



Hea haldus tegelikkuses:  
Euroopa Ombudsmani otsused aastal

2013





## Sisukord

<b>Ombudsmani sissejuhatus</b>	<b>2</b>
<b>Läbipaistvus – õigus teada ja aru saada, kuidas institutsioonid toimivad</b>	<b>4</b>
Miks on läbipaistvus nii oluline?	4
Dokumentidele juurdepääsu õigus	5
Eraelu puutumatus ja isikuandmed – määruse (EÜ) nr 1049/2001 ja määruse (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel) koostoime	11
Õigus tutvuda oma andmetega	12
<b>Institutsioonilised ja poliitilised küsimused</b>	<b>13</b>
Komisjon ja seadusandlikud ettepanekud	13
Head haldustavad – võimalus tagada kodanike arusaamine institutsioonide toimimisest ja eesmärkidest	16
Teenistusvalmidus ja viisakus – õigus tõsiseltvõtmisele	17
Haldusviivitused	18
Huvide konfliktid – kas ma saan olla kindel, et ELi haldusaparaat tegutseb ELi ja minu kui kodaniku huvides?	19
Rikkumisest teatamine	21
<b>Komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja – tagab liikmesriikidepoolse ELi eeskirjade täitmise</b>	<b>22</b>
<b>Lepingute täitmine ja toetuste maksmine</b>	<b>24</b>
<b>Hankelepingute sõlmimine ja toetuste andmine</b>	<b>25</b>
<b>Personaliküsimused – kaks tahku</b>	<b>26</b>
<b>Konkursid ja valikumenetlused</b>	<b>27</b>



## Ombudsmani sissejuhatus

Nagu avaliku sektori ombudsmanide bürood üldiselt, lähtub Euroopa Ombudsman kaebuste menetlemisel teatavatest väärtustest ja põhimõtetest. Avaliku sektori ombudsmani eesmärk on esindada kodanikku haldusaparaadi ees ja korvata nende kahe jõu tasakaalustamatus. Ombudsman julgustab haldusaparaati kohtlema kodanikku omaette indiviidina ja arvestama tema konkreetset olukorda. Ombudsman soovib haldusaparaadil olla paindlik ja kasutada oma kaalutusõigust võimaluse korral kodaniku kasuks. Ombudsman töötab eelkõige selle nimel, et kodanike kokkupuudetele haldusaparaadiga oleks iseloomulik viisakus ja vastutulelikkus.

ELi puhul vastavad Euroopa Ombudsmani väärtused ja põhimõtted huvile hea avaliku halduse edendamise ja eelkõige selle vastu, et ELi haldusaparaat kohtleks ELi kodanikke ja ettevõtjaid õiglaselt, mõistlikult ja delikaatselt.

Ombudsmani mõtteviisi aluseks on tõekspidamine, et hea avalik haldus seisneb enamasti kui vaid õiguspärases tegutsemises. Ombudsmani lähenemisviis läheb kaugemale kohtute omast, mis keskendub üldiselt ainult tegevuse õiguspärasusele. Ombudsman ei tohiks kunagi paluda, et avaliku sektori asutus toimiks õigusvastaselt, kuid ombudsman eeldab, et asutus teeb õiguslikult kõik võimaliku, et saavutada kõiki asjaolusid arvestades õiglase ja mõistliku tulemuse.

Alates Euroopa Ombudsmaniks saamisest 2013. aasta oktoobris on mind üllatanud see, kui võrd ELi institutsioonid pööravad kaebustele vastates tähelepanu just oma tegevuse seaduslikkusele. Nagu minu büroo käsitletud kaebuste menetlemise tulemused näitavad, valib institutsioon paljudel juhtudel täiesti vastuvõetava ja mõistliku seaduspärase lähenemisviisi. Ent mõnel teisel juhul kasutatakse seadust otsekui kaebuse esitaja aitamise võimaluste piiramiseks. Pean ütlema, et eelistaksin näha institutsioone rakendamas kaebustele reageerimisel terviklikumat või probleemide lahendamisele keskenduvat lähenemisviisi. On igati asjakohane, et kaebustele reageerimine hõlmab ka õigusanalüüsi, kuid analüüsi käigus tuleks uurida, mida saab konkreetsel juhul õiguslikult veel teha, mitte kasutada seda institutsiooni algse seisukoha jäigaks kaitsmiseks.

Peaaegu kõik haldusasutused võitlevad suuremal või väiksemal määral nende poolt teenindatavate kodanike usalduse võitmise pärast. Mõnikord ei ole üldsuse usaldamatus haldusasutuste vastu õigustatud ja võib olla tingitud kõigest alusetust eeldusest, et ametnikkond teenib juba loomuldas pigem enda kui laiema üldsuse huve. Mõnikord on üldsuse usaldamatus aga igati põhjendatud, kui arvestada haldusasutuste tegelikku tava või – mis on ehk sama oluline – üldsuse arusaama sellest tavast.

ELi haldusaparaadil on kodanike usaldust eriti raske võita ja säilitada. Mõni neist raskustest ei ole haldusaparaadi enda põhjustatud, vaid tingitud asjaolust, et paljudele kodanikele jäädakse nii geograafiliselt kui ka kultuuriliselt kaugeks. Peale selle on suur osa sellest, mis ELi halduse tasandil toimub, oma olemuselt keeruline ja raskestimõistetav. ELi haldusaparaat peab usalduse



võitmiseks rohkem vaeva nägema kui enamik riiklikke või piirkondlikke haldusasutusi. Minu töö Euroopa Ombudsmanina hõlmab ELi haldusaparaadi julgustamist ja toetamist.

Minu arvates oleks mõistlik, kui ELi haldusaparaat tunnistaks, et Euroopa Ombudsmani järeldustesse, mis kajastavad ombudsmani üldisi väärtusi ja põhimõtteid, tuleb suhtuda väga tõsiselt. Euroopa Ombudsmani pakutud lahenduse või soovitusel projekti tagasilükkamist peaks juhtuma harva. Ombudsman, kes tegutseb tavakodanike nimel, peab andma ELi institutsioonidele nõu, kuidas nad peaksid kodanike kaebustele reageerima. Ning institutsioonid, kes tegutsevad samuti nende kodanike nimel, peavad ombudsmani nõu kuulda võtma. Haldusaparaat peaks ombudsmani järeldused ja soovitused tagasi lükkama ainult juhul, kui need on ilmselgelt ekslikud.<sup>1</sup>

Minu büroo juhtumite menetlemise alane töö annab minu arvates väärtuslikku teavet selle kohta, kuidas ombudsmani väärtusi ja põhimõtteid tuleks tegelikes olukordades kohaldada. Seetõttu avaldame lisaks oma [2013. aasta aruandele](#) ka dokumendi *Hea haldus tegelikkuses: Euroopa Ombudsmani 2013. aasta otsused*. Selles väljaandes võetakse aluseks Euroopa Ombudsmani poolt viimastel aastatel kasutatud uurimisvaldkonnad:

- läbipaistvus,
- institutsioonilised ja poliitilised küsimused,
- komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja,
- lepingute täitmine ja toetuste maksmine,
- hankelepingute sõlmimine ja toetuste andmine,
- personaliküsimused,
- konkursid ja valikumenetlused.

Sellest väljaandest ilmneb, kuidas ombudsmani väärtusi ja põhimõtteid 2013. aastal lõpetatud uurimiste käigus tegelikult kohaldati.<sup>2</sup> Ma loodan, et see on kasulik ELi haldusaparaadile ja kõigile, kes on huvitatud hea avaliku halduse edendamisest Euroopa Liidus.

Emily O'Reilly  
Euroopa Ombudsman  
15. septembril 2014

<sup>1</sup> Nagu endine Ühendkuningriigi ombudsman kord ütles, tuleks ombudsmani järeldusi alati arvesse võtta, välja arvatud juhul, kui „ombudsman on mõistuse kaotanud“.

<sup>2</sup> Otsused uurimise lõpetamise kohta avaldatakse harilikult ombudsmani veebisaidil ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)) inglise keeles ja kaebuse keeles, kui kaebus on esitatud mõnes muus keeles.



## Läbipaistvus – õigus teada ja aru saada, kuidas institutsioonid toimivad

*Hea valitsemistava edendamiseks ja kodanikuühiskonna osalemise tagamiseks teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult. (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõige 1)*

### Miks on läbipaistvus nii oluline?

Läbipaistvus võimaldab kodanikel avaliku sektori asutuste tegevust kontrollida, nende tulemuslikkust hinnata ja kutsuda neid üles aru andma. Avatus ja üldsuse juurdepääs dokumentidele on institutsioonilise kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi oluline osa, mis vahendab avaliku võimu teostamist ja edendab vastutust.<sup>3</sup> Kodanike usalduse võitmiseks ei piisa sellest, kui ELi haldusaparaat ütleb lihtsalt, et annab oma parima. Kodanikel on õigus näha ja ise otsustada, kas see on nii. Seetõttu on avatus ja läbipaistvus peamised vahendid, mis aitavad kodanikes ELi institutsioonide vastu usaldust äratada.

Sellises mitmekeelses keskkonnas nagu EL on õigusel teada ja aru saada ka keeleline aspekt. Ideaalne oleks, kui ELi haldusaparaadi üldsusele suunatud teave avaldataks kõikides ametlikes keeltes. Kuna selleks, et teavitamine oleks tõhus, peavad kodanikud neile esitatud teabest aru saama. Kuigi ELi õiguses ei ole üldpõhimõtet, mis annaks igale kodanikule õiguse saada kõikides olukordades oma riigikeeles teavet kõige kohta, mis võib mõjutada tema huve, nõuab hea haldus siiski, et ELi haldusaparaat annaks kodanikele võimalikult palju teavet nende riigikeeles. ELi asutused peaksid püüdma teha oma veebisaidi avalehe ning oma ülesandeid ja keelepoliitikat käsitleva teabe kättesaadavaks kõigis 24 ametlikus keeles.<sup>4</sup>

Sellega, et asjad ei lähe alati nii, nagu soovitakse või nii ladusalt kui eeldatakse, on lihtsam leppida, kui saadakse aru, milles on selle põhjus. Ombudsman on veendunud, et kui algusest peale korralikult selgitada, miks üks või teine otsus tehti või näiteks miks sellega viivitati, esitatakse ELi haldusaparaadile vähem lisataotlusi ja pöördumisi, mis jätab sellele rohkem aega ELi teenimiseks ja täiustamiseks. Kui ELi haldusaparaat menetleb kodaniku kaebust oodatust kauem, on kodanikule abiks, kui teda teavitatakse viivituse põhjusest.<sup>5</sup> Sellise teabe puudumise korral võib kodanik näiteks tunda vajadust esitada dokumentidele juurdepääsu taotlus, mis koormab ressursse.<sup>6</sup> Näiteks suhtus komisjoni keskkonna peadirektoraat üldsusele dokumentidele juurdepääsu andmisel lühikest aega vabamalt kui varem. Kui ta vabamast suhtumisest loobus, tõi see kaasa kaebuste esitamise ombudsmanile. Ent komisjon kõhkles avalikult teatamast, et keskkonna peadirektoraat oli katsetanud uut lähenemisviisi. Komisjon oleks võinud kaebuse esitajaga selles suhtes avameelsem olla, mitte väita, et kaebuse esitaja oli toimunust valesti aru saanud. Igale organisatsioonile võib valmistada piinlikkust, kui märgatakse

<sup>3</sup> Juhtum 1649/2012/RA.

