



**ET**

EUROOPA LIIDU  
NÕUKOGU

PEASEKRETARIAAT  
DGF

# Nõukogu aastaaruanne

## dokumentidele juurdepääsu kohta

### - 2004





**Nõukogu aastaaruanne**  
dokumentidele juurdepääsu kohta  
- 2004

MAI 2005

Euroopa Liidu kohta on võimalik saada lisateavet internetist. Teabele pääseb ligi Euroopa serveri kaudu (<http://europa.eu.int>).

Katalogiseerimisandmed on käesoleva väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2005

ISBN 92-824-3146-0

ISSN 1830-4060

© Euroopa ühendused, 2005

Reprodutseerimine on lubatud tingimusel, et viidatakse algallikale.

*Printed in Belgium*

TRÜKITUD VALGELE KLOORIVABALE PABERILE

Kõnesolevas brošüüris on nõukogu aastaaruanne määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaldamise kohta.

Nõukogu poolt 2005. aasta mais vastu võetud aruanne esitab nõukogu tehtud normatiivseid, halduslikke ja praktilisi kohandusi, et tagada määruse (EÜ) nr 1049/2001 sätete järgimine.

Samuti annab see teavet nõukogu dokumentide avaliku registri ja statistika kohta, mis kajastab üldsuse juurdepääsu dokumentidele.

Lisaks sellele toob aruanne välja määruse rakendamise kolmanda aasta põhiarengud ning annab ülevaate Euroopa ombudsmanile esitatud kaebustest, ühenduse kohtutes 2004. aastal ja 2005. aasta alguses määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel tehtud otsustest ning esimese astme kohtusse antud asjadest, mis puudutavad juurdepääsu nõukogu dokumentidele.

Lisateavet (ja eelmiseid aruandeid) juurdepääsu kohta nõukogu dokumentidele ja muude läbipaistvust puudutavate küsimuste kohta võib leida Interneti leheküljel <http://ue.eu.int/et/summ.htm> "Läbipaistvuse" all.

## SISUKORD

	Lk
SISSEJUHATUS	7
I NORMATIIVSED, HALDUSLIKUD JA PRAKTILISED KOHANDUSED	8
1. <i>Nõukogu dokumentide avalik register</i>	8
2. <i>Praktilised kohandused</i>	10
3. <i>Ettepanek keskkonnateabele juurdepääsu käsitleva määruse kohta</i>	11
4. <i>Sisejuhendid, koolitused, personal</i>	13
II JUURDEPÄÄSUTAOTLUSTE ANALÜÜS	15
• Taotlejate elukutsed ja geograafiline paiknemine	16
• Taotlustega hõlmatud valdkonnad	17
• Läbivaadatud dokumentide ja juurdepääsu keelavate otsuste arv	17
III JUURDEPÄÄSUÕIGUSE SUHTES ERANDITE KOHALDAMINE	18
• Keeldumise põhjused	18
• Õigusnõustamise erand	18
IV OLULISED ARENGUD	20
1. <i>Eesistujariigi Madalmaade korraldatud konverents "Läbipaistvus Euroopas II" (november 2004)</i>	20
2. <i>Läbipaistvuse alane katseprojekt JSK valdkonnas</i>	20
3. <i>Institutsioonidevaheline komitee</i>	21
V EUROOPA OMBUDSMANILE ESITATUD KAEBUSED JA VÕETUD ÕIGUSLIKUD MEETMED	22
A. <b>EUROOPA OMBUDSMANILE ESITATUD KAEBUSED</b>	22
B. <b>ÕIGUSLIKUD MEETMED</b>	29
VI LÕPPMÄRKUSED	34
LISA: STATISTIKA ÜLDSUSE JUURDEPÄÄSU KOHTA NÕUKOGU DOKUMENTIDELE	36

## SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 17 lõikes 1 sätestatakse, et *"Kõik institutsioonid avaldavad igal aastal aruande eelmise aasta kohta, kus on näidatud mitmel korral on institutsioon keelanud juurdepääsu dokumentidele, selliste keeldude põhjused ning registrisse kandmata tundliku sisuga dokumentide hulk"*<sup>1</sup>.

Käesolev aruanne hõlmab määruse nr 1049/2001 rakendamist nõukogus 2004. aastal.

Sarnaselt eelmistele aruannetele<sup>2</sup> selgitatakse käesoleva aruande I osas nõukogu 2004. aastal tehtud normatiivseid, halduslikke ja praktilisi kohandusi, et tagada määruse 1049/2001 sätete järgimine. II osas analüüsitakse vaatlusperioodi jooksul esitatud juurdepääsutaotlusi. III osas käsitletakse lähemalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 kohaselt juurdepääsuõiguse erandite kohaldamist nõukogus. IV osas on loetletud määruse rakendamise kolmandal aastal aset leidnud peamised sündmused, ning V osas käsitletakse Euroopa ombudsmanile esitatud kaebusi ja õiguslikke meetmeid. Viimane ehk VI osa sisaldab aruande järeldusi.

---

<sup>1</sup> Vt nõukogu eelmisi aruandeid (7957/03 ja 8036/04) ning komisjoni aruandeid (KOM (2003) 246 lõplik ja KOM (2004) 347 lõplik). Euroopa Parlamendi aruannete kohta vt Euroopa Parlamendi peasekretäri 23. jaanuari 2003 (PE 324.992/BUR) ja 19. veebruari 2004 (PE 338.930/BUR/NT) märkuseid büroole. Komisjon avaldas lisaks 30. jaanuaril 2004 vastavalt määruse nr 1049/2004 artikli 17 lõikele 2 aruande määruse põhimõtete rakendamise kohta (KOM (2004) 45 lõplik).

<sup>2</sup> vt 7957/03 ja 8036/04.

## I NORMATIIVSED, HALDUSLIKUD JA PRAKTILISED KOHANDUSED

Nõukogu määruse nr 1049/2001 sätete järgimise tagamiseks määruse jõustumisjärgsel kolmandal täisaastal võetud meetmetest tuleb eelkõige esile tuua järgmist:

- mitmete tehniliste kohanduste rakendamine, mille eesmärgiks on tagada, et dokumendid, millele nõukogu annab osalise juurdepääsu, on otseselt kättesaadavad nõukogu dokumentide avaliku registri kaudu;
- nõukogu peasekretariaadi töötajatele koolituste korraldamine.

Märkimist väärrib samuti keskkonnanõukogus 20. detsembril 2004 saavutatud poliitiline kokkulepe Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku osas Århusi konventsiooni (keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus ELi institutsioonide ja asutuste poole pöördumise kohta) sätete kohaldamise kohta<sup>1</sup>.

### 1. Nõukogu dokumentide avalik register

Määruse nr 1049/2001 artikli 11 kohaselt peavad ühenduse institutsioonid tegema registri elektroonilises vormis kättesaadavaks. Määruses nähakse samuti ette, et sellised registrid, mis võimaldavad kodanikel leida neile huvi pakkuvaid dokumente, peaksid olema kasutuskõlblikud hiljemalt 3. juuniks 2002. Nõukogu täitis nimetatud nõudmise juba enne määruse nr 1049/2001 jõustumist, kui ta võttis 1. jaanuaril 1999 kasutusele avaliku Interneti registri (<http://register.consilium.eu.int>).

Register sisaldab viiteid nõukogu dokumentidele, mis on sellesse sisestatud automaatselt arhiveerimissüsteemi abil. Kõik nõukogule või mõnele selle ettevalmistavale organile edastatud dokumendid, mis ei ole tundliku sisuga ja mis on aluseks aruteludele, mis võivad mõjutada otsustamisprotsessi või kajastada saavutatud edusamme antud valdkonnas, lülitatakse automaatselt registrisse. Tundliku sisuga dokumentide<sup>2</sup> puhul näitab nende autor ära viited, mida võib registrisse kanda<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ühiseisukoha eelnõu kõige uuem versioon on dokumendis 6273/05.

<sup>2</sup> Määruse (EÜ) nr 1049/2001 tähenduses on "tundliku sisuga dokumendid" sellised, mis on liigitatud "CONFIDENTIEL", "SECRET" või "TRCS SECRET/TOP SECRET". Vt selle kohta nimetatud määruse artikli 9 lõiget 1.

<sup>3</sup> Vt määruse nr 1049/2001 artikli 9 lõiget 2 ja artikli 11 lõiget 2.

Register võimaldab juurdepääsu suurele hulgale selliste dokumentide täistekstile, mis tuleb vastavalt nõukogu kodukorra II lisa artiklile 11 teha üldsusele otseselt kättesaadavaks niipea, kui need on saadetud ringlusse<sup>1</sup>. **Sellised dokumendid kuuluvad järgmistesse kategooriatesse:**

- nõukogu ja selle ettevalmistavate organite istungite esialgsed päevakorrad (erandiks on teatud militaar- ja julgeolekuküsimustega tegelevate organite päevakorrad);
- kolmandate osapoolte dokumendid, mille nende autor on avalikustanud või mis on avalikustatud tema nõusolekul;
- seadusandluse valdkonnas COREPERile ja/või nõukogule esitatud I/A- ja A-päevakorrapunktide märkused, samuti õigusaktide eelnõud, ühisseisukohtade eelnõud ja ühistekstid, mis on heaks kiidetud asjaomases lepituskomitees;
- mis tahes muud nõukogus vastuvõetud tekstid, mis on ette nähtud Euroopa Liidu Teatajas avaldamiseks;
- dokumendid, mis käsitlevad õigusakti pärast vastuvõetud ühisseisukohta, ühisteksti heakskiitmist lepituskomitees või lõplikult vastu võetud õigusakti;
- dokumendid, mis on taotluse esitanud isikule täielikult kättesaadavaks tehtud.

21. veebruari 2005. aasta seisuga oli registris 583 713 dokumenti (kõik keeled kokku), millest 359 633 (61,6% registreeritustest) olid avalikud dokumendid, s.t kättesaadavad kas allalaaditavas formaadis (354 054 dokumenti PDF või HTML formaadis) või taotluse alusel (5 579 dokumenti muus formaadis). See tähendab peaaegu 25%list kasvu võrreldes 2003. aastal registrisse kantud dokumentidega (467 532 dokumenti 2003. aastal ja 583 713 dokumenti 2005. aasta alguses) ja registris otseselt juurdepääsetavate dokumentide arvu peaaegu 42%list kasvu (249 935 dokumenti 2003. aastal ja 354 054 dokumenti 2005. aasta alguses).

