

Brüssel, 4. november 2019
(OR. en)

13700/19

**POLGEN 175
INST 332
CODEC 1567
PE 247**

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	31. oktoober 2019
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2019) 553 final
Teema:	KOMISJONI ARVAMUS Euroopa Parlamendi määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriv kord ja üldtingimused (Euroopa Ombudsmani põhikiri) ning tunnistatakse kehtetuks otsus 94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2019) 553 final.

Lisatud: COM(2019) 553 final



Brüssel, 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

KOMISJONI ARVAMUS

Euroopa Parlamendi määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriv kord ja üldtingimused (Euroopa Ombudsmani põhikiri) ning tunnistatakse kehtetuks otsus 94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom

KOMISJONI ARVAMUS

Euroopa Parlamendi määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriv kord ja üldtingimused (Euroopa Ombudsmani põhikiri) ning tunnistatakse kehtetuks otsus 94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom

Euroopa Parlament saatis 25. märtsil 2019 kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 228 lõikega 4 Euroopa Komisjonile kirja, milles paluti komisjoni arvamust Euroopa Parlamendi täiskogu istungjärgul 12. veebruaril 2019 vastu võetud määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriv kord ja üldtingimused (Euroopa Ombudsmani põhikiri) ning tunnistatakse kehtetuks otsus 94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom.

Komisjon tunneb heameelt määruse eelnõu üle, millega vaadatakse esimest korda pärast Lissaboni lepingu jõustumist läbi ombudsmani põhikiri. Mitme kavandatud muudatusega konsolideeritakse praegust tava või tehakse parandusi. Komisjon ei ole siiski mõne muudatusettepanekuga nõus ja/või soovib teha märkusi teatavate aspektide kohta (vt allpool)

PÕHJENDUS 5 – SOOVITUSED KOHTUOTSUSTE KOHALDAMISE KOHTA

Määruse eelnõu põhjenduses 5 on sätestatud, et ombudsmanil on õigus esitada soovitusi, kui ta leiab, et liidu institutsioon, organ või asutus ei kohalda kohtuotsust nõuetekohaselt.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

- (1) ELi aluslepingutes puudub õiguslik alus, mis lubaks ombudsmanil kohtuotsuse kohaldamist hinnata. Aluslepingutega on kehtestatud põhjalik õiguskaitsevahendite süsteem, mis tagab, et institutsioonid kohaldavad kohtuotsuseid nõuetekohaselt. Täpsemalt on ELi toimimise lepingu artiklis 266 sätestatud, et „institutsioonilt, organilt või asutuselt, kelle õigusakt on tunnistatud tühiseks või kelle toimingute tegematajätmine on tunnistatud aluslepingutega vastuolus olevaks, nõutakse Euroopa Liidu Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmist“. Institutsioonid teevad kõik endast oleneva, et täita seda kohustust, mis on liidu kohtusüsteemi nurgakivi. Komisjon tuletab meelde, et kui asjaomane pool ei ole võetud meetmetega rahul, võib ta alatatada ELi toimimise lepingu artikli 263 kohase menetluse, ja kui institutsioon on toimingute tegemata jätnud, võib asjaomane pool teatavatel tingimustel esitada hagi ELi toimimise lepingu artikli 265 alusel. Lisaks võib see pool esitada ELi toimimise lepingu artikli 340 alusel hagi kahju hüvitamiseks. Kuigi ombudsman võib uurimise käigus institutsiooni tegevuse hindamisel Euroopa Kohtu otsust arvesse võtta, ei kuulu kohtuotsuste kohaldamise hindamine tema pädevusse.
- (2) Põhjendus on vastuolus ELi lepingu artikli 228 lõike 1 teise lõiguga, mille kohaselt korraldab ombudsman uurimise, „välja arvatud juhud, kui väidetavad faktid on või on olnud kohtumenetluse objektiks“. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, on aluslepingutega antud ombudsmani institutsiooni kaudu kodanikele kohtusse pöördumise kõrval alternatiivne vahend oma huvide kaitsmiseks ning on selge, et neid kahte õiguskaitsevahendit ei saa kasutada samaaegselt¹. See olukord kajastub kehtiva põhikirja artikli 1 lõikes 3, kus on selgelt sätestatud, et „ombudsman ei või sekkuda

¹ Kohtuasi T-209/00: Lamberts vs. ombudsman, EU:T:2002:94, punktid 65 ja 66, kinnitatud pärast kaebust Euroopa Kohtu otsusega kohtuasjas C-234/02 P, EU:C:2004:174.

poolleiolevasse kohtumenetlusse ega seada kahtluse alla kohtuotsuse õigsust“, ning see on täpsemas sõnastuses säilitatud kavandatavas põhikirjas, kus lisatakse, et ombudsman ei või seada kahtluse alla kohtu pädevust teha otsus. Selleks et anda institutsioonidele soovitusi konkreetse otsuse järelmeetmete kohta, peaks ombudsman seda otsust tõlgendama. See kuulub siiski kohtu pädevusse. Kui kohtuotsuse mõte või ulatus on kahtluse all, annab Euroopa Kohus mis tahes huvitatud menetlusosalise või liidu institutsiooni avalduse alusel selle tõlgenduse (protokolli nr 3 (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta) artikkel 43).

- (3) ELi toimimise lepingu artikli 228 lõike 1 kohaselt puudub ombudsmanil volitus korraldada uurimisi Euroopa Kohtuga seotud haldusomavoli juhtude kohta, kui „see tegutseb õigusemõistjana“. Kavandatud põhjendus aitaks teatud mõttes sellest keelust tagantjärele mööda minna, andes ombudsmanile võimaluse otsuseid tõlgendada ja esitada märkusi nende rakendamise kohta, kuigi see on kohtute ainupädevuses.

ARTIKLI 2 LÕIGE 2 – KOOSKÕLA ANDMEKAITSENORMIDEGA

Artikli 2 lõike 2 kohaselt teavitab ombudsman liidu institutsiooni, organit või asutust kaebuse saamisest, järgides liidu standardeid isikuandmete kaitse valdkonnas.

Komisjon nõustub selle ettepanekuga, kuna selles rõhutatakse õigesti, et ELi andmekaitse normid on ka ombudsmani jaoks siduvad.

ARTIKLI 2 LÕIGE 4 – KAEBUSE ESITAMISE TÄHTAJA PIKENDAMINE

Artikli 2 lõikes 4 on sätestatud, et „kaebus tuleb esitada kolme aasta jooksul alates kuupäevast, mil kaebuse aluseks olevad asjaolud kaebuse esitajale teatavaks said, ja kaebuse esitamisele peavad eelnema asjakohased haldusmenetlused asjaomastes institutsioonides, organites ja asutustes“.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmisel põhjusel.

