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 juhtumi OI/1/2014/PMC kohta - Ainult kaks Euroopa Liidu institutsiooni on vastu võtnud nõutavad rikkumisest teatamise eeskirjad

Otsus
Juhtum OI/1/2014/PMC - **Alguskuupäev: {0}** 24/07/2014 - **Otsuse kuupäev: {0}** 26/02/2015 - **Asjaomased asutused** Euroopa Parlament (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) | Euroopa Liidu Nõukogu (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) | Euroopa Komisjon | Euroopa Liidu Kohus | Euroopa Kontrollikoda | Euroopa Andmekaitseinspektor (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) | Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) | Euroopa Regioonide Komitee | Euroopa välisteenistus (Edasine uurimine ei ole põhjendatud) |

Alates 1. jaanuarist 2014 on Euroopa Liidu (EL) institutsioonid olnud kohustatud kehtestama rikkumisest teatamist käsitlevad sise-eeskirjad, mis hõlmavad rikkumisest teatajate kaitset, neile teabe andmist ja rikkumisest teatajate poolt oma kohtlemise peale esitatud kaebuste menetlemise korda. Selleks et olla veendunud, et ELi haldusaparaat teeb kõik endast oleneva, et julgustada raskest eksimusest või rikkumisest teada saavaid isikuid sellest teatama, alustas ombudsman Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Liidu Kohtu, Euroopa Kontrollikoja, Euroopa välisteenistuse, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee ja Euroopa Andmekaitseinspektori asjaomaste sammude omaalgatuslikku uurimist.

Ombudsmani pettumuseks on uurimistulemuste kohaselt seni vaid kaks institutsiooni neist üheksast nõutavad eeskirjad vastu võtnud. Institutsioonide vastustest ilmneb, et tuleb teha palju rohkem, et näidata üldsusele ja potentsiaalsetele rikkumisest teatajatele, et ELi institutsioonid toetavad rikkumisest teatamist ja julgustavad rikkumisest teatajaid üleastumisi avalikustama, et rikkumisest teatajaid kaitstakse nende tööandjaks oleva institutsiooni negatiivse tegevuse eest ja et nende antud teabe põhjal algatatakse nõuetekohane uurimine. Seetõttu lõpetab ombudsman juhtumi suunistega edasiste paranduste tegemiseks, julgustades institutsioone institutsioonidevahelisi arutelusid võimalikult ruttu lõpetama ja toetuma selle protsessi käigus ombudsmani enda rikkumisest teatamist käsitlevatele sise-eeskirjadele. Ombudsman avaldab ka komisjonile ja kontrollikojale tunnustust nende seniste edusammude eest selles vallas.

Uurimise taust

1. Alates 1. jaanuarist 2014 on ELi institutsioonid kohustatud [1] kehtestama rikkumisest teatamise sise-eeskirjad, mis hõlmavad rikkumisest teatajate kaitset, [2] neile teabe andmist ja rikkumisest teatajate esitatud kaebuste käsitlemise korda seoses viisiga, kuidas neid käsitleti tõsistest eeskirjade eiramistest teatamise tulemusena.

2. Ombudsman on seisukohal, et sellised eeskirjad peaksid võimaldama rikkumisest teatajatel täita oma sõnavõtukohustust, kui nad saavad teadlikuks tõsisest üleastumisest või väärteost, teenides seega avalikke huve, edendades usaldusväärsust, läbipaistvust, vastutust ning lõppkokkuvõttes legitiimsust ELi halduses ja selle suhtes. Võttes arvesse ka rikkumisest teatajate rolli korruptsiooni paljastamisel, [3] otsustas ta algatada omaalgatusliku uurimise, [4] tagamaks, et ELi institutsioonid jõustavad ELi personalieeskirjade uued sätted.

