

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 strateegilises uurimises OI/4/2020/TE, milles käsitletakse COVID-19 kriisi ajal Euroopa Liidu Nõukogu otsustamise läbipaistvust

Otsus

Juhtum OI/4/2020/TE - **Alguskuupäev:** {0} 27/07/2020 - **Otsuse kuupäev:** {0} 24/03/2021 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Liidu Nõukogu (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

Ombudsman algatas enda algatusel strateegilise uurimise COVID-19 kriisi ajal Euroopa Liidu Nõukogu tehtud otsuste läbipaistvuse kohta. Aluslepingutes nõutakse, et ELi institutsioonid (sh nõukogu) tegutseksid avatult. Eelkõige nõutakse neis, et seadusandlike aktide eelnõude arutamisel ja hääletamisel oleksid nõukogu koosolekud avalikud.

COVID-19 pandeemia ning reisi- ja kogunemispriirangutega seotud probleemide tõttu pidi nõukogu institutsioonilise järjepidevuse tagamiseks kohandama oma toiminguid ja otsustusmenetlusi. Seepärast otsustas nõukogu teha ajutise erandi oma kodukorrrast. Lisaks virtuaalsete koosolekute korraldamisele ja muudele muudatustele teeb nõukogu praegu enamiku otsustest kirjaliku menetlusega.

Ombudsman hindas, kuidas tagas nõukogu COVID-19 kriisi erandlikel asjaoludel oma avatult tegutsemise kohustuse täitmist.

Ombudsman leidis, et riikide ministrid kohtuvad videokonverentsi kaudu, et arutada seadusandlikke ja mitteseadusandlikke dokumente, mis võetakse hiljem vastu kirjaliku menetlusega. COVID-19 kriisi alguses ei peetud neid kaugkoosolekuid avalikult ja nende kohta avalikustati väga vähe teavet. See oli kahetsusväärne. Alates 2020. aasta juulist muutis nõukogu siiski oma praktikat. Nõukogu alustas ministrite teatud kaugkoosolekute voogedastamist ja avalikustas asjakohased dokumendid. Ombudsman väljendab selle olulise muudatuse üle heameelt. Ta soovib nõukogul avalikustada dokumendid ministrite kõigi videokonverentside kohta, mis toimusid COVID-19 kriisi alguses, 2020. aasta märtsist juunini.

Ombudsman leidis ka, et tema uurimise alguses puudus avalikult kättesaadav teave, kuidas nõukogu ettevalmistavad organid jätkasid füüsiliste koosolekute puudumisel seadusandlike ja



mitteseadusandlike dokumentide arutelusid. COVID-19 kriisi jätkudes astus nõukogu samme, et muuta need riigiametnike kaugkoosolekud läbipaistvamaks, eelkõige avaldades enne selliseid koosolekuid nende päevakorrad. Ombudsman väljendab heameelt tehtu üle. Ta leiab siiski, et teha tuleks rohkem, ning teeb kolm lisaettepanekut.

Strateegilise uurimise taust

1. Euroopa Liidu Nõukogu koordineerib poliitikat ELi tasandil ja võtab vastu ELi õigusakte, enamikul juhtudel koos Euroopa Parlamendiga. See koosneb iga ELi liikmesriigi ministritest, kes kohtuvad poliitikavaldkonna alusel erinevates nõukogu koosseisudes. Enne kui riikide ministrid jõuavad nõukogu istungitel õigusaktide eelnõude suhtes ametlikule seisukohale, toimuvad ettevalmistavad arutelud rohkem kui 150 nõukogu ettevalmistavas organis. [1] Kõnealused ettevalmistavad organid hõlmavad nõukogu alaliste esindajate komiteed (COREPER), kuhu kuuluvad riikide suursaadikud, ja nn „töörühmi“, millel osalevad riigiteenistujad.

2. Praegu teeb nõukogu koos teiste peamiste ELi institutsioonidega otsuseid COVID-19 pandeemia reageerimiseks kõige olulisemate meetmete kohta. Muude meetmete hulgas võttis nõukogu vastu erakorralise toetuse paketi COVID-19 kriisi majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks, sealhulgas taaste- ja vastupidavusraha loomise, millega antakse ELi liikmesriikidele 672,5 miljardit eurot toetust.

3. Seoses COVID-19 pandeemiaga ning reisi- ja kogunemispriirangutega seotud probleemidega pidi nõukogu kohandama oma töökorda, et tagada institutsiooniline järjepidevus. See hõlmas muu hulgas üleminekut ministrite ja riigiteenistujate kohapealsetelt kohtumistelt oma tegevuskohtades virtuaalsetele koosolekutele. Samuti oli nõukogu kohustatud muutma oma otsuste tegemise korda.

4. Seda arvesse võttes võttis nõukogu 23. märtsil 2020 vastu otsuse [2], millega kehtestati ajutine erand nõukogu kodukorrast. [3] See erand hõlbustab hääletamist kirjaliku menetluse teel, võimaldades nõukogul teha otsuseid ilma, et ministrid oleksid füüsiliselt nõukogu istungitel kohal. Erandit on alates 2020. aasta märtsist seitse korda pikendatud ja seda kohaldatakse praegu kuni 21. maini 2021. [4] Seega kehtib see rohkem kui aasta.