2005. aasta veebruaris sisaldas register 6 465 dokumenti koodiga "P/A" (s.t osaliselt juurdepääsetav), sealhulgas 685 elektrooniliselt kättesaadavat dokumenti (PDF formaadis). Enne 1. veebruari 2004 (millest alates on kõik osaliselt juurdepääsetavaks liigitatud uued dokumendid tehtud üldsusele registri kaudu otseselt kättesaadavaks) registreeritud "P/A" dokumente tavaliselt alla laadida ei saa, kuid taotluse alusel tehakse need kättesaadavaks.

---

<sup>1</sup> 2004. aastal tehti registri kaudu üldsusele kättesaadavaks 68 996 dokumenti koheselt nende ringlusse laskmisel.



2004. aastal kasutas nõukogu dokumentide avalikku registrit 295 002 eri kasutajat (181 317 aastal 2003), mis tähendab 62,7%list kasutajate arvu tõusu ühe aasta jooksul. Külastuste koguarv kasvas 19,2% (919 584 külastust 2004. aastal ja 768 725 külastust 2003. aastal), mis teeb rohkem kui 2 500 külastust päevas. Konsultatsioonide (s.t vaadatud ekraanipiltide) arv kokku oli 5 677 302.

Vaatlusperioodi jooksul koostati 226 tundliku sisuga dokumenti (originaalkeeltes), millest 12 on liigitatud kui "SECRET UE" ja 214 "CONFIDENTIEL UE". Nendest on registris nimetatud ühte "SECRET UE" ja seitsekümmend viit "CONFIDENTIEL UE" dokumenti vastavalt määruse nr 1049/2004 artikli 9 lõikele 2 ja artikli 11 lõikele 2.

## *2. Praktilised kohandused*

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt tuleb arvesse võtta kõiki taotlusi juurdepääsuks nõukogu dokumentidele, mis käsitlevad institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega seotud küsimusi, sealhulgas ka taotlusi, mis on seotud salastatud dokumentidega.

Taotluste käsitlemiseks, mis on seotud salastatud dokumentidega, mis nõuavad nõukogu peasekretariaadi asjakohastel talitustel põhjaliku uurimise läbiviimist, on võetud kasutusele organisatsioonisisene erinõustamiskord. Selline kord võimaldab asjaomastel ametnikel läbi viia salastatud toimikute (sageli väga keerulise) läbivaatamise tihedas koostöös dokumentide autoritega ning teatada otsustest taotluse esitajale määruses nr 1049/2001 sätestatud tingimuste kohaselt ja ettenähtud aja jooksul.

Sellega seoses tuleb märkida, et vastamiseks ettenähtud aeg on 15 tööpäeva võimaliku pikendamisega 15 tööpäeva võrra asjakohaselt põhjendatud juhtudel, näiteks kui taotlus hõlmab väga suurt hulka dokumente.

2004. aastal oli esialgsete taotluste menetlemise keskmine aeg 9 tööpäeva. Nõukogu sekretariaat pikendas tähtaega 8,7% esialgsete avalduste puhul, kuid on sunnitud kasutama seda võimalust sagedamini kordustaotluste puhul, mis tuleb läbi vaadata informatsiooni töörühmas enne COREPERile ja nõukogule vastuvõtmiseks saatmist, sest kõik need etapid nõuavad aega.

Nõukogu kaalub taotletud dokumentide osalist avalikustamist regulaarselt vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6. See soodustab suuremat avatust, eelkõige seadusandluse valdkonnas.

Kui dokumenti veel arutatakse nõukogus või selle ettevalmistavates organites ning kõnealune dokument peegeldab delegatsioonide seisukohti, võib tekkida olukord, kus dokumendi täielik avaldamine võib mõjutada läbirääkimiste nõuetekohast pidamist. Sellisel juhul kohaldab nõukogu üldjuhul määruse artikli 4 lõiget 3, võimaldades juurdepääsu arutlusel olevate ettevalmistavate dokumentide sisule, eemaldades ainult viited delegatsioonidele. Huvitatud osapooled võivad seega jälgida arutelude käiku kahjustamata institutsioonide otsustamisprotsessi. Kõnealune toimimisviis ei piira siiski määruse artiklis 4 ette nähtud muude erandite võimalikku kasutamist.

Kuni 2003. aasta lõpuni ei olnud dokumendid, millele nõukogu oli andnud osalise juurdepääsu, nõukogu dokumentide avaliku registri kaudu veel otseselt juurdepääsetavad. Kui isikud siiski soovisid näha osalise juurdepääsuga dokumente, millele on registris antud kood "P/A", võisid nad alati esitada avalduse juurdepääsu saamiseks nõukogu peasekretariaadi üksusele "Läbipaistvus – dokumentide kättesaadavus", mis seejärel saatis neile kõnealused dokumendid.

Pärast 2004. aasta veebruaris tehtud mitmeid tehnilisi kohandusi on üldsusel nüüd võimalus tutvuda kõikide nõukogu poolt osaliselt avaldatud uute dokumentidega elektroonilisel kujul. Nõukogu peasekretariaat sai 2004. aastal 23,6% vähem juurdepääsutaotlusi kui eelmisel aastal (670 avaldust vähem), kuid samas ühe juurdepääsutaotluse alusel läbivaadatud dokumentide arv kasvas pisut (2% võrra).

Samal ajal on "P/A" dokumentide arv registris jäänud üsna stabiilseks (umbes 5 000). Selle põhjuseks on asjaolu, et mitmed "P/A" dokumendid on seotud seadusandlike ettepanekutega ja vastavate läbirääkimiste lõpetamisel avaldatakse need täies ulatuses.

### *3. Ettepanek keskkonnateabele juurdepääsu käsitleva määruse kohta*

20. detsembril 2004 saavutas nõukogu poliitilise kokkuleppe Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb Århusi konventsiooni (keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus ELi institutsioonide ja asutuste poole pöördumise kohta)<sup>1</sup> sätete kohaldamist.

---

<sup>1</sup> KOM (2003) 622 (lõplik), vastu võetud komisjonis 24. septembril 2003.

Euroopa Ühendus ja selle liikmesriigid võtsid vastu ja allkirjastasid ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon) 1998. aastal. Vahepeal on liikmesriigid vastu võtnud konventsiooni rakendamiseks nõutava ühenduse seadusandluse. See sisaldab direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta<sup>1</sup> ja direktiivi 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse<sup>2</sup>.

Et ühendus saaks konventsiooni ratifitseerida, tuleb veel vastu võtta määrus Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonides<sup>3</sup>.

Määrus laiendab juurdepääsuõigust ühenduse kõikide institutsioonide ja organite valduses olevale keskkonnainfole, ja mitte ainult EÜ asutamislepingu artiklis 255 ja määruses (EÜ) nr 1049/2001 määratletud institutsioonide ja organite teabele. Tulevast määrust ei kohaldata siiski Euroopa Kohtu suhtes, kui see tegutseb õigusemõistjana.

Tulevase määruse artikli 3 kohaselt on igal füüsilisel isikul, ilma et teda kodakondsuse, rahvuse või elukoha tõttu diskrimineeritaks ja igal juriidilisel isikul, ilma et teda tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu diskrimineeritaks, õigus keskkonnainfole juurdepääsuks.

Tulevases määruses sätestatakse, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõigete 1, 2 ja 3 kohaseid erandeid kohaldatakse *mutatis mutandis* samuti institutsioonide valduses olevale keskkonnainfole juurdepääsu taotluste suhtes.

---

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 41, 14.2.2003.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega, ELT L 156, 25.6.2003, lk 17.

<sup>3</sup> Komisjoni esitas 2003. aasta septembris mitmete täiendavate dokumentide (nn Århusi pakett) ettepanekud. Nendeks olid määruse ettepanek (KOM (2003) 622 lõplik), direktiivi ettepanek keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta (KOM (2003) 624 lõplik) ja nõukogu otsuse ettepanek Euroopa Ühenduse nimel Århusi konventsiooni sõlmimise kohta (KOM (2003) 625 lõplik). Viimasena nimetatud ettepaneku võttis nõukogu vastu 17. veebruaril 2005 (ELT L 124, 17.5.1005, lk 1).

Lisaks määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 toodud eranditele võivad ühenduse institutsioonid ja organid keelata juurdepääsu keskkonnainfole, kui teabe avalikustamine kahjustaks keskkonnakaitset, näiteks kui teave on seotud haruldaste liikide paljunemiskohtadega.

Tulevase määruse keskkonnainfo kogumise ja levitamise sätted lähevad kaugemale määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklite 12 ja 13 sätetest. Automaatselt tehakse üldsusele kättesaadavaks järgmine teave:

- rahvusvaheliste lepingute, konventsioonide või kokkulepete tekstid, ühenduse keskkonnaalaste või keskkonnaga seotud õigusaktide ning keskkonnaga seotud poliitikate, kavade ja programmide tekstid;
- nimetatud dokumentide rakendamise eduaruanded;
- keskkonnaseisundi aruanded, mida komisjon on kohustatud avaldama ja levitama korrapäraste, kuni nelja aasta pikkuste ajavahemike järel;
- andmed või andmete kokkuvõtted, mis on saadud keskkonda mõjutavate või mõjutada võivate tegevuste seire tulemusel;
- olulise keskkonnamõjuga load, keskkonnamõjude uuringud ja keskkonna osasid käsitlevad riskihindamised.

Asjakohastel juhtudel võivad ühenduse institutsioonid ja organid täita keskkonnainfo avalikustamise ja levitamise seotud nõudeid luues lingid veebisaitidele, kust vastavat infot võib leida.

#### *4. Sisejuhendid, koolitused, personal*

2004. aasta jaanuaris andis läbipaistvuse ja nõukogu dokumentidele juurdepääsu üksus välja ajakohastatud *läbipaistvuse juhendi* (käsiraamat delegaatidele ja nõukogu sekretariaadi töötajatele), mille peamises osas käsitletakse üldsuse juurdepääsu dokumentidele ja antud valdkonna suhtes kohaldatavat praktikast. Läbipaistvuse juhendis sätestatakse läbipaistvuse ja dokumentidele juurdepääsuga seoses kohaldatavad põhimõtted ja õigusaktid ning antakse praktilist teavet selliste õigusaktide rakendusmenetluste kohta.

Lisaks korraldab nõukogu sekretariaat regulaarselt koolitusi nõukogu töötajatele, kes vastutavad dokumentide koostamise eest, et tutvustada neile üldsuse dokumentidele juurdepääsuga seoses järgitavat menetlust ja korda.