Kehtiv kaheaastane periood ei näi olevat tekitanud mingeid probleeme ja puudub konkreetne põhjendus selle perioodi pikendamiseks aasta võrra. Mida rohkem aega möödub, seda raskem on ametiasutustel tõstatatud probleemi lahendada. Seega ei ole see ettepanek ei ametiasutuste ega kodanike huvides.

ARTIKLI 3 LÕIGE 8 – KOMISJONI ARVAMUSE ESITAMISE TÄHTAJA PIKENDAMINE

Artikli 3 lõikes 8 on sätestatud: „[k]ui uurimise käigus on tuvastatud haldusomavoli, teavitab ombudsman sellest asjaomast institutsiooni, organit või asutust, esitades asjakohasel juhul soovitusi. Institutsioon, organ või asutus, keda sel viisil teavitati, saadab ombudsmanile kolme kuu jooksul oma üksikasjaliku arvamuse. Ombudsman võib asjaomase institutsiooni, organi või asutuse põhjendatud taotlusel kõnealust tähtaega kuni kahe kuu võrra pikendada. Kui institutsioon, organ või asutus ei esita kolme kuu jooksul või pikendatud tähtaja jooksul arvamust asjaomase institutsiooni, organi või asutuse kohta, võib ombudsman uurimise lõpetada ilma sellise arvamusega“.

Komisjon nõustub selle ettepanekuga, kuna see kajastab olemasolevat tava.

- Kehtiva normi kohaselt peab komisjon vastama kolme kuu jooksul, kui ombudsman esitab soovitusi seoses haldusomavoli käsitleva otsusega. Teoorias ei saa tähtaega pikendada, aga praktikas on komisjoni taotluse korral tavaliselt võimalik saada kaks ühekuulist pikendust. Kavandatud tekst kajastab seda tava.

- Säte, mille kohaselt peab tähtaja pikendamise aluseks olema põhjendatud taotlus ning mille kohaselt võib ombudsman arvamuse esitamata jätmise korral uurimise ilma sellise arvamusega lõpetada, kajastab samuti kehtivat tava.

UUED SÄTTED AHISTAMISJUHTUMITE KOHTA (TÖÖKIUSAMINE JA SEKSUAALNE AHISTAMINE)

- Artikli 14 esimeses lõigus on sätestatud: „[o]mbudsman hindab menetlusi, mis on kehtestatud mis tahes liiki ahistamise ärahoidmiseks liidu institutsioonides, organites ja asutustes, ning ahistamise eest vastutavate isikute karistamise mehhanisme. Ombudsman koostab asjakohased järeldused selle kohta, kas need menetlused on kooskõlas proportsionaalsuse, piisavuse ja tõhusa tegutsemise põhimõtetega ning kas need tagavad ohvritele mõjusa kaitse ja toetuse“.
- Artikli 14 teises lõigus on sätestatud: „[o]mbudsman kontrollib õigeaegselt, kas liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitlevad mis tahes liiki ja laadi ahistamisjuhtumeid adekvaatselt, kohaldades nõuetekohaselt kaebustega seoses ette nähtud menetlusi. Ombudsman koostab sel teemal asjakohased järeldused“.
- Artikli 14 kolmandas lõigus on sätestatud: „[o]mbudsman nimetab oma sekretariaadis isiku või struktuuri, kellel on ahistamise valdkonnas eksperditeadmised ja kes on võimeline õigeaegselt hindama, kas mis tahes liiki ja laadi ahistamise juhtumeid, sh seksuaalse ahistamise juhtumeid, käsitletakse liidu institutsioonides, organites ja asutustes asjakohaselt, ning kes on võimeline, kui see on kohane, nõustama nende ametnikke ja muid teenistujaid“.

Komisjon ei nõustu nende ettepanekutega järgmistel põhjustel.

- (1) Ombudsmanil on juba mõned kavandatud volitused.
 - Ombudsman saab juba praegu läbi viia uurimisi kaebuste alusel või omal algatusel. See on piisav, et tegeleda haldusomavoli juhtumitega mis tahes valdkonnas, sealhulgas ahistamisjuhtumitega. Seepärast puudub vajadus lisada ombudsmani põhikirja selgesõnaline säte ahistamise kohta. Lisaks puudub õiguslik alus ahistamist käsitleva erisätte kasutuselevõtmiseks ombudsmani põhikirjas, kuna ei ELi toimimise lepingu artiklis 228 ega ELi personalieeskirjades (artikkel 12) ei ole ombudsmanile selles küsimuses ette nähtud eripädevust. Kui seadusandja oleks soovinud ombudsmanile selliseid volitusi anda, oleks ta need lisanud personalieeskirjadesse.
- (2) Personalieeskirjades on olemas sätted ahistamise ja selle tagajärgede kohta ning arvesse tuleb võtta nii personalieeskirju kui ka mõistet määratlevat asjakohast kohtupraktikat:
 - Tekstiga nähakse ette ahistamise eest vastutavate isikute karistamise mehhanismide hindamine. Kooskõlas personalieeskirjade artikliga 86 käsitletakse neid küsimusi personalieeskirjade IX lisa kohase distsiplinaarmenetluse korras. Kuna institutsioonid on kohustatud järgima personalieeskirjades sätestatud menetlusi, ei ole selge, millele ombudsmani hinnang keskenduks. Isegi kui ombudsman jõuaks järeldusele, et need mehhanismid on ebapiisavad, ei kujutaks see endast haldusomavoli, sest institutsioonid järgivad vaid õigusakti.

- Ettepanekus ei võeta arvesse personalieeskirjade artikliga 12 seotud õiguslikke küsimusi, eelkõige ahistamise mõistet käsitlevat mahukat kohtupraktikat. Järeldustel ahistamise toimumise kohta on märkimisväärsed tagajärjed kaebuse esitaja ja väidetava ahistaja jaoks. Neid tuleks käsitleda kohtuliku kontrolli alla kuuluvats otsuses; soovitus ei saa õiguslikult läbi vaadata ja see ei ole õiguslikult jõustata.

(3) Arvestades kehtivaid sätteid, on olemas dubleerimise ja kõrvalnähtude risk.