5. Läbipaistvus on hästi toimiva demokraatia jaoks keskse tähtsusega, sest see sillutab teed üldsuse osalemisele otsuste tegemises ja selle kontrollimisele. ELi aluslepingutega antakse igale ELi kodanikule „õigus osaleda liidu demokraatlikus elus“ ja nõutakse, et ELi otsused tehtaks „nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik“. [5] ELi aluslepingutes nõutakse konkreetselt, et nõukogu kohtuks avalikult „seadusandliku akti eelnõu arutamisel ja hääletamisel“. [6]

6. Arvestades oma aluslepingust tulenevaid kohustusi, otsustas ombudsman seda küsimust



uurida omal algatusel „strateegilise uurimise“ kaudu. Strateegilise uurimise eesmärk oli tagada, et nõukogu, kohandades oma toimimist COVID-19 kriisi valguses, säilitab oma otsuste tegemisel kõrgeimad läbipaistvusstandardid.

Strateegiline uurimine

7. Ombudsmani strateegiline uurimine keskendus nõukogu otsuste tegemise läbipaistvusele COVID-19 kriisi ajal. Eelkõige puudutas see COVID-19 kriisi ajal kehtestatud otsustusprotsessi läbipaistvust ning seda, kuidas nõukogu ja selle ettevalmistavad organid on sellises erandlikus olukorras avalikult tegutsenud.

8. 27. juulil 2020 palus ombudsman [7] tutvuda nõukogu toimikutega, mis on seotud COVID-19 kriisi ajal kirjaliku menetluse teel vastu võetud viie õigusaktiga, ning dokumentidega kolme „töörühma“ toimimise kohta [8] ajavahemikul 1. jaanuarist 2020 kuni 30. juunini 2020.

9. 13. novembril 2020 kohtus ombudsmani uurimisrühm [9] nõukogu esindajatega, et tutvuda taotletud dokumentidega. Uurimisrühm kontrollis järgmisi faile:

- Toimik seoses nõukogu 19. mai 2020. aasta määruse (EL) 2020/672 (millega luuakse COVID-19 puhanguga kaasnenud eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA)) vastuvõtmisega;
- Toimik Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 2020. aasta määruse (EL) 2020/696 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1008/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitleva ühiseeskirjade kohta seoses COVID-19 pandeemiaga) vastuvõtmise kohta;
- Toimik, mis on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 2020. aasta otsuse (EL) 2020/701 (makromajandusliku finantsabi kohta laienemis- ja naabruspoliitika partneritele COVID-19 pandeemia kontekstis) vastuvõtmisega;
- Toimik seoses kordustaotluse 6/c/01/20 (juurdepääsu kohta dokumentidele WK 11963/19 ja WK 14081/18) vastuvõtmisega; ja
- Toimik seoses nõukogu 9. juuni 2020. aasta otsuse (EL) 2020/789 (Euroopa Ühenduse ja India Vabariigi valitsuse vahelise teadus- ja tehnoloogiakoostöö lepingu pikendamise kohta) vastuvõtmisega.

Uurimisrühm vaatas läbi ka dokumendid kolme töörühma tegevuse kohta: lennunduse töörühm, teabe töörühm ja audiovisuaalküsimuste töörühm arutasid mitmesuguseid uurimise käigus tõstatatud küsimusi.

Ombudsmani hinnang ja järeldused

1. Otsuste tegemise korra läbipaistvus COVID-19 kriisi ajal

10. Nõukogu kodukorras nõutakse, et nõukogu liikmete enamus viibiks enne, kui nõukogu saab hääletada, füüsiliselt kohal – nn „kvooruminõue“. [10] Samuti on võimalik otsuseid vastu võtta



kirjaliku hääletuse teel. Siiski on „tavaline kirjalik menetlus“ ette nähtud ainult „*kiireloomuliste küsimuste*“ jaoks ja COREPER peab selle kasutamise otsuse vastu võtma ühehäälselt [11].

11. Nõukogu võttis 23. märtsil 2020 vastu otsuse 2020/430, [12] millega kehtestati ajutine erand nõukogu kodukorrast [13]. Eesmärk on võimaldada nõukogul teha otsuseid, ilma et selle liikmed oleksid füüsiliselt nõukogu istungitel kohal.

12. Kohtumisel ombudsmani uurimisrühmaga selgitasid nõukogu esindajad, et nõukogu võttis otsuse 2020/430 vastu peasekretariaadi koostatud dokumendi alusel. Dokumendis pealkirjaga „*Erandlikud meetmed nõukogus otsuse tegemise jätkamiseks*“ (edaspidi „*valikuid käsitlev dokument*“) [14] pakuti COREPERile välja kaks võimalust (ja nende kombinatsioon), kuidas saaks nõukogu otsustusprotsessi COVID-19 pandeemia erandlikus kontekstis kohandada:

1) Esimene võimalus nägi ette **nõukogu ametlike istungite jätkamist**, kaldudes ajutiselt kõrvale kodukorra artikli 11 lõikes 4 sätestatud kvooruminõudest. Selle võimalusega nähti ette, et need nõukogu liikmed, kes ei saa füüsiliselt osaleda nõukogu istungil, võivad osaleda videokonverentsi teel. Nende osalemine videokonverentsi teel oleks oluline, kui otsustatakse, kas kvoorum on saavutatud. Nõukogu võiks nendel ametlikel kohtumistel vastu võtta õigusakte.

