

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [\[Linki\]](#). Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolisel lingil (inglise keel). Lisateave on meie [keele- ja tõlkepoliitikas](#) [\[Linki\]](#).

Otsus juhtumis 1959/2014/MDC Euroopa Komisjoni keeldumise kohta avaliku juurdepääsu andmisest broneeringuinfo töötlemissüsteemide kaasrahastuse taotluste hindamisvormidele

Otsus

Juhtum 1959/2014/MDC - **Alguskuupäev:** {0} 13/01/2015 - **Soovitus** 20/12/2016 - **Otsuse kuupäev:** {0} 13/07/2017 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Komisjon (Tuvastatud on haldusomavoli) |

Juhtum käsitles Euroopa Komisjoni keeldumist avaliku juurdepääsu andmisest liikmesriikide broneeringuinfo (PNR-andmete **[1]**) töötlemissüsteemide kaasrahastuse taotluste hindamisvormidele. Kaebuse esitas Euroopa Parlamendi liige.

Hindamisvormidele ligipääsu andmisest keeldumisel tugines komisjon üldkohtu hinnangule, mis mõõnab vajadust tagada hindamiskomiteede hangetega seotud menetluste konfidentsiaalsus. Kohus otsustas antud juhul, et hindamiskomitee liikmete arvamuste avaldamine ohustaks nende sõltumatust ja kahjustaks oluliselt asjaomase institutsiooni otsustusprotsessi. Kaebaja leidis, et seda hinnangut ei saa liikmesriikide esitatud rahastustaotluste hindamismenetlusele kohaldada.

Ombudsman uuris neid asjaolusid ja leidis, et komisjoni otsus keelduda taotletud dokumentidele juurdepääsu andmisest ei olnud põhjendatud. Veelgi enam, ta nõustus, et taotletud dokumentidele juurdepääsu andmiseks esineb ülekaalukas avalik huvi. Seega tegi ombudsman komisjonile ettepaneku anda taotletud dokumentidele juurdepääs (ta siiski nõustus hindajate nimede kustutamisega).

Komisjon keeldus ombudsmani ettepanekut arvestamast, esitamata oma seisukoha kaitseks veenvaid põhjendusi. Seetõttu lõpetas ombudsman selle juhtumi, tuvastades haldusomavoli.

[1] Broneeringuinfo (PNR-andmed) on teave, mille reisijad on esitanud piletite broneerimisel ja lennule registreerimisel, aga ka teave, mille lennufirmad on kogunud enda ärieesmärkidel. See



sisaldab mitmesugust teavet, nagu reisi kuupäevad, marsruut, piletiinfo, kontaktandmed, reisi broneerinud reisikonsultant, kasutatud makseviisid, istekoha number ja pagasiinfo. Andmeid säilitatakse lennufirma broneeringute ja väljumiste kontrollisüsteemides.