Uurimise ulatus

3. Ombudsman kirjutas Euroopa Parlamendile, Euroopa Komisjonile, Euroopa Liidu Nõukogule, Euroopa Liidu Kohtule, Euroopa Kontrollikojale, Euroopa välisteenistusele, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Andmekaitseinspektorile [5] , paludes neil teavitada teda meetmetest, mida nad on võtnud või kavatsevad võtta personalieeskirjade [6] uue artikli 22 punkti c rakendamiseks. Ta palus neil eelkõige anda talle i) teavet selle kohta, kas nad on juba vastu võtnud või kavatsevad vastu võtta personalieeskirjade artikli 22 punktis c nõutud *sise-eeskirjad* ; II) teave nimetatud sise-eeskirjade vastuvõtmise korra kohta (eelkõige selle kohta, kas töötajad ja/või üldsus olid oma seisukohad esitanud); III) nimetatud eeskirja koopia või selle esialgne kavand; ja iv) muu kasulik teave. Arvestades eelkõige seda, et avaliku sektori vahendite haldamine ei puuduta mitte ainult ELi institutsioonide töötajaid, vaid ka kolmandaid isikuid, nagu töövõtjad ja alltöövõtjad, kutsus ombudsman ELi institutsioone üles kaaluma, kuidas saaks väliseid rikkumisest teatajaid, kes jäävad institutsiooni sise-eeskirjade kohaldamisalast välja, julgustada teatama tõsistest rikkumistest ja kuidas neid saaks kõige paremini kaitsta, kui nad seda teevad.

ELi institutsioonide ja asutuste vastused

[7]

Sise-eeskirjade vastuvõtmise kohta

4. Euroopa Komisjon ja Euroopa Kontrollikoda teatasid, et nad on juba vastu võtnud rikkumisest teatamise eeskirjad kooskõlas personalieeskirjade artikli 22 punktiga c. Komisjon täpsustas, et kuigi ta kasutas oma 2012. aasta suunistes mõistet „suunised rikkumisest teatamise kohta“, [8] kuna see mõiste oli kättesaadavam, ei muuda see nende siduvat olemust.

Euroopa välisteenistus selgitas, et ta kohaldab komisjoni sisekontrollistandardeid, mis hõlmavad komisjoni suuniseid rikkumisest teatamise kohta, kuigi kaalub ka oma suuniste koostamist.

5. Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Liidu Kohus, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee teatasid ombudsmanile, et nad on ette valmistanud siseotsuste eelnõud. Euroopa Andmekaitseinspektor selgitas, et ta on vastu võtnud uue käitumisjuhendi ja võtnud mõned meetmed personalieeskirjade artikli 22 punkti c järgimiseks. Euroopa Parlament otsustas oma vastuse edasi lükata, kuni on lõppenud selleteemaline arutelu institutsioonidevahelises personalieeskirjadega seotud küsimuste ettevalmistuskomitees [9] .

Sise-eeskirjade vastuvõtmise menetluse kohta

6. Komisjon teatas ombudsmanile, et ta on konsulteerinud kahe välise organisatsiooniga, kellel on ekspertteadmised, ning on pidanud arutelusid ka töötajate esindajatega. Enne sise-eeskirjade vastuvõtmist konsulteeris kontrollikoda personalikomiteega ning nõukogu ja EMSK teatasid, et nad konsulteerivad oma personalikomiteedega. Nõukogu, Euroopa Kohus, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Euroopa Parlament vastasid, et seda küsimust arutatakse CPQSi raames.

Eeskirjade koopia esitamise kohta

7. Komisjon, kontrollikoda ja Euroopa andmekaitseinspektor esitasid ombudsmanile asjaomaste dokumentide koopiad. Regioonide Komitee, nõukogu, Euroopa Kohus ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teatasid ombudsmanile, et kuigi nad olid otsuse eelnõud ette valmistanud, ei ole neil veel võimalik koopiaid edastada. Euroopa välisteenistus märkis, et ta on alustanud arutelu oma konkreetsete suuniste koostamise üle.

Sise-eeskirjade laiendamise kohta välistele rikkumisest teatajatele

8. Kontrollikoda märkis, et hiljuti vastu võetud eeskirjade üldsätteid kohaldatakse hankemenetlustes osalevate ettevõtjate ning töövõtjate ja nende töötajate suhtes. [10] Komisjon täheldas, et asutusevälistel rikkumisest teatajatel on juba olemas turvaline viis esitada aruandeid, sealhulgas anonüümselt, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja selle pettustest teatamise süsteemi kaudu. Ta lisas, et väline rikkumisest teatajate kaitse on suures osas riiklike eeskirjade küsimus. Nõukogu ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee olid seisukohal, et seda aspekti tasub institutsioonidevahelisel tasandil edasi arendada.

