Euroopa Parlament
2019-2024

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2022/2015(INI)

12.1.2023

RAPORTI PROJEKT

üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2019.–2021. aasta aruanne
(2022/2015(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Evin Incir

SISUKORD

lk

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK.....3

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2019.–2021. aasta aruanne (2022/2015(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut, eriti selle artikleid 1, 9, 10, 11 ja 16,

– võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut (ELi toimimise leping), eriti selle artiklit 15,

– võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 41 ja 42,

– 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 komisjoni 30. aprilli 2008. aasta ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (COM(2008)0229),

– võttes arvesse komisjoni 21. märtsi 2011. aasta ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (COM(2011)0137),

– võttes arvesse oma 15. detsembri 2011. aasta seisukohta ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele[2],

– võttes arvesse oma 14. septembri 2017. aasta resolutsiooni ELi institutsioonide läbipaistvuse, vastutuse ja usaldusväärsuse kohta[3],

– võttes arvesse oma 17. jaanuari 2019. aasta resolutsiooni Euroopa Ombudsmani strateegilise uurimise OI/2/2017/TE kohta, mis käsitleb õigusloomeprotsessi läbipaistvust nõukogu ettevalmistavates organites[4],

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta[5] (rikkumisest teatamise direktiiv),

– võttes arvesse oma 10. veebruari 2021. aasta resolutsiooni üldsuse juurdepääsu

[1] EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43.
[2] ELT C 168E, 14.6.2013, lk 159.
[3] ELT C 337, 20.9.2018, lk 120.
[4] ELT C 411, 27.11.2020, lk 149.
[5] ELT L 305, 26.11.2019, lk 17.

dokumentidele (kodukorra artikli 122 lõige 7) käsitleva 2016.–2018. aasta aruande kohta[6],

– võttes arvesse oma 16. septembri 2021. aasta resolutsiooni ELi institutsioonide läbipaistvuse ja usaldusväärsuse suurendamise kohta sõltumatu ELi eetikaorgani loomise kaudu[7],

– võttes arvesse oma 21. oktoobri 2021. aasta resolutsiooni läbipaistvuse kohta COVID-19 vaktsiini väljatöötamisel, ostmisel ja jaotamisel ELis[8],

– võttes arvesse oma 16. veebruari 2022. aasta resolutsiooni Euroopa Ombudsmani 2020. aasta tegevust käsitleva aastaaruande kohta[9],

– võttes arvesse 2022. aasta mais avaldatud aruannet Euroopa tuleviku konverentsi lõpptulemuste kohta,

– võttes arvesse oma 18. oktoobri 2022. aasta otsust Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti 2020. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta[10],

– võttes arvesse oma 15. detsembri 2022. aasta resolutsiooni Katariga seotud korruptsioonikahtluste ning vajaduse kohta suurendada ELi institutsioonides läbipaistvust ja vastutust[11],

– võttes arvesse Euroopa Ombudsmani aastaaruandeid,

– võttes arvesse Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat,

– võttes arvesse komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi 2019., 2020. ja 2021. aasta aruandeid määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaldamise kohta,

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes[12],

– võttes arvesse kodukorra artiklit 54 ja artikli 122 lõiget 7,

– võttes arvesse põhiseaduskomisjoni arvamust,

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A9-0000/2023),

A. arvestades, et Euroopa Liidu lepingus on sätestatud, et otsused tuleb teha võimalikult

[6] ELT C 465, 17.11.2021, lk 54.
[7] ELT C 117, 11.3.2022, lk 159.
[8] ELT C 184, 5.5.2022, lk 99.
[9] ELT C 342, 6.9.2022, lk 58.
[10] Vastuvõetud tekstid, P9_TA(2022)0362.
[11] Vastuvõetud tekstid, P9_TA(2022)0448.
[12] ELT L 264, 25.9.2006, lk 13.

avalikult ja kodanikele võimalikult lähedal[13]; arvestades, et ELi toimimise lepingus on sätestatud, et liidu institutsioonid, organid ja asutused teevad oma tööd võimalikult avalikult ning et kodanikel ja elanikel peab olema dokumentidele juurdepääsu õigus[14]; arvestades, et see on väga oluline põhiõigus, kuna see võimaldab kodanikel tõhusalt kasutada oma õigust kontrollida ELi tööd ja jälgida otsustusprotsessi ELis;

B. arvestades, et avatus suurendab usaldust; arvestades, et ELi institutsioonid peavad püüdlema võimalikult kõrgete läbipaistvuse, vastutuse ja usaldusväärsuse standardite poole; arvestades, et avatus ja kodanikuühiskonna osalemine on hädavajalikud hea valitsemistava edendamiseks ELi institutsioonides;