Kuni 2004. aasta novembrini oli nõukogu peasekretariaadi läbipaistvuse ning üldsuse dokumentidele ja teabele juurdepääsu üksuses (DG F) 14 töötajat:

dokumentidele juurdepääs:	kaks A, kaks B, neli C ja üks D kategooria töötaja
õigusaktide läbipaistvus:	üks B ja üks C kategooria töötaja
üldsuse teavitamine:	neli C kategooria töötajat

Pärast DG F sisemist ümberkorraldust 2004. aasta lõpus on kaks õigusaktide läbipaistvuse alal töötajat üle viidud uude osakonda, millest peaks lõpptulemusena saama nõukogu peasekretariaadi registriosakond.

Üldsuse teavitamise üksus käsitleb isikute teabetaotlusi nõukogu peasekretariaadi hea haldustava eeskirja kohaselt<sup>1</sup>. 2004. aastal käsitles osakond 9 227 elektronpostiga (8529) või kirja teel (698) saadetud teabetaotlust<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nõukogu peasekretäri / ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja 25. juuni 2001. aasta otsus, mis käsitleb Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi ja selle töötajate üldsusega ametialase suhtlemise hea haldustava eeskirja, EÜT C 189, 5.7.2001, lk 1.

<sup>2</sup> 2003. aastal oli vastav arv 8 896 (8146 elektronpostiga ja 750 kirja teel saadetud teabetaotlust).

## II JUURDEPÄÄSUTAOTLUSTE ANALÜÜS

Esimeses etapis käsitleb nõukogu peasekretariaat isikute taotlusi nõukogu dokumentidele juurdepääsuks. Nõukogu sekretariaadi osalise või täieliku keelava otsuse korral võib taotleja esitada kordustaotluse palvega taotlus uuesti üle vaadata. Kordustaotluse osalise või täieliku keelava otsuse korral võib taotleja esitada kaebuse Euroopa ombudsmanile ja/või algatada kohtumenetluse Euroopa ühenduste esimese astme kohtus.

Käesoleva aruande lisas on esitatud statistika üldsuse juurdepääsu kohta nõukogu dokumentidele kahe esimese täisaasta jooksul pärast määruse nr 1049/2001 jõustumist.

Nimetatud vaatluseperioodi jooksul sai nõukogu üldsuselt 2 160 taotlust juurdepääsuks kokku 12 907 dokumendile. See tähendab taotluste arvu 23,7%list langust võrreldes eelmise aastaga (2 160 taotlust 2004. aastal ja 2 830 taotlust 2003. aastal), mida saab seostada tõsiasiaga, et praegu on võimalik kõikide uute osalise juurdepääsuga dokumentidega tutvuda nõukogu avaliku registri kaudu Internetis (vt eelmine peatükk); ning taotletud dokumentide arvu peaaegu 2,5%list kasvu (12 907 dokumenti 2004. aastal ja 12 595 dokumenti 2003. aastal).

Täielikult või osaliselt avalikustatud dokumentide (esialgse või kordustaotluse alusel) arv oli 2004. aastal 11 067 (2003. aastal 10 912).

Täielikult avalikustatud dokumentide arv kasvas 2004. aastal märgatavalt (rohkem kui 10%) võrreldes 2003. aastaga (9 014 dokumenti 2003. aastal ja 9 940 dokumenti 2004. aastal), kusjuures osaliselt avalikustatud dokumentide arv 2004. aastal vähenes võrreldes eelmise aastaga (1 928 dokumenti 2003. aastal ja 1 127 dokumenti 2004. aastal).

Nagu nõukogu dokumentide avaliku Interneti registri kasutamise statistika näitab, on Interneti registrist saanud oluline otsinguvahend isikutele, kes soovivad tähelepanelikult jälgida Euroopa Liidu tegemisi. Seda arvamust kinnitab kasutajate (kuni 62,7%) ja külastuste arvu (kuni 19,2% eelmisel aastal) suurenemine ning suur hulk "avalikustamisele mittekuuluvate" dokumentide taotlusi (kokku 12 907 taotlust 2004. aastal).

Märkimisväärne hulk taotletud dokumente avaldati kui mitte täielikult, siis vähemalt osaliselt pärast nõukogu peasekretariaadi asjakohaste talituste läbiviidud kontrolli.

### **Taotlejate elukutsed ja geograafiline paiknemine**

Esialgseid taotlusi esitasid peamiselt üliõpilased ja teadustöötajad (27,6%). Samuti olid juristid (10,7%), kaubandus, tööstus ja survegrupid (21,9%) kõrgelt esindatud sotsiaalsetes ja elukutsete rühmades. Kuna taotlejad ei pea oma isikut avaldama või esitama tavaliselt elektronpostiga saadetud taotluse põhjust, on märkimisväärse osa (17,5%) taotlejate elukutse teadmata. Ka enamus kordustaotlusi esitasid üliõpilased ja teadustöötajad (34,5%).

Ajakirjanikud esitasid ainult (6,9%) kordustaotlustest, peamiseks põhjuseks on see, et institutsioonide dokumentide avalikud registrid on ajakirjanikele ainult üheks mitmest võimalikust teabeallikast. Lisaks on enamus ajakirjanikke huvitatud peamiselt ajakohastest uudistest. Seetõttu pole üllatav, et ajakirjanike esitatud vähesed juurdepääsutaotlused olid peamiselt seotud uuriva ajakirjandusega ja seega sarnased akadeemikute taotlustele.

Taotlejate geograafilise paiknemise järgi esitati enamus esialgseid taotlusi Belgiast (26,9%), Saksamaalt (14,2%) ja Ühendkuningriigist (8%). Kolmandatest riikidest (väljaspool ELi) esitatud taotlused moodustasid 7% kogumäärast. Kordustaotlused esitati peamiselt järgmistest riikidest: Belgiast (48,3%), Ühendkuningriigist (20,7%), Itaaliast (10,4%) ja Madalmaadest (6,9%)<sup>1</sup>.

Belgiast pärit esialgsete ja kordustaotluste suhtelist suurt arvu võib seletada tõsiasjaga, et mitmete rahvusvaheliste äriühingute ja õigusbüroode, samuti mitmete Euroopa tasemel erinevaid majandus- ja tööstussektoreid esindavate assotsiatsioonide peakorterid asuvad Brüsselis.

---

<sup>1</sup> 2003. aastal esitati enamus kordustaotlusi Madalmaadest (28,9%), Belgiast (26,3%), Ühendkuningriigist (18,4%) ja Saksamaalt (15,8%).

## Taotlustega hõlmatud valdkonnad

Taotlustega hõlmatud valdkondade osas näidatakse jätkuvalt kõrget huvi üles justiits- ja siseküsimuste suhtes (20,1%); see arv on siiski langenud võrreldes eelmiste aastastega<sup>1</sup>. Sellele järgnesid avaldused välissuhete ja ÜVJP (14,6%), siseturu (14,3%), keskkonna (6,8%) ja transpordi (4,9%) alastele dokumentidele juurdepääsuks.

Kui taotlejate huvi siseturu (14,3% taotlustest 2004. aastal ja 16,3% 2003. aastal) ja keskkonna (6,8% aastal 2004 ja 5,2% aastal 2003) vastu jäi küllaltki stabiilseks<sup>2</sup>, siis ÜVJPga seotud taotluste arv tõusis järsult võrreldes eelmise aastaga (14,6% avaldustes 2004. aastal ja 9,1% 2003. aastal).

## Läbivaadatud dokumentide ja juurdepääsu keelavate otsuste arv

Vaatlusperioodi jooksul vaatas peasekretariaat läbi 12 907 dokumenti, millest esialgsel etapil (peasekretariaadi vastus nõukogu nimel) avalikustati 10 954. 197 dokumenti suhtes esitati 35 kordustaotlust, mille tulemusel otsustas nõukogu avalikustada veel 113 dokumenti (77 täielikult ja 36 osaliselt).

Vaatlusperioodi jooksul taotletud 12 907 dokumendist ei antud juurdepääsu 1 840 dokumendile (esialgne ja kordusetapp kokku), mis tähendab juurdepääsu 77% dokumentidele (taotletud ja täielikult avalikustatud dokumendid) või 85,7% dokumentidele, kui võtta arvesse samuti osalise juurdepääsuga dokumendid.

Kui juurdepääsu tase nõukogu dokumentidele 2004. aastal oli eelmise aastaga võrreldes stabiilne (87,4% 2003. aastal), tuleb neid numbreid vaadata koostoimes taotletud dokumentide arvu jätkuva kasvuga (kuni 2,5 % eelmisel aastal) ja koheselt pärast ringlusse laskmist registri kaudu kättesaadavaks tehtud dokumentide arvu suurenemisega (68 996 aastal 2004 ja 66 999 aastal 2003).

---

<sup>1</sup> 1999. aastal moodustasid justiits- ja siseküsimused 37% juurdepääsutaotlustest, see osakaal langes 29%ni 2000. aastal ja 29,5%ni 2001. aastal, 24,4%ni 2002. aastal ja 22%ni 2003. aastal.

<sup>2</sup> Kuid siseturuga seotud avalduste osakaal, mis oli eelmise viie aasta jooksul stabiilselt kasvanud, langes 2004. aastal esmakordselt pärast 1999. aastat.



### **III JUURDEPÄÄSUÕIGUSE SUHTES ERANDITE KOHALDAMINE**

#### **Keeldumise põhjused**

Esialgsete taotluste puhul oli keeldumise põhjuseks kõige sagedamini otsustamisprotsessi kaitse, mis moodustas peaaegu kolmandiku keeldumistest 33,3%, järgnes avalike huvide kaitse seoses avaliku julgeolekuga 21,1%, rahvusvaheliste suhetega 16,3%, kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega 10,9 % ning õigusnõustamise kaitse 8,8%. 7,8% juhtudest tugines keeldumine mitmetele põhjustele: otsustamisprotsessi kaitse oli sageli esitatud koos avaliku huvi kaitsega seoses rahvusvaheliste suhete (1,7%) või avaliku julgeolekuga (1,3%).

Kordustaotluste puhul tuleks märkida, et avalike huvide kaitse seoses avaliku julgeolekuga oli keeldumise põhjuseks 27% juhtudel 2004. aastal, kui 2003. aastal oli sama põhjus keeldumiseks esitatud ainult 4% juhtudest. aastal oli avalike huvide kaitse seoses kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega 25,9% keeldumiste põhjuseks (2% 2003. aastal) ja avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega 21,2% keeldumiste põhjuseks (61,6% 2003. aastal). Otsustamisprotsessi kaitse oli 2004. aastal 11,8% juhtudel keeldumise aluseks (14,2% 2003. aastal). Lõpetuseks tuleks märkida, et 8% juhtudel oli keeldumine otsustamisprotsessi kaitse alusel seotud teiste keeldumise põhjustega, nagu näiteks avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega (7% juhtudest) või avaliku julgeolekuga (2,4% juhtudest).

