Euroopa Parlament
2024-2029

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2025/2137(INI)

15.10.2025

RAPORTI PROJEKT

üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2022.–2024. aasta aruanne
(2025/2137(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Veronika Cifrová Ostrihoňová

SISUKORD

lk

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK 3

SELETUSKIRI 8

LISA: SISENDI DEKLARATSIOON 9

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2022.–2024. aasta aruanne

(2025/2137(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut (edaspidi „ELi leping“), eriti selle artikleid 1, 9, 10, 11 ja 16,

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

– võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat (edaspidi „harta“), 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 (KOM(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 (KOM(2011)0137),

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

– võttes arvesse komisjoni 11. veebruari 2025. aasta teatist „Komisjoni tööprogramm 2025“ (COM(2025)0045) ja selle lisasid ning selles väljendatud kavatsust võtta tagasi ettepanekud KOM(2011)0137 ja KOM(2008)0229 muuta määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele,

– võttes arvesse komisjoni 4. detsembri 2024. aasta otsust (EL) 2024/3080, millega kehtestatakse komisjoni kodukord ja muudetakse otsust K(2000) 3614[3],

[1] EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] ELT C 168 E, 14.6.2013, lk 159.
[3] ELT L 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– võttes arvesse oma 14. septembri 2017. aasta resolutsiooni ELi institutsioonide läbipaistvuse, vastutuse ja usaldusväärsuse kohta[4],

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

– võttes arvesse oma 10. veebruari 2021. aasta resolutsiooni üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele[6],

– võttes arvesse Euroopa Ombudsmani aruandeid ja otsuseid, eelkõige eriaruannet OI/2/2022/OAM[7] ja otsust juhtumis 1316/2021/MIG[8],

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

– võttes arvesse Euroopa Liidu Kohtu 14. mai 2025. aasta otsust kohtuasjas T-36/23, Stevi ja The New York Times *vs.* komisjon[9],

– võttes arvesse oma 13. juuli 2023. aasta resolutsiooni üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele – 2019.–2021. aasta aruanne[10],

– võttes arvesse oma 14. märtsi 2024. aasta resolutsiooni aja kohta, mis kulub Euroopa Komisjonil dokumentidele üldsuse juurdepääsu taotluste menetlemiseks[11],

– võttes arvesse kodukorra artikli 122 lõiget 7 ja artiklit 149,

– võttes arvesse kodukorra artiklit 55,

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A10-0000/2025),

A. arvestades, et ELi aluslepingutega on tagatud igale kodanikule demokraatliku osalemise õigus ning õigus läbipaistvale otsustusprotsessile, mis tähendab, et institutsioonid peavad andma üldsusele juurdepääsu dokumentidele; arvestades, et see dokumentidega tutvumise põhiõigus, mis on kaitstud aluslepingute ja hartaga, võimaldab tegelikku kodanikepoolset kontrolli[12]; arvestades, et Euroopa Liidu Kohus on kinnitanud, et üldsuse juurdepääs dokumentidele on osalusdemokraatia oluline osa;

---

[4] ELT C 337, 20.9.2018, lk 120.
[5] ELT L 305, 26.11.2019, lk 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] ELT C 465, 17.11.2021, lk 54.
[7] Euroopa Ombudsmani eriaruanne – Euroopa Ombudsmani strateegiline uurimine selle kohta, kui palju aega kulub Euroopa Komisjonil dokumentidele üldsuse juurdepääsu taotluste menetlemiseks (OI/2/2022/OAM), 21. september 2023.
[8] Euroopa Ombudsman, „Decision on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine (case 1316/2021/MIG)" (Otsus Euroopa Komisjoni keeldumise kohta anda üldsusele juurdepääs komisjoni presidendi ja teatud ravimifirma tegevjuhi vahel COVID-19 vaktsiini ostmise teemal vahetatud tekstsõnumitele (juhtum 1316/2021/MIG)), 12. juuli 2022.
[9] Kohtuotsus, Üldkohus, 14. mai 2025, Stevi ja The New York Times *vs.* komisjon, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] ELT C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] ELT C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] ELi lepingu artikli 10 lõige 3, arvestades selle preambuli kolmeteistkümnendat põhjendust ning artikli 1 lõiget 2 ja artiklit 9 ning ELi toimimise lepingu artiklit 15.