<sup>4</sup> Juhtum 1363/2012/BEH.

<sup>5</sup> Juhtumid 48/2012/MHZ ja 412/2012/MHZ.

<sup>6</sup> Juhtum 277/2012/RA.



märkimisväärset erinevust tema seisukohtade vahel. Üldine arusaam ELi avaliku halduse avatusest nõuab siiski, et kodanikule algusest peale tõtt räägitaks.<sup>7</sup>

Kui ELi haldusaparaadi tegevus mõjutab otseselt kodanike huve, on legitiimsuse suurendamine avatuse ja läbipaistvuse edendamise kaudu eriti tähtis. ELi halduse teatavates valdkondades võib tõde ja läbipaistvus olla isegi elu ja surma küsimus. Euroopa Raviamet (EMA) vastutab ravimite teadusliku hindamise ja järelevalve, sealhulgas ravimite ohutuse ja tõhususega seotud otsuste kaudu rahvatervise kaitsmise eest. On ilmselge, et kui EMA ei järgi asjakohaseid menetlusi, võivad tekkida rängad vead. Läbipaistvus on väga tähtis vahend, millega EMA saab tagada oma otsuste õigsuse. EMA tegevuse avatuse ja läbipaistvuse eesmärk on edendada teaduslikku arutelu ja teaduse arengut, võimaldades sõltumatutel teadlastel EMA järeldusi ning nende järelduste tegemisel arvesse võetud andmeid ja argumente kontrollida. Oma täielikult dokumenteeritud arvamuste kättesaadavaks tegemisega saab EMA tagada, et kogu tema töö kannatab ka kontrolli ja on järelikult õige. Üldsuse jaoks on väga tähtis, et EMA teeks õigeid otsuseid.<sup>8</sup>

Mõnikord peavad kodanikud asjakohaste selgituste saamiseks ikkagi ombudsmanile kaebuse esitama. Ombudsman on valmis selles suhtes aitama ja ombudsman on 2013. aastal seda ka teinud, näiteks seoses komisjonipoolse rikkumiskaebuste menetlemisega,<sup>9</sup> ja seoses liidu delegatsioonide töötajate töötingimustega.<sup>10</sup> Kui uurimise käigus põhjendatakse oma käitumist, lõpetab ombudsman uurimise tavaliselt haldusomavoli tuvastamata.<sup>11</sup> Ehkki põhjendamata jätmine on iseenesest suur probleem, ei tähenda see tingimata, et ELi haldusaparaat ei oleks talle esitatud kaebust nõuetekohaselt hinnanud.<sup>12</sup>

Ombudsman soovib siiski, et lisamärkused, millega ELi haldusaparaati julgustatakse oma seisukohta paremini põhjendada ja selgitama, tooksid lähitulevikus tõepoolest kaasa olukorra paranemise.

## Dokumentidele juurdepääsu õigus

Üks läbipaistvuse oluline aspekt on dokumentidele juurdepääsu õigus.

*Igal liidu kodanikul [...] on õigus pääseda ligi liidu institutsioonide, organite ja asutuste [...] dokumentidele [...]. (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõige 3)*

Dokumentidele juurdepääsu taotleb kodanik ei pea taotlust põhjendada.<sup>13</sup>

Kooskõlas ELi institutsioonide õigusaktide õiguspärasuse eeldamise põhimõttega eeldatakse juhul, kui asjaomane institutsioon väidab, et dokumenti, millele on juurdepääsu taotletud, ei ole olemas, et see väide on

<sup>7</sup> Juhtumid 1947/2010/PB ja 2207/2010/PB.

<sup>8</sup> Juhtumid 2575/2009/RA ja 1877/2010/FOR.

<sup>9</sup> Juhtumid 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ.

<sup>10</sup> Juhtum 706/2010/RT.

<sup>11</sup> Juhtumid 846/2010/PB ja 48/2012/MHZ.

<sup>12</sup> Juhtum 48/2012/MHZ.

<sup>13</sup> Juhtum 524/2012/MMN.



õige. Taotleja võib selle eelduse asjakohaste ja sidusate tõenditega ümber lükata. Ombudsmani uurimine võib olla õigustatud näiteks juhul, kui taotleja väidab, et institutsioonilt juba saadud kirjades ilmnevad ajalised või konkreetsete isikute osalusega seotud lüngad, mis osutavad sellele, et institutsioon võib olla teatavad kirjad juurdepääsutaotluse analüüsist välja jätnud.<sup>14</sup>

Üldsuse dokumentidele juurdepääsu õigus ei ole absoluutne. Oluline on siiski tagada, et juurdepääsuga seotud erandeid kohaldatakse õigesti ja kitsalt, juurdepääsuõigust põhjendamatult piiramata.

Näiteks on ELi ametnike personalieeskirjade III lisa artiklis 6 sätestatud, et ELi töötajate värbamismenetlustes osalevate valikukomisjonide toimingud on salajased. See ei tähenda, et üldsusele ei saa anda juurdepääsu nende valikukomisjonide liikmete huvide konflikti deklaratsioonidele. Eristada tuleb valikukomisjoni liikmete *seisukohtade* avalikustamist ja valikumenetlusega seotud *muu teabe* avalikustamist. Huvide konflikti deklaratsioon ei sisalda ja selle avalikustamisel ei saa esitada valikukomisjoni üksikliikme seisukohti, mis on kujunenud värbamismenetluses kaalutavate kandidaatide individuaalsel või võrdleval hindamisel. Seetõttu on raske mõista, kuidas deklaratsioonide avalikustamine saaks kahjustada valikukomisjonide sõltumatust, võttes arvesse seda, et nende deklaratsioonide ainus eesmärk on just valikukomisjonide liikmete objektiivsuse ja erapooletuse tagamine.<sup>15</sup>

Üks peamisi vahendeid, mis võimaldab kodanikel dokumentidele juurdepääsu õigust teostada, on määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele ning muude ELi institutsioonide, organite ja asutuste suhtes kohaldatavad sarnased eeskirjad.

Üldjuhul tuleb määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud juurdepääsuerandite kohaldatavuse üle otsustamisel rakendada kolmeetapilist analüüsi. Esiteks tuleb kindlaks teha, kas dokumendid kuuluvad asjaomase erandi kohaldamisalasse. Teiseks tuleb kindlaks teha, kas dokumendi avalikustamine kahjustaks (rängalt) kaitstud huvi. See tähendab, et tuleb teha kahju analüüs. Kolmandaks, kui tuvastatakse, et dokumendi avalikustamine kahjustaks asjaomaseid huve, peab institutsioon kaaluma (kui see on kõnealuse erandi puhul asjakohane), kas avalikustamiseks on siiski ülekaalukas avalik huvi.<sup>16</sup>

Üldjuhul peab institutsioon juurdepääsuerandite kohaldatavust analüüsima (i) „dokument dokumendi kaupa“ ja (ii) „ükshaaval ja konkreetselt“. Iga dokumendi ükshaaval ja konkreetne kontrollimine ei pruugi olla vajalik, kui asjaomase juhtumi konkreetsete asjaolude põhjal on ilmne, et juurdepääsu andmisest tuleb keelduda või vastupidi, et juurdepääs tuleb anda.<sup>17</sup>

Mõnikord keeldub ELi haldusaparaat andmast üldsusele juurdepääsu dokumentide osadele, sest ei pea kõnealuseid osasid taotluse seisukohast

<sup>14</sup> Juhtumid 531/2012/MMN ja 375/2013/ANA.

<sup>15</sup> Juhtum 1403/2012/CK.

<sup>16</sup> Juhtum 1817/2010/RA.

<sup>17</sup> Juhtum 2048/2011/OV.



asjakohaseks. Tuleb rõhutada, et „dokumendi asjakohade osade” mõistet määruses (EÜ) nr 1049/2001 kasutatud ei ole ja seal on ette nähtud, et dokumendile juurdepääsu andmisest võib osaliselt keelduda ainult artiklis 4 sätestatud erandi kohaldatavuse korral.<sup>18</sup>

Sellest olenemata võib määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 6 lõiget 3, mille eesmärk on pika dokumendi või väga paljude dokumentide korral õiglase lahenduse leidmine, kohaldada nende dokumendi osade väljajätmiseks, mida institutsioon ei pea taotluse seisukohast asjakohaseks. Seda võib teha selleks, et vältida põhjaliku ja aeganõudva juurdepääsuerandite kohaldatavuse analüüsi tegemist. Institutsioon peab siiski taotlejale arusaadavalt selgitama, et tema arvates ei ole kõnealused dokumendiosad taotleja jaoks vajalikud ja põhjendama oma seisukohta.<sup>19</sup> Samuti on oluline, et see lähenemisviis ei tooks kaasa määruse (EÜ) nr 1049/2001 kuritarvitamist. Eelkõige ei tohiks see kaasa tuua taotletud dokumendi avalikustamata jätmise igakülgse põhjendamise nõudest kõrvalehoidumist. Kui taotleja nõuab pärast osalise juurdepääsu saamist dokumendile täielikku juurdepääsu, tuleks dokument taotlejale esitada, kui institutsioon ei tõenda, et artiklis 4 sätestatud erand kehtib kogu dokumendi suhtes. Seega kui institutsioon on esitanud kaebuse esitaja üldsõnalisele ja ebaselgele taotlusele vastates väga suure dokumendi mittetäieliku versiooni, peaks institutsioon kaebuse esitajale taotluse täpsustamise võimalust andes märkima, et kaebuse esitajal on õigus taotleda juurdepääsu kogu dokumendile.<sup>20</sup>

Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 6 lõike 2 eesmärk on võimaldada täpsustada juurdepääsutaotlust, see tähendab, võimaldada taotlejal selgelt märkida, millisele dokumendile (millistele dokumentidele) juurdepääsu taotletakse, ja institutsioonil täpselt kindlaks teha, millisele dokumendile (millistele dokumentidele) juurdepääsu taotletakse. Seega selle asemel, et oletada, milliseid dokumente taotleja soovib, peaks institutsioon selgitusi küsima. Kui taotleja märgib, et on keeruline täpselt teada, mida taotleda, kuna ta ei tea, millised dokumendid on olemas, peaks institutsioon selgitama, millised dokumendid on olemas.<sup>21</sup>

Erandid:

*Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a kolmas taane – avalike huvide kaitse seoses rahvusvaheliste suhetega*

Nõukogu puhul on võimalikult suure läbipaistvuse tagamise kohustus eriti oluline seoses tema seadusandliku rolliga. Läbipaistvusnõuded sõltuvad siiski sellest, kas institutsioon tegeleb seadusloomega või on valitsustevaheliste läbirääkimiste üks pool. Kuigi läbipaistvus on tähtis ka juhul, kui valitsustevahelised läbirääkimised puudutavad kohustusi, mida EL oma kodanike nimel võtab ja mis võivad mõjutada nende põhiõigusi, on oluline olla teadlik dokumendi koostamise taustast.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Juhtum 277/2012/RA.

<sup>19</sup> Juhtum 693/2011/RA.

<sup>20</sup> Juhtum 1877/2010/FOR.

<sup>21</sup> Juhtum 693/2011/RA.

<sup>22</sup> Juhtum 1649/2012/RA.



Nõukogu peaks valitsustevaheliste läbirääkimiste puhul oma läbirääkimispartneritele oma kohustusest töötada võimalikult avatult ette teatama. Nõukogu teaks sel juhul algusest peale, kas läbirääkimispartner soovib salajasust, ja saaks taotlejaid avalikustamisele vastuseisu põhjusest teavitada.<sup>23</sup>

*Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti a neljas taane – finants-, raha- või majanduspoliitika kaitsmine*

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on institutsioonil lai kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kas selle erandi kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega seotud dokumentide avalikustamine võib kahjustada avalikke huve, võttes arvesse seda, et selline keeldumisotsus on keerukas ja delikaatne, eeldades erilist ettevaatlikkust, ning artikli 4 lõike 1 punktis a sätestatud kriteeriumid on väga üldised.<sup>24</sup>

*Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmas taane – kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärgi kaitsmine*

Üldiselt eeldatakse, et üldsuse juurdepääs Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) poolelioleva juurdlusega seotud dokumentidele võib põhimõtteliselt kahjustada selle juurdluse eesmärki. Pealegi kui OLAFi juurdluse aruannet kasutatakse pooleliolevas riiklikus menetluses tõendina, võib üldsuse juurdepääs sellele dokumendile kahjustada selle poolelioleva riikliku menetluse eesmärki. See tuleneb peamiselt sellest, et poolelioleva uurimise tõendite avalikustamine võib kahjustada nende tõendite kasutamist tulevases kohtuasjas, eriti kui uurimise põhjal võidakse algatada kriminaalmenetlus. Ainuüksi selle põhjal, et OLAF on saatnud liikmesriigi ametiasutustele juurdluse aruande, ei saa siiski eeldada – välja arvatud ilmselgetel juhtudel – et need asutused selle aruande põhjal tegutsevad. Alati on näiteks võimalus, et liikmesriigi ametiasutus leiab, et aruande järgimiseks ei ole alust, või lihtsalt eirab aruannet. Seetõttu peab OLAF liikmesriigi ametiasutustega ühendust võtma, et kontrollida poolelioleva uurimise (või vähemalt selle peatse algatamise võimaluse) olemasolu ja aruande avalikustamise võimalikku mõju sellele uurimisele.<sup>25</sup>

*Määruse (EÜ) nr 1049/2011 artikli 4 lõike 3 esimene lõik – otsuse tegemise protsessi kaitsmine, kui otsust ei ole veel tehtud*

Mõiste „otsuse tegemise protsess“ hõlmab kõiki institutsiooni sisekonsultatsioone ja -arutelusid ning mõiste „otsused“ on seotud nende sisekonsultatsioonide ja -arutelude tulemusel vastu võetud seisukohtadega, isegi kui need seisukohad ei ole õiguslikult siduvad „otsused“. Teisisõnu on mõistel „otsus“ lai tähendus, kajastades artikli 4 lõike 3 eesmärki. Dokument võib olla seotud lõpetatud otsuse tegemise protsessi ja ka mõne muu poolelioleva otsuse tegemise protsessiga. Institutsioon peab siiski selgitama, kuidas dokumendi avalikustamine pooleliolevat otsuse tegemise protsessi oluliselt kahjustaks. Kui ELi institutsioon viitab „välise sekkumise“ ja „surve“

<sup>23</sup> Juhtum 1649/2012/RA.

<sup>24</sup> Juhtum 531/2012/MMN.

<sup>25</sup> Juhtum 598/2013/OV.



ohule, ei pea ta tõendama mitte üksnes seda, et selline otsusetegijatele avaldatav surve on tõenäoline, vaid ka seda, et võib põhjendatult eeldada, mitte lihtsalt oletada, et selline otsusetegijatele avaldatav lubamatu surve oleks seda laadi ja sellise tugevusega, et kahjustaks otsuse tegemise protsessi märkimisväärselt.<sup>26</sup>

*Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teine lõik – otsuse tegemise protsessi kaitsmine pärast otsuse tegemist*

See säte lubab keelduda juurdepääsu andmisest *arvamustele*, st autori enda seisukohtadele või veendumustele isegi *pärast* otsuse tegemist. Kui otsus on juba tehtud, ei saa otsusetegijatele otsuse muutmiseks lubamatut survet avaldada. *Arvamuse* autor esitab siiski oma seisukoha ja on võimalik, et oma seisukohti ei avaldataks vabalt ja avameelselt, kui need võidakse avalikustada. Institutsiooni otsustamisvõimet kahjustava enesetsensuuri oht on väga suur ainult juhul, kui avaldatud arvamused on *eriti delikaatsed*, näiteks kui need on (enese)kriitilised, spekulatiivsed või vastuolulised.<sup>27</sup> Institutsioon peab märkima, milline arvamuse konkreetne aspekt muudab selle eriti delikaatseks ja võib avalikustamise korral põhjustada enesetsensuuri.<sup>28</sup>

Otsuse kollektiivsus ei tähenda iseenesest, et üksikarvamuste avalikustamine kahjustaks märkimisväärselt otsuse tegemise protsessi. See oleks artikli 4 lõike 3 teise lõigu sõnastusega vastuolus. Tegelikult võib väita, et eelseisvast üldsuse juurdepääsust teadlikkus võib näiteks hindajat, kes esitab teaduseksperide, mitte isiklike arvamusi, veelgi paremaid põhjendusi esitama panna.<sup>29</sup>

*Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 – liikmesriigi taotlus jätta dokument avalikustamata*

Euratomi asutamisleping ühendab ELi tuumaenergiaga seotud teadmisi, infrastruktuure ja rahastamist. Selle artiklis 44 on sätestatud, et komisjon võib asjaomaste liikmesriikide, isikute ja ettevõtjate nõusolekul avaldada iga temale edastatud investeerimiskava. Tuumaenergiaprojektidega seotud dokumentidele juurdepääsu taotluste puhul on oluline arvestada üldsuse juurdepääsu õiguse laadi, sest see on Euroopa Liidus kujunenud liidu õiguse üldpõhimõtteks ja põhiõiguseks, ning lugeda Euratomi asutamislepingu artiklit 44 koostoimes määrusega (EÜ) nr 1049/2001. Euroopa Kohtu poolt seoses määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 5 väljatöötatud lahendust tuleks kohaldada ka Euratomi asutamislepingu artikli 44 tõlgendamise suhtes. Asjaomane liikmesriik, ettevõtja või isik, kes on juurdepääsu andmise vastu, peab seega oma vastuseisu määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandite alusel põhjendama. Lõpliku otsuse juurdepääsutaotluse kohta teeb siiski komisjon, kes peab hindama, kas asjaomane liikmesriik, ettevõtja või isik on nõusoleku andmata jätmist mõjuvalt põhjendanud. Komisjon on võtnud endale kohustuse küsida Euratomi asutamislepingu artikli 44 kohast nõusolekut juba enne, kui juurdepääsutaotlus esitatakse.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Juhtumid 1817/2010/RA ja 1877/2010/FOR.

<sup>27</sup> Juhtum 1817/2010/RA.

<sup>28</sup> Juhtum 2781/2008/FOR.

<sup>29</sup> Juhtum 2781/2008/FOR.

<sup>30</sup> Juhtum 2335/2008/CK.



## Sama liiki dokumendid

Üldjuhul peab institutsioon iga dokumenti, millele on taotletud juurdepääsu, ükshaaval ja konkreetset uurima. Hinnates, kas dokumendi avalikustamine kahjustaks kaitstud huvi, võib institutsioon siiski põhimõtteliselt lähtuda teatavate dokumendiliikide puhul kehtivatest üldistest (kuigi ümberlükatavatest) eeldustest, sest sama laadi dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi. Seoses artikli 4 lõike 2 kolmanda taandega, mille kohaselt institutsioonid keelduvad juurdepääsu andmisest dokumentidele, mille avalikustamine kahjustaks kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki, on Euroopa Kohus sõnaselgelt tunnistanud võimalust tugineda teatavatel konkreetsetel asjaoludel, nimelt riigiabi ja ühinemise kontrolli menetluste, Euroopa Liidu kohtute menetluste ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 kohaste rikkumismenetluste kohtueelse etapi puhul, teatavate dokumendiliikide suhtes kehtivatele üldistele eeldustele.<sup>31</sup>

Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust võtta seisukohta, kas sellistele üldistele eeldustele tuginemise võimalus peaks kehtima ka OLAFi juurdluste ja hilisemate, tema järeltulijate põhinevate riiklike menetluste puhul. Vastu on võetud on määrused,<sup>32</sup> milles on sätestatud OLAFi hangitud ja välisjuurdluste raames liikmesriikidele edastatud teabele juurdepääsu piiravad ranged eeskirjad. Need sarnanevad eeskirjadele, mis piiravad juurdepääsu riigiabi või ühinemise kontrolli menetluste materjalidele. Ombudsman leiab, et need eeskirjad ei anna alust üldiseks eelduseks, et OLAFi poolelioleva juurdluste toimikus sisalduvate dokumentide avalikustamine kahjustab selle juurdluste eesmärki. Nimetatud üldine eeldus kehtiks, kuni OLAF asja uurib ja kuni asjaomane riiklik menetlus kestab.<sup>33</sup>

Nagu eespool märgitud, on üldine eeldus ümberlükatav. Seega peab kaebuse esitaja tõendama, et selle konkreetse dokumendi puhul, millele ta juurdepääsu taotles, see eeldus ei kehti või et dokumendi avalikustamist õigustab ülekaalukas avalik huvi. Juurdepääsu taotleval isikul on muidugi raske sellist üldist eeldust konkreetse dokumendi puhul ümber lükata, kui talle ei anta sellele dokumendile juurdepääsu. Ombudsman saab seda siiski teha, kuna tal on õigus asjakohaste dokumentidega tutvuda.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Juhtum 2048/2011/OV.