Ombudsmani hinnang

9. Ombudsman on pettunud, et ainult kaks üheksast institutsioonist ja organist, kellega

ühendust võeti, on seni vastu võtnud personalieeskirjade artikli 22 punktis c nõutud sise-eeskirjad, st komisjon ja kontrollikoda.

10. Ombudsman märgib, et alates 1. jaanuarist 2014 kohustab personalieeskirjade artikli 22 punkt c institutsioone ja asutusi võtma vastu rikkumisest teatamise sise-eeskirjad. Kuigi selles sättes ei ole tähtaega kehtestatud, on ilmne, et asjaomased õigusnormid tuleb vastu võtta võimalikult kiiresti. Rakendades täielikult personalieeskirjade artikli 22 punkti c, saavad ELi institutsioonid saata selge signaali, et nad tervitavad rikkumisest teatamist ja julgustavad rikkumisest teatajaid edasi liikuma, et rikkumisest teatajaid kaitstakse selle institutsiooni negatiivsete meetmete eest, kelle heaks nad töötavad, ning et nende teavitamine viib nõuetekohase uurimiseni ja neid teavitatakse tulemustest. Seetõttu on oluline, et institutsioonid ja asutused, kes ei ole veel personalieeskirjade artikli 22 punktis c nõutud eeskirju vastu võtnud, järgiksid võimalikult kiiresti komisjoni ja kontrollikoja eeskuju.

11. Ombudsman märgib siiski, et pärast uurimise algatamist on asjaomased institutsioonid ja asutused intensiivistanud oma arutelusid selles küsimuses institutsioonidevahelisel tasandil CPQSi koosolekutel. Kuna ombudsman on esindatud ka CPQSis, teeb ta aktiivselt koostööd teiste institutsioonidega, et aidata neil teha edusamme asjakohaste eeskirjade ettevalmistamisel.

12. Ombudsman on püüdnud selles juhtumis eeskuju näidata. Paralleelselt uurimise algatamisega koostas ombudsman oma büroole rikkumisest teatamise sise-eeskirjad, kasutades mudelina komisjoni suuniseid rikkumisest teatamise kohta. Eeskirjade eelnõu edastati kõigile ombudsmani töötajatele personalikomitee kaudu ja ombudsmani andmekaitseametnik vaatas selle läbi. Seejärel avaldas ombudsman eeskirjade eelnõu, kutsudes huvitatud isikuid üles tagasisidet andma. Pärast kaheksa huvitatud kolmanda isiku esitatud märkuste läbivaatamist viimistles ombudsman oma rikkumisest teatamise sise-eeskirjad, mis on nüüd kättesaadavad tema veebisaidil. [11] Ta usub, et need on kasulikud teistele institutsioonidele ja asutustele. Kuigi ombudsman hindab, et üks eeskirjade kogum ei pruugi vastata iga ELi institutsiooni ja organi vajadustele, püüab tema büroo CPQSi kaudu suurendada teadlikkust oma hiljuti vastu võetud rikkumisest teatamise eeskirjadest ning läbipaistvast ja kaasavast viisist, kuidas need koostati.

13. Eespool toodut silmas pidades ja kuigi senised edusammud on olnud pettumust valmistavad, järeldab ombudsman, et nüüd on ilmne, et kõik asjaomased institutsioonid ja asutused on praegu selgelt teadlikud oma kohustusest võtta vastu rikkumisest teatamist käsitlevad sise-eeskirjad ning on hakanud astuma samme selle kohustuse täitmiseks. Lõpetuseks tuletab ombudsman meelde, et ELi institutsioonid, organid, ametid ja asutused peaksid püüdma kaitsta ka väliste rikkumisest teatajate õigusi ja huve nende õigus- ja tegevussuutlikkuse piires [12] . Sellega seoses julgustab ombudsmani kontrollikoja kinnitus, et tema sise-eeskirju rikkumisest teatamise kohta kohaldatakse väliste informaatorite suhtes. Samamoodi toetasid mitmed institutsioonid selgesõnaliselt ombudsmani ettepanekut laiendada asutusesisestele rikkumisest teatajatele antud õigusi võimalikult suures ulatuses ka välistele rikkumisest teatajatele, lubades kaitsta nende identiteeti ja anda neile samad teabetagatised.