2) Teise variandiga nähti ette, et istungid, kus nõukogu liikmed osalesid videokonverentsi teel, loetakse **mitteametlikeks ministrite kohtumisteks** ja nendel kohtumistel ei saa vastu võtta ühtegi nõukogu õigusakti. Selle asemel toimub hääletamine kirjaliku menetluse teel, mille kasutamist hõlbustaks ajutine erand kodukorra artikli 12 lõikest 1.

Nõukogu valis teise võimaluse.

13. Ombudsman märgib, et poliitilised arutelud, mis varem toimusid isiklikel kohtumistel, toimuvad nüüd ministrite mitteametlikel kohtumistel. Seejärel võetakse nende poliitiliste arutelude tulemused ametlikult vastu kirjaliku menetluse teel. Kuna nõukogu leiab, et nõukogu kodukorda ei kohaldata nende mitteametlike kohtumiste suhtes, ei ole nõukogu ametlik päevakord vajalik. Samuti jõuti arusaamisele, et Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 15 lõiget 2, milles nõutakse, et nõukogu kohtuks seadusandlike aktide eelnõude arutamisel ja hääletamisel avalikult, ei kohaldata selliste mitteametlike ministrite kohtumiste suhtes.

14. Kui ei oleks võetud meetmeid mitteametlike ministrite kohtumiste avalikustamiseks (vt allpool punktid 23–30), ei oleks poliitilised arutelud, mis varem toimusid nõukogu avatud istungitel, enam avalikud, nagu on nõutud aluslepingu asjakohastes artiklites nõukogu istungite läbipaistvuse kohta.

15. Seevastu nõukogu peasekretariaadi pakutud esimene võimalus tähendas, et kaugkoosolekuid peetakse nõukogu ametlikeks istungiteks, mille suhtes oleks täielikult kohaldatud nõukogu kodukorda. Selle võimaluse puhul ei oleks olnud mingit kahtlust selles, kas ELi toimimise lepingu artikli 15 lõiget 2 järgitakse täielikult.



16. Ombudsman märgib ka, et nõukogu peasekretariaadi koostatud valikuvõimalusi käsitlevat dokumenti esialgu ei avalikustatud, kuid see nimetati piiratud juurdepääsuga dokumendiks (ja arvestades märget „LIMITE“). [15] Ainult mitu kuud hiljem, 14. oktoobril 2020 avaldati see pärast üldsuse juurdepääsu taotlust dokumentidele (määruse 1049/2001 alusel) [16]. Teabevahetuses ombudsmani uurimiserühmaga märkis nõukogu, et tema kodukord ei ole aluslepingute kohaselt seadusandlik akt. Seega ei kohaldata kodukorrast erandi tegemise otsuse suhtes samu läbipaistvuskriteeriume kui seadusandliku menetluse teel vastu võetud aktide suhtes. Seega ei olnud vaja valikuvõimalusi käsitlevat dokumenti ennetavalt avaldada.

17. Ombudsman ei ole selles argumendis veendunud. ELi aluslepingute kohaselt tuleb **kõik** ELi otsused teha nii avalikult ja nii kodanikelähedaselt kui võimalik. [17] Lisaks tuleb **kõik** dokumendid, mis kuuluvad määruses 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele) [18] määratletud „dokumendi“ määratluse alla, olenemata sellest, kas need on oma olemuselt seadusandlikud või mitteseadusandlikud, teha vahetult kättesaadavaks „*nii palju kui võimalik*“ [19]. Juurdepääsu dokumentidele võib piirata ainult juhul, kui kohaldatakse ühte või mitut määruses 1049/2001 sätestatud erandit. [20]

18. Nõukogu ei ole selgitanud, kuidas oleks variantide dokumendi proaktiivne avaldamine võinud kahjustada üht või mitut määruses 1049/2001 sätestatud eranditega kaitstud huvi. Ombudsman märgib samuti, et nõukogu avaldas dokumendi pärast üldsuse juurdepääsu taotlusele, mis tähendab, et ta ei pidanud taotluse esitamise ajal kohaldatavaid erandeid.

19. Valikuvõimalusi käsitlevas dokumendis valmistati ette alus ja määrati kindlaks võimalused, mida nõukogul on võimalik teha otsus selle kohta, kuidas ta COVID-19 pandeemiast tingitud erandlikel asjaoludel toimib. Nõukogu otsusega 2020/430 määratakse sisuliselt kindlaks, kuidas nõukogu teeb otsuseid seadusandlike ja muude kui seadusandlike ettepanekute kohta, millel on oluline mõju tema otsustamisprotsessi läbipaistvusele, nagu eespool kirjeldatud. Nõukogu kaalutluste ja valikuvõimaluste läbipaistvaks muutmise selle kaugeleulatuva otsuse tegemisel ning seega ELi kodanike võimalus neid kaalutlusi ja valikuid kontrollida oleks olnud oluline element üldsuse usalduse ja nõukogu otsustusprotsessi legitiimsuse tagamisel kriisi ajal.