<sup>32</sup> Määrus (EÜ) nr 1073/99 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta ja määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusametuste vastastikusest abist ning haldusametuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks.

<sup>33</sup> Juhtum 2048/2011/OV.

<sup>34</sup> Juhtum 2048/2011/OV.



## Eraelu puutumatus ja isikuandmed – määruse (EÜ) nr 1049/2001 ja määruse (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel) koostoime

Läbipaistvuse tähtsust tuleb võrrelda teatavate muude huvidega, nagu õigusega isikuandmete kaitsele.

Sellise tasakaalu tagamiseks näiteks juhul, kui kodanikud soovivad teada komisjonides või komiteedes osalevate ekspertide või hindajate nime, on hea, kui ELi haldusaparaat lähtub läbipaistvalt tegutseda soovides Euroopa Andmekaitseinspektori suunistest, tagades samal ajal üksikisiku õiguse eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele. Euroopa Andmekaitseinspektor ergutab ELi haldusaparaati järgima isikuandmete töötlemisel ennetavat lähenemisviisi, st teatama andmesubjektidele ette, et nende nimi võidakse teatavatel tingimustel avalikustada.<sup>35</sup>

Isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele juurdepääsu taotlemisel peab taotleja määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punkti b kohaselt tõendama taotletud isikuandmete saamise vajalikkust, esitades selged ja õiguspärased põhjendused. ELi institutsioon saab siis asjaosaliste eri huve kaaluda ja otsustada, kas on põhjust eeldada, et nende andmete edastamine võib kahjustada andmesubjekti õiguspäraseid huve.<sup>36</sup> Juurdepääsu taotlevat isikut tuleks teavitada,<sup>37</sup> et tal on õigus põhjendada andmete edastamise vajalikkust, ja talle tuleks seda võimalust pakkuda. Määruses (EÜ) nr 1049/2001 on sätestatud kaheetapiline haldusmenetlus, mis annab taotlejatele selle võimaluse ja mille käigus esitatavas kordustaotluses saab taotleja andmete edastamise vajalikkust tõendada.<sup>38</sup> Isegi kui taotleja ei ole otseselt selliseid põhjendusi esitanud, võib institutsioonil olla piisavalt selge teave, mis võimaldab tal otsustada, et andmete edastamine on põhjendatud.<sup>39</sup>

Sellest ei piisa, kui isikuandmed, nagu nimed ja kontaktandmed dokumentides loetamatuks muudetakse, ilma et märgitaks, kas üritati kontrollida, kas andmesubjektid on valmis avalikustamiseks oma nõusolekut andma.<sup>40</sup>

Institutsioonid peaksid juurdepääsutaotluste menetlemisel liigset formaalsust vältima. Kui taotleja esitab määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohase dokumendile juurdepääsu taotluse, kuigi talle on juba antud määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 13 kohane privilegeeritud individuaalne juurdepääs, peab institutsioon põhimõtteliselt ikkagi seda taotlust menetlema. See hõlmab kõnealuse dokumendi kontrolli määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel. Institutsioon võib sellisel juhul siiski taotlejale selgitada, et määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohasest kontrollist ei ole mingit praktilist kasu.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Juhtum 2111/2011/RA.

<sup>36</sup> Juhtumid 1403/2012/CK ja 2510/2011CK.

<sup>37</sup> Juhtum 277/2012/RA.

<sup>38</sup> Juhtum 1403/2012/CK.

<sup>39</sup> Juhtum 2510/2011/CK.

<sup>40</sup> Juhtum 277/2012/RA.

<sup>41</sup> Juhtum 1108/2012/RT.



Kui institutsioon esitab taotlejale määruse (EÜ) nr 45/2001 alusel taotleja enda isikuandmetega seotud teavet, võib ta asjaomastes dokumentides sisalduva muu teabe kustutada. Juurdepääs isikuandmetele ei ole sama mis juurdepääs dokumentidele.<sup>42</sup>

## Õigus tutvuda oma andmetega

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 „Õigus heale haldusele“ on sätestatud, et igal inimesel on õigus tutvuda teda puudutavate andmetega, võttes samal ajal arvesse konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huve. Mõni neist eranditest, mida kohaldatakse *üldsuse* juurdepääsu suhtes dokumentidele, võidakse kohaldada ka *individuaalse* juurdepääsu suhtes. Isikule ei saa aga individuaalset juurdepääsu tema enda andmetele keelata põhjendusega, et selline juurdepääs võiks kahjustada *juurdepääsu taotleja* eraelu puutumatust või ärihuve.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Juhtum 1013/2012/MHZ.

<sup>43</sup> Juhtum 1560/2010/FOR.



## Institutsioonilised ja poliitilised küsimused

Ombudsman on seisukohal, et haldusomavoli mõiste ei hõlma ei ELi õigusaktide põhjendatust ega ka Euroopa Parlamendi poliitilist tööd.

### Komisjon ja seadusandlikud ettepanekud

Hinnates komisjoni tegevust seadusandlike ettepanekute koostamisel, ei ole ombudsmani ülesandeks asendada komisjoni arvamus enda omaga. Tema ülesanne on pigem kontrollida, et järgiti õigeid menetlusi ega tehtud ilmset hindamisviga. Komisjon peaks enne oma seadusandliku ettepaneku esitamist parlamendile ja nõukogule kontrollimiseks suutma esitada täieliku ja hõlpsalt arusaadava aruande tehtud töö ja kaasatud üksuste kohta.<sup>44</sup>

### Kuidas kuulata kodanikke ja kodanikuühiskonda?

Osalusdemokraatia, mis põhineb võrdsuse ja läbipaistvuse põhimõttel, suurendab kodanike usaldust ELi ja tema haldusaparaadi vastu. Suurem usaldus ELi ja tema haldusaparaadi vastu on nende tõhususe suurendamise peamine element.<sup>45</sup>

Komisjonipoolse seadusandlike ettepanekute koostamise puhul keskendub ombudsman menetlusaspektidele. Euroopa Liidu lepingu artiklis 11 on sätestatud ELi institutsioonide kaalutusruum kodanike, esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga suhtlemisel. ELi institutsioonid peavad kindlaks määrama „asjakohased vahendid“, millega antakse kodanikele ja esindusühendustele võimalus arvamust avaldada ja avalikult arvamusi vahetada. Osalusdemokraatia tõhususe konkreetses olukorras tagamise täpne viis sõltub asjaomase liidu meetme konkreetses laadist. Sellega seoses peab ELi institutsioonidel olema tingimata kaalutusruum, eriti tehniliselt keerukates valdkondades. Nad peaksid siiski alati suutma selle kaalutusruumi kasutamist objektiivselt põhjendada, sest see ei tohi olla ega näida diskrimineeriv. Peale selle peaksid korraldatavad konsultatsioonid olema ulatuslikud.<sup>46</sup>

Selleks et kodanikud ja esindusühendused teostaksid demokraatliku osaluse õigust kõikides liidu tegevusvaldkondades, tuleb neile anda reaalne võimalus arvamust avaldada ja veenduda, et ELi institutsioonid võtavad seda arvamust arvesse. Selle saavutamiseks peavad ELi institutsioonid tagama, et kõikidel asjaosalistel, sealhulgas üldsusel, valitsusvälistel organisatsioonidel ja akadeemilistel ringkondadel oleksid sellega seoses piisavalt varajases etapis võrdsed võimalused.<sup>47</sup>

Kohustuse puhul pidada kodanikuühiskonnaga dialoogi ei ole küsimus üksnes teatavate meetmete rahastamises. Asjaolust, et komisjon otsustab teatavat

<sup>44</sup> Juhtum 875/2011/JF.

<sup>45</sup> Juhtum 2558/2009/DK.

<sup>46</sup> Juhtumid 1151/2008/ANA ja 2097/2011/RA.

<sup>47</sup> Juhtum 1151/2008/ANA.



algatust mitte toetada, ei saa veel järeldada, et ta on rikkunud kohustust asjakohase organisatsiooniga dialoogi pidada.<sup>48</sup>

EL peab pidama avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi ka kirikute, usuühenduste või -kogukondade, filosoofiliste ja mitteusulistega organisatsioonidega (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 17). Kiriku ja riigi lahususe põhimõte, mis ELi kontekstis tähendab kirikute ja ELi institutsioonide lahusust, osutab siiski, et kirikutel ja usuorganisatsioonidel ei tohiks olla ELi institutsioonidega dialoogi pidades kohatut eelisseisundit. Asjaolu, et komisjon otsustab teatavat Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 17 kohast dialoogi mitte pidada, ei tähenda tingimata, et kodanikuühiskonna osalust ei saaks tagada muul viisil, näiteks Euroopa Liidu lepingu artikli 11 kohaselt. Komisjonil on oma prioriteetide ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 17 kohase dialoogi käigus arutatavate teemade kindlaksmääramisel suur kaalutusruum. Komisjon peaks oma kaalutusõigust siiski alati kasutama mittediskrimineerivalt. Seda saab üldjuhul kindlaks teha ainult komisjoni tegevuse uurimisega piisavalt pika ajavahemiku jooksul.<sup>49</sup>

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 17 ei puuduta usulisi või filosoofilisi arutelusid kui selliseid. Üldiselt ei ole see siiski probleem, et arvamused, mida usukogukonnad (ja humanistlikud kogukonnad) institutsioonidega peetava dialoogi käigus avaldavad, kajastavad nende seisukohti usukogukonnana (või humanistliku kogukonnana). Seoses Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 17 kasutatud mõistega „korrapärane“ ei viita nimetatud artiklis miski sellele, et eri rühmade vahel peab valitsema täpne tasakaal. Põhjust muret tunda oleks vaid siis, kui mitme kohtumise analüüs näitaks, et komisjoni lähenemisviis on selgelt ebaproportsionaalne. Seoses mõistega „läbipaistev“ on komisjonil teatavates valdkondades, eelkõige seal, kus tal on uurimis- ja reguleerimispädevus, kohustus teha piisavalt üksikasjalikke märkmeid. Seoses mõistega „avatud“ on komisjonil vabad käed pidada avatud ja avameelset arutelu, välja arvatud juhul, kui komisjon tõendaks, et teatav dialoog oleks vastuolus liidu põhiväärtustega.<sup>50</sup>

Komisjon võib võõrustada üritusi ja rahastada tegevusi, et soodustada arutelu nende ürituste või tegevustega seotud küsimuste üle. See ei tähenda tingimata, et komisjon konkreetset sõnumit või sisu toetab. Vastupidi, komisjon võib lihtsalt ja õiguspäraselt soovida arutelu edendada. Sõnavabadus on üks demokraatliku ühiskonna põhiväärtusi.<sup>51</sup>

Näiteks võib tuua komisjoni hoones korraldatud samasooliste paaridega seotud fotonäituse, mis tekitas teatavat rahulolematust. On tõsi, et ELi institutsioonid saavad tegutseda ainult neile aluslepinguga otseselt või kaudselt antud pädevuse piires ja et ELil puudub abielude ja registreeritud kooselude tunnustamise pädevus. Sellest hoolimata on diskrimineerimine seksuaalse sättumuse alusel ELi õiguse kohaldamisalas keelatud. On selge, et ELil on oma pädevuse piires võim ja ka kohustus võidelda seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise vastu. Seega on komisjonil põhimõtteliselt õigus kasutada

<sup>48</sup> Juhtum 2097/2011/RA.

<sup>49</sup> Juhtum 2097/2011/RA.

<sup>50</sup> Juhtum 2097/2011/RA.

<sup>51</sup> Juhtum 1640/2011/MMN.



selle eesmärgi saavutamiseks nii otseseid kui ka kaudseid vahendeid, nagu seksuaalse sättemise alusel mittediskrimineerimist edendava näituse rahastamine, võõrustamine ja patroneerimine. Selline tegevus võib kuuluda ELi pädevusse eelkõige juhul, kui väidetav diskrimineerimine mõjutab Euroopa Liidu toimimise lepinguga tagatud vabadusi, nagu õigust vabale liikumisele ELis.<sup>52</sup>

Ent isegi kui konkreetne näitus puudutab ELi pädevusse kuuluvat küsimust ja võimaldab seega komisjonil seda üritust võõrustada või kaasrahastada, oleks asjakohane, kui komisjon teeks avalduse, selgitamaks, et näituse sõnumid kajastavad vaateid, mis ei pruugi kattuda tema vaadetega.<sup>53</sup>

### **Kuidas luua ja kuulata eksperdirühmi?**

Ombudsmani pädevus piirdub komisjoni eksperdirühmade<sup>54</sup> valimise/koosseisu, toimimise ja läbipaistvuse uurimisega. Ombudsman ei saa hinnata eksperdirühmade töö tulemusi.<sup>55</sup>

Ombudsmani ülesanne ei ole hinnata ümber tehnilisi või teaduslikke hinnanguid, millest mõni on komisjoni õigusakte ettevalmistava töö oluline osa. Näiteks tehnika- või teaduskomiteede tegevus peab rajanema (i) tehnilise tipptaseme, (ii) sõltumatuse ja erapooletuse ning (iii) läbipaistvuse põhimõtetel. Ombudsmani ülesanne on tagada, et on järgitud head haldustava ja austatud ELi õiguskorraga haldusmenetlustes tagatud õigusi, eelkõige kohustust uurida hoolikalt ja erapooletult kõiki juhtumi asjakohaseid aspekte ja teha vastava õigusraamistiku alusel nõuetekohaselt põhjendatud otsus. Ombudsman saab näiteks kontrollida, kas kõnealusel ELi organil on olnud juurdepääs asjaomase küsimuse põhjalikuks analüüsiks vajalikele andmetele, kas on täpsustatud ebaselgeid aspekte ja uurida, kas ELi organ on esitanud asjakohaste eeskirjade kohaldamise kohta sidusa selgituse. Eri seisukohad tehnilistes küsimustes ei muuda veel ELi organi hinnangut ekslikuks.<sup>56</sup>

Näiteks ei saa teaduspoliitikaalast valikut – kuivõrd tehniline või kitsa kohaldamisalaga see ka ei oleks – lahutada paljudest muudest keskkonnaalastest, sotsiaalsetest ja majanduslikest kaalutlustest. Arvesse tuleb võtta kõiki asjakohaseid kaalutlusi ja sellest ei piisa, kui komisjon väidab, et „tehnoloogilist kallutatust“ ei ole. Asjaolu, et komisjon ei pea järgima tema vastutusalas loodud komitee või rühma soovitusi, ei vabasta teda objektiivsuse tagamise kohustusest.<sup>57</sup>

Kui komisjon määrab eksperte tehnilisi või teaduslikke hinnanguid andma, peab kasutatav meetodika vastama kohaldatavatele õigusnormidele ja hea halduse põhimõtetele ning hindamisel ei tohi teha ilmseid vigu. Ei tasu unustada, et komisjonil on välisekspertide valimise viisi kindlaksmääramisel suur kaalutlusruum. Üldjuhul on võimalikult suure arvu vajalike teadmistega

<sup>52</sup> Juhtum 1640/2011/MMN.

<sup>53</sup> Juhtum 1640/2011/MMN.

<sup>54</sup> „Eksperdirühm“ ei pea tingimata olema „esindusrühm“.

<sup>55</sup> Juhtum 1682/2010/BEH.

<sup>56</sup> Juhtumid 51/2011/AN ja 2558/2009/DK.

<sup>57</sup> Juhtum 1151/2008/ANA.



ekspertide kindlakstegemiseks õige teatada, et komisjon vajab eksperte, ja avaldada osalemiskutse. Ekspertide võrdlev hindamine tuleks seejärel nõuetekohaselt dokumenteerida, et tõendada kõige sobivamate kandidaatide valikut. Hindamist käsitlev dokument peaks olema üldsusele kättesaadav, kuid samal ajal tuleks nõuetekohaselt järgida andmekaitse-eeskirju.<sup>58</sup>

## Head haldustavad – võimalus tagada kodanike arusaamine institutsioonide toimimisest ja eesmärkidest

ELi õiguse üldpõhimõte on, et isik, kes tugineb haldusotsuse tühistamist taotledes menetluseeskirjade eiramisele, peab tõestama vähemalt võimalust, et haldusmenetluse tulemus oleks olnud teistsugune, kui etteheidetatavat halduseeskirjade eiramist ei oleks toime pandud. Ent iga menetluseeskirjade eiramine võib kujutada endast haldusomavoli, isegi kui see eiramine ei anna kohtule konkreetsel juhul alust asjaomase otsuse tühistamiseks.<sup>59</sup>

On oluline meeles pidada põhiõigust saada ELi haldusaparaadilt otsuse põhjendused, ja põhiõigust olla ära kuulatud, enne kui haldusaparaat teeb isikut kahjustava otsuse.<sup>60</sup>

Seoses õigusega olla ära kuulatud peab kodanik saama esitada oma seisukoha materjali kohta, mille põhjal otsus tehakse. Näiteks võib tuua ELi sõjalise missiooniga seotud töölepingu lõpetamise teate,<sup>61</sup> mille esitamist ei pidanud ombudsman vastuvõetavaks, kuna töötaja oli haige ja eriti seetõttu et ta oli haiguspuhkusel psühholoogilise häire tõttu.<sup>62</sup>

Kui Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) nõuab teavet või küsitleb uuritavat isikut, peaks ta seda isikut juurdluste ulatusest teavitama. See teave võib piirduda esitatud väidete laadiga. Enne isikut kahjustava otsuse tegemist nõuab ametlik õigus olla ära kuulatud ka seda, et asjaomasele isikule antaks võimalus tõendite kohta märkusi esitada. Euroopa Kohus on seoses ametliku õigusega olla ära kuulatud siiski sedastanud, et OLAFi otsus edastada teave riiklikele uurimisasutustele ei ole isikut kahjustav tegu, sest riiklikel asutustel on vabadus anda selle teabe sisule oma hinnang. Seega ei ole OLAFil sellisel juhul õiguslikku kohustust tagada uuritavale isikule õigus olla ära kuulatud (õiguse olla ära kuulatud peavad tagama pigem riiklikud asutused). Hea halduse mõiste on siiski laiem kui õiguspärasuse mõiste. Oma järelduste kontrolli ja vaidlustamise võimaldamisega saab OLAF suurendada nende kindlust ja kehtivust. OLAF järgib hea halduse põhimõtet, andes uuritavale isikule piisavalt teavet tema vastu esitatud väidete ja neid toetavate tõendite kohta.<sup>63</sup>

Kui OLAFi menetluste käigus uuritakse mitut isikut seoses sama küsimusega, võib juhtuda, et kõigi juurdluste asjaolud ei ole samad ja et juurdluste toimikud

<sup>58</sup> Juhtum 2558/2009/DK.

<sup>59</sup> Juhtum 1560/2010/FOR.

<sup>60</sup> ELi põhiõiguste harta artikkel 41, mida täiendavad Euroopa hea haldustava koodeksi artiklid 16 ja 18.

<sup>61</sup> Nende missioonide töötajate suhtes personalieeskirju ei kohaldata.

<sup>62</sup> Juhtum 1519/2011/AN.

