Euroopa Ombudsman

Eriaruanne Euroopa Ombudsmani strateegiline uurimine OI/2/2017/TE nõukogu õigusloomeprotsessi läbipaistvuse kohta

Eriettekanne
Juhtum OI/2/2017/TE - **Alguskuupäev: {0}** 10/03/2017 - **Soovitus** 09/02/2018 - **Eriaruande kuupäev: {0}** 17/05/2018 - **Otsuse kuupäev: {0}** 15/05/2018 - **Asjaomased asutused** Euroopa Liidu Nõukogu (Pärast eriaruannet lõpetatud juhtumid) | Euroopa Liidu Nõukogu (Tuvastatud on haldusomavoli) |

Olles uurinud Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“) ettevalmistavates organites toimuvate seadusandlike arutelude läbipaistvust, saadab ombudsman Emily O'Reilly käesoleva eriaruande Euroopa Parlamendile, et selles küsimuses viimase toetust paluda.

Et Euroopa kodanikud saaksid täielikult teostada oma demokraatlikku õigust osaleda ELi otsustusprotsessis ning nõuda asjaomastelt pooltelt vastutust, peavad seadusandlikud arutelud olema piisavalt läbipaistvad.

Selleks et kodanikud saaksid nõuda oma riigi valitsustelt vastutust otsuste eest, mida need teevad ELi õigusaktide kohta, peavad kodanikud teadma, millise seisukoha nende valitsus õigusloomeprotsessis võttis. Sellise teabe avalikustamine ühtlasi kohustaks liikmesriikide valitsusi õigusloome eest suuremat vastutust võtma ning mõjutaks neid mitte „süüdistama Brüsselit“ ELi õigusaktide pärast, mille väljatöötamisel ja vastuvõtmisel nad ise osalesid.

Ombudsman algatas käesoleva strateegilise uurimise 2017. aasta märtsis. Ta esitas nõukogule konkreetseid küsimusi, algatas avaliku konsultatsiooni ja kontrollis nõukogu seadusandlikke toimikuid.

Ombudsman leidis, et nõukogu praegused töötavad kujutavad endast haldusomavoli. Eelkõige heitis ta ette, et nõukogu ei identifitseeri dokumentides süstemaatiliselt liikmesriike, kes väljendavad ettevalmistavates organites seisukohti, ning kritiseeris laialdaselt levinud tava piirata otsustusprotsessi ajal ligipääsu seadusandlikele dokumentidele (juurdepääsumärge „LIMITE“).

9. veebruaril 2018 esitas ombudsman nõukogule kolm konkreetset soovitust ja mitu ettepanekut nõukogu õigusloomeprotsessi läbipaistvamaks muutmiseks.

Nõukogu ei vastanud tema soovitustele ja ettepanekutele seadusega ettenähtud kolme kuu

jooksul.

Arvestades õigusloome läbipaistvuse olulisust, peab ombudsman asjakohaseks juhtida sellele Euroopa Parlamendi tähelepanu, et viimane aitaks tal veenda nõukogu tema soovitusi ja ettepanekuid ellu viima.

Koostatud vastavalt Euroopa Ombudsmani põhikirja artikli 3 lõikele 7 [1]

Strateegilise uurimise taust

1. Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“) moodustavad ELi liikmesriikide valitsused. Koos Euroopa Parlamendiga [2] võtab nõukogu vastu ELi õigusakte. Enne kui liikmesriikide ministrid esitavad nõukogu istungil eelnõude kohta ametliku seisukoha, toimuvad ettevalmistavad arutelud nõukogu alaliste esindajate komitees (COREPER) [3] ning enam kui 150 nõukogu ettevalmistavas organis, kuhu kuuluvad liikmesriikide riigiametnikud, sh nn töörühmades [4] . Sageli mõjutavad need ettevalmistavad organid otsustavalt õigusakti lõplikku sõnastust. Seega on ettevalmistavates organites toimuvad arutelud ELi õigusloomeprotsessi väga oluline osa.

Liikmesriikide ministrite nõukogu

↑

Liikmesriikide alaliste esindajate komitee

↑

Liikmesriikide ametnike töörühmad

2. Et kodanikud saaksid õigusloomeprotsessi kulgu jälgida, ei ole mitte ainult soovitatav, vaid juriidiline nõue. ELi aluslepingute kohaselt on igal kodanikul „õigus osaleda liidu demokraatias“ ning ELi otsused tuleb teha „nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik“ [5] . Aluslepingutes nõutakse konkreetselt, et nõukogu istungid oleks avalikud, „kui see arutab ja hääletab seadusandlike aktide eelnõusid“ [6] . Selline läbipaistvus tuleb tagada kogu õigusloomeprotsessi vältel ja aegsasti, mitte ainult tagantjärele pärast protsessi lõppu. Põhimõtteliselt on selle eesmärk tagada, et kodanikud oleks kursis mis tahes konkreetse õigusloomeprotsessi käiguga, erinevate võimalustega, mida arutatakse, ning seisukohtadega, mille poolt või vastu liikmesriikide valitsused on.

3. Käesoleva uurimise jaoks on asjakohased kõik seaduseelnõudega tegelevate nõukogu ettevalmistavate organite päevakorda esitatud dokumendid. Kõik need dokumendid on „ seadusandlikud dokumendid“ vastavalt ELi eeskirjadele, mis käsitlevad üldsuse juurdepääsu dokumentidele [7] . Sellised dokumendid peab liidu seadusandja proaktiivselt kättesaadavaks tegema, et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik üldsuse juurdepääs [8] .

Juurdepääsu avalikele dokumentidele võib piirata ainult üldsuse juurdepääsu dokumentidele käsitlevates ELi eeskirjades sätestatud eranditega ettenähtud juhtudel [9] . Isegi kui juhtum kuulub nimetatud erandite hulka, on avaldamine enamasti kohustuslik, kui see teenib ülekaalukaid üldisi huve. Kuna nimetatud dokumentide avaldamine selleks, et kodanikud saaksid kasutada oma õigust kontrollida õigusloomeprotsessi, [10] teenib selget üldist huvi, on seadusandlike dokumentide mitteavaldamine nimetatud erandite alusel harva põhjendatud.

4. ELi aluslepingute kohaselt on nõukogu ja Euroopa Parlament kaasseadusandjad [11] . Otsevalitava Euroopa Parlamendi tegevust õigusaktide arutamisel ja vastuvõtmisel iseloomustab juba suur läbipaistvus ja seega ka vastutus. Euroopa Parlamendi õigusloomeprotsessi põhietapid ja vastavad läbipaistvusmeetmed on järgmised:

Komitee aruande projekt

Avaldatakse

Komitee arutelu(d)

Avalik(ud)

Komitee muudatusettepanekud

Avaldatakse

Kompromissmuudatusettepanekud

Avaldatakse

Komitee nimelised hääletused

Avaldatakse

Komitee aruanne

Avaldatakse

Täiskogu muudatusettepanekud

Avaldatakse

Täiskogu arutelu

Avalik

Täiskogu nimelised hääletused

Avaldatakse

Täiskogu aruanne

Avaldatakse

5. Nõukogu seadusandlikke dokumente ei tehta praegu olulisel määral, vahetult ja proaktiivselt üldsusele kättesaadavaks enne õigusloomeprotsessi lõppu. Konkreetsete nõukogu seadusandlike dokumentide üldsusele kättesaadavaks tegemise taotlusi menetletakse üldiselt kooskõlas ELi eeskirjadega, mis käsitlevad üldsuse juurdepääsu dokumentidele. Sageli aga ei ole üldsusel võimalik reaalajas teada saada, mis dokumendid on olemas, sest nõukogu dokumentide registreerimise menetluses on puudusi. Ombudsman teab, et nõukogu on oma asutusesisest dokumendihalduse menetlust oluliselt parandanud, ja tunnustab nõukogu edusamme. Olulisem küsimus on aga see, mis määral kohustub nõukogu liidu seadusandjana tagama läbipaistvust ja seeläbi vastutust.

6. Ajendatuna murest, et nõukogu ei kanna oma seadusandliku tegevuse eest piisavalt vastutust ning seetõttu ei ole kodanikel võimalust nimetatud tegevuses piisavalt osaleda, otsustas ombudsman omal initsiatiivil algatada küsimuse strateegilise uurimise.

Strateegiline uurimine

7. Uurimine keskendus nõukogu ettevalmistavate organite seadusandlike arutelude läbipaistvusele. Täpsemalt uuriti, kuidas toetab nõukogu peasekretariaat (edaspidi „sekretariaat“) administratiivselt õigusloomeprotsessi, dokumenteerides liikmesriikide ettevalmistavates organites toimuvaid arutelusid ning registreerides, hallates ja avaldades seotud dokumente.

8. 10. märtsil 2017 esitas ombudsman nõukogule 14 küsimust, [12] millele nõukogu vastas 26. juulil 2017 [13] .

9. Seejärel algatas ombudsman avaliku konsultatsiooni, kutsudes üldsust, kodanikuühiskonda, teadlasi ja liikmesriikide parlamente üles esitama tõstatatud küsimustes oma seisukohad. Kõik vastanud väljendasid suuremal või vähemal määral muret nõukogu ettevalmistavate organite seadusandlike arutelude läbipaistvuse ja aruteludes osalejatelt vastutuse nõudmise pärast [14] .

10. 23. jaanuaril 2018 kontrollis ombudsmani uurimisrühm [15] nõukogult saadud toimikuid kolme seadusandliku ettepaneku kohta, mille menetlemine lõpetati 2016. aastal: andmekaitsemäärus, [16] otsus deklareerimata tööga tegelemise kohta [17] ning direktiiv avaliku sektori asutuste veebilehtede ja mobiilsiderakenduste juurdepääsetavuse kohta [18] . Kontrolli eesmärk oli anda ombudsmanile ülevaade sellest, kuidas sekretariaat koostab, levitab, registreerib ja avaldab nõukogu ettevalmistavate organite koosolekute päevakorda esitatud dokumente.

11. Avaliku konsultatsiooni käigus saadud tagasiside, kontrollitulemuste ja nõukogu esitatud seisukohtade üksikasjaliku analüüsi tulemusel leidis ombudsman, et nõukogu praegused töötavad kujutavad endast haldusomavoli.

12. 9. veebruaril 2018 esitas ombudsman nõukogule kolm konkreetset soovitust, kuidas see saaks oma õigusloomeprotsessi läbipaistvamaks muuta. Samuti palus ta nõukogul vastata mitmele ettepanekule olukorra parandamiseks [19] .

13. Vastavalt ELi aluslepingutele [20] ja Euroopa Ombudsmani põhikirjale [21] andis ombudsman nõukogule kolm kuud aega üksikasjaliku seisukoha esitamiseks oma soovituste ja ettepanekute kohta.

14. Ombudsmani pettumuseks ei vastanud nõukogu tema soovitustele ja ettepanekutele enne seadusega ettenähtud tähtaja möödumist 9. mail 2018. Õigusloome läbipaistvuse küsimuse olulisust silmas pidades otsustas ombudsman nõukogule antud tähtaega mitte pikendada.

Ombudsmani hinnang ja tähelepanekud

15. Ombudsmani hinnangu lähtekoht oli läbipaistvuse olulisus ELi õigusaktide ja ELi enda demokraatliku legitiimsuse jaoks. Et nõukogu ettevalmistavate organite istungid ei ole avalikud, saavad kodanikud kasutada oma demokraatlikku õigust jälgida seadusandlikke arutelusid ainult arutelude protokollidega tutvudes. Selleks tuleb A) ettevalmistavate organite seadusandlikud arutelud dokumenteerida, B) ära märkida liikmesriigid, kes ettevalmistavates organites seisukohti väljendavad, ja C) tagada õigeaegselt üldsuse hõlbus juurdepääs seadusandlikele dokumentidele.

A. Nõukogu ettevalmistavate organite töö dokumenteerimine

16. 2016. aasta novembris võttis nõukogu kasutusele uue IT-süsteemi nõukogu, sh ettevalmistavate organite koosolekutel arutamiseks esitatud dokumentide säilitamiseks ja levitamiseks. Süsteem tagab, et kõik nõukogu ettevalmistavatele organitele esitatavad dokumendid registreeritakse nüüd süstemaatiliselt. See hõlmab näiteks liikmesriikide valitsuste esindajate märkusi, mis saadetakse sekretariaadile e-kirja teel, ja ettevalmistavate organite koosolekutel koostatud dokumente [22] . Ombudsman möönab, et see süsteem võimaldab oluliselt suurendada seadusandlike arutelude läbipaistvust.

17. Käesoleva uurimise käigus avastas aga ombudsman, et sekretariaat ei ole koostanud kõigi ettevalmistavate organite jaoks dokumente järjekindlalt samadel alustel. Eri organite tööd dokumenteeritakse erinevas ulatuses, toimingute talletamise meetodid varieeruvad ja dokumentatsioonis leidub lünki (täpsem ülevaade ombudsmani tähelepanekutest on esitatud 1. lisas).

18. Ombudsman on seisukohal, et kõikehõlmav ja järjekindel lähenemine dokumenteerimisele nõukogu ettevalmistavates organites hõlbustaks oluliselt seadusandlike ettepanekute menetlemise jälgimist. Erinevate meetodite kasutamine, mis ei ole põhjendatud objektiivse vajadusega, võib tekitada tarbetut segadust neile, kes soovivad seadusandlikku menetlust üksikasjalikult jälgida ja mõista. **Seepärast tegi ombudsman ettepaneku, et nõukogu võtaks vastu suunised ettevalmistavates organites seadusandliku menetluse käigus koostatavate dokumentide liikide ja neis sisalduva teabe kohta.**

B. Liikmesriikide seisukohtade dokumenteerimine ja avaldamine

19. Nõukogu ettevalmistavates organites koostatavates ja ringlusse lastavates dokumentides liikmesriikide seisukohtade talletamisel järgitakse mitut tava. Kontroll näitas, et ettevalmistavates organites seisukohti avaldavad liikmesriigid olid ainult mõnel juhul ära märgitud. Muudel juhtudel ei olnud konkreetselt ära märgitud, millist seisukohta üks või teine liikmesriik toetas, ning selle asemel viidati umbmääraselt „delegatsioonidele“.

20. Ombudsman rõhutab, et liikmesriikide esindajad, kes osalevad õigusloomes, on osa liidu seadusandjast ning peaksid sellisena ka vastutust kandma. Et kodanikud saaksid nõuda oma valitsustelt vastutust ELi õigusloomega seotud otsuste eest, peab üldsusel olema võimalik välja selgitada, mis seisukoha on ühe või teise liikmesriigi valitsus võtnud ELi seadusandlike ettepanekute muutmise või vastuvõtmise käigus. Ilma selle „minimaalse ja vältimatult vajaliku hindamisaluseta“ [23] ei saa kodanikud tegelikult kontrollida, kuidas nende riiklikud esindajad toimivad. Ka selleks, et liikmesriikide parlamendid saaksid täita oma kohustust valvata riigi valitsuse tegevuse järele, peavad nad teadma valitsuse võetud seisukohti.

21. Liikmesriikide valitsuste ELi õigusaktide suhtes võetud seisukohtade suurem läbipaistvus on oluline ka ELi õigusloome legitiimsuse seisukohalt. Sellise teabe avalikustamine ühtlasi kohustaks liikmesriikide valitsusi õigusloome eest suuremat vastutust võtma ning mõjutaks neid mitte „süüdistama Brüsselit“ otsuste pärast, mis on lõppkokkuvõttes valitsuste endi tehtud. Paljudes avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastustes rõhutati tungivalt, kui oluline on võimalus teada saada, mis seisukohti on liikmesriigid õigusloomealaste läbirääkimiste käigus võtnud.

22. Oma esialgses vastuses ombudsmanile 2017. aasta juulis kinnitas nõukogu, et liikmesriikide seisukohtade registreerimise küsimust arutati alaliste esindajate komitee koosolekul 2014. aasta mais pärast seda, kui Euroopa Kohus oli langetanud selle küsimusega seotud otsuse [24] . Komitee jõudis järeldusele, et kohtuotsus ei kinnita kohustust dokumenteerida ja identifitseerida konkreetsete liikmesriikide seisukohad, ja otsustas, et liikmesriigid identifitseeritakse juhul, kui seda peetakse „asjakohaseks“ [25] .

23. Ombudsman on teadlik, et mõne liikmesriigi valitsus ei soovi, et tema seisukohti avalikustatakse enne ühe või teise seadusandliku ettepaneku ametlikku hääletamist või

õigusakti lõplikku vastuvõtmist. Seetõttu võib sekretariaat tunda survet ning kahelda, mis seadusandlikke dokumente ta tohib üldsusele proaktiivselt ja vahetult kättesaadavaks teha. Nõukogu kodukorra kohaselt ei tohigi sekretariaat enne arutelude lõppu proaktiivselt teha üldsusele kättesaadavaks dokumente, mis „väljendavad konkreetsete delegatsioonide seisukohti“ [26] . Lisaks võib liikmesriik isegi pärast konkreetse õigusakti vastuvõtmist taotleda, et tema individuaalset seisukohta väljendavaid dokumente ei tehtaks üldsusele kättesaadavaks [27] .

24. Samas aga on valmisolek oma seisukohta muuta, et leida kompromiss, üks demokraatliku otsustusprotsessi põhijooni. Usutavasti on kodanike teavitamine seesugustest muudatustest ning muudatuste ja nende läbi saavutatud kompromisside selgitamine kodanikele üks vastutuse võtmise olulisi elemente [28] . Seetõttu leidis Euroopa Kohus ülalnimetatud kohtuasjas, et nõukogu ei tohtinuks keelata juurdepääsu sekretariaadi väljastatud teatise osadele, mis sisaldasid mitme liikmesriigi valitsuste esitatud muudatusettepanekuid. Kohus selgitas, et dokumentidele juurdepääsu käsitlevate ELi eeskirjade „eesmärk on tagada üldsuse juurdepääs nõukogu dokumentide kogu sisule, sealhulgas antud juhtumi puhul ettepanekute esitajaid puudutavale teabele“ [29] .

25. Ombudsman tundis heameelt nõukogu kinnituse üle, et Euroopa Kohtu otsusest lähtudes avaldatakse nüüd liikmesriikide seisukohti sisaldavaid seadusandlikke dokumente nõudmisel, „välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel“. **Ombudsman tegi ettepaneku, et nõukogu uuendaks oma kodukorda, nii et seal kajastuks ka nimetatud töötava** [30] **.** Loomulikult on nõukogu antud lubadusest vähe kasu, kui liikmesriikide seisukohti ei dokumenteerita asjakohaselt.

26. Võttes arvesse, et kodanikel on oluline teada liikmesriikide seisukohti, leidis ombudsman, et asjaolu, et sekretariaat ei identifitseeri dokumentides süstemaatiliselt liikmesriike, kes väljendavad ettevalmistavates organites toimuvates aruteludes seisukohti, kujutab endast haldusomavoli. Seepärast esitas ombudsman nõukogule alljärgneva soovituse.

Nõukogu peaks ettevalmistavates organites seisukohti väljendavad liikmesriikide valitsused dokumentides süstemaatiliselt identifitseerima.

C. Juurdepääs ettevalmistavates organites koostatud dokumentidele

27. Seoses hõlpsa ja õigeaegse juurdepääsuga ettevalmistavates organites koostatud dokumentidele tuvastas ombudsman kaks konkreetset probleemi: 1) nõukogu avaliku dokumendiregistri täielikkus ja juurdepääsetavus ning 2) nõukogu tava piirata otsustusprotsessi ajal juurdepääsu seadusandlikele dokumentidele (juurdepääsumärge „LIMITE“).

Nõukogu avalik dokumendiregister

28. Täieliku ja juurdepääsetava avaliku registri olemasolu on õigusloome läbipaistvuse oluline osa. Et üldsus saaks täielikult teostada dokumentidele juurdepääsu õigust, tuleks kõik ettevalmistavates organites koostatud ja/või ringlusse lastavad seadusandlikud dokumendid kanda avalikku registrisse, olenemata nende vormist ja sellest, kas need on täielikult, osaliselt või üldse mitte juurdepääsetavad. Kui dokumente ei kanta avalikku registrisse, ei saa üldsus nende olemasolust teada. Lisaks peavad dokumendid olema nõukogu veebilehel hõlpsasti leitavad, et üldsusel oleks neile ka tegelik juurdepääs. Ainult täieliku ja juurdepääsetava dokumentide registri kaudu saab üldsus korraliku ülevaate ettevalmistavates organites toimuvatest aruteludest.

29. Ombudsman leidis, et nõukogu praegune avalik dokumendiregister ei ole täielik ega ka eriti kasutajasõbralik [31] . Näiteks töödokumentide avaldamine nimekirjades ilma eraldi sissekandeta iga dokumendi kohta ei ole piisav, sest ei võimalda üldsusel hõlpsasti ja aegsasti dokumentide olemasolust teada saada. Kokkuvõttes nõuab konkreetse dokumendi leidmine põhjalikke teadmisi nõukogu toimimisest. Seetõttu on ettevalmistavates organites toimuvate läbirääkimiste teave üldsusele raskesti kättesaadav.

30. Oma analüüsi põhjal **tegi ombudsman ettepaneku, et nõukogu kannaks oma avalikku registrisse kõik dokumendiliigid, olenemata nende vormist ja sellest, kas need on täielikult, osaliselt või üldse mitte juurdepääsetavad.**

31. Teabega ülekoormamise vältimiseks tuleks ka registri kaudu dokumentide ülesleidmine kergemaks muuta. Ombudsman leiab, et ülesleidmist hõlbustaks oluliselt see, kui iga seadusandliku ettepanekuga seotud kõik ettevalmistavad dokumendid oleks esitatud ühel veebilehel kronoloogilises järjestuses [32] . **Seetõttu soovitas ombudsman nõukogul luua iga seadusandliku ettepaneku jaoks eraldi ajakohane veebileht, järgides Euroopa Parlamendi veebilehel asuva õigusloome vaatluspunkti (Legislative Observatory) eeskuju.** Selles kontekstis kiitis ombudsman nõukogu, Euroopa Parlamendi ja komisjoni edusamme seadusandlike toimikute ühisandmebaasi loomisel.

Juurdepääsumärge „LIMITE“

32. Nõukogu piirab juurdepääsu käimasolevate seadusandlike menetlustega seotud dokumentidele, tähistades need märkega „LIMITE“ [33] . Seda märget kandvate dokumentide saajad peavad tagama, et neid dokumente ei avaldata väljaspool nõukogu. Nõukogu ei tee selliseid dokumente oma veebilehel avalikkusele vahetult kättesaadavaks. Ombudsmanile teadaolevalt võib nõukogu siiski ka märget „LIMITE“ kandvale dokumendile juurdepääsu lubada, kui selleks esitatakse dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevate ELi eeskirjade kohane taotlus.

33. Dokumentide tähistamise eest juurdepääsumärkega „LIMITE“ vastutab sekretariaat. Nõukogu selgitas ombudsmanile 2017. aasta juulis, et sekretariaat tähistab dokumendid märkega „LIMITE“, toetudes „ *prima facie* hinnangule“, kas mõni dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevates ELi eeskirjades sätestatud eranditega kaitstud huvi on ohus [34] .

34. Ombudsmani kontroll aga näitas, et sekretariaadi, töörühmade ja alaliste esindajate komitee vahel jagatavad institutsioonidevahelist dokumendinumbrit kandvad dokumendid, mis olid seotud kolme kontrollitud seadusandliku toimikuga, olid üldiselt ja süstemaatiliselt tähistatud juurdepääsumärkega „LIMITE“ [35] . Seega on sekretariaadi eri osakondades tavaks ettevalmistavad seadusandlikud dokumendid automaatselt tähistada märkega „LIMITE“. Nõukogu kodukord näib seda ettevaatusele kutsuvat tava toetavat, lubades teha vahetult kättesaadavaks ainult need dokumendid, mis „ei kuulu ilmselgelt“ [36] dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevates ELi eeskirjades sätestatud erandite hulka. On alust väita, et see on otseses vastuolus juriidilise nõudega tagada võimalikult laiaulatuslik üldsuse juurdepääs [37] seadusandlikele dokumentidele [38] .

35. Nõukogu teavitas ombudsmani 2017. aasta juulis, et käimasolevates seadusandlikes aruteludes tühistab ta LIMITE-staatuse üldjuhul ainult siis, kui selleks esitatakse konkreetne taotlus. Dokumentide LIMITE-staatus vaadatakse süsteemselt üle alles pärast asjakohase õigusakti lõplikku vastuvõtmist [39] . Keerukas seadusandlikus menetluses võidakse dokumendid proaktiivselt avaldada alles mitu aastat hiljem [40] . Ombudsman märgib, et 2015. aastal rahuldati 84% taotlustest võimaldada üldsuse juurdepääs dokumentidele, mis kandsid juurdepääsumärget „LIMITE“ ja olid seotud käimasolevate seadusandlike menetlustega [41] . Andmekaitsemääruse toimikuga seotud 321 LIMITE-dokumendist tehti taotluse laekumise järel täielikult kättesaadavaks 310, samas kui läbirääkimised alles käisid. Seega ei kuulunud valdav enamik seadusandlikke dokumente avaldamisele mittekuuluvate erandite hulka vastavalt dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevatele ELi eeskirjadele [42] .

36. Ombudsman rõhutab, et seadusandlikele dokumentidele juurdepääsu piirangud peaksid olema erandlikud ja kestma mitte kauem, kui on hädavajalik. LIMITE-staatust tuleks kohaldada ainult sellistele dokumentidele, mis dokumentidele juurdepääsu käsitlevates ELi eeskirjades sätestatud erandite alusel hinnangu andmise hetkeseisuga ei kuulu avaldamisele. Nõukogu peaks oma seadusandlikud dokumendid [43] viivitamata ja proaktiivselt oma veebilehel kättesaadavaks tegema, nii nagu tema kaasseadusandja Euroopa Parlament.

37. Ülaltoodut silmas pidades leidis ombudsman, et praegune tava tähistada enamik käimasolevate seadusandlike menetluste ettevalmistavaid dokumente juurdepääsumärkega „LIMITE“ piirab ebaproportsionaalselt kodanike õigust saada võimalikult ulatuslik juurdepääs seadusandlikele dokumentidele. See on haldusomavoli. Seetõttu esitas ombudsman nõukogule alljärgnevad soovitused.

Nõukogu peaks välja töötama selged ja avalikult kättesaadavad kriteeriumid dokumentide tähistamiseks juurdepääsumärkega „LIMITE“ kooskõlas ELi õigusega.

Nõukogu peaks dokumentide LIMITE-staatused aegsasti süsteemselt üle vaatama, tehes seda *enne* **õigusakti lõplikku vastuvõtmist, sealhulgas enne nõukogu, Euroopa Parlamendi ja komisjoni vaheliste mitteametlike läbirääkimiste (nn kolmepoolsete kohtumiste) algust, mil nõukogu on õigusakti ettepaneku suhtes võtnud esialgse seisukoha.**

Järeldus

38. Eeltoodu põhjal leiab ombudsman, et nõukogu peaks oma õigusloomeprotsessi läbipaistvamaks muutma. Arvestades õigusloome läbipaistvuse olulisust ELi otsustusprotsessiga seotud vastutustundlikkuse tagamisel, palub ombudsman Euroopa Parlamendi abi, et veenda nõukogu tema soovitusi ja ettepanekuid ellu viima.

Ombudsmani soovitused

Ombudsman esitas nõukogule alljärgnevad soovitused.

Nõukogu peaks:
- **nõukogu ettevalmistavates organites seisukohti väljendavad liikmesriikide valitsused dokumentides süstemaatiliselt identifitseerima;**
- **välja töötama selged ja avalikult kättesaadavad kriteeriumid dokumentide tähistamiseks juurdepääsumärkega „LIMITE“ kooskõlas ELi õigusega;**
- **dokumentide LIMITE-staatused aegsasti süsteemselt üle vaatama, tehes seda** *enne* **õigusakti lõplikku vastuvõtmist, sealhulgas enne mitteametlike kolmepoolsete läbirääkimiste algust, mil nõukogu on ettepaneku suhtes esialgse seisukoha võtnud.**

Ombudsmani ettepanekud olukorra parandamiseks

Nõukogu peaks:

1. läbi vaatama, kuidas ta täidab oma juriidilist kohustust teha seadusandlikud dokumendid vahetult kättesaadavaks. Läbivaatamine tuleks lõpule viia 12 kuu jooksul käesoleva soovituse kuupäevast ning selle alusel tuleks kehtestada uus kord järgmise 12 kuu jooksul;

2. võtma vastu suunised, mis liiki dokumente peaks ettevalmistavad organid seadusandlike menetluste käigus koostama ning missugust teavet need dokumendid peaks sisaldama;

3. uuendama nõukogu kodukorda, viies selle kooskõlla praegu kehtivate liikmesriikide seisukohti sisaldavate seadusandlike dokumentide avaldamise tavadega, nagu neid kirjeldasid Madalmaad nõukogu 2016. aasta eesistujariigina;

4. kandma oma avalikku registrisse kõik dokumendiliigid, olenemata nende vormist ja sellest, kas need on täielikult, osaliselt või üldse mitte juurdepääsetavad;

5. muutma avaliku dokumendiregistri kasutajasõbralikumaks ja registrist dokumentide

otsimise hõlpsamaks;

6. looma iga seadusandliku ettepaneku jaoks eraldi ajakohase veebilehe Euroopa Parlamendi veebilehel asuva õigusloome vaatluspunkti (Legislative Observatory) eeskujul.

Euroopa Parlament võiks kaaluda asjakohase resolutsiooni vastuvõtmist.

1. lisa. Nõukogu ettevalmistavate organite töö dokumenteerimine

Uurimist algatades märkis ombudsman, et alaliste esindajate komitee koosolekute kohta koostatakse dokumendid teatud määral ühtsetel alustel, [44] kuid nõukogu muude ettevalmistavate organite, eriti töörühmade tavad paistavad olevat teistsugused, st mis dokumente koostatakse ja millist teavet neis esitatakse.

Mis puudutab küsimust, kas kõigi ettevalmistavate organite dokumente koostatakse **ühtsetel alustel** , siis ombudsman mõistab, et nõukogu koostab ettevalmistavates organites peetavate läbirääkimiste käigu ja tulemuste jäädvustamiseks eri liiki dokumente. Nende seas on näiteks istungite ja koosolekute päevakorrad, seotud dokumendid, aruanded, menetluste tulemused, arutelude kokkuvõtvad protokollid, kompromisstekstid ja märgukirjad delegatsioonidele.

Kolme seadusandliku toimiku kontroll näitas, et koostamistavad varieeruvad sõltuvalt ettevalmistavast organist ja sekretariaadi vastutavast osakonnast. Näiteks kui sekretariaat koostas deklareerimata tööga tegelemise otsuse eelnõud käsitlevat nõukogu seisukohta ettevalmistava organi [45] mõne koosoleku kohta üksikasjalikud menetluse tulemused, siis ülejäänud kahe, andmekaitsemäärust arutanud ettevalmistava organi [46] ning avaliku sektori asutuste veebilehtede ja mobiilsiderakenduste juurdepääsetavuse direktiivi arutanud ettevalmistava organi [47] koosolekute kohta selliseid dokumente ei ole. Samuti koostas sekretariaat regulaarselt märgukirju, kuhu koondas liikmesriikide kirjalikud märkused andmekaitsemääruse kohta, kuid kahe ülejäänud õigusakti kohta selliseid märgukirju ei ole. Neid tähelepanekuid kinnitasid ka mitu ombudsmani avaliku konsultatsiooni raames laekunud vastust, milles väljendati muret eelkõige mõne ettevalmistava organi protokollide puudumise pärast.

Ombudsman möönab, et ettevalmistavate organite erinevuste ning arutatavate teemade mitmekesisusega arvestamine, et muuta läbirääkimiste protsess võimalikult tõhusaks, nõuab teatud paindlikkust dokumentide koostamisel. Koostamistavade erinevused aga peaks tulenema ainult seadusandlike toimikute olemusest ja seonduvate ettevalmistavate arutelude eripärast. Ent oma vastuses ombudsmanile tunnistab nõukogu, et sekretariaadi osakondade erinevad lähenemisviisid ei tulene ainult konkreetse toimiku olemusest, vaid ka sekretariaadi osakondade erinevatest haldustavadest [48] .

Lisa 2. Nõukogu avalik dokumendiregister

Nõukogu peab veebipõhist dokumendiregistrit, mida haldab sekretariaat. See sisaldab umbes 350 000 originaalkeelset dokumenti. Osa dokumente on saadaval ka teistes veebilehe jaotistes, näiteks nõukogu istungite, ettevalmistavate organite koosolekute või poliitikavaldkondade jaotises.

Tavaliselt dokumenteerib sekretariaat ettevalmistavate organite arutelude käigu ja tulemused nn *standarddokumentides* (ST-dokumentides). Need kõik kannavad kordumatut viitenumbrit ja institutsioonidevahelist dokumendinumbrit, mis seob dokumente konkreetse seadusandliku ettepanekuga. Standarddokumendid kantakse avalikku registrisse vaikimisi (kuigi dokumentide sisu ei pruugi olla üldsusele kohe vahetult kättesaadav).

Kuni viimase ajani koostas nõukogu ka palju muid eri liiki dokumente [49] . Mõni neist dokumendiliikidest ei ole enam kasutusel. Pärast uue IT-süsteemi kasutuselevõttu nimetatakse kõiki standarddokumentideks mitte liigitatavaid dokumente töödokumentideks. Töödokumendid võivad näiteks sisaldada liikmesriikide kirjalikke märkusi või küsimusi seaduseelnõude kohta, samuti võib olla tegu mitteametlike dokumentidega (*non-papers*) [50] mõne konkreetse seaduseelnõuga seotud teemadel.

Töödokumente ei kanta koostamise järel automaatselt avalikku registrisse. Selle asemel avaldab sekretariaat avalikus registris iga töörühma kohta kvartaalselt nn *standarddokumendi* , mis sisaldab sekretariaadi poolt asjaomase ajavahemiku jooksul vastavale töörühmale väljastatud töödokumentide nimekirja. Seega ei ole töödokumentide kohta avalikus dokumendiregistris eraldi kannet ning neil ei ole ka institutsioonidevahelist dokumendinumbrit, mis seoks need konkreetse seadusandliku toimikuga.

Ombudsman uuris ka seda, kuidas õigusaktide eelnõusid puudutavad dokumendid ja teave on nõukogu avalikus registris leitavad.

Seadusandliku ettepaneku kohta võib register sisaldada sadu dokumente, mis asuvad veebilehe eri osades. Et saada täielik ülevaade kõigist nõukogu poolt ühe õigusakti kohta esitatud dokumentidest – alates komisjoni ettepanekust kuni akti vastuvõtmiseni nõukogus –, on vaja teha neli eri otsingut ettevalmistavates organites peetud läbirääkimiste registris [51] ja veel kaks otsingut veebilehe muudes osades, mis hõlmavad nõukogu tasandil peetud arutelusid [52] .

Kõige ulatuslikum on praegu otsing õigusakti institutsioonidevahelise dokumendinumbri alusel. Ombudsmani kontroll aga näitas, et selle otsinguga võib mõni oluline õigusakti eelnõuga seotud dokument, näiteks nõukogu õigustalituse ettepanekud, leidmata jääda.

Samuti raskendab praegune dokumentide kuvamisviis läbirääkimiste kõigist etappidest kronoloogilise ülevaate saamist. Mitmes ombudsmani avaliku konsultatsiooni raames saabunud vastuses märgiti, et raske on kindlaks teha üksikdokumentide rolli, staatust ja kohta õigusloomeprotsessis tervikuna. Lisaks ilmnes kontrolli käigus, et registris esineb raskusi

dokumentide leidmisega pealkirja alusel. Kokkuvõttes võib konkreetse dokumendi leidmine nõuda põhjalikke eelteadmisi nõukogu toimimisest.

[1] Euroopa Parlamendi 9. märtsi 1994. aasta otsus ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriva korra ja üldtingimuste kohta (94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom), EÜT 1994 L 113, lk 15.

[2] Seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 294.

[3] Liikmesriikide valitsuste alaliste esindajate komitee koosneb 28 liikmesriigi alalistest esindajatest (COREPER II) või alalisete esindajate asetäitjatest (COREPER I).

[4] Ettevalmistavate organite nimekiri on aadressil: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Linki]

[5] Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikkel 1 ja artikli 10 lõige 3.

[6] ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 2.

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, EÜT 2001, L 145, lk 43; edaspidi „määrus (EÜ) nr 1049/2001“) artikli 12 lõige 2. Seadusandlikud dokumendid viidatud lõike tähenduses on „dokumendid, mis on koostatud või saadud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluse käigus“.

[8] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 põhjendus 6. Võimalikult laialdase üldsuse juurdepääsu põhimõtte kohta vt liidetud kohtuasjad C¤39/05 P ja C¤52/05 P – Rootsi ja Turco *vs* nõukogu [2008], ECLI:EU:C:2008:374, punkt 34; kohtuasi C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europe [2013], ECLI:EU:C:2013:671, punkt 27; ja kohtuasi T-540/15 – De Capitani *vs* parlament [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punkt 80.

[9] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikkel 4.

[10] Vastavalt Euroopa Kohtu otsusele tuleb määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikliga 4 kaitstavaid huve kaaluda üldise huviga, millel on „ilmselgelt eriline tähtsus, kui nõukogu toimib seadusandjana“, kohtuasi C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europe [2013], ECLI:EU:C:2013:671, punkt 33; kohtuasi T-540/15 – De Capitani *vs* parlament [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punkt 79.

[11] Seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 294.

[12] Ombudsmani kiri uurimise algatamise kohta on aadressil: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark [Linki]

[13] Nõukogu vastus on aadressil:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark [Linki]

[14] Avaliku konsultatsiooni raames saabus ombudsmanile 22 vastust, mis on aadressil: https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark [Linki]

[15] Ombudsmani kontrolliaruanne on aadressil:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark [Linki]

[16] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

[17] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/344 deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta.

[18] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2102, mis käsitleb avaliku sektori asutuste veebilehtede ja mobiilirakenduste juurdepääsetavust.

[19] Ombudsmani soovitused on aadressil:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark [Linki]

[20] ELi toimimise lepingu artikkel 228.

[21] Ombudsmani ülesannete täitmist reguleerivat korda ja üldtingimusi käsitleva Euroopa Parlamendi otsuse artikli 3 lõige 6.

[22] Need lisatakse koosolekujärgsetele dokumentidele ja registreeritakse IT-süsteemis.

[23] Vt kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europe [2013], ECLI:EU:C:2013:671, punkt 61.

[24] Kohtuasi C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europe [2013], ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Nõukogu peasekretariaat, kohtuasi C-280/11 P (nõukogu *vs* Access Info Europe) tehtud kohtuotsuse mõju hindamine, 8863/16, 18. mai 2016, punkt 3.

[26] Nõukogu kodukorra II lisa artikli 11 lõike 4 punkt b.

[27] Nõukogu kodukorra II lisa artikli 11 lõige 6.

[28] Vt ka Üldkohtu otsus kohtuasjas T-233/09 – Access Info Europe *vs* Euroopa Liidu

Nõukogu [2011], ECLI:EU:T:2011:105, punkt 69.

[29] Kohtuasi C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europ *e* [2013], ECLI:EU:C:2013:671, punkt 40.

[30] 2016. aastal väljendas nõukogu eesistujariik Madalmaad seisukohta, et nõukogu kodukord, täpsemalt II lisa artikkel 11 üldsuse juurdepääsu kohta nõukogu dokumentidele, ei ole täielikult kooskõlas hiljutise kohtupraktikaga. Ehkki tegelikult paistab nõukogu toimivat täielikult kooskõlas Access Info kohtuotsusega, leiab eesistuja, et kodukorra II lisa artikli 11 rakendussätted tuleks viia kooskõlla ELi kohtute hiljutise praktikaga. Vt nõukogu peasekretariaat, informatsiooni töörühma koosolek 19. mail 2016, 9536/16, 26. mai 2016, punkt 3.

[31] Täpsem teave nõukogu avaliku dokumendiregistri kohta on esitatud 2. lisas.

[32] Nõukogu on oma veebilehe jaotises „Poliitikavaldkonnad“ loonud eraldi veebilehed olulisemate seadusandlike pakettide jaoks, kuid seal esitatakse ainult nõukogu ja mõnikord ka alaliste esindajate komitee tasandil toimunud arutelude tulemused. Ettevalmistavates organites peetud aruteludest ülevaate saamiseks tuleb avalikus registris otsida uusimat „eduaruannet“.

[33] Juurdepääsumärget „LIMITE“ kandvate dokumentide töötlemist käsitlevad nõukogu kodukord ja suunised nõukogusiseseks kasutamiseks ettenähtud dokumentide töötlemise kohta (dokument nr 11336/11).

[34] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõiked 1–3.

[35] Peamised erandid on dokumendid, mis tuleb teha vahetult kättesaadavaks vastavalt nõukogu kodukorrale, vt nõukogu kodukorra II lisa artikli 11 lõiked 3 ja 5.

[36] Vt nõukogu kodukorra II lisa artikli 11 lõige 4.

[37] Võimalikult laialdase üldsuse juurdepääsu põhimõte on väljakujunenud ELi kohtupraktikas: vt liidetud kohtuasjad C¤39/05 P ja C¤52/05 P – Rootsi ja Turco *vs* nõukogu [2008], ECLI:EU:C:2008:374, punkt 34; kohtuasi C-280/11 P – nõukogu *vs* Access Info Europe [2013], ECLI:EU:C:2013:671, punkt 27.

[38] Dokumendis Avame suletud uksed: teeme ELi kodanike jaoks läbipaistvamaks [Linki], mille esitas Madalmaade delegatsioon Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsil ning mille Madalmaade parlamendi alamkoda (Tweede Kamer) esitas ombudsmani avaliku konsultatsiooni vastusena, väidetakse, et nõukogu töötleb dokumente vastuolus ELi õiguse ja Euroopa Kohtu otsustega.

[39] Nõukogu peasekretariaat, LIMITE-dokumentide koostamine ja avaldamine, 5109/1/17 REV 1, 2017, punkt 3. Nõukogu peasekretariaadi osakondadel soovitatakse LIMITE-staatus uuesti üle vaadata, kui see pole enam põhjendatud.

[40] Näiteks ELi andmekaitsemääruse puhul viis aastat pärast komisjoni ettepanekut.

[41] https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbtj89ausrl.pdf [Linki]

[42] Vastavalt määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatule.

[43] Nõukogu seadusandlikud dokumendid on nt istungite ja koosolekute päevakorrad, seotud dokumendid, aruanded, menetluste tulemused, arutelude kokkuvõtvad protokollid, kompromisstekstid ja märgukirjad.

[44] Alaliste esindajate komitee koosolekute päevakorrad avaldatakse enne koosolekute toimumist ja kokkuvõtvad protokollid enamasti vahetult pärast koosolekuid.

[45] Sotsiaalküsimuste töörühm.

[46] Teabevahetuse ja andmekaitse töörühm.

[47] Telekommunikatsiooni ja infoühiskonna töörühm.

[48] Nõukogu lisas oma vastusele 2015. aasta esimesel poolaastal sekretariaadi tehtud hindamise üldised järeldused, mis käsitlevad nõukogu seadusandliku tegevusega seotud dokumentide koostamist. Uuring kinnitas, et läbirääkimistel delegatsioonidele jagatavate dokumentide koostamistavad ja vormid on sekretariaadi eri osakondades erinevad.

[49] Näiteks *document de séance* (DS), istungi- ja koosolekudokumendid (*meeting documents* , MD), töödokumendid (*working documents* , WK) või nummerdamata dokumendid (*sans numéro* , SN), vt nõukogu peasekretariaat, nõukogu avatud andmete andmelehtede mõistmine, 2016, lk 14 ja 16.

[50] *Non-paper* on mitteametlik dokument, mis esitatakse läbirääkimistel vaidlusalustes küsimustes kokkuleppe saavutamiseks ega tarvitse olla dokumendi esitaja (Euroopa Komisjoni, nõukogu eesistujariigi või mõne liikmesriigi) jaoks siduv.

[51] Ettevalmistavate dokumentide nimekirja saamiseks institutsioonidevahelise toimikunumbri alusel; arutellu kaasatud töörühmade/komiteede päevakordade ja võimalike menetlustulemuste leidmiseks töörühma/komitee nime alusel; alaliste esindajate komitee arutelude leidmiseks kuupäeva alusel jaotistes „Päevakorrad“ ja „COREPERi kokkuvõtvad protokollid“; [Linki] teatud seonduvate dokumentide leidmiseks, millel ei ole institutsioonidevahelist toimikunumbrit (nt komisjoni teatised), dokumendinumbri alusel.

[52] Nõukogu protokollide ja täiendavate dokumentide (nt päevakordade, teabedokumentide ja protokollide) leidmiseks veebilehe jaotises „Koosolekud“ ning nõukogu avalike istungite

veebiülekannete vaatamiseks veebilehe jaotises „Press“.