- Juhul kui on olemas esmapilgul usutavad tõendid („piisav tõendusmaterjal“), saab komisjoni juurdlus- ja distsiplinaaramet (IDOC) algetada haldusjuurdluse väidetava ahistamise asjus. Teistel institutsioonidel on sarnased menetlused. Praegusel kujul ei välista see sate töö dubleerimist, eelkõige seetõttu, et kavandatud artikli 2 lõikega 8 ei nõuta, et taotlus või kaebus esitataks personalieeskirjade kohaselt. Ettepanek tooks seega kaasa institutsioonide olemasolevate struktuuride dubleerimise (vt eelkõige komisjoni menetluste käsiraamat ja usaldusnõunike roll). Ka rakendusametid suunavad kõik ahistamisjuhtumid nende ja personali peadirektoraadi vahelise teenustaseme kokkuleppe alusel IDOCile lahendamiseks.
- Lisaks võib kavandatud muudatusel olla negatiivne kõrvalmõju, kuna ta vähendab töötajate juurdepääsu personalieeskirjade kohastele õiguskaitsevahenditele. Kui töötajad esitavad kaebuse ombudsmanile, ei saa nad personalieeskirjade artikli 91 lõike 2 alusel esitada kaebust Euroopa Kohtule. ELi toimimise lepingu artiklis 270 on tõepoolest sätestatud, et „Euroopa Liidu Kohtu pädevusse kuuluvad liidu ning tema ametnike ja muude teenistujate vahelised vaidlused neis piirides ja neil tingimustel, mis on kindlaks määratud liidu ametnike personalieeskirjades või liidu muude teenistujate teenistustingimustes“.

(4) Mõned neist sätetest ei kuulu ombudsmani pädevusse.

- ELi toimimise lepingu artikli 228 lõikes 1 on sätestatud, et ombudsman on volitatud uurima kaebusi võimalike „haldusliku omavoli juhtude kohta liidu institutsioonide, organite või asutuste tegevuses“. Kui institutsioon on tegutsenud või tegutsemata jätnud, rikkudes kohaldatavaid haldusnorme, võib olla tegemist haldusomavoliga ning see võib kuuluda ombudsmani pädevusse. See on nii siiski üksnes juhul, kui väidetavad asjaolud on omistatavad institutsioonile kas seetõttu, et ta on toiminud viisil, mis on kõnealuse olukorra põhjustanud, või seetõttu, et ta ei ole kõnealusele olukorrale reageerinud. See vastab ombudsmani põhikirja praeguse artikli 2 lõikele 4, mille tekst jääb selles küsimuses ettepanekus samaks ja milles on sätestatud, et enne ombudsmani poole pöördumist peavad kodanikud olema samas küsimuses institutsioonidega ühendust võtnud ja saanud vastuse, millega nad ei nõustu, või ei ole nad saanud vastust mõistliku aja jooksul.
- Ombudsmani volitused ei hõlma poliitika ja menetluste üldist pidevat hindamist. Ombudsman ei teosta pidevat kontrolli ja järelevalvet institutsioonide konkreetse tegevuse üle. Ombudsmanil on horisontaalne pädevus kõigis valdkondades, kus haldusomavoli juhtumeid on tuvastatud.

- Ombudsmani volituste ja rolli puhul, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 228 lõikes 1, on tegemist üldvolitusega, mitte konkreetse õigusvaldkonnaga (nt ahistamisjuhtumid) seotud volitusega. Ombudsmani ülesandeks on uurida haldusomavoli juhtumeid ning seega kontrollida kaebusi ja korraldada uurimisi, mitte anda nõu teiste institutsioonide töötajatele. Nõustamine konkreetse juhtumi puhul kahjustaks ombudsmani erapooletust ja suutlikkust säilitada erapooletut vaadet olukorrale. Kui ombudsman on nõustanud töötajat sellise juhtumi puhul, mis seejärel suunatakse kaebusena ombudsmanile, võib ombudsmanil tekkida huvide konflikt.
- Ettepanek tekitaks ootusi, mida ombudsman ei suuda täita, kuna tõhusaid meetmeid saab võtta ainult institutsioon menetluste raames, mis on sätestatud personalieeskirjades, millega nähakse ette töötajate õigused ja kohustused.

(5) Metoodika ja protsessiga on seotud üldine probleem.

- On raske mõista, kuidas saaks ombudsman olla teadlik kõigist ahistamisjuhtumitest, kui talle ei esitata nende kohta kaebust. Praegusel kujul näib see säte viitavat sellele, et ombudsman peaks läbi vaatama (võimalik, et oma algatusel) kõik ELi institutsioonide poolt käsitletud ahistamisjuhtumid (st mitte ainult seksuaalse ahistamise juhtumid), ning tegema seda „*õigeaegselt*“.
- Ombudsman peaks alati esitama soovitusel uurimiste põhjal pärast seda, kui ta on andnud institutsioonile võimaluse esitada märkusi. Väljaspool sellist menetlust antavate soovitusel või järelduste puhul jääks tähelepanuta institutsiooni õigus teha teatavaks oma seisukohad ning need soovitusel ja järeldused põhineksid puudulikul teabel.

(6) Ebaselged on ka mõned muud sätted:

- kas artikli 14 teises lõigus osutatakse kõigile juhtumitele või ainult institutsioonide poolt käsitletud juhtumitele?
- mida mõeldakse „*järelduste*“ all (artikli 14 esimene lõik)?
- mida peetakse silmas „*piisavuse*“ ja eriti „*tõhusa tegutsemise*“ põhimõtete all (artikli 14 esimene lõik)?

UUED SÄTTED SEKSUAALSE AHISTAMISE JUHTUMITE KOHTA

- Artikli 2 lõikes 8 on sätestatud, et „[v]älja arvatud kaebused seksuaalse ahistamise kohta, ei saa ombudsmanile esitada kaebusi liidu institutsioonide, organite ja asutuste ning nende ametnike ja muude teenistujate vaheliste töösuhete kohta, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik on ammandanud kõik võimalused esitada asutusesiseseid taotlusi ja kaebusi, eelkõige menetlused, millele on osutatud Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade ja liidu muude teenistujate teenistustingimuste, mis on sätestatud nõukogu määruses (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68² („personalieeskirjad“), artiklis 90, ning asjaomane institutsioon, organ või asutus ei ole tähtjaks vastanud“.

² EÜT L 56, 4.3.1968, lk 1.

- Nagu eespool osutatud, on artikli 14 kolmandas lõigus sätestatud, et „[o]mbudsman nimetab oma sekretariaadis isiku või struktuuri, kellel on ahistamise valdkonnas eksperditeadmised ja kes on võimeline õigeaegselt hindama, kas mis tahes liiki ja laadi ahistamise juhtumeid, sh seksuaalse ahistamise juhtumeid, käsitletakse liidu institutsioonides, organites ja asutustes asjakohaselt, ning kes on võimeline, kui see on kohane, nõustama nende ametnikke ja muid teenistujaid“.

Komisjon ei nõustu nende ettepanekutega ja soovib jätta sõnad „välja arvatud kaebused seksuaalse ahistamise kohta“ artikli 2 lõikest 8 välja järgmistel põhjustel.