C. arvestades, et Euroopa tuleviku konverentsi lõpparuandes väljendasid kodanikud rahulolematust läbipaistvuse puudumisega ELi otsustusprotsessis ning väljendasid soovi suurendada kodanike kaasatust ja vastutust;

D. arvestades, et kodanike ootused läbipaistvuse, vastutuse ja tehniliste lahenduste osas on viimastel aastatel muutunud; arvestades, et see võib nõuda uute tehniliste lahenduste ja suuniste vastuvõtmist;

E. arvestades, et ombudsmani 2021. aastal lõpetatud uurimistes olid põhilised tõstatatud mureküsimused läbipaistvus, vastutus ning üldsuse juurdepääs teabele ja dokumentidele (29 %), millele järgnes teeninduskultuur (26 %) ning kaalutlusõiguse nõuetekohane kasutus (18 %)[15];

F. arvestades, et juhtumi 1499/2021/SF[16] puhul leidis ombudsman, et nõukogu keeldumine anda üldsusele täielik juurdepääs seadusandlike läbirääkimistega seotud dokumentidele kujutab endast haldusomavoli;

G. arvestades, et liidu reageerimine COVID-19 kriisile näitas liidu suutlikkust tegutseda, kuid samas ka vajadust suurema läbipaistvuse järele liidus;

H. arvestades, et Euroopa Parlament võttis 2011. aasta detsembris vastu oma esimese lugemise seisukoha komisjoni ettepaneku kohta reformida määrust (EÜ) nr 1049/2001; arvestades, et läbirääkimised selle määruse üle on alates 2012. aastast seiskunud; arvestades, et EL on alates selle määruse jõustumisest võtnud endale palju uusi kohustusi; arvestades, et suurem vastutus nõuab suuremat läbipaistvust, et säilitada ELi usaldusväärsus ja legitiimsus kodanike silmis;

Hiljutised suundumused

1. on sügavalt mures selle pärast, et Euroopa Parlamendi liikmed, endised parlamendiliikmed ja töötajad on väidetavalt seotud korruptsiooniga, rahapesuga ja osalenud kuritegelikus organisatsioonis vastutasuks mõju eest parlamendi otsuste üle; tuletab meelde läbipaistvuse tähtsust korruptsioonivastases võitluses ja avalikke ülesandeid täitvate isikute vastutuse tagamisel; märgib, et läbipaistvuse kõrge tase

[13] ELi lepingu artikli 10 lõige 3 koostoimes selle preambuli kolmeteistkümnenda põhjendusega ning artikli 1 lõikega 2 ja artikliga 9.
[14] ELi toimimise lepingu artikkel 15.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017, lk 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/157727.

lihtsustab otsustusprotsessiga seotud tegevuse jälgimist ja võib aidata kaasa kuritegevuse paljastamisele;

2. märgib murega, et pärast seda, kui 2021. aastal taotleti üldsuse juurdepääsu komisjoni presidendi ja ravimifirma tegevjuhi vahelistele tekstisõnumitele, mis olid seotud COVID-19 vaktsiinide ostmisega, keeldus komisjon selliseid tekstsõnumeid isegi nõuetekohaselt otsimast, rääkimata sellest, et anda üldsusele neile juurdepääs; tuletab meelde, et dokumendi registreerimine on dokumendi olemasolu tagajärg, mitte selle olemasolu eeltingimus; toetab ombudsmani järeldust komisjoni haldusomavoli kohta selles juhtumis[17];

3. märgib murega, et dokumentidele juurdepääsu taotluste puhul on tavaline probleem see, et institutsioonid keelduvad juurdepääsu andmisest ebaoluliste argumentide alusel; kordab, et institutsioon, kes viitab ühele juurdepääsu erandile, peab tegema objektiivse ja individuaalse hindamise ning tõendama, et kaitstava huvi kahjustamise oht ei ole mitte ainult hüpoteetiline, vaid prognoositav, ning täpsustama, kuidas dokumendile juurdepääs kahjustaks konkreetsel juhul tegelikult kaitstavat huvi[18]; rõhutab, et dokumendi teatavaid osi võib olla võimalik avalikustada, kui teisi osi on vaja kaitsta; võtab huviga teadmiseks hagi, mis on esitatud nõukogu vastu mitteametliku töödokumendi sagedase kasutamise eest[19];

4. võtab teadmiseks asjaolu, et kõige rohkem esialgseid taotlusi üldsuse juurdepääsuks dokumentidele saab komisjon (2021. aastal 8420), millele järgnevad nõukogu (2021. aastal 2083) ja parlament (2021. aastal 499); tunnistab, et institutsioonide vastuste määr on üldiselt üsna positiivne (2021. aastal oli see 75 % komisjoni, 89,5 % nõukogu ja 95 % parlamendi puhul);

