ja ka salvestada Euroopa Parlamendi veebisaidil ning see tuleks muuta kodanikele otsingukriteeriumide alusel kättesaadavaks ja juurdepääsetavaks,

– Euroopa Parlamendi liikmete hüvitisi ja kulutusi vastavalt Euroopa Ombudsmani seisukohale seoses asjaoluga, et juurdepääsu teabele tuleks kohaldada ka niisuguste andmete kohta[2],

ning kutsub liikmesriike, riikide parlamente ning muid valitud organeid üles tegema sama parlamendi ja parlamendiliikmete tegevuste registri loomise teel;

5. nõuab tungivalt, et komisjon järgiks Euroopa Ombudsmani soovitust (kaebus 3208/2006/GG) komisjoni registri kohta seoses komisjoni kohustusega lisada viited kõikidele dokumentidele määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 3 punkti a tähenduses, mis on tema käsutuses artiklis 11 ette nähtud registris, kui seda veel tehtud ei ole;

6. on veendunud, et ELi institutsioonid peaksid looma ühtse ELi teabe- ja dokumendiregistri/-portaali, mis võimaldaks kodanikel jälgida teatud menetlust ja võimaldaks kodanikele juurdepääsu sellega seotud dokumentidele[3]; niisugune kava peaks algama nende registrite ja veebilehtede lihtsustamise ja täiendamise ning nende vastastikuse sidumisega institutsioonide vahel ning integreerima need lõpuks ELi ühtsesse portaali; nõuab enne Euroopa Parlamendi järgmise ametiaja algust institutsioonidevahelise igapäevase järelmeetmete bülletääni loomist, milles kogutakse teavet ja dokumente, mis käsitlevad ELi õigusloomega seotud ja mitteseotud tegevusi ja päevakordasid, nagu oli kavandatud projektiga läbipaistvuse kohta vabaduse, turvalisuse ja õiguse valkdonnas (TRANS-JAI), mis loodi 2004. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe alusel ning mis ei ole veel kahjuks käivitunud;

7. kutsub ELi institutsioone üles tagama, et vähemalt Euroopa Parlamendi järgmise ametiaja alguseks

– oleks kõikides ettevalmistavates dokumentides viide õigusloomemenetlusele,

– viidataks kõikides nõukogu ja ettevalmistavate organite päevakordades ja menetlustulemustes selgelt taustadokumentidele ning et need registreeritaks õigeaegselt ja avaldataks nõukogu registris (sh nn koosolekudokumendid),

---

veebisaidile peaksid olema Euroopa Parlamendi liikmete veebilehtedel ja muudel asjaomastel veebisaitidel; Euroopa Parlamendi liikmete veebilehed peaksid sisaldama kõnealust teavet, samuti assistentide nimesid, esitatud arvamusi, raportite ja muude õigusaktide kohta komisjonis või täiskogul esitatud muudatusettepanekuid, selgitusi hääletuse kohta, audiovisuaalseid lindistusi jne.

[1] Menetlused ja dokumendid komisjonis, näiteks esimene raport ja muudatusettepanekud, muude komisjonide arvamused, õigusteenistuse arvamused, täiskogul esitatud muudatusettepanekud, nimelised hääletamised, institutsioonidevahelised kirjad, eriti niisugused, mis on seotud õigusloomemenetlustega, komisjoni ja täiskogu tasandil jne.

[2] Euroopa Ombudsmani soovituse projekt Euroopa Parlamendile kaebuse 3643/2005/(GK)WP asjus.

[3] Näiteks esialgne ettepanek, koosolekute protokollid, raportid, muudatusettepanekud, hääletused, hääletuste tulemused, arutelud, kehtiv tekst, rakendamine liikmesriikides, hindamisaruanded jne.

– pidades silmas, et läbipaistvuse põhimõte on tihedalt seotud hea haldamise põhimõttega, nagu on määratletud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, teeksid ELi institutsioonid kodanikele õiglasel ja läbipaistval viisil selgeks nende organisatsiooni skeemi, näidates ära siseüksuste pädevused, sisemise töökorralduse ja nende pädevuses olevate toimikute soovituslikud tähtajad, teenistused, kelle poole peaksid kodanikud pöörduma abi, teabe või halduslike kaitsevahendite saamiseks;

8. kutsub institutsioone üles kindlustama läbipaistvuse suurendamise seoses komiteemenetluse ning esimesel lugemisel saavutatavate kokkulepetega institutsioonide vahel kaasotsustamismenetluste raames (nn kolmepoolsed kokkulepped), tagama, et institutsioonidevahelised kokkulepped oleksid täies ulatuses kooskõlas avalikustamise, läbipaistvuse ja avalikkuse kohustustega õigusloomemenetlustes, kaasates parlamentaarse assamblee, kellel on avalike koosolekute korraldamise ning läbivaadatud dokumentide avaldamise kohustus;

9. on veendunud, et institutsioonide vahel tehtava lojaalse koostöö põhimõte tähendab eelkõige õigusloome või rahvusvaheliste lepingutega seotud töö osas (näiteks ELi ja Ameerika Ühendriikide vaheline koostöö justiits- ja siseküsimuste valdkonnas, reisijate registrid ja andmekaitse) või ametisse nimetamise menetluste osas (näiteks Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti direktori ametisse nimetamine) institutsioonide kohustust vahetada kõiki asjaomaseid dokumente ja kogu asjaomast teavet, isegi kui need on tundliku sisuga või konfidentsiaalsed, ning et praeguseid tavasid tuleks edasilükkamatult paremaks muuta;

10. kiidab Euroopa Ombudsmani tööd suurema läbipaistvuse tagamisel ELi institutsioonide osas ning jagab koos Euroopa Andmekaitseinspektoriga väljendatud arvamusi tasakaalu kohta andmekaitse ja eraelu puutumatuse õiguse vahel vastavalt määrusele (EÜ) nr 45/2012 ja määrusele (EÜ) nr 1049/2001 dokumentidele juurdepääsu õiguse kohta; palub, et Euroopa Ombudsman valmistaks ette raporti dokumentidele juurdepääsu kohta uue valitud Euroopa Parlamendi jaoks, milles käsitletakse käesolevas raportis tõstatatud küsimusi;
11. kutsub ELi institutsioone üles töötama ambitsioonika Euroopa nn teabevabaduse õigusakti suunas määruse (EÜ) nr 1049/2001 praeguse esildatud läbivaatamise alusel;

12. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile, liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele, Euroopa Ombudsmanile ning Euroopa Nõukogule.