Kuigi eespool esitatud märkused ahistamisjuhtumite kohta kehtivad ka seksuaalse ahistamise kohta, valmistab komisjonile konkreetselt muret selle ahistamise vormi eristamine kavandatud määruse eelnõus.

- (1) Kavandatud määrusega (eelkõige selle artikli 2 lõikega 8) püütakse laiendada ombudsmani volitusi kaugemale aluslepingutes sätestatust. Kui need uued sätted vastu võetakse, ei pea töötajad enne ombudsmani poole pöördumist enam esitama personalieeskirjade artikli 24 või artikli 90 lõike 1 kohast taotlust või artikli 90 lõike 2 kohast kaebust, nagu praegune menetlus ette näeb. Siiski on ilmne, et kui kaebuse esitaja ei pea kõigepealt kasutama asutusesiseseid menetlusi, ei saa asjaomast institutsiooni pidada vastutavaks vajalike meetmete võtmata jätmise eest, kuna tal ei ole olnud võimalust olukorda lahendada. Kuni institutsiooni ei ole olukorrast teavitatud ja ta ei ole selle lahendamise tegelema, saab seksuaalses ahistamises süüdistada ainult asjaomast töötajat. Institutsioon ei saa olla vastutav tegevusetuse eest, kui teda ei ole olukorrast teavitatud ega antud võimalust seda lahendada.
- (2) Seksuaalse ahistamisega seotud kaebuse puhul, nagu ka kõigil muudel eelnõu artikli 2 lõikes 8 osutatud juhtudel, peaks institutsioonil olema võimalus juhtumit enne võimalikku ombudsmani poole pöördumist hinnata. Nagu on märgitud ettepaneku põhjenduses 2 ja artikli 2 lõikes 1, on ombudsmani ülesanne aidata tuvastada haldusomavoli liidu institutsioonide, organite või asutuste tegevuses. Seega peaks institutsioonidel olema võimalik juhtumit, ka seksuaalse ahistamise juhtumit hinnata ja sellega tegeleda enne, kui ombudsman uurib, kas seda on tehtud asjakohaselt ja kas tegemist on haldusomavoliga.
- (3) Ettepanekus ei võeta arvesse paljusid personalieeskirjades sisalduvaid vahendeid ega muid institutsioonide poolt selles raamistikus vastu võetud meetmeid, nagu komisjoni personali peadirektoraadi meetmed seksuaalse ahistamise vastu võitlemiseks (nt komisjoni 26. aprilli 2006. aasta otsus C(2006)1624/3).
- (4) Kuigi töökiusamise ja seksuaalse ahistamise erinevused on ilmsed, ei ole selles kontekstis asjakohane neid eristada. Personalieeskirjade artikliga 12 ei nähta töötajate õiguste ja kohustuste osas sellist eristamist ette, kuna mõlemad ahistamise vormid võivad olla äärmiselt kahjustavad.
- (5) Ahistamisjuhtumeid käsitlevad punktid (eelmine osa) on kohaldatavad ka seksuaalse ahistamise juhtumite suhtes, eelkõige seoses järgmisega:
 - (1) vajadus kajastada ahistamise mõistet käsitlevat mahukat kohtupraktikat (punkt 2);
 - (2) olemasolevate struktuuride dubleerimine (punkt 3);

(3) töötajate nõustamine (punkti 4 teine taane);

(4) ootuste suurendamine (punkti 4 kolmas taane).

- Artiklis 17 on sätestatud: „Ombudsman võtab vastu käesoleva määruse rakendussätted. Need peavad olema kooskõlas käesoleva määrusega ja sisaldama sätteid vähemalt järgmise kohta: a) asjaomase institutsiooni, organi või asutuse menetlusõigused; b) liidu institutsioonides, organites või asutustes toimuvast seksuaalsest ahistamisest ja liidu õiguse rikkumisest teatavate ametnike ja muude teenistujate kaitse tagamine kooskõlas personalieeskirjade artikliga 22a („rikkumisest teatamine“); [...]“

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

- (1) Punkt b tuleks välja jätta, kuna ombudsmanil puudub eripädevus seksuaalse ahistamise valdkonnas ja enne tuleks täielikult ära kasutada haldusmenetlused.
- (2) Mis puudutab täiendavaid menetluslikke tagatise seksuaalse ahistamise kaebuste puhul, siis personalieeskirjades ei eristata eri liiki ahistamist. Seega tuleks tagada samad kaitsemeetmed igat liiki ahistamisest teatanud töötajatele, mitte ainult seksuaalsest ahistamisest teatajatele.

UUED SÄTTED RIKKUMISEST TEATAMISE KOHTA

- Artikli 5 esimese lõigu esimeses lauses on sätestatud: „[o]mbudsman hindab korrapäraselt niisuguseid poliitikameetmeid ja vaatab läbi menetlusi, mis on asjaomastes liidu institutsioonides, organites ja asutustes kehtestatud personalieeskirjade artikli 22a alusel („rikkumisest teatamine“), ning kui see on kohane, koostab konkreetseid soovitusi olukorra parandamiseks, et tagada nende ametnike ja muude teenistujate täielik kaitse, kes teatavad personalieeskirjade artikli 22a alusel neile teatavaks saanud asjaoludest“.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmisel põhjusel.

Ombudsman ei teosta pidevat ja korrapärast kontrolli ja järelevalvet muude institutsioonide konkreetsete tegevuste üle. Ombudsman võib neid küsimusi käsitleda kaebuste alusel või oma volituste alusel alustada omaalgatuslikke uurimisi, kuid seda ainult võimalike haldusomavoli juhtumite kontekstis. Ombudsmani volitused ei hõlma poliitika ja menetluste üldist hindamist.

- Määruse eelnõu artikli 5 esimese lõigu teises lauses on sätestatud: „[o]mbudsman võib taotluse korral anda ametnikele ja muudele teenistujatele konfidentsiaalselt teavet, erapooletut nõu ja eksperdisuuniseid sobiva käitumise kohta personalieeskirjade artiklis 22a osutatud asjaolude esinemise korral, sh liidu õiguse asjakohaste sätete kohaldamisala kohta“;

ning artikli 5 teises lõigus on sätestatud, et [o]mbudsman võib alustada **uurimisi** ka sellise teabe alusel, mille on esitanud ametnikud või muud teenistujad, kes võivad konfidentsiaalselt ja anonüümselt teatada personalieeskirjade artikli 22a alusel neile teatavaks saanud asjaoludest, kui kirjeldatud asjaolude puhul võib olla tegemist liidu institutsiooni, organi või asutuse haldusomavoliga. Selle võimaldamiseks võib loobuda salastatuse osas personalieeskirjade kohaldamisest“.

