

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta”

(KOM(2011) 877 (lõplik))

(2012/C 191/22)

Raportöör: **Isabel CAÑO AGUILAR**

17. jaanuaril 2012 otsustas Euroopa Parlament ja 18. jaanuaril 2012 nõukogu konsulteerida vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 114 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta”

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD).

Transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 11. aprillil 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 480. istungjärgul 25–26. aprillil 2012 (25. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt oli 133, vastu oli 2, erapooletuks jäi 2 liiget.

1. Järeldused

1.1 Komitee pooldab parlamendi ja nõukogu 17. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/98/EÜ (avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta) läbivaatamist, ⁽¹⁾ kuivõrd see tugevdab märkimisväärselt võimalust kasutada avalikke andmeid tõhusamalt ja on üks paljudest meetmetest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmiseks.

1.2 Komitee juhib tähelepanu sellele, et avaliku sektori teabe direktiivi on vaja muuta digitaalse revolutsiooni tõttu, ametiasutustes kogutava kasvava infohulga ja selle valdkonna majandusliku tähtsuse tõttu, mille väärtust kogu maailmas võib hinnata 140 miljardile eurole. Lisaks tuleb parandada praegustes eeskirjades täheldatud puudused ja integreerida OECD poolt 2008. aastal heaks kiidetud põhimõtted.

1.3 Uued eeskirjad – mis sisaldavad ühes komitee eelmises arvamuses välja pakutud aspekte – kuuluvad digitaalse tegevuskavas meetmete paketti, mis on üks ELi tähtsamaid strateegiaid.

1.4 Uutes eeskirjades on säilitatud avalikule teabele juurdepääsu õigus kui liikmesriikide ainupädevus, kuid nendega kaasneb üks oluline muudatus – teabe taaskasutamine on sätestatud liikmesriikide kohustusena.

1.5 Komitee on seisukohal, et avaliku teabe taaskasutamist tuleb reguleerida määrusega selleks, et saavutada ühtsus

liikmesriikide õigusnormides ja kaotada avaliku sektori teabe direktiivi ülevõtmisel täheldatud lahknevused.

1.6 Muutmisega laiendatakse taaskasutamise kohaldamisala muuseumidele, raamatukogudele ja arhiividele, parandades ühtlasi praktilisi vahendeid andmeotsingu hõlbustamiseks.

1.7 Komitee arvates on avaliku sektori teabe direktiivi ümberkorraldamine põhjendatud ka avaliku teabe suure potentsiaaliga – mida ei ole piisavalt ära kasutatud – kolmes peatähtsas valdkonnas, sest see aitab:

— edendada siseturgu, tugevdada Euroopa ettevõtteid ja luua töökohti;

— soodustada kooskõla liidu teiste poliitikavaldkondadega;

— suurendada valitsemissektori läbipaistvust, tõhusust ja aruandekohustust.

1.8 Uutes hinnakujunduseeskirjades on tasuta teenuse kohustus välja jäetud. Tasu kohaldamine või mittekohtamine on jäetud iga liikmesriigi enda otsustada. Kui viimane otsustab tasu kohaldamise kasuks, peab tasu suhtes kehtima piirkulu põhimõte, olgugi et erandjuhtudel lubatakse kohaldada ka piirkulust kõrgemat tasu. Praegu kehtiv kulude hüvitamise põhimõte säilib teisejärgulisena. Komitee leiab, et tehtud muudatus on tervitatav.

⁽¹⁾ EÜT L 345, 31.12.2003, lk 90.

1.9 Sõltumatu asutuse asutamise suhtes, mis tegeleks teabe avaldamisest keeldumise otsuste peale esitatud kaebuste lahendamise, on komitee seisukohal, et ei ole tingimata vaja luua täiesti uut asutust, sest selleks võib määrata mõne juba olemasoleva asutuse, tingimusel et on tagatud selle asutuse erapooletus ja otsuste sõltumatus.

1.10 Uutes eeskirjades on nimetatud riigiasutuste töötajate majanduslikke või moraalseid õigusi, võttes arvesse liidu teatud liikmesriikides esineda võivaid eriolukordi.