#### **Õigusnõustamise erand**

Kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitse (erand sätestatud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes) oli keeldumise aluseks esialgses etapis 8,8% juhtudest 2004. aastal (10,9% 2003. aastal) ja kordusetapis 4,7% juhtudest (2003. aastal 7,1% keeldumise otsustest).

Nõukogu ei kasuta kõnealust erandit keeldumise põhjusena eriti sagedasti. Kuigi nõukogu kohaldab seda piiratult, nagu ka iga teist juurdepääsuerandit,<sup>1</sup> tuleks siiski rõhutada selle tähtsust institutsiooni töö nõuetekohasel ja tõhusal teostamisel.

Mitmete aastate jooksul väljakujunenud kohtupraktika alusel<sup>2</sup> ja esimese astme kohtu 2004. aasta *Turco*<sup>3</sup> kohtuasja otsuse kinnitusele arvab nõukogu, et nõukogu sõltumatu nõustamine õigusteenistuse poolt võimaldab nõukogul tagada seda, et nõukogu õigusaktid on kooskõlas ühenduse õigusega ja võimaldab jätkata toimiku õiguslike aspekte käsitlevat arutelu. Kui nõukogu selle vahendi kaotaks, oleks ta töö tõhusus ohustatud. Seetõttu on nõukogu juurdepääs sõltumatule õigusnõustamisele kooskõlas üldiste huvidega.

---

<sup>1</sup> Tegelikult antakse dokumentidele, mis sisaldavad nõukogu õigusteenistuse arvamusi ja avaldusi nõukogu ja selle ettevalmistavate organite menetluste kohta, võimalikult suur osaline juurdepääs vastavalt määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6. Taotlejatele avalikustatakse selliste dokumentide faktiline sisu, samas tagades õiguslike arvamuste konfidentsiaalsuse.

<sup>2</sup> Vt sellega seoses esimese astme kohtu 3. märtsi 1998. aasta korraldust kohtuasjas T-610/97 R, Carlsen ja teised v. nõukogu, EKL 1998, lk II-485, punktid 45–47 ja esimese astme kohtu 8. novembri 2000. aasta otsust kohtuasjas T-44/97, Ghignone ja teised v. nõukogu, EKL 2000, lk II-1023, punktid 47 ja 48. See kohtupraktika leidis äramärkimist kohtu 23. oktoobri 2002. aasta otsuse (kohtuasjas C-445/00, Austria v. nõukogu) punktis 12.

<sup>3</sup> Vt esimese astme kohtu 23. novembri 2004. aasta otsust kohtuasjas T-84/03 Maurizio Turco v. nõukogu (EKLis veel avaldamata), punkt 62 ja järgmised.

## IV OLULISED ARENGUD

### 1. Eesistujariigi Madalmaade korraldatud konverents "Läbipaistvus Euroopas II" (november 2004)

Eesistujariigi Madalmaade algatusel korraldati 25. ja 26. novembril 2004. aastal Haagis Euroopa ja siseriiklikul tasandil läbipaistvust ja dokumentide kättesaadavust käsitlev konverents 25 liikmesriigi ning Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni esindajatele.

Konverentsil keskenduti muuhulgas järgmisele:

- läbipaistvus kui Euroopa ja siseriiklike institutsioonide demokraatlikumaks muutmise vahend;
- Euroopa põhiseaduse lepingu sätteid, mis on seotud ELi institutsioonide otsustamisprotsessi läbipaistvusega;
- dokumentide kättesaadavusega seotud uute liikmesriikide seadused ja tavad;
- üldsuse juurdepääs dokumentidele ja vajadus hoida konfidentsiaalsena mis tahes teavet, mis avalikustamise korral kahjustaks avalikku julgeolekut; ja
- kas oleks vaja dokumentide kättesaadavust käsitleva ühenduse ja siseriikliku õiguse ühtlustamist<sup>1</sup>.

Nagu pealkirjast lähtub oli "Läbipaistvus Euroopas II" konverents arvult teine konverentside sarjas – esimene konverents korraldati Madalmaades 2001. aastal –, mis on ette nähtud edendama korrapäraselt mõttevahetust läbipaistvuse põhimõtte kõikide aspektide üle ja julgustama avatumat otsuste tegemist Euroopa tasemel.

### 2. Läbipaistvuse alane katseprojekt JSK valdkonnas

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon otsustasid läbi viia *vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga* seotud katseprojekti teostatavusuuringu, et hõlbustada üldsuse juurdepääsu institutsioonide teatud teemasid käsitlevatele dokumentidele. Uuringuga alustati 2004. aasta alguses eesmärgiga kindlaks määrata kooskõlastatud juurdepääsu meetod, mis lõpptulemusena võimaldaks huvitatud osapooltel tutvuda failidega, milles määratletakse või antakse juurdepääs antud teema kohta taotletud dokumentidele, olenemata sellest, millises institutsioonis failid asuvad. Oma 17. detsembri 2004. aasta koosolekul

---

<sup>1</sup> Vt konverentsi töökorda, avaldanud sise- ja kuningriigi sisesuhete ministeerium (Madalmaad) pealkirjaga *Transparency in Europe II, Access to Documents in the EU and its Member States*, Haag, 2004.

otsustas kolme asjaomase institutsiooni esindajatest koosnev järelevalverühm alustada projekti teise etapiga, et 2005. aastal koostada otsingu prototüüp ja seda viimistleda.

### 3. *Institutsioonidevaheline komitee*

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 15 lõike 2 kohaselt loodi institutsioonidevaheline komitee, et uurida häid tavasid, lahendada võimalikke konflikte ja arutada üldsuse dokumentidele juurdepääsu tuleviku arengusuundasid; komitee on seni kokku tulnud neljal korral.

Komitee ei kohtunud vaatlusperioodi jooksul poliitilisel tasandil. Siiski tulid 2004. aastal mitmel korral kokku määruse (EÜ) nr 1049/2001 rakendamise eest vastutavad kolme institutsiooni talitused. Nendel institutsioonidevahelistel koosolekutel arutati eelkõige määruse nr 1049/2001 ja isikuandmete kaitset käsitleva määruse nr 45/2001 ühendamist, määruse nr 1049/2001 tulevast muutmist komisjoni hindamisaruande (KOM(2004)45) kohaselt, viimaseid arenguid seoses Euroopa Komisjoni komitoloogia registriga ning samuti aastaaruannetes esitatavate statistiliste andmete jaoks ühiste kriteeriumide kehtestamist.

## V EUROOPA OMBUDSMANILE ESITATUD KAEBUSED JA VÕETUD ÕIGUSLIKUD MEETMED

### A. EUROOPA OMBUDSMANILE ESITATUD KAEBUSED

Järgnevas aruande osas viidatakse Euroopa ombudsmanile esitatud mitmele kaebusele juhtudel, kui kohaldatai määrust nr 1049/2001. Nõukogu 2003. aasta aruandes juba mainitud kaebustest vaadatakse järgnevalt lähemalt nelja juhtumit, mille kohta ombudsman ei olnud nõukogu eelmise aastaaruande avaldamise ajaks otsust veel vastu võtnud<sup>1</sup>. Aruandes on vaatluse all veel kolm juhtumit, millest kaks lõpetati 2004. aastal ja kolmas avati novembris 2004 ja on veel menetlemisel.

#### 1. *Kaebus 1641/2003/OV, 2. september 2003*

Selle juhtumi puhul väitis kaebaja, et nõukogu ei ole edastanud talle dokumendi täisteksti, mis käsitleb nõukogu direktiivi muudetud ettepanekut pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta liikmesriikides, ja ta soovib, et nõukogu

- võimaldaks talle juurdepääsu nimetatud dokumendile tervikuna ja/või
- põhjendaks keeldumist üksikasjalikult määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 alusel, seoses tasakaaluga asjaomase dokumendi avalikustamist õigustava avaliku huvi ja otsustamisprotsessi kaitsmise üldise huvi vahel.

Nõukogu vastas oma 22. detsembri 2003. aasta kirjas ombudsmanile, et:

- kõnealuses dokumendis käsitletavate teemade tundliku sisu ja vaieldavuse tõttu oleks täisdokumendi avalikustamine praeguses etapis enneaegne, sest see jätaks delegatsioonid käimasolevate arutelude raames ilma vajalikust paindlikkusest oma seisukohtade muutmisel. See mõjutaks läbirääkimiste kulgu ja kahjustaks üldisele kokkuleppele jõudmist tähtsa seadusandliku teksti osas;

---

<sup>1</sup> Vt nõukogu aastaaruanne dokumentidele juurdepääsu kohta – 2003, lk 29 ja 33–34. Ombudsman lõpetas kaebuse 2189/2003/ADB uurimise 20. oktoobril 2004, kaebuse 2371/2003/GG uurimise 14. detsembril 2004 ja kaebuse 1641/2003/OV uurimise 10. märtsil 2005. Kaebus 2395/2003/GG (veel pooleli) ning kaebused 375/2004/GG ja 478/2004/GG (mõlemad lõpetatud 2004. aastal) ei käsitle dokumentidele juurdepääsuõigust selle kitsas

- dokumendi ja sealhulgas delegatsioonide arutelude käigus väljendatud arvamuste, välja arvatud delegatsioonide identifitseerimist võimaldavate osade, avalikustamise eesmärgiks oli teha üldsusele kättesaadavaks võimalikult palju teavet läbirääkimiste käigu kohta samas kahjustamata nõukogu võimet jõuda poliitiliselt tundlikes küsimustes kompromissile;
- nõukogu avaldab üldiselt nii palju teavet kui see on määruse nr 1049/2001 raames võimalik. Kodukorra II lisa artikli 11 kohaselt avaldab nõukogu seadusandlusprotsessi lõppedes korrapäraselt enamus dokumente, mis on seotud läbirääkimistega konkreetsel teemal.

Ombudsman otsustas pärast nõukogu vastuse ja kaebuse esitaja asjakohaste kommentaaride läbivaatamist, et asja tuleb edasi uurida. Ombudsman küsis nõukogult 2004. aasta juunis edasist teavet selle kohta, kas kohaldatakse juhiseid delegatsioonide nimede kustutamiseks veel arutlusel olevatest seadusandlikest aktidest, ja samas laadis, kas delegatsioonid saavad valida nende nime avaldamise ja kustutamise vahel.