Komisjon ei nõustu nende ettepanekutega järgmistel põhjustel.

- (1) Ombudsmani ülesanne on uurida haldusomavoli juhtumeid, mitte anda nõu institutsioonide töötajatele ja eriti mitte teha seda konfidentsiaalselt. Nõustamine konkreetse juhtumi puhul kahjustab ombudsmani erapooletust ja suutlikkust säilitada erapooletut vaadet olukorrale. Kui ombudsman on nõustanud töötajat sellise juhtumi puhul, millest hiljem saab ombudsmani uurimisobjekt, võib ombudsmanil tekkida huvide konflikt.
- (2) Viide personalieeskirjade artiklile 22a ei ole kooskõlas aluslepingutega. Personalieeskirjades on sätestatud põhjalik rikkumisest teatamise süsteem ja ametnike kohustus teavitada oma institutsiooni või OLAFit. Ombudsmani põhikiri tugineb ELi toimimise lepingu artiklile 228 ning sellega ei saa muuta töötajate õigusi ja kohustusi, mis on kehtestatud ELi toimimise lepingu artiklil 336 põhineva, teistsuguse seadusandliku menetlusega. Personalieeskirjade artiklis 22b on sätestatud, et töötaja võib ombudsmani teavitada üksnes pärast seda, kui ta on teabe avaldanud ühele artiklis 22a loetletud isikule või asutusele. Seega tuleks järjepidevuse ja õiguskindluse säilitamiseks viidata üksnes artiklile 22b, et töötajatel ei oleks mingit kahtlust järgitava menetluse suhtes.
- (3) Viide ametisadaluse hoidmisest loobumisele tuleks välja jätta. Kui töötaja pöördub vastavalt personalieeskirjade artiklile 22b ombudsmani poole, ei ole vaja temalt nõuda ametisadaluse hoidmisest loobumist. Muude töötajate puhul tuleks uurimisel, mis on algatatud töötaja personalieeskirjade artikli 22b kohase kaebuse alusel, järgida samu eeskirju ja menetlusi kui kõigi teiste ombudsmani uurimiste puhul. Erisätet ei ole vaja.

Nagu eespool märgitud, ei ole komisjon nõus määruse eelnõu artikli 17 punktidega a ja b selles osas, mis hõlmab rikkumisest teatamist (vt põhjendused eespool).

SELGESÕNALINE VIIDE STRATEEGILISTELE UURIMISTELE

Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks ombudsmani esmast kohustust käsitleda kaebusi, võib ombudsman korraldada strateegilisemat laadi omaalgatuslikke uurimisi, et teha kindlaks haldusomavoli korduvad või eriti rasked juhud, edendada liidu institutsioonides, organites ja asutustes parimaid haldustavasid ning tegeleda ennetavalt oma pädevusse kuuluvate avalike huvidega seotud struktuuriliste küsimustega“ (vt ka põhjendus 7).

Komisjon nõustub nende ettepanekutega seni, kuni ombudsman tegutseb oma volituste piires ehk uurib haldusomavoli.

STRUKTUURNE DIALOOG JA AVALIKUD KONSULTATSIOONID

Artikli 3 punktis 3 on sätestatud, et „[o]mbudsman võib pidada liidu institutsioonide, organite ja asutustega struktureeritud ja korrapärast dialoogi ning korraldada avalikke konsultatsioone enne soovitude esitamist või sellele järgnevalt mis tahes etapis. Ombudsman võib ühtlasi süsteemselt analüüsida ja hinnata asjaomase institutsiooni, organi või asutuse edusamme ja esitada täiendavaid soovitusi“.

Komisjon nõustub selle ettepanekuga osaliselt.

- (1) Komisjon on „struktureeritud ja korrapärase dialoogi“ põhimõttega nõus, pidades silmas, et selline dialoog juba toimub. Ombudsman rõhutas oma 2018. aasta aruandes,

et ta on tänulik ELi institutsioonidele, asutustele ja organitele nende koostöö eest,³ ning tal oli hea meel saada komisjonilt korrapäraselt vastuseid. 2017. aastal täitis komisjon 76% ombudsmani lahendusettepanekutest ja soovitustest, kuid dialoog peaks siiski toimuma ühiselt kokku lepitud ja toimivas raamistikus.

- (2) Komisjon on osaliselt nõus sellega, et ombudsman „[korraldab] avalikke konsultatsioone enne soovitude esitamist või sellele järgnevalt mis tahes etapis“. Komisjonil ei ole selle põhimõtte suhtes vastuväiteid. Ombudsmanil võib olla võimalik korraldada avalikke konsultatsioone ja ta saab seda vajaduse korral teha paindlikult ja nii see juba praegu ka toimub. Ombudsman ei ole siiski otsusetegija ja seega jääb ebaselgeks selliste konsultatsioonide roll „enne soovitude esitamist“ ja isegi „sellele järgnevalt mis tahes etapis“ ning see võib suurendada üldsuse ootusi ombudsmani suutlikkuse suhtes algatada uusi või muuta olemasolevaid poliitikameetmeid. Soovitusi ette valmistades on ombudsmanil täielik autonoomia selle hindamisel, kas ELi institutsioonid ja asutused tegutsevad hea halduse põhimõtete kohaselt. Võib olla kasulik töötada välja konkreetsed kriteeriumid juhtudeks, mis eeldavad avalikke konsultatsioone ja samuti nende konsultatsioonide eesmärgid. Lisaks peab olema selge, et konkreetsete juhtumitega seoses tuleks avalikud konsultatsioonid rangelt välistada, seda eelkõige andmekaitsega seotud põhjustel.
- (3) Komisjon teeb ettepaneku jätta välja sõna „süsteemselt“. Sõna „võib“ annab ombudsmanile juba vajaliku paindlikkuse edusamme hinnata, kui ta seda soovib.

UUED SÄTTED DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSU KOHTA

- Artikli 3 lõikes 4 on sätestatud, et „[l]iidu institutsioonid, organid ja asutused esitavad ombudsmanile nõutud teabe ja võimaldavad talle juurdepääsu asjaomastele dokumentidele. Salastatud teabele või dokumentidele juurdepääsu tingimuseks on konfidentsiaalse teabe töötlemist käsitlevate normide järgimine liidu asjaomase institutsiooni, organi või asutuse poolt.

Esimese lõigu kohaselt salastatud teavet või dokumente esitavad institutsioonid, organid või asutused teavitavad ombudsmani teabe või dokumentide salastatusest eelnevalt.