1.11 Komitee rõhutab vajadust muuta isikuandmete kaitset käsitlev ettepaneku osa nõudlikumaks ning kehtestada kohustus hinnata iga üksikjuhtumit põhjalikult eraldi, mis võimaldaks leida õige tasakaalu eraelu puutumatuse õiguse ja üldsuse õiguse vahel pääseda juurde teabele.

2. Taust

2.1 Direktiiv 2003/98/EÜ (avaliku sektori teabe direktiiv) oli oluline samm selleks, et edendada avaliku sektori valduses oleva tohutu teabehulga taaskasutamist, sest sellega pandi alus Euroopa õiguskorrale taaskasutamise põhitõingimuste ühtlustamiseks ja taaskasutamist takistavate tegurite kõrvaldamiseks.

2.2 Avaliku sektori teabe direktiivi artiklis 13 tehti Euroopa Komisjonile ülesandeks direktiiv enne 1. juulit 2008 läbi vaadata – „elkõige direktiivi reguleerimisala ja mõju, sealhulgas avaliku sektori dokumentide taaskasutamise kasvu ulatus, tasu võtmise põhimõtete ja ametlike õigus- ja haldusdokumentide taaskasutamise mõju ning täiendavad võimalused siseturu nõuetekohase toimimise ja Euroopa infosutustuse arengu parandamiseks”. Läbivaatamise kohta avaldati teatis COM(2009) 212, kus märgitakse, et edusammudele vaatamata esineb veel suuri takistusi, sealhulgas: avaliku sektori asutuste katsed võtta taaskasutamise eest võimalikult suurt tasu, mitte püüelda üldisema majandusliku kasu poole; avaliku ja erasektori konkurents; taaskasutamise praktilist laadi takistused, nagu ebapiisav teave avaliku sektori valduses oleva teabe kättesaadavuse kohta ning avaliku sektori asutuste suutmatust mõista kõnealuse teabe taaskasutamise majanduslikku potentsiaali.

2.3 Komisjoni arvates õigustavad direktiivi läbivaatamist veel järgmised asjaolud:

— andmehulga tohutu kasv;

— kestev digitaalrevolutsioon, mis suurendab avaliku sektori info- ja sisupärandi väärtust;

— avaliku sektori valduses oleva teabe kasvav majanduslik tähtsus, kuivõrd avaliku sektori teabe rakendustest ja kasutamisest saadav otsene ja kaudne majanduslik kogutulu kogu EL 27 riikide majanduses oleks ligikaudu 140 miljardit eurot aastas ⁽²⁾;

— täheldatakse, et avaliku sektori teabe taaskasutamiseks on ikka veel suur potentsiaal. Kuigi mõned liikmesriigid on teinud suuri edusamme, on teabe taaskasutamise rahvusvaheliste kogemuste arengut arvesse võttes muu hulgas ikka veel palju teha.

2.4 Kõige olulisemad aspektid, mida kavatakse käesoleva direktiivi eelnõuga muuta, on kohaldamisala, taaskasutamise suhtes kehtiv üldpõhimõte, riigiasutuste töötajate majanduslikud või moraalsed õigused, hinnakujunduspõhimõtted ja päringut hõlbustavad praktilised tegurid.

3. Üldmärkused

3.1 Avaliku sektori valduses olev teave ja digitaalne tegevuskava

3.1.1 Komitee peab kavandatud muudatusi üldiselt õigeks, kuivõrd tegemist on avaliku sektori teabe direktiivi oluliste puuduste parandamisega. Lisaks sellele, et muudatus vastab ELi sidusrühmade nõudmisele, kellel on praeguse õigusnormi järgimisega suuri raskusi, on selles lähtutud OECD 17.–18. juuni 2008. aasta Sõuli kohtumise soovitusel põhimõtetest ⁽³⁾ avaliku teabe kasutamise parandamiseks ja tõhusamaks muutmiseks.

3.1.2 Komitee juhib samuti tähelepanu sellele, et läbivaatamine kuulub digitaalse tegevuskava meetmepaketti, mille kolm tegevussuunda on õigusraamistiku kohandamine andmete taaskasutamiseks, rahastamisvahendite leidmine ja liikmesriikidevahelise koordineerimise parandamine ⁽⁴⁾.