Taust

1. 26. märtsil 2014 taotles kaebuse esitaja, kes on Euroopa Parlamendi liige, üldsuse juurdepääsu „kõikidele komisjoni dokumentidele, milles hinnatakse liikmesriikide taotlust saada komisjonilt kaasrahastamist broneeringuinfo üksuste loomiseks broneeringuinfo andmete töötlemiseks“.
2. Komisjon andis osalise juurdepääsu ISECi hindamiskomitee 2012. aasta lõpparuandele broneeringuinfo kohta ja selle viiele lisale. Ta keelas juurdepääsu iga projekti hindamisvormidele (mille on täitnud vähemalt üks sise- ja üks välisekspert). Komisjon keeldus neile vormidele juurdepääsu andmisest, sest tema väitel kahjustaks avalikustamine tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi [2] .
3. Kaebuse esitaja kaebas komisjoni otsuse edasi (esitades nn kinnitava taotluse), kuid komisjon kinnitas oma keeldumist toetuse andmise hindamise vormide avalikustamisest [3] .
4. Komisjon märkis, et vormid täidavad eksperdid, kes hindasid üksikasjalikult liikmesriikide kaasrahastamissetepanekuid. Kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise hindamiskomitee (ISEC) kasutas neid hinnanguid rahastamissetepanekuid käsitlevate arutelude käigus. Komitee väljendas oma lõplikku seisukohta selle kohta, kas soovitada komisjonile rahastamissetepanekut lõpparuandes, mille komisjon oli kaebuse esitajale teatavaks teinud. Komisjon leidis, et hindamisvormide avaldamine kahjustaks tõsiselt komitee töö ja komisjoni otsustusprotsessi tõhusust.
5. Komisjon tugines oma seisukohas Üldkohtu otsusele kohtuasjas *Sviluppo* Globale *GEIE* vs. *Euroopa Komisjon* (edaspidi „*Sviluppo*“), [4] milles Üldkohus tunnistas hindamiskomiteede menetluste konfidentsiaalsuse tähtsust. Kontrollikoda otsustas, et hindamiskomisjoni liikmete arvamuste avalikustamine hankemenetluses kahjustaks nende sõltumatust isegi pärast seda, kui hindamiskomisjon oli otsuse vastu võtnud. Komisjon väitis, et analoogia alusel tuleb seda argumenti kohaldada ka ekspertide arvamuste suhtes, mis on hindamiskomitee arvamuste aluseks. Komisjon ei tuvastanud mingit ülekaalukat üldist huvi taotletud dokumentide avalikustamise vastu.
6. Kuna kaebuse esitaja ei olnud komisjoni vastusega rahul, esitas kaebuse esitaja 2014. aasta novembris ombudsmanile kaebuse. Kaebuse esitaja väljendas muret selle pärast , **et komisjon oli alusetult keeldunud juurdepääsust toetuse andmise hindamise vormidele**. Kaebuse esitaja esitas järgmised argumendid: i) komisjoni argumendid dokumentide avalikust kontrollist keeldumise kohta ei ole veenvad ja ii) on olemas avalik huvi teada, kuidas komisjon liikmesriikide taotlusi hindas. Kaebuse esitaja sõnul on see, kuidas komisjon ettepanekuid



hindas, otseselt mõjutanud poliitika kujundamist liikmesriikides, millel võib olla tõsine mõju kodanike põhiõigustele ja eraelu puutumatusele.

7. Kuna ombudsmani ei veennud komisjoni põhjendused taotletud dokumentidele juurdepääsu keelamise kohta, esitas ta 2016. aasta detsembris komisjonile soovitus, et ta avaldaks taotletud dokumendid (milles on andmekaitsega seotud põhjustel tehtud mõned redigeerimised) [5].

Toetuse andmise hindamisvormidele juurdepääsu andmisest keeldumine

Ombudsmani soovitus

8. Ombudsman leidis, et komisjon tõlgendas valesti *Sviluppo* kohtupraktika tähendust ja ulatust. Juurdepääsu andmisest keeldumiseks oleks komisjon pidanud tõendama, et on mõistlikult ettenähtav, et komisjoni hindajatele avaldatakse nende individuaalsete hinnangute avaldamise korral survet. Ombudsman esitas mitu põhjust, miks ta leidis, et vaadeldaval juhul ei olnud mõistlikult ette näha, et hindajatele sellist survet avaldatakse [6].

9. Mis puudutab küsimust, kas hindajad võivad oma hinnangutes olla vaoshoitud, kui nad kardavad, et nende individuaalsed (positiivsed või negatiivsed) seisukohad võivad tulevikus pärast menetluse lõplikku lõppu ilmned, leidis ombudsman, et sellega saab hõlpsasti tegeleda hindajate nimede lihtsalt redigeerimisega (samal ajal hindamised vabastades).

10. Lõpuks leidis ombudsman, et dokumentide avalikustamine on igal juhul ülekaalukas üldine huvi. Nagu kaebuse esitaja väitis, on üldsusel huvi osaleda õigusloomeprotsessis (mis käsitleb broneeringuinfo direktiivi [7] vastuvõtmist) ja vaidlusaluste dokumentide avalikustamine oleks suurendanud tema võimet selles protsessis osaleda. Ombudsman tunnistas, et kaebuse esitaja esitas selle väite pärast seda, kui komisjon oli keeldunud juurdepääsust dokumentidele ja ombudsmani uurimise ajal. Seega ei saanud ta komisjonile ette heita, et ta ei võtnud seda argumenti kõnealuste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumisel arvesse. Ombudsman kutsus siiski komisjoni üles võtma seda täiendavat argumenti arvesse ombudsmani soovitusel vastamisel.