20. Eespool toodut arvesse võttes leiab ombudsman, et nõukogu oleks pidanud avaldama valikuvõimaluste dokumendi 2020. aasta märtsis koos nõukogu otsusega 2020/430. Kuna nõukogu on dokumendi siiski avalikustanud, ei pea ombudsman praeguses etapis ametliku soovitusena andmist väärtuslikuks.

2. Nõukogu ja selle ettevalmistavate organite tegevuse läbipaistvus

21. Kui ombudsman alustas uurimist 2020. aasta juulis, oli vähe avalikult kättesaadavat teavet mitteametlike ministrite kohtumiste kohta või selle kohta, kuidas nõukogu ettevalmistavad organid jätkasid arutelusid ilma kohapealsete kohtumisteta.

22. Seetõttu püüdis ombudsman hinnata ministrite mitteametlike kohtumiste ja



ettevalmistavate organite kaugkoosolekute läbipaistvust COVID-19 kriisi ajal.

2.1 Ministrite mitteametlike videokonverentside läbipaistvus

23. Teabevahetuses ombudsmani uurimisrühmaga selgitas nõukogu, et ministrite mitteametlike videokonverentside korraldamine aja jooksul arenes.

24. Pandeemia alguses, 2020. aasta märtsist juunini, avalikustati vähe teavet nende mitteametlike kohtumiste kohta, mitte järjepidevalt. Nagu eespool märgitud, ei olnud päevakorra või sellega seotud dokumentide avaldamise kohustust. Koosolekuid ei olnud veebis üle kantud ning need ei kajastunud järjepidevalt nõukogu istungite ajakavas.

25. Nende esimeste kuude jooksul võttis nõukogu siiski vastu kaugeleulatuvad otsused.

Näiteks otsustas ta:

- Euroopa rahastamisprogrammi „ajutine toetus töötuseriski leevendamiseks hädaolukorras“ (TERA) loomine COVID-19 kriisile reageerimiseks;
- ühised eeskirjad lennuteenuste osutamise kohta seoses COVID-19 pandeemiaga; ja
- makromajanduslik finantsabi ELi kandidaatriikidele ja ELi naaberriikidele COVID-19 pandeemia kontekstis.

Kuigi 7.–9. aprillil 2020 toimunud mitteametlikul ministrite videokonverentsil, kus arutati TERA ettepanekut, [21] ei edastatud seda videokonverentsi veebis ja salvestis ei ole avalikult kättesaadav. Ombudsmani uurimisrühm ei leidnud nõukogu istungite ajakavast mingeid andmeid ministrite mitteametlike videokonverentside kohta, kus oleks olnud võimalik arutada kahte eespool nimetatud seadusandlikku ettepanekut.

26. Ombudsman peab kahetsusväärseks väga piiratud teavet ministrite mitteametlike kohtumiste kohta 2020. aasta märtsist juunini. Ta märgib, et nende mitteametlike ministrite kohtumiste laadi arvestades ei olnud nõukogu esialgne tava kooskõlas aluslepingus sätestatud nõudega, et nõukogu peaks seadusandlike aktide eelnõude arutamisel ja hääletamisel kohtuma avalikult. Ombudsman rõhutas juba 2020. aasta aprillis Euroopa Ülemkogu eesistujale saadetud kirjas, et oluline on säilitada ELi institutsioonide kõrged läbipaistvusstandardid – mitte kriisist hoolimata, vaid just kriisi tõttu. [22]

27. Ombudsman mõistab siiski, et olukord muutus 3. juulil 2020, kui nõukogu kiitis heaks dokumendi „Põhimeeste mitteametlike videokonverentside kokkukutsumise, ettevalmistamise ja korraldamise kord COVID-19 kriisi ajal“. [23] Kuigi dokumendis korraldatakse, et mitteametlikel kohtumistel ei saa nõukogu õigusakte vastu võtta ja et selliste kohtumiste suhtes ei kohaldata ametlikult nõukogu kodukorda, otsustas ta, et „ministrite mitteametlike videokonverentside kokkukutsumisel, ettevalmistamisel ja korraldamisel tuleks võimalikult suures ulatuses järgida nõukogu kodukorda“. [24]

28. Kooskõlas selle kohustusega märgitakse dokumendis, et ministrite mitteametlike kohtumiste päevakorrad tuleks teha üldsusele kättesaadavaks. [25] Peale selle peaks nõukogu



peasekretariaat veebis edastama ministrite mitteametlikke kohtumisi, kui peetakse arutelusid seadusandlike aktide või muude küsimuste üle, kus arutelud peaksid toimuma avalikult nõukogu kodukorra artikli 8 tähenduses. [26] Peale selle tuleks osalejate nimekiri, [27] salvestised (kui need on olemas) ja nendega seotud dokumendid avaldada spetsiaalsel veebisaidil.