Esimeses lõigus nimetatud nõuete rakendamiseks lepib ombudsman asjaomase institutsiooni, organi või asutusega eelnevalt kokku salastatud teabe või dokumentide käsitlemise tingimused.

Asjaomased institutsioonid, organid või asutused võimaldavad juurdepääsu liikmesriigi dokumentidele, mis on tunnistatud õigus- või haldusnormide alusel salajaseks, üksnes pärast seda, kui ombudsmani teenistused on kehtestanud dokumentide käitlemise suhtes kohased meetmed ja kaitsemeetmed, mis tagavad samaväärse konfidentsiaalsuse taseme, kooskõlas määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikliga 9 ja vastavalt asjaomase liidu institutsiooni, organi või asutuse julgeolekureeglitele“. (Vt ka põhjendus 9)

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

Esiteks on selle sätte (uus) viimane lõik ebaselge ja viitab ainult määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 9 mõnele osale. Kuigi uues lõigus osutatakse „juurdepääsule

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/113728>

liikmesriigi dokumentidele, mis on tunnistatud salajaseks“, paistab, et välja on jäetud mitu osa artiklist 9, milles on sätestatud järgmine: „[t]undliku sisuga dokumendid on dokumendid, mis pärinevad institutsioonidest või nende loodud asutustest, liikmesriikidest, kolmandatest riikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest ning mis on liigitatud kui "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" või "CONFIDENTIEL" vastavalt asjaomase institutsiooni eeskirjadele, mis kaitsevad Euroopa Liidu või selle ühe või mitme liikmesriigi olulisi huve artikli 4 lõike 1 punktis a osutatud valdkondades, eelkõige avaliku julgeoleku alal, kaitsepoliitilistes ja sõjalistes küsimustes“.

Teiseks tuleks selliseid meetmeid kohaldada kõigi salastatud dokumentide käitlemise suhtes. Seega ei ole selge, miks see säte viitab korrale, mis tuleb kehtestada üksnes salajaste dokumentide jaoks. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 9 lõikes 3 on sätestatud, et „[t]undliku sisuga dokumendid kantakse registrisse ja avalikustatakse üksnes nende nõusolekul, kellelt dokument pärineb“. Ei ole selge, miks nimetatakse ainult liikmesriike ja jäetakse välja teised koostajad, nt ELi mittekuuluvad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid.

Lõpetuseks ei ole selge, kas säte osutab üldsuse juurdepääsule sellistele dokumentidele või nende edastamisele ombudsmanile.

Komisjon teeb ettepaneku asendada artikli 3 lõike 4 esimesele lõigu tekst järgmisega.

„Asjaomased institutsioonid, organid või asutused edastavad oma, liikmesriikide, kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide salastatud dokumendid ombudsmanile üksnes pärast seda, kui ombudsmani teenistused on kehtestanud salastatud dokumentide käitlemise suhtes kohased meetmed ja kaitsemeetmed kooskõlas määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikliga 9 ja vastavalt asjaomase liidu institutsiooni, organi või asutuse julgeolekureeglitele“.

- Lisaks teeb komisjon ettepaneku lisada ombudsmani rakendussätete praegune artikli 4 lõige 8 vahetult põhikirja teksti artikli 3 lõike 4 teise lõigu lõpus, et tagada konfidentsiaalse teabe nõuetekohane identifitseerimine ja käitlemine.

Komisjon pakub välja järgmise sõnastuse.

„Kui institutsioon või liikmesriik esitab ombudsmanile teabe või dokumendid, märgib ta selgelt ära mis tahes teabe, mida ta peab konfidentsiaalseks. Ombudsman ei avalda sellist konfidentsiaalset teavet kaebuse esitajale ega üldsusele ilma asjaomase institutsiooni või liikmesriigi eelneva nõusolekuta.“

- Artiklis 4 on sätestatud, et „[o]mbudsman ja tema töötajad menetlevad taotlusi üldsuse juurdepääsu võimaldamiseks muudele kui artikli 6 lõikes 1 osutatud dokumentidele kooskõlas määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud tingimuste ja piirangutega.

Kaebuste puhul, mis käsitlevad üldsuse õigust tutvuda ametlike dokumentidega, esitab ombudsman pärast nõuetekohast analüüsi ja vajalikku kaalutlemist soovitusel kõnealuste dokumentide avaldamise kohta, millele asjaomane institutsioon, organ või asutus peab vastama määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud tähtaja jooksul. Kui asjaomane institutsioon ei järgi soovitusel avaldada nimetatud dokumendid, peab ta oma keeldumist nõuetekohaselt põhjendama. Sellisel juhul teavitab ombudsman kaebuse esitajat võimalikest õiguskaitsevahenditest, sh menetlustest, asja edasikaebamiseks Euroopa Liidu Kohtusse“.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

(1) Mis puudutab menetlust:

- asjaomane institutsioon peaks ombudsmani soovitusel vastama. Ombudsmani soovitus ei ole ega saa olla siiski samaväärne uue juurdepääsutaotlusega ning seda ei saa sellisena käsitleda;
- lisaks näib, et kui institutsioon keeldub soovitud järgimast, on ta kohustatud vastu võtma otsuse, mis võib anda taotlejale uue võimaluse pöörduda ELi kohtutesse. See ei ole kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 228 lõike 1 teise lõiguga („Kui ombudsman tuvastab haldusliku omavoli juhtumi, esitab ta asja vastavale institutsioonile, organile või asutusele, kellel on aega kolm kuud, et ombudsmani oma seisukohast informeerida. Seejärel saadab ombudsman ettekande Euroopa Parlamendile ja vastavale institutsioonile. Kaebuse esitanud isikut informeeritakse uurimise tulemustest.“). Samuti ei ole see kooskõlas ombudsmani põhikirja artikli 2 lõikega 6, mille kohaselt kaebuse esitamine ombudsmanile ei mõjuta edasikaebamise tähtaegu kohtumenetluses.

(2) Mis puudutab sisu:

- ettepanekus on sätestatud, et „kaebuste puhul, mis käsitlevad üldsuse õigust tutvuda ametlike dokumentidega, esitab ombudsman pärast nõuetekohast analüüsi ja vajalikku kaalutlemist soovitusel kõnealuste dokumentide avaldamise kohta“. Ei ole selge, kas see tähendab, et
- kui komisjonil ei ole võimalik taotlust õigusaktides ettenähtud tähtaja jooksul menetleda, annab ombudsman soovitusel üksnes selle menetlusnormi rikkumise kohta või
- lubatakse ombudsmanil juurdepääsutaotluse sisu ise hinnata, samal ajal kui komisjon alles hindab kordustaotlust.
Teine tõlgendus ei oleks vastuvõetav – kuni kinnitava otsuse vastuvõtmiseni ei saa toimuda sisulist haldusomavoli;
- ettepanekuga nähakse ette, et ombudsman teavitab kaebuse esitajat „õiguskaitsevahenditest, sealhulgas kohtumenetlustest“, kui institutsioon „ei järgi soovitusel“. See muudaks soovitusel kohustuslikuks ja tooks kaasa uued tähtjad kohtumenetluste algatamiseks, mis ei ole võimalik, sest nagu eespool märgitud, annab ombudsman kodanikule alternatiivse õiguskaitsevahendi liidu kohtusse pöördumise kõrval ning mõlemat õiguskaitsevahendit ei saa samaaegselt kasutada.