3.2 Taaskasutamise õigus

3.2.1 Uued eeskirjad toovad kaasa väga olulise muudatuse – taaskasutamise kehtestamine õigusena. Praegu kehtivas süsteemis on iga liikmesriigi otsustada, kas ta lubab taaskasutamist või ei luba. Kuna andmetele juurdepääsu õigus ja nende

⁽²⁾ „Vickery aruanne” sisaldab selle kohta põhjalikku analüüsi. Vt „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments” – Final Version – Graham Vickery, 2010, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Vastu võetud Sõulis, 17.–18. juunil 2008.

⁽⁴⁾ Komisjoni teatis „Avatud andmed. Innovatsiooni, majanduskasvu ja läbipaistva juhtimise mootor”, COM(2011) 882 final, Brüssel, 12.12.2011.

taaskasutamise õigus on mõne riigi õigusnormides omavahel selgelt seotud, aga teistes praktiliselt mitte, tekitab see õiguskindlusetust.

3.2.2 Seetõttu rõhutab komitee eriliselt ja toetab kavandatavat muutust, mis seisneb selles, et:

— avalikule teabele **juurdepääsu õigus** jääb endiselt liikmesriikide ainupädevusse ega kuulu avaliku sektori teabe direktiivi kohaldamisalasse, ⁽⁵⁾

— kui teave on avalik ja riigi õigusnormide kohaselt kättesaadav, kehtestatakse avaliku teabe **taaskasutamine** tulunduslikel või mittetulunduslikel eesmärkidel liikmesriikide **kohustusena** (v.a sõnaselgelt ette nähtud erandite korral), kuivõrd artikli 3 uues redaktsioonis on sätestatud, et liikmesriigid „tagavad, et ... kõnealused dokumendid [on] taaskasutatavad”. See on tingimata vajalik samm edasi ühtse Euroopa raamistiku väljakujundamise suunas.

3.2.3 Taaskasutamiseõigus tähendab samuti edasimineku suunas, mida on komitee propageerinud ühes eelmises arvamuses, ehk et andmete taaskasutamise kohustus ei ole „üksnes passiivne kättesaadavaks tegemine, vaid kohus taaskasutamist aktiivselt edendada” ⁽⁶⁾.

3.2.4 Arvestades avaliku sektori teabe direktiivi ülevõtmisel tekkinud lahknevusi, peab komitee vajalikuks suuremat ühtlustamist, mis peab väljenduma ettepanekus võtta vastu määrus.

3.3 Kohaldamisala laiendamine

3.3.1 Nagu komitee oma arvamuses avaliku sektori teabe direktiivi kohta juba välja pakkus, sisaldavad uued eeskirjad sätteid muuseumides, raamatukogudes ja arhiivides hoitavate dokumentide kohta. See kehtib ka ülikoolide raamatukogude kohta, välja arvatud intellektuaalomandi õigusega kaitstud dokumentide puhul (artikli 1 lõike 2 punkti e uus redaktsioon), mis tähendab, et suur hulk teavet arvatakse direktiivi kohaldamisalasse ja seega suurendatakse selle teabe tõhusust.

3.4 Päringumehhanismide parandamine

3.4.1 Komitee peab asjakohaseks ettepanekut reguleerida praktilisi mehhanisme teabeotsingu hõlbustamiseks (artikkel 9),

⁽⁵⁾ Artikkel 1.3.

⁽⁶⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Avaliku sektori dokumentide äriotstarbel kasutamine”, ELT C 85, 8.4.2003, lk 25.

mis hõlmab metaandmeid, teabe andmist „masinloetavas vormingus” ja detsentraliseeritud loenditega ühendatud portaale.