29. Ombudsmani uurimisrühm vaatas läbi dokumendid, mis olid avalikult kättesaadavad kõigil ministrite mitteametlikel kohtumistel 2020. aasta oktoobrist detsembrini. Ta leidis, et kuigi enamiku nende koosolekute kohta avaldatakse nõutavad dokumendid, ei ole mõne mitteametliku ministrite videokonverentsi päevakorrad kättesaadavad. [28] See tähendab, et ombudsman ei saanud alati hinnata, kas neid koosolekuid oleks tulnud veebis üle kanda kooskõlas nõukogu kodukorra artiklitega 7 ja 8.

30. Ombudsman väljendab heameelt selle üle, et 2020. aasta juulis muutis nõukogu ministrite mitteametlike kohtumiste korraldamist, et tagada nende suhtes samad või vähemalt võrreldavad läbipaistvusstandardid, mida kohaldatakse nõukogu ametlike kohtumiste suhtes. Ombudsman usub, et nõukogu järgib enda jaoks kehtestatud standardeid, [29] ja avaldab ministrite kaugkohtumistel nõutava dokumentatsiooni seni, kuni need kohtumised jäävad pandeemia tõttu kehtima. Samuti teeb ta ettepaneku, et nõukogu avalikustaks asjakohased dokumendid, sealhulgas nõukogu istungite ajakava, kõigi COVID-19 kriisi alguses 2020. aasta märtsist juunini toimunud ministrite mitteametlike kohtumiste kohta.

2.2 Nõukogu ettevalmistavate organite kaugkoosolekute läbipaistvus

31. Kuigi COREPERi koosolekud jätkusid kogu kriisi vältel, lõpetasid nõukogu töörühmad kohapealsete kohtumiste pidamise, välja arvatud erandlikel asjaoludel. Kohtumisel ombudsmani uurimisrühmaga selgitasid nõukogu esindajad, et COVID-19 töökorraldus on töörühmades erinev. Harvadel juhtudel toimuvad isiklikud kohtumised. Samuti toimuvad mitteametlikud video- ja telekonverentsid.

32. Ombudsman hindas, mil määral on töörühmad COVID-19 pandeemiast tingitud eritingimusi silmas pidades kõrvale kaldunud arutelude salvestamise tavast. Selleks vaatas ombudsman läbi viie nõukogu toimikuga seotud dokumendid ja mitme töörühma töö.

Töörühmade mitteametlike videokonverentside ja telekonverentside päevakorrad

33. Töörühmad avaldavad tavaliselt päevakorra enne kohapealseid koosolekuid ühise teabedokumendi (teatis) vormis, millele pääseb ligi nõukogu koosolekute ajakava kaudu ja mis on kantud nõukogu avalikku dokumentide registrisse.

34. Nõukogu esindajad selgitasid, et COVID-19 kriisi alguses tehti töörühmadele ülesandeks mitte väljastada mitteametlike video- või telekonverentside päevakorda terrorismivastase võitluse dokumentide kujul. Selle asemel, kui päevakorrast teavitati mitteametlikku video- või telekonverentsi, jagati see otse töörühma liikmetele e-posti teel või WK (töö)dokumendina.



35. WK dokumendid ei ole nende koostamise ajal automaatselt kantud nõukogu avalikku registrisse. Selle asemel avaldab nõukogu peasekretariaat iga paari kuu järel ja iga töörühma kohta avalikus registris ST (standard) dokumendi, mis sisaldab loetelu WK dokumentidest, mille peasekretariaat on asjakohase ajavahemiku jooksul konkreetsele töörühmale välja andnud. WK dokumentidel ei ole seega eraldi kannet avalikus dokumentide registris ja need tehakse kättesaadavaks ainult teatava viivitusega. Ombudsman on seda tava juba kritiseerinud oma eelmises strateegilises uurimises nõukogu õigusloomeprotsessi läbipaistvuse kohta [30] ja teinud ettepaneku, et nõukogu loetleks oma avalikus registris igat liiki dokumendid nende väljaandmise ajal, olenemata nende määramisest ja sellest, kas dokumendile (või selle osadele) on võimalik juurde pääseda või mitte.

36. Päevakorra registreerimine WK dokumentidena COVID-19 kriisi alguses tähendas seda, et need päevakorrad ei tehtud avalikult kättesaadavaks enne töörühma mitteametlikke video- või telekonverentse.

37. Alles siis, kui sai selgeks, et kriisilukord jätkub, paluti töörühmadel registreerida mitteametlike videokonverentside päevakorrad terrorismivastase võitluse dokumentidena. Ombudsman tervitab seda olulist muudatust, kuna see võimaldab üldsusel eelnevalt teada saada, milliseid teemasid ja toimikuid töörühmad kaugkoosolekutel arutavad.

Töörühmade mitteametlikel videokonverentsidel ja telekonverentsidel toimunud arutelude protokollid

38. Ombudsman mõistab, et töörühmades on erinevad tavad selle kohta, milliseid dokumente esitada ja millist teavet neisse lisada. Töörühmad koostavad eri liiki dokumente ettevalmistavates organites peetavate läbirääkimiste edenemise ja tulemuste registreerimiseks.