Komisjon teeb ettepaneku asendada artikli 4 tekst järgmisega.

„Ombudsman ja tema töötajad menetlevad taotlusi üldsuse juurdepääsu võimaldamiseks muudele kui artikli 6 lõikes 1 osutatud dokumentidele kooskõlas

tingimuste ja piirangutega, mis on sätestatud määruses (EÜ) nr 1049/2001, mida on keskkonnateabele juurdepääsu osas täiendatud määrusega (EÜ) nr 1367/2006⁴.

Kaebuste puhul, mis käsitlevad üldsuse õigust tutvuda liidu institutsiooni, organi või asutuse koostatud või neile saadetud ametlike dokumentidega, teeb ombudsman pärast nõuetekohast analüüsi ja vajalikku kaalutlemist järelduse, kas on alust arvata, et tegemist on haldusomavoliga või mitte. Kui alust seda arvata ei ole, sulgeb ta toimiku ning teavitab institutsiooni, organit või asutust sellest vastavalt. Kui on põhjust arvata, et tegemist on haldusomavoliga, teavitab ta asjaomast institutsiooni, organit või asutust asjaoludest, mis kinnitavad haldusomavoli kahtlust, ning annab institutsioonile võimaluse esitada nende kohta märkusi. Kui ombudsman leiab pärast asjaomase institutsiooni, organi või asutuse märkuste arvessevõtmist, et tegemist on haldusomavoliga, teavitab ta sellest asjaomast institutsiooni, organit või asutust ning esitab vajaduse korral soovitus. Institutsioon, organ või asutus, keda sel viisil teavitati, saadab ombudsmanile kolme kuu jooksul oma üksikasjaliku arvamuse.“

Selle alternatiivse ettepaneku põhjuseks on, et ombudsman ei tohiks teha järeldust haldusomavoli kohta, ilma et ta annaks institutsioonile võimalust oma järelduste kohta märkusi esitada.

Lauseosa „millele asjaomane institutsioon, organ või asutus peab vastama määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud tähtaja jooksul“ tuleks välja jätta. Selline tähtaeg kehtib ainult taotlejale antud vastuste suhtes. Puudub igasugune õiguslik alus tähtaegade laiendamiseks institutsiooni poolt ombudsmanile saadetud vastusele. Lisaks näivad need olevat ebaproportsionaalsed ja tasakaalustamata. Pärast ombudsmanilt soovitus saamist ja enne sellele vastamist, peab institutsioon seda analüüsima. Ombudsman ei oleks seevastu seotud ühegi tähtajaga ja saaks soovitus anda alles „pärast nõuetekohast analüüsi ja vajalikku kaalutlemist“.

Oluline on lisada Århusi konventsiooni esimeses sambas kavandatud juurdepääsutaotlused keskkonnainfole, mis on ELi õiguskorda lisatud määrusega (EÜ) nr 1367/2006. Keskkonnainfo mõiste on sätestatud artikli 2 lõike 1 punktis d. Isegi kui määruse nr 1367/2006 artiklis 3 on sätestatud, et määrust (EÜ) nr 1049/2001 kohaldatakse kõigi keskkonnainfo taotluste suhtes, ei ole normid täielikult identsed muu hulgas artikli 6 tõttu. Seepärast tuleb see lisada määruse nr 1049/2001 viite juurde.

- Lõpetuseks teeb komisjon ettepaneku lisada ombudsmani rakendussätete praegune artikli 9 lõige 4 vahetult põhikirja teksti artikli 3 lõike 4 neljanda lõigu lõpus, et täpsustada ombudsmani poolt teabe säilitamisega seotud protsessi.

Komisjon pakub välja järgmise sõnastuse.

„Ombudsman säilitab institutsioonilt, organilt, asutuselt või liikmesriigilt uurimise käigus saadud ning selle institutsiooni või liikmesriigi poolt konfidentsiaalseks kuulutatud dokumendid ainult seni, kuni uurimine kestab. Ombudsman võib nõuda institutsioonilt, organilt, asutuselt või liikmesriigilt selliste dokumentide säilitamist vähemalt viis aastat pärast teate saamist selle kohta, et ombudsman neid dokumente enam ei säilita.“

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, ELT L 264, 25.9.2006, lk 13).

ELI AMETNIKE JA MUUDE TEENISTUJATE TUNNISTUSTE ULATUSE LAIENDAMINE

Artikli 3 lõike 4 viimases lõigus on sätestatud, et „[L]iidu institutsioonide, organite ja asutuste ametnikud ja muud teenistujad annavad ombudsmani nõudmisel tunnistusi asjaolude kohta, mis on seotud ombudsmani käimasoleva uurimisega. Asjaomased ametnikud või teenistujad võtavad sõna oma institutsiooni, organi või asutuse nimel. Nad jäävad seotuks nende suhtes kohaldatavatest reeglitest tulenevate kohustustega. Kui nad on seotud ametisladuse hoidmise kohustusega, ei saa seda tõlgendada nii, et see hõlmaks ahistamise või haldusomavoliga seotud kaebusi või uurimisi puudutavat teavet“.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

- (1) Töötajate poolt ombudsmanile teabe avaldamist reguleerivaid õigusnorme tuleb täpsustada.

Kavandatud säte osutab liidu institutsioonide, organite ja asutuste töötajate poolt ombudsmanile antavatele „tunnistustele“. Sellega seoses on tähtis meele pidada, et personalieeskirjade artikkel 19, mille kohaselt võivad töötajad anda tunnistusi ametisse nimetava asutuse eelneva loa alusel, puudutab üksnes teabe avaldamist kohtumenetluses. Kuna ombudsmani uurimine ei ole kohtumenetlus, ei saa artiklit 19 kohaldada ombudsmanile antud tunnistuste suhtes.