<sup>63</sup> Juhtum 1560/2010/FOR.



sisaldavad erisuguseid üksikelemente, mida tuleb hinnata eraldi. OLAFi juurdluste erinev kestus ei tõenda seepärast diskrimineerimist. Juurdluste kestuse mõistlikkust tuleb hinnata juhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võttes. Hea halduse põhimõtete kohaselt peavad uurimisasutused siiski tagama, et iga menetlustoiming tehtaks mõistliku aja jooksul pärast eelmist toimingut.<sup>64</sup>

Komisjoni varajase hoiatamise süsteem on arvutipõhine süsteem, mille abil püütakse välja selgitada ohte ELi finantshuvidele ja mainele. Ombudsman menetles kaebust, mis käsitles nn W3b hoiatust. Varajase hoiatamise süsteemi loomise otsuse kohaselt registreeritakse hoiatus, „kui kolmandate isikute suhtes, eelkõige nende suhtes, kes saavad või on saanud toetust [...] ühenduse vahenditest, on teadaolevalt algatatud kohtumenetlus seoses raskete haldusrikkumiste või pettusega. Kui OLAFi juhitud juurdlustegevus viib kohtumenetluseni või kui OLAF pakub selliste menetluste puhul abi või järelmeetmete võtmist, teeb OLAF taotluse vastava hoiatuse W3b aktiveerimiseks.“ OLAF registreeris asjakohase hoiatuse. Varajase hoiatamise süsteemi otsuses ei ole määratletud mõistet „kohtumenetlus“, millel on tegelikult eri liikmesriikide kohtusüsteemides eri tähendus. Selle mõiste tõlgendamisel tuleb seega arvesse võtta varajase hoiatamise süsteemi eesmärki ja tausta ning eelkõige varajase hoiatamise süsteemi otsuses sätestatud W3b hoiatuse eesmärki ja tausta. Kohtumenetluse algatamine uuriva või võistleva kohtusüsteemi puhul on selgelt erinev kohtuliku uurimise algatamisest uuriva süsteemi puhul. Kohtuliku uurimise algatamine uurivas süsteemis ei pruugi tähendada, et isiku suhtes on teatavad asjaolud juba kindlaks tehtud: see tähendab vaid, et on piisavalt alust kohtuliku uurimise algatamiseks. Kohtumenetluse algatamine seevastu näitab, et isiku vastu esitatud väited koos esmapilgul usutavate tõenditega on piisavalt tõsised ja veenvad, et anda alust kohtumenetluseks. Kui W3b hoiatus väljastatakse juhul, kui asja ei ole kohtusse saadetud, on oht, et sarnaseid juhtumeid ei kohelda sarnaselt. Seda seetõttu, et mõistel „kohtumenetlus“ on olenevalt asjaomase riigist eri tähendus. See tähendab, et W3b hoiatus tuleks väljastada ainult juhul, kui algatatakse kohtumenetlus.<sup>65</sup>

## Teenistusvalmidus ja viisakus – õigus tõsiseltvõtmisele

Igaüks soovib, et teda tunnustataks ja kuulataks. ELi haldusaparaadi puhul, mis näib sageli väga kauge, ja mitte üksnes geograafiliselt, on kodanikel seda eriti vaja. ELi haldusaparaat peab pingutama, et kodanikud tunneksid, et nende muresid, küsimusi ja taotlusi võetakse tõsiselt.

On tavapärane, et kodanik ei nõustu näiteks ELi teatava valdkonna poliitikaga. Ainuüksi asjaolust, et ELi institutsiooni seisukohad erinevad kaebuse esitaja omadest, ei tulene siiski haldusomavoli. Ebaviisakus kujutab endast tõenäoliselt haldusomavoli, kuid ebaviisakuse väidet tuleb tõendada.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Juhtum 2515/2011/CK.

<sup>65</sup> Juhtum 637/2009/FOR.

<sup>66</sup> Juhtum 2441/2010/OV.



ELi haldusaparaat võttis kodaniku muret tõsiselt näiteks sellise juhtumi puhul, kui kodanik taotles pärast lennu hilinemist lennuettevõtjalt hüvitist ja esitas seejärel kaebuse vastavale riiklikule täitevasutusele. Riiklik täitevasutus teatas kodanikule, et tal ei ole individuaalsete hüvitisnõuete menetlemise pädevust ja komisjon toetas riikliku täitevasutuse seisukohta. Pärast ombudsmani uurimist lubas komisjon siiski, et muudab oma lennureisija õiguste ELi kaebuse vormil esitatud ebaselget teavet, ja ombudsman leidis, et komisjon on võtnud asjakohaseid meetmeid, et vältida edasist segadust seoses riikliku täitevasutuse tegevusega kaebuse korral.<sup>67</sup>

Veel üks moodus, kuidas institutsioonid saavad olla teenistus- ja abivalmid, on vältida tarbetute ametlike menetluste algatamist, kui asja lahendamiseks kodanikku rahuldaval viisil on vähem ametlik võimalus, näiteks kui dokumentidele juurdepääsu taotletakse eri eeskirjade alusel ja võimaldatakse neist ühtede alusel. Sageli ei tõuse juurdepääsutaotluse hindamisest teiste eeskirjade alusel mingit praktilist kasu.<sup>68</sup>

Keeleküsimus, nagu juba eespool märgitud, on samuti teenistusvalmiduse osa. Komisjon peaks tagama, et kõik Euroopa kodanikud saavad aru tema avalikest konsultatsioonidest, mis tuleks põhimõtteliselt avaldada kõikides ametlikes keeltes.<sup>69</sup>

Peale selle ei tohiks ELi haldusaparaat alahinnata vabanduse jõudu.

Hea halduse põhimõtted nõuavad, et ELi haldusaparaat tunnistaks oma vigu ja kaaluks, kuidas neid parandada. Kõigepealt tuleb vabandust paluda. Ainult kahetsuse avaldamisest vea eest vastutust võtmata ei piisa. Õige on vabandust paluda, mis tähendab vea omaksvõtmist.<sup>70</sup>

Hea halduse põhimõtete eiramist, näiteks kirjale vastamata jätmist või mittevastamist ELi haldusaparaadiga ühendust võtnud kodaniku kasutatud keeles, saab heastada vabanduse palumise ja võimaluse korral selgitusega.<sup>71</sup>

## Haldusviivitused

Viivitus paneb kodaniku tundma, et teda ei võeta tõsiselt, eriti kui ELi haldusaparaat ei selgita selle põhjust. Igaühe õigus sellele, et ELi institutsioonid käsitleksid tema probleeme mõistliku aja jooksul, on põhiõiguste harta artikli 41 lõikes 1 sätestatud põhiõigus.

Ombudsman tuvastas komisjoni haldusomavoli, kui viimane ei olnud nõuetekohaselt selgitanud oma otsust hoida rikkumiskaebust poolteist aastat menetluses, kuigi ta oli leidnud, et rikkumist ei olnud toime pandud.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Juhtum 606/2012/OV.

<sup>68</sup> Juhtum 1108/2012/RT.

<sup>69</sup> Juhtum 875/2011/JF.

<sup>70</sup> Juhtum 312/2012/CK.

<sup>71</sup> Juhtum 1708/2011/JF.

<sup>72</sup> Juhtum 1786/2011/MHZ.



Korduv probleem, mille üle kaevatakse, on väidetav viivitus määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohaste dokumentidele juurdepääsu taotluste menetlemisel.

Kui institutsioon jätab juurdepääsutaotlusele määratud tähtaja jooksul vastamata, käsitatakse seda eitava vastusena, mis annab taotlejale õiguse pöörduda kohtusse või Euroopa Ombudsmeni poole. Kui institutsioon teab, et tema vastus hilineb, peaks ta taotlejat viivitusest, viivituse kestusest ja kättesaadavatest õiguskaitsevahenditest teavitama. See annab taotlejale võimaluse teha teadlik otsus, kas oodata vastust või esitada kohe ombudsmanile kaebus.<sup>73</sup>

## Huvide konfliktid – kas ma saan olla kindel, et ELi haldusaparaat tegutseb ELi ja minu kui kodaniku huvides?

Et EL nõuetekohaselt toimiks ja kodanikud seda usaldaksid, peab ELi haldusaparaat tegutsema vaid ELi huvides. Iga ametnik, kes täidab oma ametikohustusi enda huve silmas pidades, rikub personalieeskirju ega tohiks ELi haldusaparaadis töötada. ELi haldusaparaat peab tagama, et selliseid olukordi ei tekiks.

On tähtis, et võimalike huvide konfliktide hindamise menetlusest ei saaks pelk vormitäide.<sup>74</sup>

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) määratluse kohaselt on tegelik huvide konflikt „ametiisiku avalike ja erahuvide vastuolu, mille põhjuseks on ametiisiku isikliku laadi huvid, mis *võivad* tema ametikohustuste ja -ülesannete täitmist sobimatult mõjutada” (ombudsmeni lisatud rõhutus). Kui tehakse kindlaks, kas ametiisiku era- ja avalike huvide vahel on vastuolu, mis *võib* tema ametikohustuste ja -ülesannete täitmist sobimatult mõjutada, ei ole oluline, kas ametiisik oma käitumist huvide konfliktist tingituna ka tegelikult muudab. Huvide konflikti olemasolu kindlakstegemisel on määrav see, kui suur on võimalus või koguni tõenäosus, et erahuvid ametiisiku käitumist mõjutavad. Kuigi konkreetne näide selle kohta, kuidas huvide konflikt ametiisiku käitumist tegelikult muudab, oleks tõepoolest väga tõsine, ei ole sellise näite puudumine huvide konflikti olemasolu või puudumise kindlakstegemisel oluline. Huvide konflikti mõiste eesmärk on tagada, et ei tekiks olukorda, kus erahuvid *võivad* isikut avalike ülesannete täitmisel mõjutada. Huvide konflikti mõiste püüab välistada ainuüksi sellise mõju *võimaluse*.<sup>75</sup>

ELi legitiimsus kodanike silmis ei sõltu üksnes tegelike, vaid ka näiliste huvide konfliktide vältimisest.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Juhtum 1817/2010/RA.

<sup>74</sup> Juhtum 1533/2010/MMN.

<sup>75</sup> Juhtum 297/2013/FOR.

<sup>76</sup> Juhtum 51/2011/AN.