3.5 Muutmise vajalikkus lähtuvalt avaliku teabe potentsiaalidest

3.5.1 Riigiasutustes hoitavat dokumentatsiooni saab rakendada paljudes, muu hulgas teadmiste, sotsiaalingimuste, teaduse, majanduse ja kultuuriga seotud valdkondades. Nendeks võivad näiteks olla geograafilised, meteoroloogilised, keskkonnaga, majandus-, liiklus- ja transpordi-, turismi-, põllumajandusandmed, õigus- ja kohtupraktikaväljaanded, statistika, andmed sotsiaalingimuste kohta jne ⁽⁷⁾. Järelikult aitab nende kasutamine kaasa majandus- ja siseturu arengule, ettevõtete tugevdamisele ja töökohtade loomisele.

3.5.2 Avaliku teabe suuremal määral kasutamine on kooskõlas liidu muude tegevuspõhimõtetega, näiteks konkurentsipoliitika, integreeritud merenduspoliitika, ühise transpordipoliitikaga, vajadusega soodustada avatud juurdepääsu teadusandmetele ning digiteerimise ja kultuuripärandi poliitikaga.

3.5.3 Taaskasutamise edendamine aitab ka suurendada valitsemissektori läbipaistvust, tõhusust ja aruandekohustust.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Hinnakujundus ⁽⁸⁾

4.1.1 Praegu kehtivate eeskirjade kõige enam vaidlusi tekitanud aspekt on hind, mida peavad huvitatud isikud teabe saamiseks maksma. Liiga kõrge tasu ja tasude läbipaistmatus on toonud kaasa kasutajate kaebused ning takistavad tõsiselt avaliku teabe taaskasutamise edendamist.

4.1.2 Ümberkorraldamise ettepanekus jäetakse kõrvale tasuta (nullmaksumusega) teenuse kohustus, mille pakkusid välja teatud sidusrühmad. Seevastu otsustatakse järgmise üheksa hinnakujunduse põhimõtte kasuks:

— iga liikmesriik otsustab, kas ta võtab tasu või ei;

— kui tasu otsustatakse võtta, peab see piirduma dokumentide paljundamisest või levitamisest tulenevate **piirkuludega**;

⁽⁷⁾ Vickery aruandes on nimetatud 13 valdkonda, mis omakorda sisaldavad mitmesuguseid teemasid.

⁽⁸⁾ Vt „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luksemburg 2011, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- piirkulu põhimõtet võib mitte kohaldada, mistõttu võetakse artikli 6 uues lõikes 2 ette nähtud erandjuhtudel suuremat tasu eelkõige juhul, kui avaliku sektori asutused katavad olulise osa oma tegevuskuludest oma intellektuaalomandi õiguste kasutamisega. Selle erandi suhtes kehtivad ranged nõuded: ümberkorraldatud direktiivi kohaselt tuleb tasud kehtestada „kooskõlas objektiivsete, läbipaistvate ja kontrollitavate kriteeriumidega, tingimusel et see on üldsuse huvides ja selle kiidab heaks sõltumatu asutus”;
- piirkuludest suurema tasu võivad kehtestada ka raamatukogud (sealhulgas ülikoolide raamatukogud), muuseumid ja arhiivid;
- tasude direktiivi nõuetele vastavuse tõendamise kohustus lasub avaliku sektori asutusel, kes kasutajale teavet annab.

4.1.3 Seega on **piirkulu** kehtestatud üldpõhimõttena ja kulude hüvitamise põhimõte säilib teisejärgulisena praeguses artiklis 6, vaatamata sellele, et seda peetakse „avalike andmete taaskasutamisel põhinevate tegevuste edendamiseks ebapiisavaks” (3. Ettepaneku õiguslik külg. 3.2. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte, viies lõik).

4.1.4 Komitee peab muudatust tervitatavaks, ehkki leiab, et artikli 6 hinnakujunduspõhimõtete muutmiseks tehtud ettepaneku redaktsioon on vaja selgemaks muuta, märkides sõnaselgelt, et kulude hüvitamise põhimõte on erandlik.

4.1.5 Komitee arvates võiks täieliku tasuta teabe põhimõtte kehtestada vähemalt teatud juhtudel teabe mittetulundusliku taaskasutamise suhtes.

