Euroopa Ombudsman

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

Otsus Euroopa Komisjoni keeldumise kohta anda üldsusele juurdepääs Gambiaga sõlmitud mitteametlikule kokkuleppele, mis käsitles rändajate tagasisaatmist (juhtum 1271/2022/MIG)

Otsus
Juhtum 1271/2022/MIG - **Alguskuupäev: {0}** 15/07/2022 - **Otsuse kuupäev: {0}** 01/09/2022 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Komisjon (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

Juhtum käsitles taotlust üldsuse juurdepääsuks dokumentidele, mis on seotud ebaseaduslike rändajate tagasisaatmise ja tagasivõtmise mitteametliku kokkuleppega, mille EL on sõlminud Gambiaga. Komisjon keeldus juurdepääsu andmast, väites, et avalikustamine võib kahjustada rahvusvahelisi suhteid.

Ombudsmani uurimisrühm kontrollis vaidlusalust dokumenti ja paralleelse uurimise raames viit sarnast lepingut teiste ELi-väliste riikidega ning seonduvaid dokumente. Selle kontrollimise alusel ja arvestades ELi institutsioonide ulatuslikku kaalutlusruumi juhul, kui nende hinnangul on ohus avalik huvi seoses rahvusvaheliste suhetega, leidis ombudsman, et komisjoni otsus juurdepääsu andmisest keelduda ei olnud ilmselgelt vale. Et ohustatud avalikku huvi ei saa asendada muu avalik huvi, mida peetakse olulisemaks, lõpetas ombudsman juhtumi haldusomavoli tuvastamata. Ta märkis siiski, et tuleb igati kinnitada üldsusele, et rändajate põhiõigusi kaitstakse piisavalt ja selles protsessis on kehtestatud piisavad kaitsemeetmed.

Kaebuse taust

1. EL ja selle liikmesriigid on kehtestanud ühiseeskirjad [1] ebaseaduslike rändajate päritoluriiki tagasisaatmise haldamiseks. Sellega seoses teeb EL tagasivõtulepingute kaudu koostööd ebaseaduslike rändajate päritoluriikidega. Need on õiguslikult siduvad lepingud, milles sätestatakse mõlema poole kohustused ja menetlused seoses nende rändajate tagasivõtmisega, kellel ei ole õigust ELis viibida.

2. Kuna mõned kolmandad riigid näisid olevat vastumeelsed ametliku tagasivõtulepingu sõlmimisele, alustas EL 2016. aastal kolmandate riikidega läbirääkimisi mitteametlike mittesiduvate tagasisaatmis- ja tagasivõtukokkulepete üle. Sellest ajast alates on EL sõlminud kuus sellist kokkulepet. [2]

3. 2021. aasta märtsis esitas kaebuse esitaja Euroopa Komisjonile taotluse [3] üldsuse juurdepääsuks Gambiaga sõlmitud ELi mitteametlikule tagasivõtulepingule.

4. Komisjon keeldus võimaldamast juurdepääsu taotletud dokumendile, tuginedes vajadusele kaitsta avalikke huve seoses rahvusvaheliste suhetega [4] . Komisjon väitis, et avalikustamine kahjustaks ELi ja selle liikmesriikide vahelisi suhteid Gambiaga ning ohustaks võimalikke tulevasi läbirääkimisi sarnaste lepingute üle teiste kolmandate riikidega.

5. 2021. aasta aprillis palus kaebuse esitaja komisjonil vaadata läbi oma otsus keelduda juurdepääsu andmisest (esitades „kinnitava taotluse“) ja avalikustada vähemalt osa kokkuleppest.

6. 2021. aasta septembris kinnitas komisjon oma otsust keelduda juurdepääsu andmisest.