11. Kõike eeltoodut arvesse võttes leidis ombudsman, et komisjon eksis, jättes taotletud dokumendid avalikustamata, ja esitas komisjonile järgmise soovitusel:

„Komisjon peaks avaldama taotletud dokumendid, võttes arvesse andmekaitsega seotud põhjustel kavandatud redigeerimisi.“

12. Oma arvamuses ombudsmani soovitusel kohta jäi komisjon oma seisukoha juurde. Ta ei nõustunud ombudsmani järeldusega, et komisjon tõlgendab valesti *Sviluppo* kohtupraktika tähendust ja ulatust. Ta leidis, et kuigi *Sviluppo* juhtum puudutas hankemenetlusi, kohaldati



seda analoogia alusel pakkumiskutsete suhtes, kuna asjaomased riskid on sarnased.

13. Samuti jäi komisjon seisukohale, et ta oli asjasse puutuval ajal õigesti tuginenud ja kohaldanud otsustamisprotsessi kaitsega seotud erandit.

14. Komisjon lisas, et „seoses ombudsmani soovitusel, et komisjoni talitused võtaksid arvesse võimalikke muutusi faktilistes ja/või õiguslikes asjaoludes, mis toimusid alates ELi broneeringuinfo direktiivi vastuvõtmisest 2016. aasta aprillis, tuletab komisjon lugupidavalt meelde, et kooskõlas ELi kohtu praktikaga võib isik esitada uue taotluse juurdepääsuks dokumentidele, millele tal on varem keelatud juurdepääs. Selline taotlus kohustab institutsiooni kontrollima, kas varasem juurdepääsu andmisest keeldumine on endiselt õigustatud, arvestades vahepeal toimunud õigusliku või faktilise olukorra muutumist.“

15. Komisjon järeldas, et tema otsus mitte anda juurdepääsu taotletud dokumentidele ei kujuta endast haldusomavoli. Ta kutsus kaebuse esitajat üles esitama uut taotlust dokumentidele juurdepääsuks, võttes arvesse uusi asjaolusid.

16. Oma märkustes komisjoni arvamuse kohta märkis kaebuse esitaja, et komisjon ei ole esitanud uusi argumente, mis õigustaksid taotletud dokumentide avalikustamisest keeldumist. Ta nõustus ombudsmani soovitusel väljendatud seisukohtadega ja ombudsmani järelustega. Ta lisas, et komisjon ei saa lihtsalt tagasi lükata ombudsmani taotlust võtta uurimise raames arvesse täiendavaid argumente selle kohta, miks dokumendid tuleks avalikustada, viidates kodanike õigusele esitada uus juurdepääsutaotlus. Kaebuse esitaja palus ombudsmanil otsustada, et komisjon peaks taotletud dokumendid avalikustama.

Ombudsmani hinnang pärast soovitusel esitamist

17. Ombudsman märgib, et tema soovitus põhines asjaolul, et **kui komisjon algselt dokumentidele juurdepääsu keelas, ei põhjendanud ta** nõuetekohaselt, miks tuleks dokumentidele juurdepääsu suhtes kohaldada erandit. Komisjon, tuginedes kohtuotsuse *Sviluppo* ekslikule ja liiga ulatuslikule tõlgendusele, leidis ekslikult, et üldine avalikustamata jätmise eeldus on olemas olukorras, kus sellist üldist eeldust ei saa eksisteerida (vt ombudsmani soovitusel punkt 21–52). Ombudsman on endiselt seisukohal, et asjaolu, et komisjon ei põhjendanud, miks dokumente ei olnud võimalik avalikustada, kujutab endast haldusomavoli.