39. Ombudsman rõhutas juba oma eelmises strateegilises uurimises nõukogu õigusloomeprotsessi läbipaistvuse kohta [31], et kuna nõukogu ettevalmistavad organid ei kohtu avalikult, saavad kodanikud kasutada oma demokraatlikku õigust jälgida oma arutelusid ainult siis, kui neil on juurdepääs nende dokumentidele. Kuigi dokumentide koostamisel võib olla vaja teatavat paindlikkust, et võtta arvesse ettevalmistavate organite eri liike ja arutlusel olevate teemade mitmekesisust, tuleks erinevaid redaktsioonitavasid põhjendada üksnes toimiku laadi ja ettevalmistavate arutelude eripäradega. Oma eelmises uurimises leidis ta siiski, et tavad on erinevad, mis ei olnud seotud üksnes konkreetsete toimikute laadiga, vaid tulenes ka nõukogu peasekretariaadi eri osakondade erinevatest haldustavadest. Eelmist uurimist lõpetades tegi ombudsman seetõttu nõukogule ettepaneku võtta vastu suunised ettevalmistavates organites seadusandlike menetluste käigus koostatavate dokumentide liikide ning neisse lisatava teabe kohta.

40. COVID -19 kontekstis pidid paljud töörühmad kohandama oma tegevust. Ombudsman hindas oma kohandatud tavasid, tuginedes mitmele näitele, sealhulgas lennunduse töörühmale, audiovisuaalvaldkonna töörühmale ja finantsnõunike töörühmale.



Lennunduse tööühm

Tavaolukorras kohtub lennunduse tööühm isiklikult ja liikmesriikide esindajad esitavad suuliselt oma seisukohad arutlusel olevate dokumentide kohta. Tavaliselt puuduvad koosolekute protokollid.

COVID-19 kriisi ajal saadavad liikmesriigid oma seisukohad ka kirjalikult ja need on koondatud WK dokumentidesse. Nõukogu märkis, et need kirjalikud märkused on esitatud tema avalikus registris. Kuna aga need on registreeritud WK dokumentidena, ei ole neil registris eraldi kannet ja need tehakse kättesaadavaks vaid teatava hilinemisega (vt eespool punkt 35).

Nõukogu märkis, et kirjalike märkuste tava ei ole uus ja see oli olemas enne COVID-19 pandeemiat. Siiski on seda kriisi ajal laialdasemalt kasutatud, sest tööühma mitteametlikke videokonverentse peetakse tülivateks ja raskesti organiseeritavateks, mille tehnilised probleemid takistavad edasiminekut. Nõukogu märkis, et kirjalike märkuste laialdasem kasutamine on suurendanud tööühma väljastatud dokumentide arvu.

Lisaks selgitas nõukogu, et puudub standardne ametlik menetlus, mille alusel liikmesriigid saaksid esitada kirjalikke märkusi. Esildised võivad olla erinevas vormingus, sealhulgas e-kirjade või tabelitega dokumentide, märkustega dokumentide või kommentaaride loendi saatmine. Neid erinevusi ja märkuste kogumise erinevaid etappe silmas pidades on raske ette kujutada, kuidas tööühma liikmetelt võiks nõuda märkuste esitamist teatavas vormis. Märgiti, et kirjalikes märkustes vormistatakse seisukoht, mis võib kaasa tuua vähem paindlikkust läbirääkimistel.

Audiovisuaalne tööühm

Tavaolukorras, kui audiovisuaalne tööühm vaatab toimiku läbi, annab ta kõigepealt välja koos eesistujariigiga koostatud teksti, mis on määratud ST-dokumendiks. Mõnel juhul palub komisjon liikmesriikidelt kirjalikke märkusi. Üldjuhul toimub siiski kohapealne kohtumine, mille käigus väljendatakse liikmesriikide seisukohti suuliselt. Tööühma koosolekute protokollid puuduvad.

COVID-19 kriisi kontekstis kohandas tööühm oma toimimist, minnes üle liikmesriikidega peetavatele kirjalikele konsultatsioonidele. Kohapealseid koosolekuid enam ei toimu. Kirjalikud konsultatsioonid registreeritakse WK dokumentidena.

Finantsnõunike tööühm

Finantsnõunike tööühm jätkas COVID-19 kriisi ajal kohapealseid kohtumisi. Seetõttu ei muutunud töökorraldus peaaegu üldse. Puuduvad andmed kohapealsete kohtumiste kohta, mis ei ole konkreetselt seotud COVID-19 olukorraga.

Tööühm vastutas muu hulgas ettevalmistavate arutelude eest nõukogu 19. mai 2020. aasta määruse (EL) 2020/672 (millega luuakse TERA) ja nõukogu 25. mai 2020. aasta otsuse (EL) 2020/701 (makromajandusliku finantsabi andmise kohta laienemisprotsessis ja naabruses



asuvatele partneritele COVID-19 pandeemia kontekstis) üle.