7. Rahulolematu, pöördus kaebuse esitaja 2022. aasta juulis ombudsmani poole.

Uurimine

8. Ombudsman algatas uurimise seoses komisjoni otsusega keelduda üldsuse juurdepääsu andmisest rändajate tagasisaatmist ja tagasivõtmist käsitlevale mitteametlikule kokkuleppele ELi ja Gambia vahel.

9. Uurimise käigus kontrollis ombudsmani uurimisrühm vaidlusalust korda. Ombudsman andis komisjonile ka võimaluse esitada täiendavaid seisukohti, kuid ei saanud ühtegi vastust.

10. Euroopa Liidu Nõukogu käsitleva paralleelse uurimise [5] käigus vaatas ombudsmani uurimisrühm läbi ka kõik mitteametlikud tagasivõtulepingud, mille EL on sõlminud alates 2016. aastast, ning mitu dokumenti, mis on seotud läbirääkimistega, milleni jõuti.

Esitatud argumendid

11. Sisuliselt väitis **kaebuse esitaja** , et kokkuleppe konteksti ja asjaolude ning selle osaliste käitumise tõttu tuleb eeldada, et kokkulepe on mõeldud õiguslikult siduvaks. Seega tuleks see avaldada Euroopa Liidu Teatajas.

12. Kaebuse esitaja väitis ka, et siin ei saa kohaldada avalike huvide kaitse erandit seoses rahvusvaheliste suhetega. Ta märkis, et komisjon väidab, et vaidlusalune kokkulepe on pelgalt menetluslikku laadi. Tema arvates saab viidatud erandi kasutamist siiski õigustada üksnes

materiaalõiguslik kokkulepe.

13. Lisaks oli kaebuse esitaja arvamusel, et avalikke huve seoses rahvusvaheliste suhetega oleks tulnud kaaluda rändajate põhiõiguste piisava kaitse vajadusega, ning väljendas muret selliste kaitsemeetmete võimaliku puudumise pärast. Kaebuse esitaja lisas, et kokkuleppe avalikustamine tugevdaks ELi võetud meetmete õiguspärasust.

14. Komisjon märkis, et kõnealune kokkulepe sõlmiti Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 17 lõike 1 alusel ning selle eesmärk ei ole luua õiguslikke kohustusi. Selle asemel *„kehtestati struktureeritud ja prognoositav koostöömehhanism (...) oma kodanike tagasisaatmiseks. See sisaldab praktilist teavet tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluse kohta, näiteks ELis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tuvastamiseks kohaldatavate sammude ja tähtaegade kirjeldust, reisidokumentide väljastamist ja tagasisaatmisoperatsioonide korralduslikke aspekte."*

15. Komisjon väitis, et Gambia koostöö oli vabatahtlik ja poliitiliselt väga tundlik ning et kokkuleppe mittesiduva iseloomu tõttu sõltub selle rakendamine Gambia ametiasutuste valmisolekust järgida kokkulepitud tavasid.

16. Komisjon jõudis järeldusele, et avalikustamine võib tõsiselt ja kahjulikult kaotada usalduse Gambiaga tagasivõtmise valdkonnas ja kaugemalgi. Komisjon lisas, et see risk on reaalne. Näiteks oli teine riik varem keeldunud sarnast korda lõpule viimast ja seda rakendamast pärast seda, kui üldsus oli käimasolevatest läbirääkimistest teada saanud.

17. Lõpetuseks väitis komisjon, et avalikustamine võib kahjustada ELi läbirääkimispositsiooni seoses muude tagasivõtukokkulepetega.

Ombudsmani hinnang

18. ELi institutsioonidel on ulatuslik kaalutlusõigus selle üle otsustamisel, kas dokumendi avalikustamine kahjustaks avalikku huvi, mis on kaitstud üldsuse juurdepääsu käsitlevate ELi õigusaktide (määrus 1049/2001) artikli 4 lõike 1 punktiga a, näiteks rahvusvaheliste suhete kaitset [6] .

