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 1316/2016/TN kohta, mis käsitleb Euroopa Investeerimispanga läbipaistvuspoliitika väidetavaid puudusi

Otsus
Juhtum 1316/2016/TN - **Alguskuupäev: {0}** 27/02/2017 - **Otsuse kuupäev: {0}** 23/05/2018 - **Asjaomased asutused** Euroopa Investeerimispank (Haldusomavoli ei tuvastatud) | Euroopa Investeerimispank (Institutsiooni poolt lahendatud) |

See juhtum käsitles kaebust Euroopa Investeerimispanga (EIP) läbipaistvuspoliitika väidetavate puuduste kohta. Kõigepealt juhtis kaebuse esitaja probleemile EIP kaebuste lahendamise mehhanismi tähelepanu, kes tunnistas kaebuse vastuvõetamatuks. Seejärel pöördusid kaebuse esitajad ombudsmani poole, et vaidlustada EIP kaebuste lahendamise mehhanismi otsus ning korrata oma muret selle pärast, et EIP läbipaistvuspoliitika ei vasta ELi ja rahvusvahelistele teabejuurdepääsu eeskirjadele.

Ombudsman uuris, kuidas EIP kaebuste lahendamise mehhanism kaebust menetles. Ta märkis, et pank alustas EIP kaebuste lahendamise mehhanismi poliitika ja menetluste läbivaatamist, milles uuritakse, kuidas EIP peaks võtma arvesse avalikke huve, mis jäävad EIP kaebuste lahendamise mehhanismi volitustest väljapoole.

Samuti hindas ombudsman, kas EIP läbipaistvuspoliitika on kooskõlas kohaldatava ELi õigusraamistikuga.

Ombudsman leidis, et kuigi EIP läbipaistvuspoliitika teatud sätteid on võimalik parandada, ei ole see sõnastatud nii, et see kujutaks endast haldusomavoli. Ombudsman tegi mitu parandusettepanekut, et julgustada Euroopa Investeerimispanka parandama oma läbipaistvuspoliitika teatud artiklite sõnastust.

Kaebuse taust

1. Kolme keskkonnaorganisatsiooni – ClientEarth, CEE Bankwatch Network ja vastubilanss – esitatud kaebus puudutab väidetavaid puudusi Euroopa Investeerimispanga (EIP) läbipaistvuspoliitikas ning seda, kuidas EIP sisemine kaebuste lahendamise mehhanism (EIP-CM) vastas algselt EIP-le esitatud kaebusele.

2. Pärast avalikku konsulteerimist võttis EIP direktorite nõukogu 6. märtsil 2015 vastu uue läbipaistvuspoliitika, millega asendati alates 2010. aastast kehtinud versioon [1] . 16. veebruaril 2016 esitasid kaebuse esitajad EIP-CMile kaebuse läbipaistvuspoliitika mittevastavuse kohta teabele juurdepääsu käsitlevatele ELi ja rahvusvahelistele eeskirjadele.

3. EIP-CM teatas kaebuse kättesaamisest 1. märtsil 2016, teavitades kaebuse esitajaid, et nende kaebus on registreeritud ja et EIP-CM vaatab kaebuse läbi. Kirjas teatati kaebuse esitajatele, et nad võivad oodata ametlikku vastust 23. septembriks 2016.

4. EIP-CM tunnistas 10. juuni 2016. aasta kirjas enamiku kaebuse aspektidest vastuvõetamatuks, välja arvatud kaebuse punkt 1.2.2, milles on esitatud väide, et EIP tegevus ei ole kooskõlas tema enda läbipaistvuspoliitikaga. 6. septembril 2016 pöördusid kaebuse esitajad Euroopa Ombudsmani poole.

Uurimine

5. Ombudsmani ja EIP vahel allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumi [2] kohaselt peaksid kaebuse esitajad enne ombudsmani poole pöördumist kasutama tõhusat EIP-sisest kaebuste esitamise menetlust. Ombudsmani enda uurimise jaoks on asjakohane lähtepunkt selle kohta, kuidas EIP-CM on käsitlenud kaebuses tõstatatud küsimusi.

6. Ombudsman tunnistas kaebuse vastuvõetavaks, välja arvatud EIP-CMile esitatud esialgse kaebuse punktis 1.2.2 tõstatatud probleemid, mis olid ainsad punktid, mille EIP-CM oli tunnistanud vastuvõetavaks ja mida ta veel uuris. Ombudsman algatas kaebuse esitajate seisukoha uurimise, et:

1) EIP-CM tunnistas ekslikult vastuvõetamatuks suurema osa esialgsest kaebusest.

2) EIP läbipaistvuspoliitika ei ole kooskõlas Århusi konventsiooniga, määrusega 1367/2006 Århusi **konventsiooni sätete kohaldamise kohta (edaspidi „Århusi** määrus“) ja määrusega 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele (edaspidi „määrus 1049/2001“).

7. Ombudsman palus EIP-l selgitada, miks EIP-CM pidas enamikku kaebuse aspekte vastuvõetamatuks. Arvestades, et kaebuse esitajad olid väljendanud teatavaid probleeme seoses EIP-CMi kaebuste käsitlemise menetluse menetluslike aspektidega, palus ombudsman EIP-lt selgitusi ka nende aspektide kohta, näiteks EIP-CMi eeskirjade ja tavade kohta seoses kaebuste vastuvõtmise kinnitamisega ning menetluse kohta, mille alusel ta teavitab kaebuse esitajaid vastuvõetavuse kontrolli tulemustest.