B. arvestades, et Euroopa Liidu Kohus on rõhutanud, et seadusandliku teabe avalik kontroll on demokraatia seisukohalt hädavajalik ja võimaldab kodanikel kasutada tegelikult oma demokraatlikke õigusi;

C. arvestades, et kodanikud ootavad avaliku sektori asutustelt õigustatult läbipaistvust, tõhusust ja vastutust ning ELi institutsioonid, organid ja asutused peaksid vastama nendele ootustele selgelt ja arusaadavalt;

D. arvestades, et juurdepääs usaldusväärsele ja õigele teabele on äärmiselt oluline, et kaitsta väärinfo eest ja võidelda tulemuslikult desinformatsiooni leviku vastu;

E. arvestades, et Euroopa Ombudsmani eriaruandes OI/2/2022/OAM kajastatud strateegilisest uurimisest ilmnes, et komisjoni menetlustes esinevad süsteemsed ja märkimisväärsed viivitused, eelkõige kui menetleti kordustaotlusi (esialgse vastuse läbivaatamise taotlused) pärast algset keeldumist anda kodanikele juurdepääs dokumentidele;

F. arvestades, et 2021. aasta mais taotles üks ajakirjanik juurdepääsu dokumentidele, sealhulgas komisjoni presidendi ja Pfizeri vahel vahetatud tekstsõnumitele, kuid komisjon väitis, et vastavalt dokumentide registreerimise sise-eeskirjadele tal ei ole sellist teavet; arvestades, et Euroopa Ombudsman ei pidanud seda vastust piisavaks ja soovitas teha uue otsingu kooskõlas määruses (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta sätestatud kohustustega;

G. arvestades, et komisjon väljendas oma 2025. aasta tööprogrammi käsitlevas teatises kavatsust võtta tagasi ettepanekud KOM(2011)0137 ja KOM(2008)0229, mille mõlema eesmärk oli muuta määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele, märkides, et pärast aastatepikkust seadusandlikku ummikseisu, mis on kestnud 2011. aastast saadik, ei ole kokkulepet oodata;

Aastaaruanded dokumentidele üldsuse juurdepääsu kohta

1. märgib, et 2024. aastal muutis komisjon oma läbipaistvusraamistikku, võttes vastu muudetud kodukorra, milles täpsustatakse määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaseid reegleid üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele;

2. märgib, et 2024. aastal sai komisjon 6 938 esialgset dokumentidele juurdepääsu taotlust ja 641 kordustaotlust, mis on 7 % rohkem kui 2023. aastal[13];

3. rõhutab asjaolu, et 31. detsembri 2024. aasta seisuga sisaldas parlamendi avalik dokumendiregister 918 803 viidet (2023. aasta lõpus 898 267 viidet); märgib, et üldine positiivsete vastuste määr oli jätkuvalt kõrge – 91 %, kusjuures keskmine taotluste menetlemise aeg oli ligikaudu üheksa tööpäeva[14];

Hiljutine areng

[13] Komisjoni 19. mai 2025. aasta aruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta 2024. aastal.
[14] Euroopa Parlament, „Üldsuse juurdepääs dokumentidele 2024 – Euroopa Parlamendi aastaaruanne“, presidentuuri peadirektoraat, läbipaistvusüksus, mai 2025.