Vastuseks neile küsimustele selgitas nõukogu, et juhised arutlusel olevate seadusandlike aktide käsitlemiseks ja delegatsioonide seisukohtade kohta koostas COREPER oma 6. ja 8. märtsi 2002. aasta istungil<sup>1</sup>. Vastuseks ombudsmani küsimuse teisele osale rõhutas nõukogu, et nõukogu seadusandlikuks tegevuseks koostatud dokumendid on nõukogu dokumendid. Seega otsustab nõukogu, mitte iga delegatsioon eraldi, dokumendi täieliku või osalise avaldamise. Nõukogu osutas veelgi, et see siiski ei takista üksiku liikmesriigi õigust avalikustada oma esindajate seisukohad nõukogu aruteludel vastavalt oma siseriiklikele eeskirjadele.

Eespool nimetatud teavet silmas pidades lõpetas ombudsman 10. märtsil 2004 kõnealuse juhtumi uurimise haldusomavoli tuvastamata ja järeldas, et nõukogu esitas piisavalt üksikasjalikud põhjused kaebuse esitaja taotletud täisdokumentidele juurdepääsu keelamiseks.

---

<sup>1</sup> tähenduses, vaid pigem nõukogu otsustamisprotsessi avalikku iseloomu laiemas tähenduses. Nagu juba mainiti (vt eespool I peatüki lõiget 2) on tavapäraseks toimimisviisiks taotletud dokumendi avaldamine koos joonealuste märkuste ja muude viidetega delegatsioonide seisukohtadele, samas kustutades vastava delegatsiooni nime ja jättes välja määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud eranditega hõlmatud osad.

2. *Kaebus 2189/2003/ADB, 3. september 2003*

Kõnealune kaebus on seotud nõukogu keeluga võimaldada juurdepääsu äärmusliku fundamentalismi- ja terrorismirühmituse aruandele, mille avalikustamine kahjustaks Euroopa Liidu seisukohta rahvusvahelistes terrorismialastes läbirääkimistes. Nõukogu keelas juurdepääsu nimetatud dokumendile määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande ja artikli 4 lõike 3 alusel.

Kaebuse esitaja väitis oma kaebuses ombudsmanile, et nõukogu otsus rikub määrust nr 1049/2001. Ta esitas järgmised argumendid:

1. Aruanne ei saa sisaldada salajast informatsiooni, kuna riiklikud seadusandjad peavad vastu võtma terrorismi vastu võitlemise meetmed ja seega peetakse liikmesriikides nende meetmete üle avalikke mõttevahetusi.
2. Nõukogu argument, et aruandes sisalduvad soovitused ei ole lõplikud, ei õigusta kogu dokumendile juurdepääsu keelamist. Osalise juurdepääsu võib anda pärast soovituste kustutamist.

Nõukogu märkis oma 23. veebruaril 2004 ombudsmanile esitatud arvamuses kaebuse kohta, et kuna kõnealune dokument sisaldab kogu maailmas esineva äärmusliku fundamentalismi ja terrorismi üksikasjalikku analüüsi ja hinnangut, sealhulgas suure hulga välisriikidega seotud poliitiliselt tundlikke hindamisi, põhjustaks avalikustamine Euroopa Liidu suhetes asjaomaste riikidega ilmselt komplikatsioone.

Nõukogu teatas, et aruanne sisaldab soovitusi ebaseaduslike ja vägivaldsete äärmusorganisatsioonide vältimise ja/või nende vastu võitlemise meetmete tugevdamiseks. Nõukogu arvates annaks nende avalikustamine rünnakute potentsiaalsetele toimepanijatele liikmesriikide või asjaomaste kolmandate riikide olemasolevate struktuuride tõhususe võrdleva hinnangu. Nõukogu arvamuse kohaselt kahjustaks see tõsiselt rahvusvahelise üldsuse ühiseid

jõupingutusi nimetatud probleemi põhiaspektidele konstruktiivsete lahenduste leidmisel. Nõukogu arvas seega, et antud juhul tuleb rakendada määruse artikli 4 lõike 1 punkti a kolmanda taande (avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega) erandit.

Nõukogu viitas samuti oma 19. ja 20. juuni 2003. aasta istungile Thessalonikis, kus Euroopa Ülemkogu oli kõnealuse aruande teatavaks võtnud ja teatas, et seda arutatakse jätkuvalt eesmärgiga soovitusi edasi arendada. Järelepärimise esitamise ajal olid arutelud dokumendi üle nõukogu asjakohastes töörühmades veel ettevalmistavas etapis. Nõukogu arvas, et nimetatud dokumendi avaldamine piiraks liikmesriikide võimet kohandada nende positsioone läbirääkimistel ja seega kahjustaks tõsiselt nõukogu otsustamisprotsessi. Nõukogu arvas seetõttu, et samuti tuleb rakendada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 erandit.

Nõukogu väitis veelgi, et ta uuris, kas oleks võimalik anda dokumendile osalist juurdepääsu vastavalt määruse artikli 4 lõikele 6. Seoses sellega märkis nõukogu, et aruandes sisalduvaid analüüse ja soovitusi tuli käsitleda kui ühte jagamatut töödokument. Nõukogu otsustas seetõttu, et eespool nimetatud erandid kehtisid kogu dokumendi kohta.

Ombudsman lõpetas 20. oktoobril 2004. aastal kõnealuse juhtumi uurimise kaebuse esitaja kahe väite suhtes haldusomavoli tuvastamata ja otsustas, et nõukogu osutatud põhjused olid määruse (EÜ) nr 1049/2001 raames põhjendatud ja piisavalt täpsed.

### *3. Kaebus 2371/2003/GG, 12. detsember 2003*

Kõnealune kaebus on seotud nõukogu keeldumisega võimaldada juurdepääsu nõukogu dokumendile 10678/99, mis sisaldab nõukogu õigustalituse panust varjupaigatöörühma menetlustesse seoses Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele varjupaiga andmise protokolliga, mis on lisatud Amsterdami lepinguga Euroopa Ühenduse asutamislepingule. Kõnealune dokument oli seotud liikmesriikide kohustuse ulatusega teavitada nõukogu liikmesriigi ühepoolse meetme korral.

Oma kaebuses ombudsmanile väitis selle esitaja, et nõukogu otsus ei ole kooskõlas määrusega (EÜ) nr 1049/2001. Ta väitis, et täpset sõnastust silmas pidades ei ole määruse artikli 4 lõike 2 teine taane antud juhul kohaldatav.



Nimetatud sätte kohaselt keelatakse dokumendile juurdepääs "kui avaldamine kahjustaks (...) õigusnõustamist (...) välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve". Kaebuse esitaja kohaselt oleks nõukogu pidanud selle asemel osutama artikli 4 lõikele 3.

Kaebuse esitaja tõi välja, et asjakohane dokument on juba neli aastat vana, ei ole seotud käimasoleva otsustamisprotsessiga, ja et asjaomase dokumendi parandus (nõukogu dokument 10678/99 COR 1) on kättesaadav. Kaebuse esitaja arvates oli nõukogu põhjendus suvaline ja õigusriigi standarditele mittevastav.

Nõukogu oli oma 12. veebruaril 2004. aastal ombudsmanile saadetud arvamuses kaebuse kohta seisukohal, et kui tema õigustalituse arvamused oleks avalikustatud, võidakse neid teiste poolt kasutada nõukogu aktide õiguslikuks vaidlustamiseks. Sellisest avalikustamisest tulenev ebakindlus seoses seadusandlike aktide seaduslikkusega omaks üldist huvi kahjustavaid tagajärgi. Nõukogu arvates on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud erandi ainuvõimalik tõlgendus, et see erand katab kõiki dokumente või nende osi, mis sisaldavad õiguslikke nõuandeid, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve. Nõukogu nentis, et kaebuse esitaja akadeemiline huvi avalikustamise suhtes ei kujuta endast ülekaalukat üldist huvi. Nõukogu väitis lisaks sellele, et esimese astme kohtus menetluses oleva kohtuasja (T-84/03, *Maurizio Turco v. nõukogu*) puhul tõusetus samasugune määruse nr 1049/2001 tõlgendamise küsimus, nagu selle oli tõstatanud kaebuse esitaja.

Ombudsman lähetas 14. aprillil 2004 nõukogule soovitusel eelnõu, milles palus nõukogul üle vaadata oma otsus, millega keelati kaebuse esitajale juurdepääs dokumendile 10678/99. Soovitusel eelnõu toetus ombudsmani lähenemisviisile, mille ta võttis Euroopa Parlamendile esitatud aruandes seoses kaebusega 1542/2000/PB<sup>1</sup>. Ombudsman märkis, et nõukogu ei vaidlustanud seda, et õiguslik arvamus, millele kaebuse esitaja soovis juurdepääsu, on koostatud võimalikku kohtumenetlust tulevikus silmas pidades. Samuti märkis ta, et nõukogu ei esitanud ühtegi tõendit selle kohta, et asjakohane arvamus oleks koostatud mõne seadusandliku akti vastuvõtmise raames nõukogu poolt üksi või koos teistega.

Nõukogu nõustus oma üksikasjalikus arvamuses, et määruse nr 1049/2004 artiklit 4 tuleb tõlgendada piiratult. Nõukogu lisas siiski, et see ei tähenda, et erandeid tuleks tõlgendada arvestamata nende sisu, nagu ombudsmani soovitusel eelnõu tundus seda tegevat.

---

<sup>1</sup> Vt sellega seoses nõukogu aastaaruannet dokumentidele juurdepääsu kohta – 2003, lk 32.

Ombudsmani soovitus õigusnõustamise jagamiseks erinevatesse kategooriatesse ei ole seaduspärane, on kunstlik ja ignoreerib sellise nõustamise eesmärki. Nõukogu teatas, et antud juhul kehtib ka üldine küsimus, et millises ulatuses selline nõustamine kuulub määruse artikli 4 lõike 2 reguleerimisalasse. Ombudsman peaks seega antud küsimuse otsuse tegemise lükkama edasi seniks, kuni esimese astme kohus teeb *Turco* kohtuasjas otsuse.

Esimese astme kohus tegi 23. novembril 2004 otsuse kohtuasjas T-84/03 (*Turco v. nõukogu*). Oma otsuses jõudis kohus järeldusele, et nõukogul on õigus keelata juurdepääsu oma õigustalituse koostatud õiguslikele arvamustele<sup>1</sup>. Nimetatud kohtuotsust silmas pidades lõpetas ombudsman uurimise haldusomavoli tuvastamata.

#### 4. *Kaebus 2395/2003/GG, esitatud ombudsmanile 2003. aasta detsembris*

Kõnealune kaebus – koos allpool käsitletud kaebustega 375/2004/GG ja 478/2004/GG – ei käsitle dokumentidele juurdepääsuõigust selle kitsas tähenduses, vaid pigem nõukogu otsustamisprotsessi avalikku iseloomu laiemas tähenduses.