18. Ombudsman rõhutab, et haldusomavoli olemasolu esineb **sõltumata sellest, kas dokumentide avalikustamise kohustust saaks veelgi tugevdada ülekaaluka avaliku huviga.**

19. Ombudsman nõustub tõepoolest, et komisjon ei saanud võtta arvesse kaebuse esitaja **uusi väiteid**, mis puudutavad ülekaalukat üldist huvi avalikustamise vastu, **kui ta algselt keeldus dokumentidele juurdepääsu võimaldamast**. Ombudsmani soovitusel vastamisel ei oleks siiski mingit õigustust jätta need uued argumendid, mis puudutavad ülekaalukat



üldist huvi avalikustamise vastu, nõuetekohaselt arvesse võtmata. Ombudsman kasutab seda võimalust, et veel kord rõhutada, et tema menetlused ei ole analoogsed kohtumenetlustega, mille puhul **ainsaks arutusel olevaks küsimuseks** (dokumentidega tutvumise juhtumi puhul) oleks see, kas **institutsiooni esialgne juurdepääsu keelav otsus oli kehtiv**. Seevastu on ombudsmanil täiesti õigus paluda, et institutsioon võtaks ombudsmani soovitusel vastates arvesse ka uusi argumente dokumendi avaldamise põhjuste kohta, näiteks väiteid, mis on seotud **avalikustamise ülekaaluka üldise huviga**. **Seda tehes ning võttes seetõttu arvesse aja möödumist, selle asemel et nõuda bürokraatlikku ja õiguslikku lähenemisviisi, mis võib kodanikke heidutada, näitaks komisjon kodanike suuremat teadlikkust ja kodanikusõbralikkust.**

Järeldus

Selle kaebuse uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle järgmise järeldusega:

Komisjoni keeldumine taotletud dokumentide avaldamisest (koos redigeeritud hindajate nimedega) kujutab endast haldusomavoli.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja komisjoni.

Emily O'Reilly

Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 13.7.2017

[1] Broneeringuinfo (PNR) andmed on teave, mida reisijad annavad piletite broneerimisel ja broneerimisel ning lendudele registreerimisel ning mida lennuettevõtjad koguvad oma ärilistel eesmärkidel. See sisaldab mitut liiki teavet, nagu reisi kuupäevad, reisi marsruut, piletiteave, kontaktandmed, reisibüroo, kelle kaudu lend broneeriti, kasutatud maksevahendid, istekoha number ja pagasiteave. Andmeid säilitatakse lennuettevõtjate broneerimis- ja väljumiskontrolli andmebaasides.

[2] Institutsioonide otsustamisprotsessi kaitseb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 339) artikli 4 lõige 3.

[3] Komisjon tugines määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teisele lõigule, mis on sõnastatud järgmiselt: „*dokumendist, mis sisaldab sisekasutuseks mõeldud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keeldutakse isegi pärast otsuse tegemist, kui dokumendi avalikustamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.*“



[4] Kohtuotsus, Üldkohus, 22. mai 2012, *Sviluppo Globale GEIE vs. Euroopa Komisjon*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Lisateavet kaebuse tausta, poolte argumentide ja ombudsmani uurimise kohta leiate ombudsmani soovitusel terviktekstist, mis on kättesaadav aadressil:
<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>
[Linki]

[6] Ombudsman märkis, et erinevalt konkureerivatest eraõiguslikest pakkujatest hankemenetluses ei konkureeri liikmesriigid käesoleval juhul üksteisega ja neil ei olnud stiimulit teha lobitööd teiste liikmesriikide punktisummade vähendamiseks. Igal juhul, isegi kui liikmesriigid oleksid võinud saada teatud eelise oma punktisummade parandamisel, ei saa liidu institutsiooni erandit üldsuse dokumentidele juurdepääsu põhiõigusest kunagi õigustada, tuginedes (väidetavale) väljavaatele, et liikmesriik tegutseb ebaseaduslikult. Lisaks ei esitanud komisjon tõendeid ega argumente selle kohta, et hindajatele avaldatakse **põhjendamatut** survet muudest allikatest kui liikmesriigid. Kui otsustamisprotsess on lõplikult lõppenud (ja selle suhtes ei kohaldata läbivaatamis- ega kohtumenetlusi), on raske ette kujutada, kuidas hindamisprotsessi võib mõjutada põhjendamatute väline surve.

[7] See direktiiv on nüüd vastu võetud: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (ELT 2016, L 119, lk 132) [Linki].