Nõukogu selgitas, et nõukogu otsuse 2020/701 vastuvõtmist peeti COVID-19 kriisi kontekstis kiireloomuliseks. Selle üle peeti Euroopa Parlamendiga mitteametlikult läbirääkimisi väga kiiresti, et piirata muudatusettepanekutele kuluvat aega. Seetõttu olid läbirääkimised parlamendiga veelgi mitteametlikumad kui standardsetel kolmepoolsetel läbirääkimistel. Need mitteametlikud läbirääkimised hõlmasid telefonikõnesid, et tagada, et seadusandjad on sisu osas üksmeelel, tagamaks, et seadusandlikku menetlust ei lükata edasi. Mitteametlikust teabevahetusest parlamendi esindajatega ei ole andmeid.

41. Ombudsman mõistab kontrollitud nõukogu toimikute põhjal, et töörühmad, kes COVID-19 kriisi ajal enam isiklikult ei kohtu, on jätkanud tööd töörühma liikmetega peetud kirjalike konsultatsioonide kaudu, mida võidakse kombineerida mitteametlike videokonverentsidega.

42. Asjaolu, et liikmesriikide delegatsioonid esitavad oma kirjalikud seisukohad, näib olevat suurendanud töörühma arutelude kohta kättesaadavaid dokumente, vähemalt nende töörühmade puhul, kes tavaliselt oma isiklike koosolekute protokolle ei koosta. Ombudsman tunneb heameelt läbirääkimistega seotud dokumentide suurema kättesaadavuse üle ja julgustab nõukogu säilitama tava esitada enne või pärast töörühma koosolekuid kirjalikke märkusi ka väljaspool COVID-19 konteksti.

43. Ombudsman märgib siiski, et kirjalikud konsultatsioonid registreeritakse süstemaatiliselt WK dokumentidena. See tähendab, et nagu eespool punktis 35 märgitud, ei ole nendel dokumentidel eraldi kannet nõukogu avalikus dokumentide registris. Avalikkus saab nende olemasolust teada alles siis, kui need on koostatud ST-dokumendis, mis avaldatakse iga paari kuu tagant. Ombudsman on mures WK dokumentide laialdasema kasutamise pärast, kuna see vähendab töörühmade arutelude läbipaistvust. Seetõttu kordab ta oma varasema uurimise soovitus, et nõukogu peaks kandma oma avalikku registrisse nende väljastamise ajal igat liiki dokumendid, olenemata nende määramisest ja sellest, kas dokumendile (või selle osadele) on võimalik juurde pääseda või mitte.

44. Ombudsmani ja nõukogu vahelises suhtluses sai samuti selgeks, et nõukogu peasekretariaat andis COVID-19 kriisi ajal töörühmadele juhiseid, näiteks selle kohta, kuidas koostada päevakorrad või viia läbi ja dokumenteerida kirjalikke konsultatsioone. Eelkõige märkisid nõukogu esindajad, et peasekretariaadi töötajate abistamiseks nõukogu otsuse 2020/430 rakendamisel ning nõukogu ja nõukogu ettevalmistavate organite töö korraldamiseks anti sisesuuniseid kui haldusjuhtimise vahendit. Ombudsman märgib, et neid suuniseid ei ole avalikult kättesaadavaks tehtud. See on kahetsusväärne, sest see aitaks selgelt kaasa üldsuse paremale arusaamisele sellest, kuidas nõukogu ja selle ettevalmistavad organid töötavad COVID-19 kriisi erandlikes, kuid jätkuvates tingimustes. Ombudsman teeb sellekohase ettepaneku.

Järeldus



Uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle juhtumi järgmise järeldusega:

COVID-19 kriisi esimese nelja kuu jooksul ei järginud ministrite kaugkohtumised samu läbipaistvusstandardeid kui nõukogu kohapealsed kohtumised. Sellest ajast alates vastavad nõukogu ministrite kohtumised COVID-19 kriisi ajal *de facto* kohaldatavatele läbipaistvusstandarditele ja kohustustele, edastades veebis teatavaid mitteametlikke ministrite kohtumisi ja avaldades nende kohtumistega seotud asjakohased dokumendid.

Nõukogu oleks pidanud avaldama dokumendi „*Erimeetmed otsuse tegemise jätkamise kohta nõukogus*“ ajal, mil võeti vastu otsus teha erand nõukogu kodukorrast (nõukogu otsus 2020/430). Kuna aga nõukogu on dokumendi vahepeal avaldanud, ei näe ombudsman praeguses etapis ametliku soovitusel esitamise kasulikkust.

Parandusettepanekud

1. Nõukogu peaks avalikustama asjakohased dokumendid, sealhulgas protokollid 2020. aasta märtsist juunini toimunud ministrite mitteametlike kohtumiste kohta.
2. Nõukogu peaks säilitama kirjalike märkuste laialdasema kasutamise enne või pärast töörühma koosolekuid ka väljaspool COVID-19 konteksti, kuna see on toonud kaasa töörühmade arutelude parema dokumenteerimise.
3. Nõukogu peaks loetlema oma avalikus registris igat liiki dokumendid nende väljaandmise ajal, olenemata nende määramisest ja sellest, kas dokumendile (või selle osadele) on võimalik juurde pääseda või mitte.
4. Nõukogu peaks avalikustama oma peasekretariaadi antud sisesuunised nõukogu ja selle ettevalmistavate organite töö korraldamise kohta COVID-19 kriisi ajal.