5. peab kahetsusväärseks asjaolu, et juurdepääs institutsioonide õigusteenistuste nõuannetele on liiga piiratud; märgib huviga, et kontrollikoda on rõhutanud, et küsimus, kas õiguslik arvamus on eriti tundlik, sõltub sellest, kas arvamuse sisu on eriti tundlik, mitte sellest, kas arvamusega seotud õigusloomeprotsess on tundlik[20];

6. väljendab heameelt selle üle, et Frontex lõi spetsiaalsel veebisaidil dokumendiregistri; märgib siiski, et register sisaldab väga vähe ühisoperatsioonide elluviimisega seotud dokumente, mis on ameti põhitegevus; rõhutab, et see teave on vajalik ameti töö mõistmiseks; kiidab heaks ombudsmani omaalgatusliku uurimise 4/2021/MHZ järgse soovituse, et amet peaks võtma läbipaistvuse suhtes ennetavama lähenemisviisi, et tagada oma operatsioonide eest suurem vastutus;

Õigusnormide ülevaade

7. rõhutab, et pärast ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu jõustumist hõlmab dokumentidega tutvumise õigus kõiki ELi institutsioone, asutusi ja ameteid[21]; märgib, et

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/158295.
[18] Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 22. märts 2018, Emilio De Capitani *vs*. Euroopa Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167; kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 1. juuli 2008, Rootsi ja Turco *vs*. Euroopa Liidu Nõukogu, liidetud kohtuasjad C-39/05 P ja C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] 7. mail 2021 esitatud kohtuasi De Capitani *vs*. Euroopa Liidu Nõukogu, T-163/21.
[20] 21. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Laurent Pech *vs*. Euroopa Liidu Nõukogu, T-252/19, EU:T:2021:203.
[21] ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 3.

võttes arvesse aluslepingutes sätestatud tõhustatud läbipaistvuskohustusi, ei tohiks määruse (EÜ) nr 1049/2001 muutmine praegust läbipaistvuse taset vähendada; rõhutab asjakohase kohtupraktika otsustavat rolli määruse ajakohastamisel vastavalt praegustele muutustele[22]; rõhutab vajadust kodifitseerida asjakohane kohtupraktika, suurendada veelgi läbipaistvust ja tagada aruandekohustus ELis;

8. tuletab meelde, et mitte dokumendi andmekandja või asjaolu, et see on registreeritud, muudab selle konkreetse institutsiooni dokumendiks, vaid pigem see, kas dokumendi sisu puudutab küsimusi, mis on seotud niisuguse poliitika, tegevuse ja otsustega, mis kuuluvad selle institutsiooni vastutusalasse;

Soovitused

9. väljendab heameelt komisjoni kavatsuse üle suurendada läbipaistvust ELis vaikimisi läbipaistvuse alusel; kutsub komisjoni üles mitte kaaluma ühtegi ettepanekut määruse (EÜ) nr 1049/2001 muutmiseks, mis vähendaks läbipaistvuse ja dokumentidele juurdepääsu standardeid; taunib asjaolu, et läbirääkimised on pikka aega seiskunud, ning nõuab tungivalt, et nõukogu ja komisjon jätkaksid läbirääkimisi teiste institutsioonidega komisjoni 2008. ja 2011. aasta ettepanekute alusel; märgib, et igas reformis tuleb käsitleda selliseid põhiküsimusi nagu keeldumise põhjuste ulatus, avaliku huvi test, õigusloomeprotsessi läbipaistvus ja vastuseis grupieranditele; nõuab, et nõukogu, komisjon ja parlament teeksid konstruktiivset tööd lõppeesmärgiga anda ELi kodanikele laiem ja parem juurdepääs dokumentidele;

10. rõhutab parlamendi läbipaistvusregistri tähtsust ja nõuab, et kehtestataks kõigile parlamendiliikmetele kohustuslik nõue avalikustada kõik kavandatud kohtumised parlamendiväliste isikutega, kui need kohtumised on seotud Euroopa Parlamendi raporti või resolutsiooniga;

11. nõuab personalieeskirjade, eriti artikli 22 punkti c läbivaatamist, et viia need kooskõlla rikkumisest teatajaid käsitleva direktiivi standarditega; kordab oma nõudmist moodustada erikomisjon, mille ülesanne on teha kindlaks võimalikud puudused Euroopa Parlamendi eeskirjades, mis käsitlevad läbipaistvust, ausust ja korruptsiooni ning teha ettepanekuid reformideks; tuletab meelde võetud kohustust moodustada uurimiskomisjon, et uurida korruptsioonijuhtumeid ja selliste ELi mittekuuluvate riikide sobimatut tegevust, kes püüavad Euroopa Parlamendis mõju osta; tuletab meelde oma seisukohta, et komisjon peaks võimalikult kiiresti esitama ettepaneku luua ELi institutsioonide jaoks uus eetikaorgan;