18. septembri 2003. aasta kuupäevaga kirjas peasekretärile / kõrgele esindajale tegid kaebuse esitajad ettepaneku nõukogu töökorra parandamiseks, et nõukogu toimimisel seadusandjana oleksid nõukogu istungid avalikud. Nende arvates tervitaksid kodanikud sellist muudatust menetluses, sest see tagaks koheselt otsustamisprotsessi palju suurema läbipaistvuse ja annaks selgelt teada suunast, mida institutsioon soovib võtta.

Oma 19. novembri 2003. aasta vastuses meenutas peasekretär, et nõukogu kodukorra artiklis 8 kehtestatud sätted väljendavad riigipeade ja valitsusjuhtide Euroopa Ülemkogu kohtumisel Sevillas saavutatud kompromissi reformiprotsessi raames, mis on "*suur muudatus praegustes tavades institutsiooni tõhususe suurendamise suunas liidu liikmesriikide arvu erakorralise suurenemise eelõhtul*".

---

<sup>1</sup> Vt otsuse punkte 62 ja 74.

Oma kaebuses ombudsmanile väitsid selle esitajad, et istungid, kus nõukogu tegutseb seadusandjana, saavad igal juhul avalikuks uue põhiseaduse jõustumisel. Nad arvasid, et konventsiooni töö tulemus ja reageeringud sellele näitavad vajadusele avalikustada nõukogu istungid, et suurendada kodanike usaldust ELi otsustamisprotsessi vastu. Õiguslikult väitsid nad, et põhimõte, et otsused tuleb teha võimalikult avalikult, mille nad lugesid välja ELi lepingu artikli 1 lõikest 2, on üldine õiguse põhimõte, mis peaks avalduma nõukogu kodukorras.

Nõukogu oli oma arvamuses kaebuse kohta seisukohal, et tegemist ei ole haldusomavoliga, nõukogu kehtiv kodukord on kooskõlas kehtivate lepingutega, kodukorra sätete kohaselt on kehtestatud kord tagamaks üldsusele adekvaatne teave nõukogu tegevuse kohta seadusandluse valdkonnas, ja lõpetuseks, et kaebuse esitajate tõstatatud küsimus ei kuulu ombudsmani kompetentsi.

Võttes arvesse küsimuse edasise uurimise vajadust saatis ombudsman nõukogule siiski 25. juunil 2004. aastal kirja, kus ta küsis kaebusega seoses edasist teavet. Nõukogu rõhutas samuti oma 27. juuli vastuses ombudsmanile, milles nõukogu võttis teadmiseks kaebuse esitajate arvamuse seoses nõukogu töökorra muutmisega viimaks seda vastavusse põhiseadusliku leppe sätetega, et leping tuleb liikmesriikides alles ratifitseerida nende demokraatlike põhiseaduslike menetluste kohaselt ning väitis, et kaebuse esitajate tõstatatud küsimus on selgelt poliitilist ja põhiseaduslikku laadi, mitte haldusomavoli käsitlev. Nõukogu tuletas meelde, et kaebuse esitajad ei väitnud, nagu oleks nõukogu kehtivat seadust vääralt kohaldanud.

Ombudsman lähetas 9. novembril 2004 nõukogule soovituselise eelnõu selle kohta, et nõukogu peaks üle vaatama oma keeldumise teha istungid avalikuks, kui ta tegutseb seadusandjana. Nõukogu edastas oma tähelepanekud ombudsmani soovituselise eelnõu kohta oma 17. veebruari 2005. aasta kirjas, milles ta rõhutas, et nii kaebus kui ka soovituselise eelnõu ei osuta haldusomavolile, s.t mitte sellele, kuidas nõukogu kohaldab oma kodukorda, vaid kodukorrale endale, mille vastuvõtmine, nagu ombudsman oma soovituselises eelnõus nentis, on poliitiline küsimus ja mille üle peab nõukogu ise otsuse tegema. Nõukogu rõhutas veelgi, nagu ta tegi ka oma eelmistes vastustes ombudsmanile, et kaebuse esitajate tõstatatud küsimus ei kuulu ombudsmani kompetentsi.

Nagu eespool mainitud, on see juhtum veel menetlemisel.

5. *Kaebused 375/2004/GG ja 478/2004/GG, 5. ja 14. veebruar 2004*

Kõnealused kaebused käsitlevad sama teemat mis kaebus 2395/2003/GG. Ombudsman teavitas 12. novembri 2004. aasta kirjaga kaebuse esitajaid tema eespool nimetatud 9. novembri 2004. aasta soovitusel eelnõust nõukogule ja lõpetas nimetatud kahe juhtumi uurimise, arvestades, et puudub alus kaebuste edasiseks uurimiseks, kuna nendes tõstatati sama küsimus mis kaebuses 2395/2003/GG.

6. *Kaebus 2366/2004/OV, 28. juuli 2004*

Kaebus käsitleb juurdepääsu väidetavat keelamist dokumendile, mis on seotud "*ne bis in idem*" põhimõtte kohaldamisega konkurentsiseaduses.

23. novembril 2004 ombudsmanile saadetud tähelepanekutes kaebuse kohta tõi nõukogu välja selle, et sellist dokumenti, mida kaebuse esitaja taotles, ei ole olemas ning algselt nõukogule esitatud esialgne taotlus on pigem taotlus õigusnõustamiseks konkreetses õigusküsimuses. Nõukogu kordas seega oma vastuses ombudsmanile kommentaare, mida ta oli juba esitanud oma eelmistes vastustes kaebuse esitajale, nimelt et nõukogu ei ole kohustatud pakkuma laiemale üldsusele õigusnõustamist mis tahes tema poolt tõstatatud teemal, samuti ei ole ta kohustatud koostama dokumente, et võimaldada määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaselt üldsuse juurdepääsu.

Kõnealune juhtum on veel menetlemisel.

## B. ÕIGUSLIKUD MEETMED

### *2004. aastal dokumentidele juurdepääsu eeskirjade kohaselt tehtud otsused*

2004. aastal oli kolm juhtumit, mis käsitlesid institutsioonide dokumentidele juurdepääsu ja mille kohta ühenduse kohtud tegid otsuse, nendest kaks olid seotud nõukoguga, nimelt *Maurizio Turco v. nõukogu* (T-84/03), mida on käesolevas aruandes juba mitmeid kordi mainitud, ning samuti *Mattila v. nõukogu ja komisjon*<sup>1</sup>. Lisaks tegi esimese astme kohus 26. aprillil 2005 otsuse ühistes kohtuasjades T-110/03, T-150/03 ja T-405/03: *José Maria Sison v. nõukogu* (vt allpool).

<sup>1</sup> Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-353/01 P: *Mattila v. nõukogu ja komisjon* (seni avaldamata). Kolmas on esimese astme kohtu 30. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas T-168/02: *IFAW v. komisjon* (seni avaldamata).

Viimases kohtuasjas tühistas Euroopa Kohus esimese astme kohtu 12. juuli 2001. aasta otsuse kohtuasjas T-204/99: *Mattila v. nõukogu ja komisjon*<sup>1</sup> ning samuti Euroopa Komisjoni ja nõukogu otsused, millega nimetatud kaks institutsiooni keeldusid võimaldamast taotlejale juurdepääsu teatavatele dokumentidele kaalumata osalise juurdepääsu võimaldamist taotletud dokumentidele<sup>2</sup>.

Viidates oma hilisema, 6. detsembri 2001. aasta otsusega (kohtuasjas C-353/99 P)<sup>3</sup> loodud kohtupraktikale, meenutas Euroopa Kohus, et ühenduse õigus kohustab osalise juurdepääsu võimaluse kaalumist ning kui institutsioon ei täida kõnealust kohustust, toob see kaasa dokumendile juurdepääsu võimaldamisest keeldumise otsuse tühistamise. Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et esimese astme kohus leidis valesti, et institutsioonide poolt esmajärjekorras osalise juurdepääsu võimaluse mittekaalumise ei peaks enesega kaasa tooma keeldumise otsuste tühistamist, kuna arvestades kõnealuste dokumentide iseloomu, ei oleks nad saanud võimaldada osalist juurdepääsu, isegi kui selle võimaldamist oleks kaalutud<sup>4</sup>.

Pärast kõnealust kohtuotsust võtsid nõukogu ja komisjon vastu uue otsuse, võimaldades osalist juurdepääsu mõningatele taotletud dokumentidele. Mõlemad institutsioonid jõudsid järeldusele, et arvestades kulunud aega, ei kehti enam 5. ja 14. juuli 1999. aasta keeldumise otsustes kasutatud erandid tervikuna taotletud dokumentide suhtes ja seega on võimalik anda osalist juurdepääsu enamikule kõnealustest dokumentidest.

*Turco* kohtuasjas vaidlustas taotleja nõukogu otsuse keelata talle juurdepääs õigustalituse otsusele nõukogu direktiivi ettepaneku kohta, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtmise miinimumstandardid liikmesriikides; ta väitis sisuliselt, et erand artikli 4 lõike 2 teises taandes, mis on seotud kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitsega, hõlmab ainult kohtumenetlusega seoses koostatud õigusnõustamist, ega hõlma seega institutsioonide seadusandliku tegevuse käigus koostatud õigusnõustamist.

---

<sup>1</sup> Vt EKL [2001], lk II-2265.

<sup>2</sup> Sellega seoses tuleks meenutada, et need vaidlustatud otsused võeti vastu enne 19. juuli 1999. aasta otsust kohtuasjas T-14/98: *Hautala v. nõukogu*, EKL [1999] II-2489, punkt 87, milles esimese astme kohus leidis esimest korda, et ühenduse õigus kohustab institutsioone kaaluma võimalust anda dokumendile osalist juurdepääsu. Kõnealune otsus leidis edasist kinnitamist Euroopa Kohtu 6. detsembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-353/99 P, *nõukogu v. Hautala*, EKL [2001] lk I-9565, punktid 25–31. Nimetatud kohtupraktika on nüüdseks kodifitseeritud määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 6.

<sup>3</sup> *Nõukogu v. Hautala*, EKL 2001, lk I-9565, punktid 21–31.

<sup>4</sup> *Mattila v. nõukogu ja komisjon*, punktid 30–31.

Esimese astme kohus ei nõustunud oma 23. novembri 2004. aasta kohtuotsuses sellise tõlgendusega ja oli arvamisel, et sõna "õigusnõustamine" tähendab seda, et avaliku huvi kaitse võib välistada selliste dokumentide sisu avalikustamise, mille nõukogu õigustalitus on koostanud seoses kohtumenetlusega ja samuti mis tahes muudel eesmärkidel. Ta otsustas veelgi, et taotleja poolt soovitatud tõlgenduse tulemuseks oleks see, et õigusnõustamise lülitamine määruse (EÜ) nr 1049/2001 loetellu ei omaks praktilist mõju<sup>1</sup>.