4.2 Sõltumatu asutus

4.2.1 Uued eeskirjad näevad ette, et õiguskaitsevahendid teabe taaskasutamise taotluse rahuldamata jätmise korral peavad sisaldama „läbivaatamise võimalust sellise sõltumatu asutuse poolt, kellele on antud reguleerimisalased erivolitused seoses avaliku sektori teabe taaskasutamisega ning kelle otsused on asjaomasele avaliku sektori asutusele siduvad” (lisatud artikli 4 lõikesse 4).

4.2.2 Ettepanekus ei ole täpsustatud selle „sõltumatu asutuse” tunnuseid ja koosseisu – aspektid, mis on õigustatult jäetud iga liikmesriigi otsustada. Komitee on seisukohal, et ei ole tingimata vaja luua täiesti uut asutust, vaid selleks võib määrata juba olemasoleva asutuse, tingimusel et on tagatud asutuse erapooletus ja otsuste sõltumatus. Arvestades aga alates avaliku sektori

teabe direktiivi jõustumisest – mõnel juhul on avalikule teabele juurdepääsu ja selle levitamise korda tõlgendatud kitsendavalt – saadud kogemusi, tuleks uude lõiku sõnada „avaliku sektori teabe taaskasutamisega” järele lisada: „..., eriti seoses artiklis 3 sätestatud üldpõhimõtte kohaldamisalaga, ning kelle otsused ...”.

4.2.3 Igal juhul rõhutab komitee, et arvesse tuleb võtta Euroopa Liidu Kohtu seisukohta sõltumatuse mõiste kohta, mis ei välista mitte ainult kontrollile allutatud asutuste mõju, vaid ka igasugused ettekirjutused ja muu otsese või kaudse välise mõju, mis võib seada kahtluse alla sõltumatute asutuste oma kohustuse täitmise⁽⁹⁾.

4.3 Intellektuaalomand ning töötajate majanduslikud või moraalsed õigused

4.3.1 Olenevalt intellektuaalomandit reguleerivatest riiklikest ja rahvusvahelistest õigusnormidest kaitstakse läbivaatamisettepanekus „avaliku sektori asutuste töötajate majanduslikke või moraalseid õigusi, mis võivad tuleneda riiklikest eeskirjadest” (artikli 1 lõikesse 5 lisatud lõik). Seda aspekti ei ole avaliku sektori teabe direktiivis ette nähtud ja selle lisamine vastab mõnes liikmesriigis esinevatele konkreetsetele olukordadele seoses omandiõigustega avaliku sektori valduses olevatele andmetele.

4.3.2 Arvestades intellektuaalomandiga seonduvate aspektide keerukust ning subsidiaarsuse ja minimaalse sekkumise põhimõtteid, on mõistlik jätta võimalike vaidluste lahendamine iga riigi õigus- ja kohtusüsteemi ülesandeks, nagu on õigesti välja pakutud tekstis, mille kohta käesolev arvamus on koostatud.

4.4 Isikuandmete kaitse

4.4.1 Avaliku sektori teabe direktiiv hõlmab isikuandmete töötlemist (artikli 1 lõige 4), märkides, et „direktiiv ei kahjusta ega mõjuta üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel, nagu see on ette nähtud (liidu) ja siseriiklike õigusaktidega, ning eelkõige ei muuda see direktiivis 95/46/EÜ sätestatud kohustusi ja õigusi”⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus C-518/07.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisiku kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

4.4.2 See on õige säte, aga teema tähtsus ja pidev tehnoloogia uuenemine nõuab sellele suuremat rõhu asetamist, kuna see tekitab palju küsimusi, näiteks: andmete avalikustamise õiguspärasus, delikaatsete andmete erikaitse, edastamine kolmandatele riikidele ja sihipärasuse põhimõte. Komitee jagab üksikisikute kaitse tööühma seisukohta seoses isikuandmete töötlemisega, mille kohaselt peaks riigiasutuste suhtes kehtima nõue viia igal üksikjuhul eraldi läbi üksikasjalik hindamine, mis võimaldaks tasakaalustada õigust eraelu puutumatusele ja avaliku juurdepääsu õigust ⁽¹¹⁾.

Brüssel, 25. aprill 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf