

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 eespoolset lingil (inglise keel). Lisateave on meie keele- ja tõlkepoliitikas [Linki].

Otsus juhtumi 811/2017/EA kohta, mis käsitleb ELi poliitika arengut mõjutavate nõuandvate organite läbipaistvust

Otsus

Juhtum 811/2017/EA - Alguskuupäev: {0} 12/07/2017 - Otsuse kuupäev: {0} 19/09/2018 - Asjassepuutuvad institutsioonid Euroopa Komisjon (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

See juhtum puudutab „nõuandvate organite“ läbipaistvust, mis mõjutavad ELi poliitika arengut.

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde volinik moodustas isikute rühma, et anda nõu selle kohta, kuidas EL saaks toetada ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga seotud teadusuuringuid. Üks valitsusväline organisatsioon, Euroopa relvakaubanduse vastane võrgustik, kaebas ombudsmanile läbipaistvuse puudumise üle seoses isikute rühmaga. Ta märkis eelkõige, et rühm ei ole kantud Euroopa Komisjoni eksperdirühmade ja muude sarnaste üksuste registrisse.

Ombudsman nõustub, et arvestades tema koosseisu – kuhu kuuluvad sellised poliitilised liikmed nagu Euroopa Parlamendi, liikmesriikide parlamentide ja komisjoni liikmed – oleks raske pidada isikute rühma eksperdirühmaks. Ombudsman märgib siiski, et isikute rühm andis nõu poliitilise algatuse ettevalmistamisel samamoodi nagu eksperdirühm ning et tema töös oleks tulnud kohaldada asjakohast läbipaistvuse taset. Ombudsman teeb ettepaneku, et komisjon tagaks tagasiulatuvalt selle rühmaga seotud asjakohase läbipaistvuse. Samuti soovib ta, et komisjon saaks tulevikus suurendada üldsuse usaldust oma töö vastu, tagades asjakohaste läbipaistvusmeetmete kohaldamise isikute rühma ja sarnaste nõuanderühmade mis tahes uue versiooni suhtes, mis mõjutab olulisi poliitikavaldkondi. Selliste rühmade kohta esitatav teave peaks hõlmama eelkõige liikmete arvu, koosolekute päevakordi ja protokolle, samuti nende mittepoliitiliste liikmete valimise kriteeriume ja asjaomaste sidusrühmade tasakaalu tagamiseks võetud meetmeid.

Kaebuse taust



1. 2015. aasta märtsis kutsus siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde volinik kokku ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga seotud ettevalmistavate meetmete rühma (edaspidi „isikute rühm“) kui „*poliitikute, akadeemikute, mõttekodade ja kaitsettevõtete tegevjuhtide kõrgetasemeline rühm, et anda nõu selle kohta, kuidas EL saab toetada ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga seotud teadusuuringuid*“ . [1] Rühma juhatas volinik. See koosnes kuueteistkümnest liikmest, kellest enamik töötas sel ajal kaitsetööstuse, teadus- ja tehnoloogiaorganisatsioonide heaks. Kaks olid liikmesriikide parlamentide liikmed, üks Euroopa Parlamendi liige ja üks komisjoni liige (ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning komisjoni asepresident). Arutelude ettevalmistamiseks nimetasid rühma liikmed ka Šerpa rühma. Isikute rühm kohtus kolm korda ja saadeti laiali pärast selle aruande avaldamist 23. veebruaril 2016. [2]

2. Kaebuse esitaja, Euroopa relvakaubanduse vastane võrgustik, kirjutas 23. mail 2016 komisjonile isikute rühma läbipaistvuse kohta ja eelkõige selle kohta, et seda ei ole kantud komisjoni eksperdirühmade ja muude sarnaste üksuste registrisse (edaspidi „register“).

3. 25. novembril 2016 vastas komisjon kaebuse esitajale, et isikute rühm on oma töö lõpetanud ja seda enam ei eksisteerinud. Ta lisas, et teavet isikute rühma töö kohta levitatakse laialdaselt, sealhulgas Euroopa Parlamendile ja kõikidele liikmesriikide alalistele esindustele aruande vormis. Komisjon edastas kaebuse esitajale lingi sellele aruandele.

4. 2017. aasta märtsis esitas komisjon Euroopa Parlamendi liikme küsimusele [3] vastates täiendavaid argumente selle kohta, et isikute rühma ei registreerita eksperdirühmana, viidates sellele, et temalt küsitud nõuanded on poliitilised ja strateegilised ning et sellesse ei kaasatud tehnilisi eksperte.

5. Kaebuse esitaja ei olnud komisjoni vastusega rahul ja esitas 12. mail 2017 ombudsmanile kaebuse.

Uurimine

6. Ombudsman algatas kaebuse uurimise. Kaebuse esitaja väitis, et rühm oleks tulnud registreerida eksperdirühmana ning et tuleks avaldada teave isikute rühma kohta, sealhulgas koosolekute kuupäevad, isikute rühmas ja Sherpa koosolekutel osalejate nimekiri ning nende koosolekute protokollid.

7. **Uurimise** käigus kutsus ombudsman komisjoni üles käsitlema kaebuse esitaja tõstatatud küsimusi üksikasjalikumas vastuses. Ombudsman sai komisjoni vastuse ja seejärel kaebuse esitaja märkused selle vastuse kohta. Ombudsmani otsuses võetakse arvesse poolte esitatud argumente ja seisukohti.

Ombudsmani hinnang



Kas komisjon oleks pidanud registreerima isikute rühma eksperdirühmana

8. Komisjon leiab, et isikute rühm ei kvalifitseerunud eksperdirühma moodustamise ajal kehtinud eeskirjade [4] ega 30. mail 2016 vastu võetud kehtivate eeskirjade alusel eksperdirühmaks. [5] Komisjon väidab sisuliselt, et see on tingitud sellest, et i) isikute rühmal oli selge poliitiline tähtsus ja ii) selle nõuanded olid poliitilist ja strateegilist laadi.

I. Isikute rühma liikmesus

9. Komisjon väidab, et arvestades nende tegelikku koosseisu aastate jooksul ning nende rolli ja koosseisu reguleerivaid sätteid, tuleb *komisjoni eksperdirühmasid* pidada tehnilisel ja/või haldustasandil tegutsevateks nõuandvateks organiteks. Komisjon on seisukohal, et kuigi eeskirjad ei välista sõnaselgelt valitsuse liikmete või parlamendiliikmete osalemist eksperdirühmades, on nende sätete sõnastus ja mõte selgelt selles suunas. Sellega seoses väidab komisjon, et eksperdirühmadesse kuulumise sätted näevad ette, et komisjon võib suhelda „*liikmesriikide ametiasutustega*“, mis tema arvates välistab poliitilise tasandi.

10. Komisjon leiab, et seevastu isikute rühma liikmetel oli selge poliitiline tähtsus, osutades viiele poliitilise mandaadiga liikmele.

11. Lisaks täpsustab komisjon, et Sherpa rühm, mis valmistas ette isikute rühma koosolekuid, ei kvalifitseerunud ka komisjoni „ekspertide rühmaks“, kuna selle liikmed nimetati isikute rühma poolt ja sellest teavitati teda, mitte komisjoni.

12. Kaebuse esitaja juhib tähelepanu asjaolule, et isikute rühma aruandes viidatakse rühmale kui „*ekspertide rühmale*“. Kaebuse esitaja märgib oma märkustes, et on võimalik väita, et kuueteistkümnest isikute rühma liikmest ainult nelja võib pidada poliitilise mandaadiga isikuteks. Kuigi veel üks liige on endine minister, oli ta sel ajal mittetulundusliku teadusasutuse juhatuse liige.

13. Eeltoodu põhjal järeldab ombudsman, et on õige pidada nelja liiget (Euroopa Parlamendi liige, kaks liikmesriikide parlamentide *liiget ja volinik*) *isikute rühmas osalevateks poliitilisteks liikmeteks* .

14. Ombudsman märgib lisaks, et nii varasemates eksperdirühmade horisontaalsetes eeskirjades, mis kehtisid isikute rühma loomise ajal, kui ka kehtivates eeskirjades määratakse kindlaks eri liiki liikmed, millest eksperdirühmad võivad moodustada. Isikute rühma „*poliitiliste liikmete*“ positsiooni kaalumisel on asjakohased kolm eksperdirühma eri liiki liiget.

15. Esimene liik puudutab „*isiklikult ametisse nimetatud isikuid*“. [6] Kehtivate eeskirjade kohaselt peavad need liikmed tegutsema sõltumatult ja avalikes huvides. Ombudsman märgib, et seda liiki liikmete valimise protsess peaks tavaliselt toimuma avalike kandideerimiskutsete



kaudu. Ombudsman peab ebatõenäoliseks, et konkreetse poliitilise mandaadiga isikud (Euroopa Parlamendi liikmed/liikmesriikide parlamentide liikmed/volinikud) oleksid saanud valida osalema eksperdirühmas avaliku konkursi kaudu.

16. Ülejäänud kahte liiki eksperdirühmade liikmed on 1) „*liidu ametid*“ ja „*liidu asutused*“ ja 2) „*liikmesriikide ametiasutused riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil*“. [7] Komisjon on seisukohal, et viide „*liikmesriikide ametiasutustele*“ ei hõlma poliitilist tasandit. Ombudsman märgib, et selline tõlgendus on selgelt väljendatud kehtivates eeskirjades, milles on sätestatud, et liikmesriikide ametiasutuste või liidu organite, ametite või asutuste esindajad peavad olema riigiteenistujad või riigiteenistujad. [8] Asjaolu, et eeskirjadega nähakse ette liidu **asutuste, ametite või organite** esindamine, viitab sellele, et üksikisikuid, nagu Euroopa Parlamendi liige või volinik, ei käsitata eksperdirühma liikmetena [10].

17. Eeltoodu põhjal nõustub ombudsman üldiselt komisjoniga, et eksperdirühmade eeskirjade sõnastus ja mõte ning nende tegelik koosseis aastate jooksul viitab sellele, et eksperdirühmad ei ole mõeldud „*poliitilisi liikmeid*“ kaasama. Ombudsman märgib lisaks, et kuna „eksperdirühmad“ peavad andma komisjonile erialast nõu poliitika ja õigusloome küsimustes, mille eesmärk on teavitada otsustajaid, ei oleks kasulik, kui komisjoni liikmed ja otsustajad oleksid kaasatud nendesse.

18. Ombudsman leiab seega, et arvestades selle koosseisu, oleks raske – rangelt võttes – pidada isikute rühma „eksperide rühmaks“.

II. Isiksuste grupi roll

19. Mis puudutab isikute rühma nõuannete poliitilist ja strateegilist iseloomu, siis väidab komisjon, et töörühm sõnastas kõrgetasemelised soovitusel, mida oli vaja edasi arendada, et töötada välja ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga seotud teadusuuringute ettevalmistav meede (edaspidi „ettevalmistav meede“) ja tulevane kaitsealaste teadusuuringute programm. Sellega seoses tunnistas komisjon, et ta kasutas isikute rühma soovitusi 30. novembril 2016 vastu võetud Euroopa kaitsealaste tegevuskava *strateegilise ja poliitilise sisendina*. Ta märgib siiski, et EDAPi ettevalmistamisel ei konsulteeritud isikute rühmaga, kuna see lakkas eksisteerimast 2016. aasta veebruaris. Komisjon lisab, et hiljem moodustati kaks eksperdirühma, mis on kantud registrisse, et täpsustada isikute rühma nõuandeid ettevalmistava tegevuse kohta [11].

20. Selles küsimuses juhib kaebuse esitaja veel kord tähelepanu asjaolule, et isikute rühma aruandes märgitakse, et rühm esitas „*konkreetsed ettepanekud*“ ja „*selge nägemuse ettevalmistava meetme ulatusest, mis on selle rakendamiseks toimiv vorm*“. Seetõttu leiab kaebuse esitaja, et tegemist on nõuandega „*seadusandlike ettepanekute ja poliitiliste algatuste ettevalmistamise kohta*“. [12]

21. Ombudsman kordab oma uurimise algatamise kirjas tehtud märkusi, milles ta märkis, et isikute rühm näib etendavat olulist rolli komisjoni EDAPi ettevalmistamisel, eriti seoses Euroopa Kaitsefondiga.



22. Näiteks märgib ombudsman, et isikute rühma aruandes pakuti ajavahemikuks 2021–2027 ette vähemalt 3,5 miljardi euro suurune kogueelarve, et tagada Euroopa kaitsealaste teadusuuringute programmi usaldusväärsus. Kuigi komisjon väidab, et EDAPi ettevalmistamisel ei konsulteeritud isikute rühmaga, kuna see lõppes 2016. aasta veebruaris, järgiti seda ettepanekut Euroopa Parlamendi raportis Euroopa kaitsealiidu kohta [13] ja komisjon lisas selle EDAPi. Ombudsman leiab, et tegemist on väidetavalt konkreetse ettepanekuga, mis läheb kaugemale üldistest strateegilistest nõuannetest.

23. Lisaks märgib ombudsman ettevalmistava meetme kohta, et isikute rühma aruanne sisaldab ka soovitusi selle ulatuse, juhtimise, korra, põhimõtete ja ressursside kohta.

24. Ombudsman peab kõiki eespool nimetatud soovitusi poliitilise *algatuse* ettevalmistamise nõuandeks.

25. Ombudsman juhib tähelepanu sellele, et suurem läbipaistvus poliitika ettevalmistamisel aitab kaasa nende poliitikate suuremale legitiimsusele.

26. Ombudsman leiab seega, et kuigi isikute rühm näib olevat *ad hoc* struktuur, mida oleks selle koosseisu arvestades raske pidada eksperdirühmaks, oleks selle suhtes siiski tulnud kohaldada asjakohaseid läbipaistvusnõudeid.

27. See on eriti oluline siis, kui isikute rühma nõuanded on „kõrgetasemelised“ või „strateegilised“ ning kui tegemist on *seadusandlike ettepanekute ja poliitiliste algatuste* ettevalmistamisega. Isegi kui isikute rühma ei registreeritaks eksperdirühmana, arvestades selle koosseisu, on eriti oluline, et sellised nõuandvad organid oleksid võimalikult läbipaistvad, arvestades nende võimalikku mõju ELi õigusaktide ja poliitikasuundadele.

28. Lisaks märgib ombudsman, et kui hübriidüksustel, nagu Isikute Kontsernil, lubatakse tegutseda täiesti väljaspool asjakohaseid läbipaistvusnõudeid, lihtsalt „*poliitiliste liikmete*“ kohaloleku tõttu, muudaks see suhteliselt lihtsaks läbipaistvuse eeskirjadest ja põhimõtetest möödahiilimise. Tõepoolest ei ole loogiline, et komisjon võiks vältida läbipaistvuse standardite järgimist pelgalt voliniku, Euroopa Parlamendi liikme või liikmesriigi parlamendi liikme nimetamisega nõuandvasse organisse.

29. Sama kehtib ka Sherpa grupi kohta, kes nõustas isikute rühma. Töörühma töö ei tohiks jääda avalikust kontrollist kõrvale lihtsalt seetõttu, et ta annab aru isikute rühmale ja mitte otse komisjonile.

30. Ombudsman märgib, et praeguse eksperdirühmade läbipaistvuskorra kohaselt *teeb komisjon „[...] eksperdirühmade ja alarühmade kõik asjakohased dokumendid, sealhulgas päevakorrad, protokollid ja osalejate esildised kättesaadavaks kas eksperdirühmade registris või registri lingi kaudu spetsiaalsele veebisaidile, kus see teave on kättesaadav. Juurdepääsu sellisele veebisaidile ei tohi esitada [sic] kasutaja registreerimiseks ega mis tahes muuks piiranguks. Elkõige tagavad talitused päevakorra ja muude asjakohaste taustdokumentide avaldamise*



aegsasti enne koosolekut, millele järgneb protokollide avaldamine. Avaldamise erandid on ette nähtud üksnes juhul, kui leitakse, et dokumendi avalikustamine kahjustaks määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 määratletud avalikke või erahuve . [14]

31. Ombudsman on seisukohal, et isikute rühma ja teiste sarnase nõuandva rolliga organite suhtes, mis ei ole eksperdirühmadena registreeritud, tuleks kohaldada samaväärset läbipaistvuse taset. Isikute rühma ja sarnaste rühmade puhul peaksid läbipaistvusmeetmed hõlmama koosolekute päevakordade ja protokollide ning osalejate esildiste avaldamist, välja arvatud juhul, kui avalikustamine kahjustaks määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 määratletud avalike või erahuude kaitset.

32. Praegu kehtivad eksperdirühmade eeskirjad näevad ette, et liikmete valimine [15] toimub avalike kandideerimiskutsete kaudu, milles kirjeldatakse selgelt valikukriteeriume, sealhulgas nõutavaid eksperditeadmisi ja esindatavaid huve, kui need on olemas. Kui komisjon otsustab, et avalik konkurss ei ole sobiv vahend, valitakse eksperdid objektiivselt kontrollitavate kriteeriumide alusel, mis on avaldatud registris [16] .

33. Kehtivates eeskirjades on samuti sätestatud, et rühmade liikmete valimisel on komisjoni talituste eesmärk tagada võimalikult suur oskusteave, geograafiline tasakaal ning asjaomaste teadmiste ja huvivaldkondade tasakaalustatud esindatus, võttes arvesse eksperdirühma konkreetseid ülesandeid, nõutavat ekspertiisi liiki ja kandideerimiskutsetele vastamist [17] Ombudsman usub, et neid eeskirju ja põhimõtteid oleks tulnud kohaldada läbipaistval viisil **isikute rühma mittepoliitiliste liikmete** valimisel.

34. Läbipaistvus oleks pidanud olema eriti oluline isikute rühma puhul, arvestades, et kontsernis esindatud ettevõtted võisid olla rahastamiskõlblikud programmide raames, mille kohta ta nõustas. Õigupoolest said kontsernis esindatud äriühingud hiljem sellist rahastamist. [18]

Järeldus

Ombudsman järeldab, et komisjoni otsus mitte registreerida isikute rühma eksperdirühmana ei kujuta endast haldusomavoli, kuna seda oleks raske pidada eksperdirühmaks, arvestades selle koosseisu, kuhu kuuluvad isikud, kellel on poliitiline mandaat liikmesriigi või ELi institutsioonide tasandil. Isikute rühma töö asjakohase läbipaistvuse tagamine ei tohiks siiski sõltuda sellest, kas see rühm liigitatakse eksperdirühmaks. Ombudsman lõpetab haldusomavoli tuvastamise, kui komisjon ei taga töörühma töö asjakohast läbipaistvust. Arvestades töörühma rolli, on siiski selge, et läbipaistvuse tase, mis on üldjoontes samaväärne eksperdirühma puhul kohaldatavaga, oleks olnud asjakohane. Ombudsman esitab sellekohase ettepaneku allpool.

Lisaks leiab ombudsman, et komisjon peaks tulevikus võtma meetmeid tagamaks, et ELi poliitika arengut mõjutavate rühmade, näiteks isikute rühma suhtes kohaldatakse asjakohaseid läbipaistvusnõudeid.



Parandusettepanekud

Isikute rühma puhul peaks komisjon nüüd avaldama oma koosolekute päevakorrad ja protokollid ning osalejate esildised (välja arvatud juhul , kui avalikustamine kahjustaks määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 määratletud avalike või erahuvide kaitset) .

Tulevikus peaks komisjon tagama, et eksperdirühmade suhtes kohaldatavaid läbipaistvuseeskirju või üldiselt samaväärseid eeskirju kohaldataks isikute rühma uute versioonide ja sarnaste organite suhtes, mis mõjutavad ELi poliitika arengut.

Emily O'Reilly

Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 19.9.2018

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>
[Linki]

[2] Euroopa Komisjoni Julgeoleku-uuringute Instituut, Isikute rühm: *Euroopa kaitsealased teadusuuringud – ELi rahastatava kaitsealaste teadusuuringute ja tehnoloogia programmi juhtum* , veebruar 2016, kättesaadav järgmisel aadressil:

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf [Linki]

[3] Komisjoni 14. märtsi 2017. aasta vastus parlamendi küsimusele nr E-009217/16, kättesaadav järgmisel aadressil:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN>
[Linki]

[4] Presidendi 10. novembri 2010. aasta teatis komisjonile, komisjoni eksperdirühmade raamistik: Horisontaalsed eeskirjad ja avalik register, K(2010) 7649 lõplik.

[5] Komisjoni 30. mai 2016. aasta otsus, millega kehtestatakse horisontaalsed eeskirjad komisjoni eksperdirühmade loomiseks ja toimimiseks, C(2016) 3301 final.

[6] C(2010) 7649, eeskirja 8 lõige 1 ja C(2016) 3301, artikli 7 lõike 2 punkt a.

[7] C(2010) 7649, eeskirja 8 lõiked 3 ja 4 ning C(2016) 3301 artikli 7 lõike 2 punktid d ja e.

[8] C(2016) 3301, artikli 9 lõige 2.



[9] Termin „bürood“ esineb kehtivates eeskirjades, kuid mitte eelmistes eeskirjades.

[10] Ekspertide rühmi käsitlevad varasemad ja kehtivad eeskirjad viitavad *Euroopa Parlamendi ekspertide* võimalikule osalemisele ekspertide rühma koosolekutel. Ei ole siiski selge, millises ulatuses selline osalemine toimub, kuna kohaldatavates eeskirjades on ette nähtud, et neid võib kutsuda *koosolekutele*. Igal juhul ei ole nimetus „*Euroopa Parlamendi ekspertid*“ mõeldud Euroopa Parlamendi liikmete hõlmamiseks.

[11] „As-If programmi kaitseuringute komitee“ (E03524); „Kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistava meetme nõuanderühm“ (E03523).

[12] K(2010) 7649, eeskiri 3 (ekspertide rühmade roll) – C(2016) 3301, artikli 3 lõike 1 punkt a.

[13] Euroopa Parlamendi 31. oktoobri 2016. aasta raport Euroopa kaitseleidi kohta, 2016/2052(INI).

[14] C(2016) 3301, artikkel 26.

[15] Välja arvatud teatavad liikmete kategooriad, nagu on kirjeldatud C(2016) 3301 artikli 10 lõikes 1.

[16] C(2016) 3301, artikli 10 lõiked 1, 2 ja 4.

[17] C(2016) 3301, artikli 10 lõige 5.

[18] Kaebuse esitaja veebisaidi kohaselt on ettevalmistava meetme „Okean 2020“ raames välja antud suurim projekt antud konsortsiumile, mida juhtis äriühing Leonardo S.p.A (varem Finmeccanica). Juhtivettevõtte ja teiste soodustatud isikute tegevjuhid/presidendid olid isikute rühma liikmed.