8. Lõpuks palus ombudsman EIP-l vastata kaebuse esitajate väitele, et EIP läbipaistvuspoliitika ei ole kooskõlas teabele juurdepääsu käsitlevate ELi ja rahvusvaheliste eeskirjadega.

9. EIP selgitas 24. mail 2017 EIP-CMi seisukohta. EIP selgitas, et ta oli käsitlenud enamiku kaebuse esitajate olulisi mureküsimusi seoses läbipaistvuspoliitika väidetava vastuoluga teabele juurdepääsu käsitlevate ELi ja rahvusvaheliste eeskirjadega avaliku konsultatsiooni käigus EIP läbipaistvuspoliitika läbivaatamise üle aastatel 2014–2015 ja ka muudel juhtudel. EIP vastas siiski kaebuse esitajatele 24. mail 2017 ja edastas ombudsmanile kirja koopia. 31. augustil 2017 esitasid kaebuse esitajad EIP vastuse kohta märkusi.

10. Ombudsmani otsuses võetakse arvesse kõike eespool toodut. Samuti võetakse arvesse asjaolu, et EIP on algatanud EIP-CMi raamistiku läbivaatamise. EIP-CMi muudetud poliitika ja menetluste kavand esitati ombudsmanile märkuste esitamiseks 13. detsembril 2016. 2017. aasta mais algatas EIP avaliku konsultatsiooni. EIP-CMi uus poliitika ja menetlused peaksid jõustuma 2018. aastal.

EIP-CMi otsuse kohta tunnistada kaebus vastuvõetamatuks

EIP poliitika õiguspärasust vaidlustavate kaebuste vastuvõetavus

11. EIP-CMi tegevust reguleerivad põhimõtted, pädevustingimused ja töökord, mille EIP direktorite nõukogu võttis vastu 2. veebruaril 2010 [3] ja mida on täiendatud halduskomitee poolt 2011. aasta detsembris heaks kiidetud töökorraga [4] – „EIP-CMi eeskirjad“.

12. Kaebuse esitajad väitsid, et EIP-CMi eeskirjade kohaselt oli EIP-CM pädev menetlema kaebust, millega vaidlustatakse EIP poliitika seaduslikkus. Kaebuse esitajad väitsid, et nende kaebus ei kuulunud EIP-CMi eeskirjades sätestatud vastuvõetamatuse kriteeriumide alla [5] .

13. Kaebuse esitajad väitsid ka seda, et EIP finantshalduse eeskirjade [6] kohaselt võib kaebuse esitada iga isik või rühm, kes väidab, et EIP-s võib esineda haldusomavoli. Kaebuse esitajad väitsid, et haldusomavoli hõlmab ELi õigusaktide mittejärgimist. Samuti märkisid nad, et läbipaistvuseeskirjade vastuvõtmine EIP direktorite nõukogu poolt on „otsus“ EIP-CMi eeskirjade [7] tähenduses, mille kohaselt loetakse kaebus vastuvõetavaks, kui väited on seotud EIP otsuse, **tegevuse või tegevusetusega** .

14. EIP ei nõustunud ja väitis, et EIP-CM **uurib EIP tegevust** , mitte EIP juhtorganite vastu võetud **poliitikaraamistikku** . EIP esitas oma seisukohtade toetamiseks mitu sätet EIP-CMi eeskirjades [8] .

15. Ombudsman märgib, et EIP-CMi eeskirjadest ei selgu, kas EIP-CM on pädev menetlema kaebusi, mis seavad kahtluse alla EIP **poliitika** seaduslikkuse. Ombudsman tunnistab, et

põhimõtted ja pädevustingimused viitavad sellele, et EIP-CM keskendub peamiselt EIP otsuste ja tegevuse vastavuse hindamisele olemasolevale poliitikaraamistikule. Ombudsman märgib siiski, et põhimõtted ja pädevustingimused ei takista EIP-CMil käsitleda EIP poliitika vaidlustamiseks esitatud kaebusi, kuna seda liiki kaebused ei kuulu ühegi vastuvõetamatuse kriteeriumi alla ning et haldusomavoli hõlmab kohaldatava ELi õiguse mis tahes rikkumist.

16. EIP-l on oluline roll ELi poliitiliste eesmärkide saavutamisel ja ta peab end ELi kodanike ees vastutavaks [9] . Selles kontekstis on ombudsman seisukohal, et kodanikel peab olema juurdepääs tõhusatele kaebuste esitamise menetlustele seoses EIP tööga ning et EIP peab asjakohaselt käsitlema kõiki üldsuse mureküsimusi, millele EIP-le tähelepanu juhitakse. Selle üle, kas EIP direktorite nõukogu vastu võetud poliitikat saab kontrollida EIP asutusesisene kaebuste lahendamise mehhanism või EIP mõni muu talitus, otsustab pank. Selleks et tagada aruandekohustus kodanike ees, peab EIP kehtestama menetlused, et üks tema teenistustest tegeleks üldsuse murega, kas tema sisepoliitika on kooskõlas ELi õigusaktidega.

17. Ombudsman tõstatas selle küsimuse märkustes, mille ta esitas EIP-le EIP-le läbivaadatud EIP-CMi poliitika eelnõu kohta [10] . EIP võttis ombudsmani märkusi arvesse ja muutis poliitika kavandit, täpsustades, et EIP poliitika õiguspärasust vaidlustavaid kaebusi ei menetle EIP-CM, **vaid nendega tegeleb peasekretär** [11] .

EIP-CMi menetluseeskirjade väidetav rikkumine

18. Kaebuse esitajad väitsid ombudsmanile, et EIP-CM rikkus oma menetluseeskirju, jättes vastuvõtuteatisele lisamata vastuvõetavuse otsuse.

19. Ombudsman tõstatas EIP-le küsimuse, et EIP-CMi töökorrast ja töökorrast ei selgu, kas vastuvõetavuse kontrolli tulemus **tuleb** edastada või **võib** edastada samal ajal vastuvõtuteatisega, kuna tekstid sisaldavad lahknevusi [12] . EIP vastas, et neid lahknevusi käsitleti EIP-CMi raamistiku läbivaatamise raames.

20. Ombudsman märgib, et EIP-CMi läbivaadatud menetluste eelnõus selgitatakse küsimust, märkides, et *„[k]ui kättesaamisteade saadetakse kaebuse esitajatele kümne tööpäeva jooksul alates kaebuse kättesaamisest* **. Kui vastuvõetavuse otsus on juba vastu võetud** *, edastatakse see samal ajal* “ (artikli 1 lõige 3).

21. Kaebuse esitajad väitsid ombudsmanile esitatud kaebuses ka seda, et vastuvõtuteatise sõnastus, milles EIP-CM teatas neile, et nende kaebus on registreeritud, ja märkis, millal nad võisid oodata ametlikku vastust, tähendab, et kaebus on vastuvõetav.

22. Ombudsman märgib, et kehtiva töökorra [13] **kohaselt** *registreeritakse kaebused pärast vastuvõetavuse kontrolli ja vastuvõetavad kaebused järgivad kaebuste käsitlemise sisemenetlust. Kaebuse esitajaid teavitatakse i) kaebuse registreerimisest* **,** *ii) uurimise/hindamise algatamisest ja iii)* **kuupäevast, mil nad võivad oodata vastust (40/140 tööpäeva).** *Kui kaebus on vastuvõetamatu, teavitatakse kaebuse esitajaid vastuvõetamatuse põhjustest ja neile antakse*

vajaduse korral soovitusi selle kohta, kellele nad võivad oma probleemi lahendada “.

23. Ombudsman leiab seega, et märkides, et kaebus on registreeritud ja EIP-CM saadab ametliku vastuse 140 tööpäeva jooksul, jättis EIP-CM mulje, et kogu kaebus on vastuvõetav, mitte ainult osa sellest. See ei takista EIP-CMil selle vastuvõetavust uuesti läbi vaatamast, kui kõik on võrdsed.

24. Ombudsman on seisukohal, et EIP muudetud eeskirjade eelnõus selgitatakse, kuidas EIP selles küsimuses kaebuse esitajatega suhtleb, märkides, et: *„kui kaebus tunnistatakse vastuvõetavaks* , *teavitatakse kaebuse esitajaid i) kaebuse registreerimisest, ii) registreerimisnumbrist iii) uurimise/hindamise algatamisest ja iv) kuupäevast, mil nad võivad oodata vastust* .“

25. Arusaamatuste vältimiseks soovitab ombudsman, et kui EIP-CM ei ole vastuvõtuteatise saatmisel vastuvõetavuse kontrolli lõpule viinud, märgib ta sõnaselgelt, et kättesaamise kinnitus ei tähenda, et EIP-CM on võtnud seisukoha kaebuse vastuvõetavuse kohta.

26. Kooskõlas eespool punktides 16 ja 17 esitatud järeldustega peab EIP käsitlema ka neid üldsuse küsimusi ja muresid, mis ei kuulu EIP-CMi volituste alla. EIP läbipaistvuspoliitikat käsitleva kaebuse vastuvõetamatuks tunnistamisel oleks EIP pidanud seega andma kaebuse esitajatele nõu alternatiivsete meetmete kohta või edastama need asjaomasele osakonnale kooskõlas EIP töötajate hea haldustava eeskirjaga üldsusega suhtlemisel [14] . Ombudsman märgib siiski, et EIP vastas kaebuse esitajatele sisuliselt pärast ombudsmani soovitust käesoleva uurimise raames.

Järeldus menetlusküsimuste kohta

27. Ombudsman järeldab, et EIP tegeleb praegu selle selgitamisega, milline osakond tegeleb üldsuse mureküsimustega, mis puudutavad selliseid küsimusi nagu tema poliitika seaduslikkus ja kuidas EIP-CM peaks teavitama kaebuse esitajaid vastuvõetavuse kontrolli tulemustest. Tingimusel et need sätted jäävad EIP-CMi lõplikesse eeskirjadesse, leiab ombudsman, et EIP on võtnud vajalikud meetmed nende küsimuste lahendamiseks.

28. Ombudsman leiab ka, et EIP on oma uurimise raames lahendanud küsimuse, et esialgu ei vastanud kaebuse esitajatele nende mure sisu, nimelt EIP läbipaistvuspoliitika väidetav vastuolu ELi ja rahvusvahelise õigusega teabele juurdepääsu kohta. Selle küsimuse sisu käsitletakse alljärgnevalt.

EIP läbipaistvuspoliitika vastavus Århusi konventsioonile, Århusi määrusele ja määrusele 1049/2001

29. Kaebuse esitajad väljendasid muret, et EIP läbipaistvuspoliitika ei ole kooskõlas Århusi

konventsiooni, Århusi määruse ja määrusega 1049/2001.

30. Kaebuse esitajate sõnul võib EIP siirdehinda käsitada haldusotsusena, mille puhul võib esineda haldusomavoli, kui see ei ole kooskõlas EIP jaoks siduvate eeskirjade ja põhimõtetega.

Määruse 1049/2001, Århusi määruse ja Århusi konventsiooni kohaldatavus EIP suhtes (EIP lepingu artiklid 3.7, 3.8 ja 5.1)

31. Dokumentidele juurdepääsu käsitlevaid ELi õigusakte (praegu määrus 1049/2001) kohaldatakse EIP suhtes ainult siis, kui EIP täidab oma „haldusülesandeid“ [15] .

32. Kaebuse esitajad väidavad, et EIP rikub õigusnormi, kui ta sätestas finantsmääruse artiklis 3.8 *, et „EIP ise peaks kooskõlas avatuse, hea valitsemistava ja osalemise põhimõtetega kindlaks määrama, kuidas tuleks kohaldada üldsuse juurdepääsuõigust reguleerivaid üldpõhimõtteid ja piiranguid seoses oma konkreetsete ülesannetega pangana . EIP teeb seda poliitika ja eelkõige artiklis 5 sätestatud juurdepääsu erandite kohaldamise kaudu.“* Kaebajad väitsid, et kuna EIP ei tegele seadusandliku või kohtuliku tegevusega, on tema tegevus, sealhulgas laenuandmine, halduslikku laadi ja selle suhtes kohaldatakse määrust 1049/2001. Kaebuse esitajad väitsid ka, et Århusi konventsiooni ja Århusi määrust kohaldatakse kogu panga valduses oleva laenuteabe suhtes.

33. EIP väitis oma vastuses, et selle asemel, et piirata oma tehnilise kava kohaldamisala oma haldusülesannetega, oli pank läinud vajalikust kaugemale [16] , „ *võttes arvesse ja kajastades määruse 1049/2001 sätteid oma läbipaistvuspoliitikas (nii selle praegustes kui ka varasemates versioonides) ning kohaldades neid kogu EIP tegevuse suhtes* “.

34. EIP nõustus, et tema suhtes kohaldatakse Århusi määrust ja Århusi konventsiooni. Ta väitis siiski, et piisab, kui märkida artikli 5 lõike 1 punktis b, et üleminekupartnerlust kohaldatakse „ilma et see piiraks“ üldsuse õigust tutvuda EIP valduses oleva teabega või dokumentidega, mis võivad tuleneda Århusi konventsioonist ja Århusi määrusest.

35. Ombudsman märgib, et kui ta aitas kaasa EIP katseprojekti läbivaatamisele 2014. aastal, tegi ta ettepaneku kasutada finantsmääruse artiklite 3.5–3.8 sõnastust. Seda sõnastust tuleb lugeda koostoimes siirdehindade seaduse artikli 5 lõike 1 punktiga a, mis loob **avalikustamise üldise eelduse** , sätestades, et „ *kõik panga valduses olev teave ja dokumendid tuleb taotluse korral avalikustada, välja arvatud juhul, kui on mõjuv põhjus mitteavaldamiseks (vt „Erandid“ allpool) . “.*

36. Ombudsmani arvates ei olnud finantsmääruse artikli 5 lõike 1 punkti a sõnastuse tõttu EIP-l vaja määratleda oma haldusülesannete ulatust, kuna finantsmääruse artikli 5 lõike 1 punktis a tunnistatakse, et *kogu teave ja dokumendid, sealhulgas laenutegevusega seotud dokumendid, võidakse taotluse korral avalikustada.* Nagu ombudsman tol ajal rõhutas, *oleks igasugune püüe määratleda EIP haldusülesannete ulatust võrreldes muude kui*

haldusülesannetega „täita probleeme, nii õiguslikke kui ka praktilisi ning see tooks tõenäoliselt kaasa pika hulga vaidlusi, millest igaühe puhul näib EIP püüdvat kitsendada läbipaistvuse üldpõhimõtte kohaldamisala “ [17] .

37. Ombudsman märgib, et finantsmääruse artikli 5 lõike 1 punktis b tunnistatakse, et Århusi konventsioon ja Århusi määrus on EIP suhtes kohaldatavad. Ombudsman mõistab finantsmääruse artikli 5 lõike 1 punkti b sõnastust nii, et juhul, kui esineb vastuolu tehnilise kokkuleppe ning Århusi konventsioonis ja Århusi määruses sätestatud dokumentidele või teabele juurdepääsu käsitlevate konkreetsete eeskirjade vahel, oleks viimane EIP tegevuse suhtes ülimuslik.

Juurdepääs dokumentidele avaliku registri kaudu (EIP katseprojekti artikkel 4)

38. Määruses 1049/2001 [18] on sätestatud kohustus tagada üldsuse juurdepääs dokumendiregistrile ja juhul, kui registri kaudu ei anta otsest juurdepääsu dokumentidele, märkida võimaluse korral dokumendi asukoht. Århusi määruses [19] on sätestatud, et ELi institutsioonid ja organid peavad korraldama nende ülesannete täitmiseks vajalikku ja nende valduses olevat keskkonnateavet, et sellist keskkonnateavet üldsusele aktiivselt ja süstemaatiliselt levitada, eelkõige elektrooniliste andmebaaside kaudu.

39. TP artiklis 4.4 on sätestatud, et **„[k** *]äesolevate õigusnormidega kehtestatud piirides* otsustab *lõpliku otsuse selle kohta, millist teavet võib üldsusele avaldada, pangal, kes otsustab ka, milliseid dokumente elektrooniliselt ja/või paberkandjal avaldada ning millised dokumendid on kättesaadavad ainult taotluse korral* “. Finantsmääruse artiklis 4.6 on sätestatud *, et „ pank avaldab kõikide investeerimisprojektide projektikokkuvõtted vähemalt kolm nädalat enne seda, kui EIP direktorite nõukogu kaalub projekti heakskiitmist.* **Siiski ei avaldata piiratud arvu projekte enne juhatuse heakskiitu ega** *mõnel juhul enne laenu allkirjastamist, et kaitsta põhjendatud huvisid, mis põhinevad käesolevas poliitikas sätestatud avalikustamise eranditel* .“

40. Kaebuse esitajad väitsid, et finantsmääruse artikli 4 lõige 4 ei täida panga õiguslikke kohustusi. Kaebuse esitajad kritiseerisid ka artikli 4 lõike 6 sõnastust, mis jätab nende arvates EIP-le teabe avalikustamisel ja avaldamisel liiga suure kaalutlusõiguse ning kaldub seetõttu kõrvale määruse 1049/2001 sätetest.

41. EIP märkis oma vastuses, et ta on loonud ja arendab järk-järgult keskkonnateabe avalikku registrit kooskõlas Århusi määrusega. Teave panga valduses oleva keskkonnateabe liigi ja ulatuse kohta esitatakse EIP veebisaidi rubriigis „korduma kippuvad küsimused“. EIP sõnul sarnaneb osa „korduma kippuvad küsimused“ ombudsmani avaliku registriga,

42. EIP väitis, et finantsmääruse artikliga 4 ei kehtestata erandit teabele juurdepääsu õigusest lisaks artiklis 5 kirjeldatud eranditele. EIP juhtis tähelepanu ka sellele, et kõik panga rahastatavad projektid, sealhulgas projektid, mida ei avaldata enne heakskiitmist või allkirjastamist, avaldatakse pärast nende allkirjastamist ning et kogu panga valduses olev teave

nende projektide kohta kehtib taotluse korral avalikustamise põhimõtete kohaselt.

43. Ombudsman märgib, et EIP on loonud keskkonnateabe avaliku registri. Ombudsmanil on varem olnud võimalus uurida EIP tavasid seoses keskkonnateabe ennetava avalikustamisega [20] . Käesolevas uurimises ei hinnata siiski EIP *praktikat* , vaid seda, kas EIP *siirdeprogrammi* sõnastus on kooskõlas EIP-le siduvate eeskirjade ja põhimõtetega. Ombudsman leiab, et kuigi finantsmääruse artikli 4 sõnastust saaks parandada, pakub see piisavaid tagatisi määruse 1049/2001 ja Århusi määruse järgimise kohta, märkides, et EIP kaalutlusõigus kehtib **kohaldatavate õigusnormidega kehtestatud piirides.**

44. Ombudsman on seisukohal, et EIP vastus finantsmääruse artikli 4 lõikele 6 on mõistlik, ilma et see piiraks ombudsmani hinnangut kaebuse esitajate argumentidele, mis puudutavad finantsmääruse artiklis 5 kirjeldatud avalikustamise erandeid (vt allpool).

Erandid (ühissätete artikkel 5)

45. EIP finantsmääruse artiklis 5 on sätestatud teabe avalikustamise eeldus, kuid on ette nähtud ka erandid, mille puhul avalikustamine kahjustaks teatavate huvide kaitset.

Kas eristada keskkonnaalast ja muud teavet

46. Kaebuse esitajad väitsid, et siirdehindades tuleks teha vahet keskkonnateabel, mille suhtes kohaldatakse Århusi konventsiooni ja Århusi määruse erikorda, ja mittekeskkonnateabel. Kaebuse esitajad väitsid, et Århusi konventsioonis ei ole sätestatud, et *juurdepääsu andmisest keeldutakse, kui avalikustamine kahjustaks [...] ELi, selle institutsioonide ja asutuste või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitika kaitset* , ning seda ei tohiks kohaldada keskkonnateabe suhtes.

47. EIP vastas, et üleminekukavas võetakse arvesse keskkonnaga seotud teabe ja dokumentide eripära ning panga kohustust järgida Århusi määrust.

48. Ombudsman leiab, et EIP selgitused on mõistlikud, kuna EIP siirdepartnerlust kohaldatakse „ilma et see piiraks“ Århusi konventsiooni ja Århusi määruse alusel üldsuse õigust pääseda juurde teabele ja dokumentidele.

Konfidentsiaalsuskokkulepped

49. Kaebuse esitajad juhtisid tähelepanu sellele, et finantsmääruse artikli 5 lõige 5 võimaldab EIP-l keelduda juurdepääsust dokumendile , *„kui avalikustamine kahjustaks füüsilise või juriidilise isiku ärihuve* “. Joonealuses märkuses täpsustatakse *, et mõiste „kaubanduslik huvi“ hõlmab muu hulgas juhtumeid, kus pank sõlmis konfidentsiaalsuslepingu. Samuti saab ärihuve kaitsta ka pärast konfidentsiaalsuslepingu lõppemist.“* Kaebuse esitajate arvates on pangal liiga

palju kaalutlusõigust, sest panga sõlmitud rahastamislepingud võivad sisaldada keskkonnateavet.

50. EIP väitis, et joonealune märkus on vaid näide panganduses levinud juhtumitest. EIP tunnistas, et rahastamislepingud võivad sisaldada keskkonnateavet ja neid ei saa avalikkuse eest varjata. Lisaks märkis EIP, et ta analüüsib iga juhtumit eraldi, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat, et teha kindlaks, kas tegemist on avalike huvidega, mis kaaluvad üles muude õigustatud huvide kaitse.

51. Ombudsman leiab, et EIP selgitused on mõistlikud.

Kontrollide, uurimiste ja auditite konfidentsiaalsuse eeldus

52. Finantsmääruse artikli 5 lõikes 5 on sätestatud, et *„ kontrollide, uurimiste ja auditite käigus kogutud ja koostatud teabe ja dokumentide* **sulgemist eeldatakse , et see kahjustab kontrollimiste, uurimiste ja auditite eesmärgi kaitset isegi pärast nende lõpetamist või pärast seda,** *kui asjaomane akt on muutunud lõplikuks ja järelmeetmed on võetud.* "

53. Kaebuse esitajad väidavad, et üldise eelduse laiendamisel kõigile EIP läbiviidavate uurimistega seotud dokumentidele, sealhulgas uurimise lõpetamisel, ei ole ELi õiguses alust.

54. EIP peamine argument oli, et see säte „ *sobib tasakaalu panga vajaduse vahel tagada oma uurimismenetluste nõuetekohane toimimine nii minevikus, praegu kui ka tulevikus ning kindlalt võetud kohustuse vahel tagada läbipaistvus. See on eriti asjakohane, arvestades võimalust, et sisejuurdluste järelkontrolle ei teosta mitte ainult järgnevad sisejuurdlused või -auditid, vaid ka riiklikud kriminaaluurimised* ." EIP juhtis tähelepanu ka sellele, et ta avaldab erandiga hõlmatud juurdluste kokkuvõtte ning et erand ei hõlma EIP-CMi menetletavaid juhtumeid.

55. Ombudsman on juba esitanud EIP-le soovituse avalikustada aruanne sisemiste pettuste uurimise kohta EIP eelmise katseprojekti raames [21] .

56. ELi kohtud ei ole teinud otsust üldise mitteavaldamise eelduse kohaldamise kohta EIP uurimiste suhtes.

57. Uurimised ja auditid on oma olemuselt halduslikud. Ombudsman eelistab märkida EIP valmisolekut võtta arvesse ja kajastada määruse (EÜ) nr 1049/2001 sätteid oma siirdehindades ning **kohaldada neid kogu oma tegevuse suhtes** , tegemata vahet haldus- ja muude kui haldusülesannete vahel.

58. Ombudsman on seetõttu seisukohal, et kõik juurdepääsuga seotud erandid, mis täiendavad või erinevad määruses 1049/2001 sätestatud eranditest, tuleks tehnilises raamistikus kindlaks määrata ja selgelt põhjendada. Sellised erandid ei tohiks rikkuda ka õigust tutvuda keskkonnateabe ja -dokumentidega, mis on sätestatud Århusi konventsioonis ja Århusi määruses.

59. Ombudsman ei ole veendunud, et finantsmääruse artikli 5 lõike 5 sõnastuse erinevus võrreldes määruses 1049/2001 [22] sätestatud sarnase erandiga on proportsionaalne üldise eesmärgiga tagada „varasemate, käimasolevate ja tulevaste“ uurimiste nõuetekohane toimimine. Kuigi EIP võiks õigustada mitteavalikustamise eeldust EIP käimasolevate uurimiste puhul, ei saa ta lõputult tugineda üldisele mitteavalikustamise eeldusele **kõigi** kontrollide, uurimiste ja auditite puhul .

60. Lisaks märgib ombudsman, et EIP siirdeprogramm laiendab avalikustamisest hoidumise üldist eeldust **ka pärast uurimise lõpetamist** . Isegi pettuse uurimise korral kehtiks avalikustamisest keeldumise üldine eeldus põhimõtteliselt ainult seni, kuni uurimine kestab. Ombudsman usub, et EIP võiks tagada mis tahes hilisemate sisejuurdluste või riiklike kriminaaluurimiste eesmärgi kaitse, hinnates juurdepääsutaotlusi igal üksikjuhul eraldi.

61. Seetõttu julgustab ombudsman EIPd kajastama määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmanda taande sõnastust oma tehnilises kavas ning kõrvaldama mitteavaldamise eelduse seoses teabe ja dokumentidega, mis on kogutud ja koostatud kontrollide, uurimiste ja auditite käigus , sealhulgas pärast nende sulgemist.

Vahendatud laenud

62. Finantsmääruse artiklis 5.13 on sätestatud, et *„[e]tseptsioonid hõlmavad ka teavet kohalike pankade individuaalsete eraldiste kohta, et toetada* oma **klientide** *investeeringuid EIPga loodud krediidiliinidel . See teave kuulub vahendajapanga pädevusse osana tavapärasest ärisuhtest vastava panga ja tema klientide vahel. EIP julgustab siiski vahendavat panka tegema kättesaadavaks teabe, mis hõlmab tema suhteid EIPga .*“

63. Kaebuse esitajad väitsid, et siirdehindade määruse artikliga 5.13 luuakse täiendav erand vahendatud laenude avalikustamisest. Kaebuse esitajate arvates vabastab see erand olulise osa EIP laenutegevusest läbipaistvuse ja avatuse põhimõtetest, kuna mitmed dokumendid, mis on seotud keskmise kapitaliosalusega laenude [23] , globaalsete laenude [24] ja fondidega, sisaldavad keskkonnateavet [25] .

64. EIP vastas, et vahendatud laenude suhtes kohaldatakse samu läbipaistvusnõudeid nagu muud liiki laenude suhtes. EIP rõhutas siiski, et tema valduses olev keskkonnateave vahendatud laenude kohta on erinev. Kuna EIP-l ei ole lõplike abisaajatega lepingulist suhet, vastutab vahendatud laenude raames tehtavate üksikeraldiste keskkonnateabe avaldamise eest finantsvahendajad ja/või pädevad asutused.

65. Ombudsman mõistab, et finantsmääruse artikliga 5.13 ei kehtestata ühtegi erandit lisaks ärihuvide ja kolmandate isikute dokumentide kaitsega seotud eranditele. **Seetõttu soovitab ombudsman EIP-l hoolikalt kaaluda, kas on vaja säilitada artikli 5 lõike 3 praegune sõnastus, kuna see artikkel võib olla üldsusele eksitav.**

Teabepäringute käsitlemise kord

66. Finantsmääruse artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et EIP vastab teabenõuetele tavaliselt 15 tööpäeva jooksul. Artikli 5.22 joonealuses märkuses 8 on märgitud, et praktikas võib teabenõude tähtaeg olla pikem mitmel juhul, näiteks **kolmandate isikutega seotud teabenõude puhul.**

67. Kaebuse esitajad juhtisid tähelepanu sellele, et ei määrus 1049/2001 ega Århusi konventsioon ei võimalda kolmandate isikutega seotud teabenõuete puhul tähtaega pikendada.

68. EIP väitis, et joonealune märkus 8 ei muuda tähtaegu, kuid selgitab, et mõnel juhul ei saa EIP tähtajast kinni pidada temast sõltumatute asjaolude tõttu. EIP märkis, et seda on tunnustatud ka määruses 1049/2001, [26] milles on sätestatud, et erandjuhtudel võib 15 tööpäeva pikkust tähtaega pikendada.

69. Ombudsman märgib, et finantsmääruse artikkel 5.23 juba kajastab määrust 1049/2001 [27] . Seetõttu nõustub ombudsman kaebuse esitajaga, et joonealune märkus 8 võib olla avalikkusele eksitav. **Ombudsman julgustab EIPd muutma finantsmääruse artiklit 5.22 ja vastavat joonealust märkust.**

70. Kaebuse esitajad on mures ka selle pärast, et finantsmääruse artiklis 5.33 ja artikli 5 lõikes 4 [28] ei anta kodanikele täpset teavet olemasolevate õiguskaitsevahendite kohta juhul, kui EIP keeldub kordustaotlusest või jätab selle tähelepanuta (st EIP-le esitatud taotlus vaadata läbi juurdepääsu keelamise otsus). Nad väidavad, et EIP-CMile kaebuse esitamise lisaetapp on segadusttekitav ja võib viia selleni, et hageja ei saa otsust liidu kohtus vaidlustada.

71. Ombudsman leiab, et finantsmääruse artikkel 5.33 kajastab määruse 1049/2001 [29] artikli 8 lõike 1 sõnastust, võttes samal ajal arvesse EIP ja ombudsmani vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumit.

Järeldused kokkusobivuse küsimuse kohta

72. Kuigi teatavaid sätteid on võimalik parandada, ei leia ombudsman, et EIP läbipaistvuspoliitika oleks sõnastatud nii, et see kujutaks endast haldusomavoli. Ombudsman julgustab EIPd parandama oma läbipaistvuspoliitika teatavate artiklite sõnastust, esitades allpool mitmeid parandusettepanekuid.

Järeldused

Uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle juhtumi järgmiste järeldustega:

EIP läbipaistvuspoliitika vastuvõtmine ei kujuta endast haldusomavoli.

EIP on lahendanud küsimused selle kohta, kuidas ta lahendab üldsuse muret EIP sisepoliitika seaduslikkuse pärast ja kuidas ta edastab oma kaebuste lahendamise mehhanismi raames käsitletud kaebuste vastuvõetavuse kontrolli tulemused.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja Euroopa Investeerimispanka.

Parandusettepanekud

Ombudsman julgustab EIPd:
- kajastada määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmanda taande sõnastust selle läbipaistvuspoliitikas ning kõrvaldada eeldus, et teavet ja dokumente, mis on kogutud ja koostatud kontrollide, uurimiste ja auditite käigus , sealhulgas pärast nende sulgemist, ei avaldata.
- kaaluma vahendatud laene käsitleva läbipaistvuspoliitika artikli 5.13 ümbersõnastamist ;
- sõnastada ümber artikli 5 lõige 2 teabenõuete menetlemise tähtaegade kohta.

Kui kaebuse vastuvõetavuse otsust ei ole vastuvõtuteatise saatmisel tehtud, peaks EIP-CM sõnaselgelt märkima, et kättesaamise kinnitus ei tähenda, et EIP-CM on võtnud seisukoha kaebuse vastuvõetavuse kohta.

Emily O'Reilly

Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 23.5.2018

[1] Kättesaadav aadressil:
http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm [Linki]

[2] Kättesaadav aadressil:
https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark [Linki]

[3] http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm [Linki]

[4]
http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm [Linki]

[5] Kodukorra artikkel 2: kaebused rahvusvaheliste organisatsioonide, ühenduse institutsioonide ja asutuste, riiklike, piirkondlike või kohalike asutuste kohta; kaebused EIP ja selle töötajate vaheliste töösuhete kohta; kaebused, mis on juba esitatud muude haldus- või kohtuliku kontrolli mehhanismide kaudu; anonüümsete osapoolte kaebused; kaebused, mille eesmärk on saada konkurentsieelis või mis on ülemäärased, korduvad, põhjendamatud või pahatahtlikud.

[6] Kodukorra artikli 2 lõige 1.

[7] Töökorra artikli 4 lõige 3.

[8] Suuniste artikli 1 lõikes 1 on sätestatud, et EIP-CMi läbivaatamisel keskendutakse „ *[EIP]* **tegevusega** *seotud kaebuste käsitlemisele* “. Põhimõtete artikli 3 lõikes 1 on sätestatud *, et kaitsemeetmetes „hinnatakse* **EIP grupi poliitikaraamistiku** *järgimist ja esitatakse aruanne [...]* “. Seega piirdub pädevustingimuste artikli 4 lõike 2 punkt c EIP-CMi läbivaatamisel sellega, et „ *hinnatakse, kas EIP grupi poliitikat ja menetlusi on järgitud* **“.** Suuniste artikli 4 lõike 2 punktis g tuletatakse meelde, et EIP-CM *„annab soovitusi parandusmeetmete ja/või* **olemasolevate menetluste** *võimaliku parandamise kohta* “, jättes seega välja EIP poliitika.

[9] http://www.eib.org/about/index.htm

[10] Saadaval: https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces [Linki]

[11] Artikli 4 lõike 3 punkt 7, http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf [Linki]

[12] Kodukorra artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, *et „vastuvõtt [...]* **võib hõlmata** *kaebuse vastuvõetavuse või vastuvõetamatuse teatavakstegemist“.* EIP-CMi töökord sisaldab teistsugust sätet, mille kohaselt *„[t]õlmavuse kontroll viiakse läbi kümne tööpäeva jooksul ja tulemus edastatakse kaebuse esitaja(te)le* **samal ajal vastuvõtuteatisega** “ (artikli 4 lõige 3).

[13] Artikli 4 lõige 3

[14] Artikkel 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Linki]

[15] ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 3.

[16] Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 15.

[17] Ombudsmani 21. oktoobri 2014. aasta panus EIP läbipaistvuspoliitika läbivaatamisse on kättesaadav aadressil: https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark [Linki]

[18] Artikkel 11 ja artikli 12 lõige 4

[19] Artikkel 4

[20] Euroopa Ombudsmani otsus lõpetada Euroopa Investeerimispangaga seotud omaalgatuslik uurimine OI/3/2013. Kättesaadav aadressil: https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark [Linki]

[21] Euroopa Ombudsmani otsus, millega lõpetatakse Euroopa Investeerimispanga (EIP) vastu esitatud kaebuse 349/2014/OV uurimine. Kättesaadav aadressil https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark [Linki]

[22] Artikli 4 lõike 2 kolmas taane

[23] Krediidiliinid finantsvahendajale, kes laenab edasi keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate edendatavate projektide rahastamisest saadud tulu.

[24] Finantsvahendajale antud krediidiliinid, mis seejärel laenab tulu omal vastutusel väikeste ja keskmise suurusega projektide rahastamiseks.

[25] EIP hinnang vahendaja lähenemisviisile ja suutlikkusele ning kontekstile, milles ta tegutseb; keskkonna- ja sotsiaalvaldkonna sõelumine kavade puhul, millel on eeldatavasti märkimisväärne keskkonna- ja/või sotsiaalne mõju ja riskid; konkreetsete allprojektide keskkonnaalane ja sotsiaalne läbivaatamine või individuaalsete eraldiste järelmeetmed EIP keskkonnaalase ja sotsiaalse hoolsuskohustuse raames.

[26] Artikli 7 lõige 3

[27] *„5.23. Erandjuhtudel, näiteks kui taotlus on seotud väga pika dokumendiga või kui teave ei ole kergesti kättesaadav ja seda on keeruline koguda, võib tähtaega pikendada ja sellest teavitatakse korrespondenti hiljemalt 15 tööpäeva jooksul pärast kättesaamist.“*

[28] „5.33 kordustaotluse täieliku või osalise tagasilükkamise *korral teavitab pank taotlejat tema käsutuses olevatest õiguskaitsevahenditest, nimelt kaebuse esitamisest pretensioonide mehhanismile või kohtumenetluse algatamisest Panga vastu Euroopa Liidu Kohtus. 5.34 Panga poolt taotlusele ettenähtud tähtaja jooksul vastamata jätmist käsitatakse eitava vastusena ja see annab taotlejale õiguse esitada kaebus EIP kaebuste lahendamise mehhanismile või algatada Euroopa Kohtus panga vastu kohtumenetlus* .“

[29] „ *Üldise või osalise keeldumise korral teavitab institutsioon taotlejat tema käsutuses olevatest õiguskaitsevahenditest, nimelt kohtumenetluse algatamisest [...] ja/või kaebuse esitamisest ombudsmanile [...]“* .