4. rõhutab, et isegi kui teatav teave tuleb jätta avalikustamata, tuleks kaaluda osalist avalikustamist, kui see on teostatav ja soovitav, pidades silmas ülekaalukat avalikku huvi läbipaistvuse vastu, mis hõlmab usaldusväärse valitsemistava, institutsioonilise tõhususe, demokraatliku vastutuse ja poliitikakujundamises kodanike suurema osalemise põhimõtet;

5. väljendab muret ametlike dokumentide pideva ja laiaulatusliku liigse salastamise pärast ELi institutsioonides, organites ja asutustes; kordab oma pikaajalist üleskutset, mida ta on teinud oma varasemates resolutsioonides üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele, kehtestada selged, järjepidevad ja õiguslikult siduvad reeglid, millega reguleeritaks dokumentide salastamist ja salastatuse kustutamist;

6. taunib asjaolu, et komisjon ja nõukogu ei ole võtnud endiselt nende soovituste suhtes sisulisi järelmeetmeid;

7. võtab teadmiseks, et Euroopa Ombudsmani eriaruandes OI/2/2022/OAM kajastatud uurimisest ilmnes, et komisjon vastas kordustaotlustele süsteemselt viivitustega ning et struktuursed puudused, ebapiisavad ressursid ja ebatõhus teabevahetus heidutasid üksikisikuid lõpuks kasutamast oma õigust tutvuda dokumentidega;

8. kutsub komisjoni üles tagama, et kõik tulevased seadusandlikud ettepanekud põhineksid usaldusväärsetel ja kontrollitavatel andmetel, mis näitavad selgelt ettepanekute vajalikkust, proportsionaalsust ja oodatavat tulemuslikkust; nõuab lisaks tungivalt, et komisjon tagaks täieliku läbipaistvuse nende sidusrühmade valimisel, kellega konsulteeritakse seadusandlike ettepanekute koostamise käigus;

9. peab kahetsusväärseks, et nõukogus jääb endiselt vajaka läbipaistvusest; võtab murega teadmiseks leiud, mille kohaselt on nõukogu keeldunud võimaldamast tutvuda kolmepoolsete kohtumiste dokumentidega; peab kahetsusväärseks, et hiljutised analüüsid osutavad jätkuvalt proaktiivse avaldamise ja registreerimistavade puudumisele;

10. väljendab heameelt kohtuasjas Stevi ja The New York Times *vs.* komisjon tehtud Euroopa Liidu Kohtu otsuse üle, mis annab olulise panuse kohtupraktikasse, mis on edendanud läbipaistvustavasid ELi institutsioonides, organites ja asutustes; märgib, et kohtuotsuses rõhutatakse kohustust säilitada dokumente proaktiivselt, tagamaks, et juurdepääsuõigust saab tulemuslikult kasutada; peab siiski kahetsusväärseks, et Euroopa Liidu Kohus otsustas jätta määruse (EÜ) nr 1049/2001 uuesti tõlgendamata, pidades silmas nüüdisaegseid kommunikatsioonimeetodeid ja muutuvaid läbipaistvuskohustusi;

Soovitused

11. võtab teadmiseks, et komisjon võttis vastu muudetud sise-eeskirjad dokumentidele juurdepääsu kohta, ning märgib, et on tõstatatud küsimusi seoses nende vastavusega hartale, ELi lepingule, ELi toimimise lepingule ja määrusele (EÜ) nr 1049/2001; rõhutab, et juurdepääs dokumentidele on ELi õiguse kohaselt põhiõigus, mis on oluline läbipaistvuse, demokraatliku vastutuse ja kodanike sisulise osalemise tagamiseks; kutsub komisjoni üles neid eeskirju asjakohast kohtupraktikat arvesse võttes läbi vaatama ning vajaduse korral neid täpsustama või kohandama, et saavutada suurim võimalik läbipaistvus;

12. võtab teadmiseks, et komisjon võttis tagasi oma 2008. ja 2011. aasta ettepaneku, millega sooviti muuta määrust (EÜ) nr 1049/2001; peab kahetsusväärseks, et need otsustati tagasi võtta pärast aastaid kestnud ummikseisu ilma selge tegevuskava, ajakava või sisulise konsulteerimiseta, mistõttu jäeti kasutamata hea võimalus olemasolevat ja aegunud raamistikku ajakohastada; kutsub komisjoni üles esitama ajakohastatud ettepaneku, milles erandid on piiratud rangelt vajalike juhtudega ning millega kehtestatakse uus ELi standard avatuse ja dokumentidele üldsuse juurdepääsu kohta;

13. soovitab kiiresti kõrvaldada süsteemsed viivitused kordustaotluste menetlemisel, parandades selleks sisemenetlusi, eraldades piisavalt ressursse ning tagades õigeaegse ja läbipaistva teabevahetuse taotlejatega, et täita õiguslikke kohustusi ning suurendada üldsuse usaldust ja osalemist;

14. rõhutab, et läbipaistvus ja juurdepääs ELi institutsioonide, organite ja asutuste valduses olevatele dokumentidele peab olema reegel ning erandeid sellest reeglist tuleb tõlgendada kitsalt, võttes arvesse ülekaalukat avalikku huvi avalikustamise vastu, et võimaldada avalikku kontrolli;

15. rõhutab, et teadmiste puudumine selle kohta, kas dokumendid on tegelikult olemas, võib takistada kodanikel kasutada oma juurdepääsu taotlemise õigust; rõhutab, et selle tagamine, et kodanikud mõistaksid ja saaksid üksikasjalikult jälgida õigusloomeprotsessi ja selles osaleda, on aluslepingutest ja hartast tulenev õiguslik nõue ning põhinõue demokraatliku kontrolli ja demokraatia jaoks tervikuna;

°

° °

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

SELETUSKIRI

Käesoleva raporti eesmärk on taaskord kinnitada, et juurdepääs dokumentidele on aluslepingute, põhiõiguste harta ja dokumentidele juurdepääsu reguleeriva liidu raamistiku kohaselt iga kodaniku põhiõigus; samuti on selle eesmärk parandada läbipaistvuskultuuri, mis tagab poliitilistes protsessides ja avalikus arutelus õigluse. Raportis hinnatakse hiljutist arengut ja tehakse kindlaks praegused puudused – süsteemsed viivitused, liigne salastamine, ebaühtlane proaktiivne avaldamine ja ebakindlus.

Selle põhjal avaldatakse raportis toetust tänapäevasele ja kodanikukesksele lähenemisviisile, mille kohaselt on avalikustamine reegel ja salajasus erand. Lisaks on raporti eesmärk tagada taotluste kohta õigeaegsete ja hästi põhjendatud otsuste tegemine, varajane ja tegelik juurdepääs seadusandlikele ja kolmepoolsete kohtumiste ja rahvusvaheliste lepingutega seotud dokumentidele ning edendada proaktiivset registreerimist. Veel on eesmärk tagada sidusrühmade võrdne kohtlemine, võimaldada teadlikku osalemist ja tugevdada demokraatlikku vastutust kõigis Euroopa institutsioonides, organites ja asutustes.

LISA: SISENDI DEKLARATSIOON

Vastavalt kodukorra I lisa artiklile 8 kinnitab raportöör, et kasutas raporti projekti koostamisel oma raportis toimikuga seotud küsimuste kohta sisendmaterjali, mida ta sai järgmistelt huvide esindajatelt, kes kuuluvad kohustuslikku läbipaistvusregistrit käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe[1] kohaldamisalasse, või järgmistelt kolmandate riikide ametiasutuste, sealhulgas nende diplomaatiliste esinduste ja saatkondade esindajatelt:

1. Huvide esindajad, kes kuluvad kohustuslikku läbipaistvusregistrit käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe kohaldamisalasse
Access Info Europe

Eespool esitatud loetelu koostamise eest vastutab ainuisikuliselt raportöör.

Kui loetelus on märgitud füüsiliste isikute nimi või ametikoht või mõlemad, kinnitab raportöör, et on esitanud asjaomastele füüsilistele isikutele Euroopa Parlamendi andmekaitseteate nr 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), milles on kindlaks määratud nende isikuandmete töötlemise suhtes kohaldatavad tingimused ja sellise töötlemisega seotud õigused.

[1] Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni 20. mai 2021. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe kohustusliku läbipaistvusregistri kohta (ELT L 207, 11.6.2021, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).