Oma 26. aprilli 2005. aasta otsuses ühistes kohtuasjades T-110/03, T-150/03 ja T-405/03 (*José Maria Sison v. nõukogu*), milles taotleja soovis tühistada kolm nõukogu otsust, millega keelduti võimaldamast juurdepääsu terrorismivastast võitlust käsitlevatele dokumentidele, lükkas esimese astme kohus tagasi nõuded kohtuasjades T-110/03 ja T-150/03 kui alusetud ning nõude kohtuasjas T-405/05 osaliselt selle vastuvõetamatuse tõttu ning ülejäänud ulatuses kui alusetu.

Oma otsuses lükkas esimese astme kohus hagi kohtuasjas T-405/03 tagasi selle vastuvõetamatuse tõttu osaliselt sellel alusel, et kolmas keeldumise otsus ainult kinnitas nõukogu esimest otsust keelduda juurdepääsu võimaldamisest nõukogu dokumendile 13 441/02, millele taotleja oli esitanud juurdepääsutaotluse. Seega märkis nõukogu oma kolmandas keeldumise otsuses, et peale dokumendi ja teabe, millele juba esimese juurdepääsu võimaldamisest keeldumise otsusega keelduti taotlejale juurdepääsu võimaldamisest, pole rohkem taotlejat huvitavaid uusi dokumente.

Esimese astme kohus leidis, et selles suhtes on institutsioonide teatistel, mis käsitlevad taotletud dokumentide mitteeksisteerimist, *õiguspärasuse presumptsioon*. Järelikult on sellisel teatisel ka *õigsuse presumptsioon*. Taotleja hooleks jääb kõnealuse presumptsiooni ümberlükkamine *asjakohase ja ühtiva tõendusmaterjali* abil.

Lisaks meenutas esimese astme kohus, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale antakse institutsioonile laialdased volitused, kui ta õigustab oma juurdepääsu võimaldamisest keeldumist viidates *avalike huvide kaitsele üldiselt* - st määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis a sätestatud üldsuse dokumentidele juurdepääsu *kohustuslike eranditega* hõlmatud valdkondades. Selle taustal leidis kohus, et taotleva osapoole poolt tõendatavat *konkreetsset huvi* teda isiklikult

---

<sup>1</sup> Kõnealune otsus kaevati edasi ja on hetkel menetluses kohtuasjades C-39/05 P (*Rootsi Kuningriik v. nõukogu*) ja C-52/05 P (*Maurizio Turco v. nõukogu*).

puudutavale dokumendile juurdepääsuks *ei saa võtta arvesse* määruse artikli 4 lõike 1 punktis a sätestatud *kohustuslike erandite* kohaldamisel<sup>1</sup>.

Seoses institutsioonide kohustusega põhjendada oma juurdepääsu võimaldamisest keeldumise otsused, meenutas kohus institutsioonide kohustust näidata igal üksikjuhul eraldi neile kättesaadava teabe põhjal, et dokumendid, millele taotletakse juurdepääsu, kuuluvad tõepoolest määruses nr 1049/2001 esitatud erandite alla. Kohus lisas siiski, et iga üksiku dokumendi korral ei pruugi olla võimalik põhjendada salastatuse vajadust ilma dokumendi sisu avalikustamata, mis võtaks erandilt ära selle tegeliku eesmärgi mõju.

Sellisel juhul võivad põhjendused olla lühidad, pidades silmas, et lisateabe mainimine, eelkõige viitamine asjaomaste dokumentide sisule, võiks kohaldatavate erandite eesmärgi mõju tühistada. Peale selle ei tähenda see, kui põhjendused on kokkuvõtlikud iseenesest, et põhjendused on ebapiisavad, kuna need ei takista põhjendamisest arusaamist ega põhjendamise kindlakstegemist<sup>2</sup>.

*Menetluses olevad kohtuasjad, mis käsitlevad nõukogu otsuseid keelduda juurdepääsu võimaldamisest dokumentidele*

Ühenduse kohtutes on hetkel menetluses kolm kohtuasja, milles vaidlustatakse nõukogu otsuseid keelduda dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest määruse nr 1049/2001 alusel.

Esimene käsitleb otsust kohtuasjas T-3/00: *Pitsiorlas v. nõukogu ja EKP*,<sup>3</sup> mida mainiti nõukogu 2003. aasta aruandes dokumentidele juurdepääsu kohta<sup>4</sup>.

2000. aasta jaanuaris esitas antud kaebuse esitaja esimese astme kohtule hagi nõukogu 30. juuli 1999. aasta otsuse ja Euroopa Keskpanga 8. novembri 1999. aasta otsuse (millega keelati juurdepääs Basle/Nyborgi Euroopa rahasüsteemi tugevdamise lepingut käsitlevatele dokumentidele) tühistamise kohta. 2001. aasta veebruaris lükkas esimese astme kohus avalduse tagasi selle vastuvõetamatuse tõttu, kuivõrd see viitab nõukogu 30. juuli 1999. aasta otsusele. Taotleja kaebas esimese astme kohtu otsuse edasi Euroopa Kohtule<sup>5</sup>.

Oma 15. mai 2003. aasta kohtuotsuses tühistas Euroopa Kohus korralduse ja suunas asja tagasi esimese astme kohtusse otsustamiseks. Selle tulemusel on kohtuasi T-3/00 ikka veel esimese astme kohtus menetlemisel. Lisaks sellele esitas taotleja EÜ asutamislepingu artikli 235 ja artikli 288 teise

<sup>1</sup> Vt 26. aprilli 2005. aasta otsust, punktid 46 ja 52.

<sup>2</sup> Sama, punktid 60–63.

<sup>3</sup> *Pitsiorlas v. nõukogu ja EKP* (T-3/00), EKL 2001, lk II-717.

<sup>4</sup> Vt nõukogu aastaaruanne, lk 34–35.

<sup>5</sup> *Pitsiorlas v. nõukogu ja EKP* (C-193/01 P), EKL 2003, lk I-4837.

taande alusel nõude kahjude hüvitamiseks, mis on talle tekitatud nõukogu 30. juuli 1999. aasta ja Euroopa Keskpanga 8. novembri 1999. aasta otsustega keelata talle juurdepääs Basle/Nyborgi lepingut käsitlevatele dokumentidele (kohtuasi T-337/04).

Viimaseks on kohtuasi T-264/04: *WWF-EPO v. nõukogu*, milles taotleja *World Wide Fund for Nature European Policy Programme (WWF-EPO)* esitas hagi tühistamiseks nõukogu 30. aprilli 2004. aasta otsuse, mis keelab juurdepääsu ühist kaubanduspoliitikat ja artikkel 133 komitee menetlust käsitlevatele nõukogu dokumentidele. Lisaks vaidlustab WWF-EPO nõukogupoolse artikkel 133 komitee (saadikud) koosoleku protokollide mitteavaldamise. Taotleja kahtleb, kas tõepoolest protokolle ei eksisteeri ning usub, et nimetatud protokollide puudumine muudab määruse nr 1049/2001 artikli 2 sisutühjaks.



## VI. LÖPPMÄRKUSED

Nõukogu kogemus seoses määruse nr 1049/2001 rakendamisega 2004. aastal rõhutab nõukogu avaliku registri tähtsust otsinguvahendina üldsusele, kes soovivad end hoida kursis ühenduse tasandil toimuvate arengutega.

Nagu aruande esimeses pooles teatatud, on vaatlusperioodi jooksul registri kasutajate arv kasvanud 62,7% võrra ja külastuste arv 19,2% võrra (919 584 külastust aastal 2004, 768 725 aastal 2003). Siinkohal tuleks rõhutada, et 59,4% 2004. aastal koostatud nõukogu dokumentidest – s.t 68 966 registris olevast 116 181 dokumendist – olid üldsusele otseselt kättesaadavad nende ringlusse laskmisel. Alates 1. veebruarist 2004 võib iga uue dokumendiga, millele nõukogu on andnud osalise juurdepääsu, tutvuda Interneti teel.

Seetõttu ei peaks tulema üllatusena, et pärast taotluste arvu pidevat kasvamist 1999. aasta (millal nõukogu avalik register võeti kasutusele) ja 2003. aasta vahel on taotluste arv 2004. aastal tunduvalt vähenenud – 670 võrra eelmisel aastal. Vaatamata nõukogu peasekretariaadile 2004. aastal esitatud juurdepääsutaotluste arvu vähenemisele suurenes vaatlusperioodi jooksul vähesel määral siiski dokumentide arv, millega tutvuti taotluste tulemusel.

Tuleks veel lisada, et juurdepääsutaotlused on peaaegu eranditult seotud dokumentidega, mis on registris loetletud, kuid ei ole selle kaudu otseselt juurdepääsetavad. Paljud 2004. aastal taotletud dokumentidest olid salastatud dokumendid, mille (sageli väga keeruline) läbivaatamine tähendab lisatööd mitte ainult nõukogu töötajatele, kes käsitlevad esitatud taotlusi nende saamisel, vaid samuti mitmete asjaomaseid dokumente koostavate ametite töötajatele, kes sageli peavad ise dokumendid määruse nr 1049/2001 alusel läbi vaatama.

Vaatamata läbivaadatavate toimikute järjest keerulisemale iseloomule saab nõukogu peasekretariaat sellest tuleneva kasvava halduskoormusega hakkama, samas pidades kinni määruses (EÜ) nr 1049/2001 ettenähtud tähtaegadest. Näitena võib tuua esialgsete taotluste käsitlemise aja, mis 2004. aastal oli keskmiselt üheksa tööpäeva. Keskmise käsitlemise aeg kordustaotluste korral, mis vaadatakse läbi informatsiooni töörühmas enne COREPERile ja nõukogule vastuvõtmiseks esitamist, oli 2004. aastal 24 tööpäeva võrrelduna 23 tööpäevaga 2003. aastal.

Sellega seoses tuleks märkida ära informatsiooni töörühma panus kordustaotluste menetlemisse. Töörühm tuli 2004. aastal kokku 18 korral. Selle peamiseks ülesanneteks on läbi vaadata

dokumendid, mille suhtes on esitatud kordustaotlus ning samuti vaadata läbi ja viimistleda nimetatud taotluste vastuste eelnõud, mis paljudel juhtudel hõlmavad keerulisi avaliku julgeoleku, kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimuste või rahvusvaheliste suhetega seotud küsimusi.