19. Ombudsmani uurimise eesmärk oli teha kindlaks, kas komisjoni hinnangus, millele ta tugines oma otsuses keelduda vaidlusalusele tagasivõtukorrale juurdepääsu andmisest, on tehtud ilmne viga.

20. Selleks tutvus ombudsmani uurimisrühm dokumendiga. Paralleelse uurimise [7] tõttu võiks uurimisrühm võrrelda kõnealuse kokkuleppe sisu muude mitteametlike tagasivõtulepingute sisuga, mille EL on sõlminud. Nende kontrollide käigus saadud teabe põhjal leiab ombudsman, et ei olnud ilmselgelt vale, kui komisjon leidis, et avalikustamine võib kahjustada avalikke huve seoses rahvusvaheliste suhetega.

21. Täpsemalt kinnitas ombudsman pärast tagasivõtukorra sisu läbivaatamist näiteks seda, et EL kohaldas erinevate asjaomaste tagasisaatmisriikide suhtes diferentseeritud lähenemisviisi. Seetõttu leiab ombudsman, et komisjoni seisukoht on mõistlik, et avalikustamine kahjustaks ELi läbirääkimispositsiooni nii käimasolevatel kui ka tulevastel läbirääkimistel ning et see kahjustaks tagasisaatmisriikide koostöövalmidust.

22. Arvestades vaidlusaluses kokkuleppes sisalduva teabe tundlikku laadi, leiab ombudsman ka, et komisjon põhjendas kaebuse esitajale piisavalt oma otsust juurdepääsu andmisest keeldumise kohta.

23. Määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a alusel kaitstavaid avalikke huve ei saa asendada muu avaliku huviga, mida peetakse olulisemaks. See tähendab, et kui krediidiasutus või investeerimisühing leiab, et avalikustamine võib kahjustada mõnda neist huvidest, peab ta juurdepääsu andmisest keelduma. Seega, kuigi kaebuse esitaja väljendas olulist muret seoses rändajate põhiõigustega, ei saa arvesse võtta tema argumente avalikustamise ülekaaluka üldise huvi olemasolu kohta.

24. Sama kehtib ka vaidlusaluse dokumendi olemuse kohta. Ombudsman märgib siiski, et kokkulepe ei ole oma olemuselt siduv, mis nähtub selgelt selle sisust.

25. Kõike seda arvesse võttes leiab ombudsman, et komisjonil oli õigus keelduda üldsuse juurdepääsu andmisest. Võttes arvesse kaebuse esitaja tõstatatud probleeme (vt punkt 13), tuleks teha kõik endast oleneva, et veenda üldsust, et rändajate põhiõigused on piisavalt kaitstud ja et selles protsessis on kehtestatud piisavad kaitsemeetmed.

Järeldus

Uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle juhtumi järgmise järeldusega:

Euroopa Komisjoni haldusomavoli ei esinenud kõnealusele mitteametlikule tagasivõtulepingule juurdepääsu andmisest keeldumisel.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja komisjoni **.**

Emily O'Reilly Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 1.9.2022

[1] Detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (edaspidi

„tagasisaatmisdirektiiv“):
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1606153913679 [Linki].

[2] Afganistani, Bangladeshi, Etioopia, Gambia, Guinea ja Côte d'Ivoire'iga.

[3] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) kohaselt:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049 [Linki].

[4] Vastavalt määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktile a.

[5] Juhtum 815/2022/MIG, mis käsitleb Euroopa Liidu Nõukogu keeldumist anda üldsusele juurdepääs dokumentidele, mis käsitlevad kolmandate riikidega rändajate tagasisaatmise kohta sõlmitud mitteametlikke kokkuleppeid (tagasivõtulepingud):
https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/61589 [Linki].

[6] Vt näiteks Üldkohtu 11. juuli 2018. aasta otsus *kohtuasjas T-644/16: ClientEarth vs. komisjon*
:
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Linki].

[7] Vt joonealune märkus 5.