12. väljendab heameelt ombudsmani praktiliste soovituste üle selle kohta, kuidas salvestada tekste ja kiirsõnumeid, mille töötajad on oma ametiülesannete täitmisel saatnud või vastu võtnud[23]; tunnistab, et tööga seotud tekst ja kiirsõnumid on dokumendid määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele) tähenduses, ning kutsub teisi ELi institutsioone, organeid ja asutusi üles ka seda tunnistama; kutsub teisi ELi

[22] Vt näiteks kohtuotsus, Euroopa Kohus, 18. juuli 2017, Euroopa Komisjon *vs*. Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; kohtuotsus, Euroopa Kohus, 1. september 2021, Andrea Homoki *vs*. Euroopa Komisjon, T-517/19, EU:T:2021:529; ja kohtuotsus, Euroopa Kohus, 21. aprill 2021, Laurent Pech *vs*. Euroopa Liidu Nõukogu, T-252/19, EU:T:2021:203.
[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.

institutsioone, organeid ja asutusi üles kasutama mõiste „dokument“ laia tõlgendust, mis on eriti oluline infoühiskonnas ja uute kommunikatsioonivormide kontekstis;

13. nõuab, et ELi institutsioonid kehtestaksid sisseprojekteeritud läbipaistvuse poliitika ja avaldaksid seadusandlike toimikutega seotud dokumente ennetavalt, mõistliku aja jooksul ja kasutajasõbralikul viisil; nõuab, et ELi institutsioonid täidaksid täielikult Euroopa Liidu Kohtu otsust kohtuasjas T-540/15[24], mis käsitleb juurdepääsu kolmepoolsete läbirääkimiste dokumentidele; toonitab, et nõukogu peaks täiustama oma eeskirju ja menetlusi, mis on seotud õigusloome läbipaistvusega, sealhulgas seadusandlike dokumentide kättesaadavuse ja liigitamisega;

14. väljendab heameelt komisjoni kavatsuse üle koostada uued sisesuunised läbipaistvuse ja dokumentidele juurdepääsu kohta ning kutsub teisi institutsioone üles seda algatust järgima; julgustab komisjoni tagama, et suunised sisaldaksid sisseprojekteeritud läbipaistvuse poliitikat ning kajastaksid asjakohast kohtupraktikat ja ombudsmani viimaste aastate soovitusi[25];

15. nõuab, et komisjon ning teised ELi institutsioonid, ametid ja organid avaldaksid ennetavamalt statistikat selle kohta, kuidas nad käsitlevad dokumentidele juurdepääsu taotlusi, kuna selline teave aitaks hinnata institutsioonide lähenemisviisi dokumentidele juurdepääsule;

16. tuletab meelde, et dokumendile juurdepääsu taotlust tuleb käsitleda viivitamata[26]; märgib murega, et ombudsman saab palju kodanike kaebusi taotletud dokumentidele juurdepääsul esinevate äärmuslike viivituste kohta; toetab ombudsmani seisukohta, et hilinenud juurdepääs on tegelikkuses juurdepääsu keelamine ning et haldusprotsesse tuleks ühtlustada, et tagada kodanikele õigeaegne juurdepääs dokumentidele; nõuab rohkem andmeid selle kohta, kuidas institutsioonid tähtaegadest kinni peavad;

17. märgib murega, et praegu saavad kodanikud vaidlustada dokumentidele juurdepääsu taotluse tagasilükkamist, algatades institutsiooni vastu kohtumenetluse ja/või esitades kaebuse ombudsmanile; nõuab, et ELi institutsioonid, organid ja asutused võtaksid vastu kättesaadavamad menetlused juurdepääsu andmisest keeldumist käsitlevate kaebuste käsitlemiseks; soovitab sellega seoses nimetada ametisse sõltumatud kõrgemad ametnikud, kes suudavad põhjendamatu viivituseta dokumentidele juurdepääsu taotlustega seotud kaebused läbi vaadata;

°

° °

[24] Kohtuotsus, 22. märts 2018, Emilio De Capitani *vs*. Euroopa Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Vt näiteks Euroopa Ombudsmani otsus juhtumis 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/122313); kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 14. september 2022, Pollinis France *vs*. Euroopa Komisjon, liidetud kohtuasjad T-371/20 ja T-554/20, EU:T:2022:556; ning kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 22. märts 2018, Emilio De Capitani *vs*. Euroopa Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Määrus (EÜ) nr 1049/2001, artikkel 7.

18. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.