On oluline, et ELi haldusaparaat dokumenteeriks oma analüüsi väidetavate huvide konfliktide kohta ja saaks oma seisukohta ELi kodanike ees kaitsta, kui seda palutakse. Ainuüksi väitest huvide konflikti puudumise kohta, ilma et seda põhjendataks, ei piisa. Kodanikud võivad tõlgendada ebapiisavaid selgitusi kui katsed varjata tegelikku olukorda.<sup>77</sup>

ELi haldusaparaadi hea haldustava kohaselt teavitatakse teenistusest lahkuvaid töötajaid selgelt, millised on personalieeskirjadest tulenevad kohustused, näiteks seoses huvide konfliktidega.<sup>78</sup>

Põhiõigus isikuandmete kaitsele ei ole pidevaks takistuseks, mis ei võimaldaks kontrollida, kas (enamasti komisjoni suhtes) lobitööd tegevatel füüsilistel isikutel võib olla huvide konflikte. See on läbipaistvuse ja eelkõige osalusdemokraatia edendamise huvides, et komisjon teavitaks huvirühmade esindajaid enne komisjoni töötajatega toimuvaid kohtumisi ning komisjoni ja huvirühmade esindajate kirjaliku teabevahetuse käigus pidevalt, et ta kavatseb huvirühmade esindajate nimed avalikustada, kui seda määruse (EÜ) nr 1049/2001 kohastes dokumentidele juurdepääsu taotlustes palutakse.<sup>79</sup>

Kui endine volinik avaldab teatavale küsimusele poliitilist toetust, siis sellest iseenesest ei piisa, et tuvastada selle küsimusega seotud huvide konflikt, kui küsimus on ELi ühistes huvides olev õiguspärane eesmärk.<sup>80</sup>

Üks selle eeskirja eesmärk, mis nõuab, et Euroopa Keskpanka (EKP) otsuseid tegevate organite liikmed peavad tegutsema sõltumatult,<sup>81</sup> on tagada EKP legitiimsus ELi kodanike silmis. Lisaks kohustusele tegutseda sõltumatult peavad EKP otsuseid tegevate organite liikmed vältima ka huvide konflikte. ELi legitiimsus kodanike silmis ei sõltu üksnes tegelike, vaid ka näiliste huvide konfliktide vältimisest. EKP otsuseid tegevate organite liikmetel on seaduslik õigus osaleda asjakohastes avalikes ja eraaruteludes EKP tööga seotud küsimuste üle. Kui EKP president osaleb koosolekul, tuleks koosoleku eesmärki, teiste osalejate isikut ja arutatud teemasid üldjuhul käsitada avaliku teabena, kui konfidentsiaalsuseks ei ole õiguspärast põhjust, nagu vajadus kaitsta ELi või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga seotud avalikku huvi. Näiteks oleks läbipaistvuse põhimõttega kooskõlas, kui EKP avaldaks oma veebisaidil asjaolu, et tema president on G30 liige, kuigi G30 ei ole lobi- ega huvirühm, millel oleksid „ühised huvid“, mis võiksid ohtu seada EKP sõltumatuse, vaid pigem aruteluforum. Huvirühm on füüsiliste ja/või juriidiliste isikute rühm, kellel on olulises küsimuses ühised huvid ja kes püüavad neid ühiseid huve eri meetoditega edendada. Lobirühma all võib mõista huvirühma, kes püüab edendada ühiseid huve kolmandate isikute, sealhulgas ametiisikute otsese mõjutamisega.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Juhtum 51/2011/AN.

<sup>78</sup> Juhtum OI/12/2011/JF.

<sup>79</sup> Juhtum 277/2012/RA.

<sup>80</sup> Juhtum 1533/2010/MMN.

<sup>81</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 130 ja EKP põhikiri.

<sup>82</sup> Juhtum 1339/2012/FOR.



## Rikkumisest teatamine

ELi töötaja, kes saab oma ametikohustuste täitmise käigus teada eeldatavalt ebaseaduslikust tegevusest, sealhulgas pettusest või korrupsioonist, mis kahjustab ELi huve, peab sellest teavitama oma ülemust.<sup>83</sup> Selle personalieeskirjades sisalduva rikkumisest teatamise sätte (artikkel 22a) nõuetekohase rakendamise tähtsust tuleb kogu aeg rõhutada, võttes eelkõige arvesse Euroopa Nõukogu aruannet,<sup>84</sup> milles järeldati, et rikkumisest teatajaid heidutab tunne, et nende hoiatustele ei järgne asjakohaseid meetmeid.

Teavet tuleks selgelt käsitada personalieeskirjade artikli 22a kohase avalikustusena, kui: (i) on täpsustatud, et teavet esitatakse personalieeskirjade artikli 22a alusel; (ii) teabe sisu vastab sellele eesmärgile; (iii) teave on objektiivselt hinnates oluline ning (iv) teave on saadud mis tahes ametikohustuste täitmise käigus. Selle teabe esitamise ajastus teiste menetluste (nt auditeerimine) suhtes ei ole oluline.<sup>85</sup>

On ka selliseid rikkumisest teatamise olukordi, mida personalieeskirjad ei hõlma. Neil juhtudel ei piisa, kui ELi haldusaparaat teavitab rikkumisest teatajat, et toimik on suletud, ja esitab vaid üldised tulemused. Püüdes leida tasakaalu käsutuses oleva teabe võimaliku konfidentsiaalsuse ja rikkumisest teataja poolt oluliseks peetava teabe, näiteks ohutuse kohta teabe andmise kohustuse vahel tuleb meeles pidada rikkumisest teataja delikaatset olukorda. Hea halduse põhimõtete kohaselt peab avaldatud teabe sisuline hindamine toimuma hoolikalt, erapooletult ja objektiivselt ning asutus, kelle poole rikkumisest teataja pöördus, peab olenemata otsusest oma järeldusi põhjendama. Nii ei teki rikkumisest teatajal mõistetavat kahtlust, et tema juhtumit ei ole nõuetekohaselt või üleüldse käsitletud.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Personalieeskirjade artikkel 22a.

<sup>84</sup> Avaldatud veebilehel

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>.

<sup>85</sup> Juhtum 1697/2010/JN.

<sup>86</sup> Juhtum 51/2011/AN.



## Komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja – tagab liikmesriikidepoolse ELi eeskirjade täitmise

Komisjon on aluslepingute täitmise järelevalvaja, mis tähendab, et ta kontrollib, kas liikmesriigid kohaldavad ELi õigust nõuetekohaselt. Kui ta leiab, et liikmesriik ei kohalda teatavat ELi õiguse aspekti nõuetekohaselt, võib ta pöörduda ELi kohtutesse, kes saavad siis selle küsimuse kohta otsuse langetada. Kodanikud ei saa kasutada ELi kohtuid, et kontrollida, kuidas komisjon seda funktsiooni täidab. Nad saavad siiski esitada kaebuse ombudsmanile. Ombudsmani arvates peab komisjon olema aluslepingute täitmise järelevalvajana avatud ja vältima eksimusi.

Komisjoni suhteid kodanikega, kes esitavad talle kaebusi liikmesriikide toime pandud ELi õiguse rikkumiste kohta, reguleerib peamiselt komisjoni teatis, kus on sätestatud, kuidas kohelda isikuid, kes pöörduvad tema poole ELi õiguse väidetavate rikkumiste asjus.<sup>87</sup> Komisjoni hea haldustava kohaselt järgitakse rikkumiskaebuste käsitlemisel teatist.<sup>88</sup> Teatises on näiteks sätestatud, et üldjuhul uurib komisjon kaebusi kõige rohkem aasta jooksul pärast kaebuse registreerimise kuupäeva, et otsustada, kas saata märgukiri või lõpetada juhtum. Ombudsman on leidnud, et komisjon peaks selgelt ja veenvalt selgitama, miks ta vajab konkreetsel juhul kaebuse menetlemiseks rohkem aega.<sup>89</sup>

Aluslepingute täitmise järelevalvajana on komisjonil suur kaalutusõigus selle üle otsustamisel, kas algatada liikmesriigi vastu ELi õiguse rikkumise pärast rikkumismenetlus. Ombudsman on siiski veendunud, et komisjon on kohustatud olema rikkumiskaebusi menetledes avatud ja teatama kaebuse esitajale esiteks, kas ja miks ta leiab, et on toime pandud ELi õiguse rikkumine, ja teiseks, kuidas ta kavatses selles suhtes oma kaalutusõigust teostada. Ainult juhul, kui sellega seotud valikud oleksid meelevaldsed, leiaks ombudsman, et komisjon tegutseb väljaspool oma kaalutusõigust.

Rikkumiskaebuse esitajal on õigus eeldada, et komisjon on piisavalt hoolas, kui ta otsustab, millised meetmed on kõige sobivamad rikkumise toimumise kindlakstegemiseks.<sup>90</sup>

Ombudsman võib leida, et rikkumismenetluse lõpetamise otsus hõlmab haldusomavoli, kui komisjon ei selgita oma otsust nõuetekohaselt, teeb menetlusvea või ilmse hindamisvea, tõlgendab õigust selgelt valesti<sup>91</sup> või võtab arvesse ebaolulisi asjaolusid.<sup>92</sup>

Kuna komisjon on kohustatud oma otsust selgitama, peaks ta otseselt või kaudselt käsitlema kaebuse esitaja tõstatatud küsimusi. Kui komisjon ei pea

<sup>87</sup> Komisjoni teatis „Liidu õiguse kohaldamise kohta kaebuse esitanuga suhtlemise ajakohastamine” (COM(2012) 154 final).

<sup>88</sup> Juhtum 1738/2012/RT.

<sup>89</sup> Juhtum 412/2012/MHZ.

<sup>90</sup> Juhtum 1786/2011/MHZ.

<sup>91</sup> Juhtumid 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ.