Emily O'Reilly Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 24.3.2021

[1] Nõukogu ettevalmistavate organite loetelu, mida ajakohastati 2021. aastal, on kättesaadav järgmisel aadressil: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Linki]

[2] Nõukogu 23. märtsi 2020. aasta otsus (EL) 2020/430 ajutise erandi kohta nõukogu kodukorrast seoses reisimisraskustega, mida põhjustab COVID-19 pandeemia liidus,



kättesaadav aadressil:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Linki]

[3] Nõukogu kodukorra artikli 12 lõikes 1 on asjakohases osas sätestatud: „*Nõukogu otsused kiireloomuliste küsimuste kohta võib vastu võtta kirjaliku hääletuse teel, kui nõukogu või COREPER otsustab ühehäälselt seda menetlust kasutada. Erijuhtudel võib president teha ka ettepaneku selle menetluse kasutamiseks; sellisel juhul võib kasutada kirjalikke hääletusi, kui kõik nõukogu liikmed on selle menetlusega nõus.*“

[4] Nõukogu 12. märtsi 2021. aasta otsus (EL) 2021/454, millega pikendatakse veel kord otsusega (EL) 2020/430 kehtestatud ajutist erandit nõukogu kodukorrast seoses reisimisraskustega, mida põhjustab COVID-19 pandeemia liidus, kättesaadav aadressil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Linki].

[5] Euroopa Liidu lepingu artikkel 1 ja artikli 10 lõige 3.

[6] Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõige 2.

[7] Uurimise algatamise kiri on kättesaadav siin:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Linki]

[8] Nõukogu töörühmad koondavad 27 liikmesriigi ametiasutusi esindavaid riigiteenistujaid ja tegelevad konkreetsete teemadega. Nende eesistujaks on selle riigi delegaat, kes on rotatsiooni korras kuuekuuline nõukogu eesistujariik. Lisateave nõukogu ettevalmistavate organite kohta: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Linki].

[9] Aruanne Euroopa Ombudsmani uurimisrühma ja nõukogu inspeksioonikohtumise kohta on kättesaadav järgmisel aadressil: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Linki]

[10] Nõukogu kodukorra artikli 11 lõige 4.

[11] Nõukogu kodukorra artikli 12 lõige 1

[12] Nõukogu 23. märtsi 2020. aasta otsus (EL) 2020/430 ajutise erandi kohta nõukogu kodukorrast seoses reisimisraskustega, mida põhjustab COVID-19 pandeemia liidus, kättesaadav aadressil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Linki]

[13] Nõukogu kodukorra artikli 12 lõikes 1 on asjakohases osas sätestatud: „*Nõukogu otsused kiireloomuliste küsimuste kohta võib vastu võtta kirjaliku hääletuse teel, kui nõukogu või COREPER otsustab ühehäälselt seda menetlust kasutada. Erijuhtudel võib president teha ka ettepaneku selle menetluse kasutamiseks; sellisel juhul võib kasutada kirjalikke hääletusi, kui kõik nõukogu liikmed on selle menetlusega nõus.*“

[14] Saadaval siin: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf>



[Linki]

[15] märkega „LIMITE“ tähistatud dokumentide saajad peaksid tagama, et need dokumendid jäävad nõukogu siseseks. Nõukogu ei tee selliseid dokumente oma veebisaidil vahetult kättesaadavaks.

[16] Määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Linki]

[17] Euroopa Liidu lepingu artikkel 1 ja artikli 10 lõige 3.

[18] Määrus nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Linki]

[19] Määruse 1049/2001 artikli 12 lõige 1.

[20] Määruse 1049/2001 artikkel 4.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Linki]

[22] Euroopa Ombudsmani 20. aprilli 2020. aasta kiri Euroopa Ülemkogu eesistujale ELi COVID-19 kriisile reageerimise läbipaistvuse kohta, kättesaadav aadressil

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Linki]

[23] Saadaval siin: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Linki]

[24] Lehekülg 2.

[25] Punkt 6.

[26] Punkt 7.

[27] Punkt 8.

[28] Järgmiste kaugkoosolekute päevakord puudub: Majandus- ja rahandusministrite videokonverents 6. oktoobril 2020; Tööhõive- ja sotsiaalministrite videokonverents 13. oktoobril 2020; Tervishoiuministrite videokonverents 30. oktoobril 2020; Kaubandusministrite videokonverents 9. novembril 2020; Välisministrite mitteametlik videokonverents 19. novembril 2020; Kaitseministrite videokonverents 20. novembril 2020; Arenguministrite videokonverents 23. novembril 2020; Energeetikaministrite mitteametlik videokonverents, 14. detsember 2020.

[29] Kooskõlas nõukogu kodukorra artiklitega 7 ja 8.



[30] omaalgatuslik uurimine OI/2/2017/TE seadusandlike otsuste tegemise läbipaistvuse kohta Euroopa Liidu Nõukogus. Kõik uurimisega seotud dokumendid on kättesaadavad siin: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Linki]

[31] OI/2/2017/TE.