Juurdepääsu määr nõukogu dokumentidele 2004. aastal on jäänud stabiilseks võrreldes 2003. aastaga (85,3% 2004. aastal ja 87,3% 2003. aastal). Seega oli üldine olukord eelmisel aastal väga positiivne, eriti pidades silmas tõsiasja, et juurdepääsutaotluste alusel täielikult avaldatud dokumentide arv võrreldes eelmise aastaga kasvas 2004. aastal (9 337 dokumenti, 2003. aastal 9 006 dokumenti).

Juurdepääsutaotluste käsitlemise analüüs koos nõukogude dokumentide registri avaliku kasutamisega näitavad, et asutamislepingutes ja määruses nr 1049/2001 seatud eesmärgid 2004. aastal saavutati.

---

**STATISTIKA ÜLDSUSE JUURDEPÄÄSU KOHTA NÕUKOGU DOKUMENTIDELE****03/05/2005 seisuga****1. Määruse nr 1049/2001 alusel esitatud taotluste arv**

2002	2003	2004
2.391	2.830	2.160

**2. Esialgsete taotlustega hõlmatud dokumentide arv**

2002	2003	2004
9.349	12.565	12.907

**3. Nõukogu peasekretariaadi poolt esialgses etapis väljastatud dokumendid**

2002	2003	2004
8.158 <sup>(1)</sup>	10.912 <sup>(2)</sup>	10.954 <sup>(3)</sup>

**4. Kordustaotluste arv (kordustaotlusi saab esitada, kui esialgne taotlus on tagasi lükatud)**

2002	2003	2004
43	45	35

**5. Nõukogu poolt pärast kordustaotlusi avalikustatud dokumendid**

2002	2003	2004
89 <sup>(4)</sup>	64 <sup>(5) (6)</sup>	113 <sup>(7) (8)</sup>

**6. Menetluseks tervikuna avaldatud dokumentide määr<sup>(9)</sup>**

2002		2003		2004	
76,4%	88,6%	71,7%	87,4%	77%	85,7%

<sup>(1)</sup> 7,089 dokumenti avaldatud tervikuna, 1,069 dokumenti avaldatud osaliselt.<sup>(2)</sup> 8.984 dokumenti avaldatud tervikuna, 1.928 dokumenti avaldatud osaliselt.<sup>(3)</sup> 9,863 dokumenti avaldatud tervikuna, 1,091 dokumenti avaldatud osaliselt.<sup>(4)</sup> 24 dokumenti avaldatud tervikuna, 65 osaliselt.<sup>(5)</sup> 163 dokumendi põhjal.<sup>(6)</sup> 22 dokumenti avaldatud tervikuna, 42 dokumenti osaliselt.<sup>(7)</sup> 198 dokumendi põhjal.<sup>(8)</sup> 77 dokumenti avaldatud tervikuna, 36 dokumenti avaldatud osaliselt.<sup>(9)</sup> Terviklikult (vasak tulp) või terviklikult + osaliselt (parem tulp) avaldatud dokumentide põhjal.

## 7. Taotlejate ametiprofiil

		2002		2003		2004	
kodaniku- ühiskond	keskkonnaalane lobitöö	26,7%		21,5%		1,5%	21,9%
	muud lobitööd					6,4%	
	tööstus/ärisektor					12,3%	
	valitsusvälised organisatsioonid					1,7%	
ajakirjanikud		2%		2,1%		2,5%	
juristid		11%		12,9%		10,7%	
akadeemilised ringkonnad	teadusuuringud	23,5%	26,1 %	24%	26,5 %	25,5%	27,6%
	raamatukogu	2,6%		2,5%		2,1%	
avalik võim (mitte ELi institutsioonid; kuid kolmandate riikide esindajad jt)		4,9%		8,4%		7,2%	
Euroopa Parlamendi saadikud ja nende assistendid		2,5%		2,3%		2,1%	
muu		5,8%		9,3%		10,5%	
amet märkimata		21%		17%		17,5%	

## 8. Taotlejate geograafiline paiknemine

		2002	2003	2004
Belgia		27,5%	24,5%	26,9%
Taani		2%	1,8%	1,7%
Saksamaa		12,9%	14,3%	14,2%
Kreeka		1,2%	0,9%	0,9%
Hispaania		6,4%	6,4%	4,7%
Prantsusmaa		7,2%	6,1%	6,6%
Iirimaa		1,3%	1,1%	0,8%
Itaalia		4,6%	5,2%	6,6%
Luksemburg		0,9%	2%	0,8%
Madalmaad		4,7%	4,9%	5,7%
Austria		1,9%	2%	1,7%
Portugal		1,8%	1,5%	0,5%
Soome		0,5%	0,8%	0,4%
Rootsi		2%	1,3%	1,7%
Ühendkuningriik		9,9%	9,5%	8%
Küpros		0%	0,3%	0,3%
Tšehhi Vabariik		0,1%	0,5%	0,9%
Eesti		0%	0,1%	0,1%
Läti		0%	0%	0,1%
Leedu		0,1%	0,3%	0,3%
Ungari		0%	0,8%	0,7%
Malta		0%	0,2%	0,3%
Poola		0,2%	1,5%	1,2%
Slovakkia		0%	0,2%	0,4%
Sloveenia		0%	0,4%	0,2%
kolmandad riigid	kandidaat-riigid	0%	0,2%	0,2%
	muu	6,3%	5,2%	6,8%
määratlemata		8,5%	8%	7,3%

## 9. Sektor

		2002	2003	2004
õigusküsimused		2%	1,6%	2,5%
põllumajandus, kalandus		4,6%	4,7%	4,6%
siseturg		14,7%	16,3%	14,2%
välissuhted - ÜVJP		8,6%	9,1%	14,6%
institutsioonide tegevus		1,6%	1,2%	1,5%
majandus- ja rahapoliitika		10,7%	9,1%	3,3%
justiits- ja siseküsimused		24,4%	22%	20,1%
keskkond		7,9%	5,2%	6,8%
sotsiaalpoliitika		3,3%	3,5%	2,7%
transport		5,1%	4,4%	4,9%
üldpoliitikaküsimused		1,6%	1,2%	1,7%
tervise- ja tarbijakaitse		2,5%	4%	4,3%
läbipaistvus		0,9%	0,8%	0,9%
taotlused, mis hõlmavad rohkem kui üht valdkonda	teadusuuringud	0,3%	0,1%	0,3%
	kultuur	0,8%	0,5%	0,2%
	haridus/noored	0,9%	0,8%	1,4%
	tööstus	1,8%	0,5%	0,4%
	regionaalpoliitika ja majanduslik ning sotsiaalne ühtekuuluvus	0,3%	0,1%	0%
	energia	2,9%	2,9%	1,4%
	kodanikukaitse	0,4%	0%	0,3%
	arenguabi	0,4%	0,2%	0,3%
	liidu rahastamine (eelarve, põhikiri)	0,9%	1%	0,3%
	konkurents	0%	0,2%	2,2%
	laienemine	2,2%	2,4%	1,8%
	maksuküsimused - maksusüsteem	0%	6%	3,2%
	kaitsepoliitilised ja sõjalised küsimused	0%	0,7%	2,9%
	parlamentaaarsed küsimused	0%	1,1%	2,9%
mitmesugused küsimused (rohkem kui viis valdkonda)	0%	0%	0,3%	
		12,1%	16,9%	17,9%

**10. Juurdepääsu andmisest keeldumise põhjused (nõukogu peasekretariaadi vastused esialgses etapis)**

	2002	2003	2004
avalike huvide kaitse seoses avaliku julgeolekuga	23,1%	16%	21,1%
avalike huvide kaitse seoses kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega	0,1%	3,8%	10,9%
avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega	24,6%	28,7%	16,3%
avalike huvide kaitse seoses ühenduse või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga	0,7%	0,7%	1,1%
eraelu puutumatus ja isikupuutumatus kaitse (isikuandmete kaitse)	0,2%	0,3%	0,7%
füüsilise või juriidilise isiku ärihuvide, sealhulgas intellektuaalomandi kaitse	0%	0%	0%
kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitse	11,4%	10,9%	8,8%
kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitse	0%	0%	0%
institutsiooni otsustamisprotsessi kaitse	28,1%	31,2%	33,3%
mitu põhjust koos	11,3%	8,4%	7,8%

**11. Juurdepääsu andmisest keeldumise põhjused (nõukogu peasekretariaadi vastused kordustaotlustele)**

	2002	2003	2004
avalike huvide kaitse seoses avaliku julgeolekuga	5,4%	4%	27%
avalike huvide kaitse seoses kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega	0%	2%	25,9%
avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega	7,3%	61,6%	21,2%
avalike huvide kaitse seoses ühenduse või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga	0%	7,1%	0%
eraelu puutumatus ja isikupuutumatus kaitse (isikuandmete kaitse)	0%	0%	0%
füüsilise või juriidilise isiku ärihuvide, sealhulgas intellektuaalomandi kaitse	0%	0%	0%
kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitse	23,6%	7,1%	4,7%
kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitse	0%	0%	0%
institutsiooni otsustamisprotsessi kaitse	38,2%	14,2%	11,8%
mitu põhjust koos	25,5%	4%	9,4%



**12. Keskmise tööpäevade arv, mis kulus taotlusele või Euroopa ombudsmanile esitatud kaebusele vastamiseks**

	2002	2003	2004
esialgsete taotluste korral	10 (43 taotlust)	7 (2805 taotlust)	9 (2182 taotlust)
kordustaotluste korral <sup>(1)</sup>	24 (43 taotlust)	23 (45 taotlust)	24 (35 taotlust)
kaalutud keskmine (esialgne + kordusetapp)	10,25	7,25	9,24
ombudsman <sup>(1)</sup>	63	46	36

**13. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 7 lõike 3 ja artikli 8 lõike 2 alusel pikendatud tähtajaga taotluste arv**

	2002	2003	2004
esialgsed taotlused	148 taotlust 2395 taotlusest, mis on 6,2% taotlustest	134 taotlust 2835 taotlusest, mis on 4,7% taotlustest	192 taotlust 2204 taotlusest, mis on 8,7% taotlustest
kordustaotlused <sup>(1)</sup>	29 taotlust [43 taotlusest]	37 taotlust [45 taotlusest]	24 taotlust [35 taotlusest]

---

<sup>(1)</sup> Kordustaotlused ja kaebused Euroopa ombudsmanile vaatavad läbi nõukogu informatsiooni töörühm ja alaliste esindajate komitee (COREPER II). Vastused taotlejatele ja Euroopa ombudsmanile võtab vastu nõukogu.

Euroopa Liidu Nõukogu

**Nõukogu aastaaruanne dokumentidele juurdepääsu kohta – 2004**

2005 — 42 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-824-3146-0

ISSN 1830-4060