<sup>92</sup> Juhtum 1738/2012/RT.



kaebuse esitaja osutatud ELi õigusnorme kohaldatavaks või leiab, et ELi õigust ei ole rikutud, peaks ta seda asjakohaselt selgitama.<sup>93</sup> Üldiselt peaksid need selgitused selleks, et olla piisavad, sidusad ja mõistlikud: (i) käsitlema kaebuse esitaja asjaomaseid väiteid;<sup>94</sup> (ii) olema piisavalt kooskõlas komisjoni selle valdkonna üldiste tavade, teatiste ja tegevuspõhimõtetega ning (iii) aitama asjaomastel kodanikel otsustada, kas tulevikus tasuks sarnaste küsimuste kohta kaebust esitada.<sup>95</sup>

Ombudsman tuvastas ühe konkreetse rikkumismenetluse puhul, et komisjon ei olnud oma otsust piisavalt põhjendanud ega olnud järelikult tegutsenud läbipaistvalt. Komisjon oli sel konkreetsel juhul oma seisukohta muutnud ja asjaomasele liikmesriigile märgukirja saatmise asemel lihtsalt juhtumi lõpetanud. Komisjon selgitas, et ta muutis oma seisukohta „sisekonsultatsioonide“ tulemusel. Ombudsman leidis, et see ei selgitanud piisavalt seda, millel komisjoni lõplik otsus põhines.<sup>96</sup>

Ombudsman on komisjonile soovitanud ka suhtuda avatusse rikkumismenetluste valdkonnas nüansseeritumalt. Komisjon on seisukohal, et liikmesriikidega rikkumismenetluse käigus vahetatud dokumentide avalikustamine kahjustab paratamatult rikkumismenetluse eesmärki tagada ELi õiguse nõuetekohane kohaldamine. See seisukoht ei ole endastmõistetavalt õige. Ette võib tulla rikkumismenetlusi, kus vahetatud eri arvamuste ja argumentide avalikustamine võib tänu avalikule arvamusele ja nii liikmesriigi kui ka Euroopa kodanikuühiskonna jõulisele kaasamisele tegelikult hoopis rikkumise lõpetamist soodustada või hõlbustada. Võib isegi põhjendatult eeldada, et üks sellistest olukordadest on keskkonnaküsimusi puudutava rikkumismenetluse dokumentide avalikustamine. Kuigi Euroopa Kohtu selle valdkonna väljakujunenud praktika näitab kindlat suunda, tuleb meeles pidada, et kohus vaatab asju läbi rangemas menetlus- ja eeskirjade raamistikus kui ombudsman. Ombudsman võib erinevalt Euroopa Kohtust leida süsteemseid võimalusi, et muuta komisjoni tavad avatumaks.<sup>97</sup>

<sup>93</sup> Juhtumid 846/2010/PB, 1708/2011/JF ja 1786/2011/MHZ.

<sup>94</sup> Juhtumid 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ.

<sup>95</sup> Juhtumid 846/2010/PB ja 1708/2011/JF.

<sup>96</sup> Juhtum 412/2012/MHZ.

<sup>97</sup> Juhtumid 1947/2010/PB ja 2207/2010/PB.



## Lepingute täitmine ja toetuste maksmine

ELi haldusaparaat ei sõlmi paljudes valdkondades mitte üksnes tarne- ja teenuselepinguid, vaid ka näiteks ELi rahastatud programmidega seotud lepinguid. Üldjuhul ELi haldusaparaat ei sekku oma töövõtjate ja alltöövõtjate vahelistesse vaidlustesse. ELi haldusaparaat peaks sellegipoolest võtma olenevalt konkreetsest olukorrast ja ELi mainet silmas pidades kuulda probleeme, millele tema tähelepanu juhitakse ja neisse konstruktiivselt suhtuma.<sup>98</sup>

On mõistlik, kui pooled, näiteks ELi haldusaparaat ja selle lepingupartnerid, lepivad kokku, kuidas kirjalikus lepingus sõnaselgelt sätestamata küsimusi tõlgendatakse. Sellist küsimust käsitlevat ELi haldusaparaadi e-kirjavahetust ei tohiks üldjuhul käsitada „mitteametlikuna“. ELi haldusaparaadi saadetud teadete autorite vastutus teadete sisu eest on teeninduskultuuri osa.<sup>99</sup>

ELi haldusaparaadil on ELi projektide jaoks ekspertide valimisel suur kaalutusruum ja ta saab ise otsustada kellega ta soovib töötada, et näiteks tagada tõhus koostöö oma talitustega. Enne eksperdi asendamist, eelkõige väidetava kohustuste rikkumise tõttu, peaks ELi haldusaparaat siiski alati andma eksperdile võimaluse esitada oma seisukoht (õigust olla ära kuulatud on mainitud ka seoses läbipaistvusega).<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Juhtum OI/11/2010/AN.

<sup>99</sup> Juhtum 940/2011/JF.

<sup>100</sup> Juhtum 2441/2010/OV.



## Hankelepingute sõlmimine ja toetuste andmine

Hanked ja toetused eeldavad samuti ELi haldusaparaadiga lepinguliste suhete sõlmimist. ELi rahaliste vahendite kasutamine neil eesmärkidel nõuab kahtlemata menetluste läbipaistvust ja taotlejate õiglast kohtlemist. Pakkumuse valimise menetlusi tuleks arusaadavalt selgitada ja pakkujatele tuleks nende pakkumuste hindamise kohta võimalikult palju teavet anda.<sup>101</sup> Toetuslepingutega seotud suunised peavad sisaldama täpseid ja selgeid määratluste ja sätete kohaldamise kriteeriume.<sup>102</sup>

Teadusettepanekutele antud hinnangute läbivaatamisel kerkivad esile keerukad teadusküsimused ja ombudsmanni sisuline läbivaatamine hõlmab üldiselt ainult selle kindlakstegemist, kas vaidlustatud otsuse põhjendamisel on ilmselgelt eksitud. Kui ELi haldusaparaadil on ümberhindamiseks siseorgan, on mõistlik, kui ümberhindamine tuleb kõne alla ainult juhul, kui on tõendeid (i) menetlusvigade, (ii) faktivigade või (iii) ilmse hindamisvea kohta.<sup>103</sup>

Komisjoni peamine ülesanne tema rahastatavate abiprojektide puhul on tagada, et kõik projektile eraldatud ELi rahalised vahendid kulutatakse kokkulepitud kava kohaselt ja et projekti eesmärgid saavutatakse. Peale vajaduse tagada ELi rahaliste vahendite nõuetekohane kasutamine ja projekti tulemuste saavutamine, on hea halduse huvides, et komisjon tagaks ELi rahaliste vahendite saajate õiglase ja nõuetekohase käitumise oma projektipartneritega. Kuigi komisjoni sekkumisvõimalused on sellise lepingulise suhte puhul, mille pool ta ei ole, piiratud, peaks ta seetõttu võtma sobivaid meetmeid, et saada teavet võimalike probleemide kohta ja aidata võimaluse korral nende probleemidega seotud vaidlusi lahendada. Selleks võib ühe poolega ja vaidlevate poolte vahel koosolekuid korraldada ning pakkuda end vahendajaks.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Juhtum 1653/2011/DK.

<sup>102</sup> Juhtum 137/2013/RT.

<sup>103</sup> Juhtum 2111/2011/RA.

<sup>104</sup> Juhtum 2100/2011/OV.



## Personaliküsimused – kaks tahku

ELi haldusaparaat peaks oma töötajaid korrektselt kohtlema. Töötajad, kellest peetakse lugu ja kes tunnevad end kaasatuna, täidavad oma ülesandeid vastutustundlikumalt ja teevad seega ELi kodanike heaks paremat tööd. Euroopa Ombudsman ei peaks olema peamine asutus, kes tegeleb personaliküsimustega, sest neid on tavaliselt parem lahendada probleemi allikale lähemal. Hea halduse põhimõtted peaksid siiski kehtima ka selles ELi halduse valdkonnas ja ombudsman võib seega aidata, eelkõige püsiprobleemide väljaselgitamisel ja neile lahenduste leidmisel.

Selles valdkonnas tagab ombudsman, et ELi haldusaparaat kohaldab oma otsuseid tehes nõuetekohaselt asjaomaseid eeskirju, milleks tavaliselt on personalieeskirjad (või neist tulenevad eeskirjad).<sup>105</sup> Personaliküsimuste puhul on hea halduse olulised aspektid ELi haldusaparaadi pühendumus probleemide lahendamisele<sup>106</sup> ja liigse formaalsuseta lähenemisviisi järgimine.<sup>107</sup> Näiteks oma delegatsioonide kohalike töötajate töötingimustega seoses tasub ELi haldusaparaadil õiglaste lahenduste leidmiseks tutvuda asjaomase riigi töösuhetes levinud tavadega.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Juhtum 1986/2011/JF.

<sup>106</sup> Juhtum 1286/2011/TN.

<sup>107</sup> Juhtum 2178/2011/KM.

<sup>108</sup> Juhtum 706/2010/RT.



## Konkursid ja valikumenetlused

ELi haldusaparaadi töötajate värbamise menetlused peaksid olema läbipaistvad.

Kuigi ELi töötajate värbamise menetlustes osalevate valikukomisjonide toimingud peaksid olema salajased,<sup>109</sup> ei tohiks seda sätet tõlgendada vääralt, nagu see hõlmaks kõike, mis puudutab valikukomisjone (vt ka eespool „Dokumentidele juurdepääsu õigus“). Vajadus hoida valikukomisjoni liikmete individuaalseid seisukohti salajas, et kaitsta valikumenetluse objektiivsust ja erapooletust, ei anna õigust hoida salajas liikmete isikut.<sup>110</sup> Ideaalis tuleks valikukomisjoni liikmete nimed alati avaldada, mitte piirduda nende avalikustamisega neile kandidaatidele, kes seda otseselt taotleavad.<sup>111</sup>

Värbamiseks sobivate kandidaatide reservnimekirja lisamise lävi tuleks värbamismenetluste käigus kandidaatidele avaldada, nagu ka kirjalike ja suuliste katsete tulemusel saadud individuaalsed hinded.<sup>112</sup>

Euroopa Personalivaliku Amet (EPSO) lubas 2008. aastal ombudsmanile, et esitab värbamismenetluste käigus kandidaatidele nende katsete tulemuste kohta rohkem teavet. Lisaks üldhindele lubas EPSO esitada osahinded iga konkursiteates ette nähtud hindamiskriteeriumi eest. Ombudsmani arvates on uut liiki konkursid, kus kandidaatidele antakse oskuste pass, kandidaadi tulemuste kohta struktureeritud ja täieliku teabe andmiseks kasulikud. Juhul kui oskuste pass ei sisalda kandidaadi ametialaste teadmistega seotud osahindeid, st ei kajasta iga konkursiteates ette nähtud hindamiskriteeriumi eest antud hindeid, ei täida EPSO oma eespool kirjeldatud läbipaistvuskohustust.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Personaleeskirjade III lisa artikkel 6.

<sup>110</sup> Juhtum 2111/2011/RA.

<sup>111</sup> Juhtum OI/12/2011/JF.

<sup>112</sup> Juhtum 2044/2012/LP.

<sup>113</sup> Juhtumid 2022/2011/RT ja 2430/2011/RT.





Kui soovite käesolevat trükist lugeda suures kirjas, siis võtke palun ühendust Euroopa Ombudsmani bürooga. Samuti püüame taotluse korral edastada audioversiooni.

Käesolev väljaanne on kättesaadav järgmisel veebilehel:

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Euroopa Liit, 2014

Hariduslikel ja mittekaubanduslikel eesmärkidel paljundamine on lubatud allikale viitamisel.

Kasutatud kirjad: FrutigerNext ja Palatino.