Järeldus

Eespool toodut arvesse võttes lõpetab ombudsman uurimise järgmiste suunistega edasiseks täiustamiseks:

Ombudsman julgustab ELi institutsioone, kes on esindatud personalieeskirjadega seotud küsimuste ettevalmistuskomitees, viima võimalikult kiiresti lõpule arutelud, mille eesmärk on rakendada personalieeskirjade artikli 22 punkti c, ning võtma selles protsessis eeskujuks ombudsmani sise-eeskirjad rikkumisest teatamise kohta.

Ombudsman tunnustab ka komisjoni ja kontrollikoda nende seni tehtud edusammude eest selles küsimuses.

Käesoleva uurimisega hõlmatud ELi institutsioone teavitatakse sellest otsusest.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 27.2.2015

[1] Personalieeskirjade artikli 22 punkti c alusel kättesaadav aadressil:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF [Linki]

[2] Personalieeskirjades on rikkumisest teataja määratletud kui ametnik, kes saab oma ametikohustuste täitmise käigus või sellega seoses teada asjaoludest, mille alusel võib eeldada võimalikku ebaseaduslikku tegevust, sealhulgas pettust ja korruptsiooni, mis kahjustab liidu huve, või ametikohustuste täitmisega seotud tegevust, mis võib kujutada endast liidu ametnike kohustuste tõsist rikkumist, ning kes teatab nendest asjaoludest oma institutsioonile ja/või OLAFile.

[3] Vt komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile – ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne, Brüssel, 3.2.2014, COM(2014) 38 final.

[4] Ombudsman korraldab uurimisi omal algatusel, kui ta leiab selleks põhjust. Lisaks võimaliku haldusomavoli uurimisele on need uurimised mõeldud konkreetsele institutsioonile abiks ja heade haldustavade edendamiseks.

[5] Need ELi institutsioonid ja organid on koos ombudsmaniga esindatud haldusjuhtide kolleegiumis, mis on institutsioonidevaheline organ, mis koosneb nimetatud institutsioonide administratsiooni esindavatest tippametnikest. Haldusjuhtide kolleegiumi eesmärk on tagada

personalieeskirjade ja muude halldusküsimuste järjepidev tõlgendamine ja rakendamine, tehes otsuseid kõrgeimal haldustasandil.

[6] Ombudsmani kirjad on kättesaadavad järgmisel lingil: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54615/html.bookmark [Linki]

[7] Kuna individuaalsed vastused on kättesaadavad ombudsmani veebisaidil, sisaldab see jaotis ainult põhielemente.

[8] Vt asepresident Šefčoviči teatis komisjonile rikkumisest teatamise suuniste kohta, Brüssel, 6.12.2012, SEK(2012) 679 final.

[9] CPQS on institutsioonidevaheline organ, mille ülesanne on arutada ja leida ühtlustatud lahendusi personalieeskirjadega seotud küsimustes. See koosneb ELi institutsioonide ja organite esindajatest, kes on esindatud ka haldusjuhtide kolleegiumis.

[10] Vt eelkõige nimetatud kodukorra punkt VIII.

[11] http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/54611/html.bookmark [Linki]

[12] Selle tähtsa põhimõtte rakendamiseks oma eeskirjades näeb ombudsman ette, et: *„Igat isikut, kes sõlmib ombudsmani bürooga lepingu, teavitatakse i) ombudsmani bürood mõjutavast tõsisest üleastumisest või väärteost kas ombudsmanile või OLAFile ning ii) selle võimaluse kasutamine ei too ombudsmani büroole kaasa kättemaksu, kättemaksu ega muid negatiivseid meetmeid, tingimusel et ta usub põhjendatult, et esitatud teave on tõene.“*