Seega tuleks „tunnistust“, millele kavandatavas sättes osutatakse, nimetada „teabe avaldamiseks“, mis kuulub personalieeskirjade artikli 17 lõike 1 kohaldamisalasse. Viimase kohaselt „[a]metnik hoidub tööülesannete täitmisel saadud teabe loata avaldamisest, kui seda teavet ei ole juba avaldatud või kui see pole kättesaadav avalikkusele“. Seega peab töötajatel enne teabe avaldamist, sealhulgas ombudsmanile tunnistuse andmist, olema oma ülemuse nõusolek.

- (2) Selgitamist vajab asjaolu, et töötajaid ei saa kutsuda üksikisikuna tunnistusi andma.

Osutades töötajate kohustusele anda „[...] tunnistusi asjaolude kohta, mis on seotud [...] käimasoleva uurimisega“, jätab kavandatud sätte praegune sõnastus mulje, et töötajad võivad olla kohustatud andma ombudsmanile tunnistusi üksikisikuna, esitades ombudsmanile oma versiooni sündmustest. Kuid ombudsmanil puuduvad volitused üksikisikutelt tunnistusi nõuda. Ombudsman tegeleb siiski institutsioonide haldusomavoliga ja tal puuduvad volitused üksikisikutelt faktide kogumiseks, eriti ahistamisjuhtumite puhul. Ainult vastutaval institutsioonil ja vajaduse korral Euroopa Liidu Kohtul on ülesanne kuulata ära tunnistajad ja teha kindlaks faktid.

Kavandatud sätte teises lauses on juba märgitud, et töötajad „võtavad sõna oma institutsiooni, organi või asutuse nimel“. Ebaselguse vältimiseks tuleks välja jätta kõik viited töötaja „tunnistusele asjaolude kohta“.

- (3) Ametisladuse hoidmise kohustus peaks olema alati kohaldatav.

Kavandatud sätte viimase lause osutab sellele, et personalieeskirjade artikli 17 lõikes 1 sätestatud ametisladuse hoidmise kohustust ei kohaldata juhtudel, kui ombudsman kuulab töötajad ära uurimise raames. See lause tuleks välja jätta, kuna personalieeskirjade artikli 17 lõiget 1 kohaldatakse kõigis olukordades, sealhulgas juhul, kui töötajad avaldavad teavet ombudsmani uurimise käigus. Tegelikult on ainsad personalieeskirjades sätestatud erandid seotud juhtudega, kui töötajad avaldavad teavet kohtumenetluse käigus (artikkel 19) või rikkumisest teatajana (artiklid 22a ja 22b).

UUED SÄTTED HUVIDE KONFLIKTI KOHTA

Artikli 3 lõikes 5 on sätestatud, et „[o]mbudsman vaatab korrapäraselt läbi liidu institutsioonide, organite ja asutuste haldustegevusega seotud menetlused ja hindab, kas nendega on võimalik tõhusalt ennetada huvide konflikte, tagada erapooletus ja tagada, et täielikult järgitaks õigust heale haldusele. Ombudsman võib teha kõigil tasanditel kindlaks võimalikud huvide konflikti juhtumid, mis võivad kujutada endast haldusomavoli allikat, ja neid hinnata, ning sellisel juhul koostab ombudsman spetsiifilised järeldused ning teavitab Euroopa Parlamenti asjaomase juhtumiga seotud leidudest.“

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

- (1) Ombudsman ei teosta pidevat kontrolli ja järelevalvet muude institutsioonide konkreetse tegevuse või konkreetsete tegevusvaldkondade üle. Ombudsman võib neid küsimusi käsitleda oma volituste alusel uurida kaebusi või alustada omaalgatuslikke uurimisi, kuid seda ainult võimalike haldusomavoli juhtumite kontekstis. Ombudsmani volitused ei hõlma poliitika ja menetluste üldist hindamist.
- (2) Komisjoni hinnangul on sõna „järeldused“ ebaselge. See näib andvat ombudsmanile õiguse teha järeldusi muul viisil kui uurimise käigus, mis tähendab näiteks seda, et institutsioon ei saa oma seisukohti esitada. See ei ole kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 228 lõike 1 teise taandega.

ERIRUANDED EUROOPA PARLAMENDILE

Artikli 3 lõikes 9 on sätestatud, et „[s]eejärel saadab ombudsman aruande asjaomasele institutsioonile, organile või asutusele ning – eelkõige, kui see on vajalik haldusomavoli juhtumi olemuse või ulatuse tõttu – Euroopa Parlamendile. Selles ettekandes võib ombudsman anda omapoolseid soovitusi. Ombudsman teavitab kaebuse esitajat uurimise tulemusest, asjaomase institutsiooni, organi või asutuse poolt avaldatud arvamusest ja kõigist ombudsmani poolt aruandes esitatud soovitustest“.

Komisjon on selle ettepanekuga nõus järgmistel põhjustel.

Ombudsmanil on alati olnud õigus esitada Euroopa Parlamendile lisaks iga-aastastele tegevusaruannetele ka eriaruandeid. Ombudsman koostab eriaruandeid ainult väga erandlikel ja tundlikel juhtudel, kui ta leiab, et tegemist on eriti ulatusliku haldusomavoliga. Keskmiselt on ombudsman esitanud ühe eriaruande aastas. Viimane komisjoni käsitlev eriaruanne esitati 2012. aastal ja see puudutas Viini lennujaama laiendamist. Kavandatud sõnastus on parem kui praegune tekst, kuna selles täpsustatakse juhud, kui eriaruannete saatmine on vajalik, ning see muudab selle sätte järgimise tõenäolisemaks.

EUROOPA PARLAMENDI EES ESINEMISE VÕIMALUSTE LAIENDAMINE

Artikli 3 lõikes 10 on sätestatud, et „[k]ui see on vajalik seoses liidu institutsiooni, organi või asutuse tegevuse uurimisega, võib ombudsman kas omal algatusel või Euroopa Parlamendi kutsel esineda Euroopa Parlamendi ees kõige sobivamal tasandil“.

Komisjonil ei ole selle ettepaneku suhtes vastuväiteid ning ta tuletab meelde, et Euroopa Parlamendi ülesanne on arutada, kuidas ja millal saab ombudsman tema ees esineda.

UUS MENETLUS LAHENDUSE LEIDMISEKS

Artikli 3 lõikes 11 on sätestatud, et „[o]mbudsman püüab koostöös asjaomase institutsiooni, organi või asutusega leida võimaluse haldusomavoli juhtum lahendada ja esitatud kaebus rahuldada. Ombudsman teavitab kaebuse esitajat väljapakutud lahendusest koos, kui need on esitatud, asjaomase institutsiooni, organi või asutuse märkustega. Kui kaebuse esitaja soovib, on tal igas etapis õigus esitada ombudsmanile märkusi või lisateavet, mis ei olnud kaebuse esitamise ajal teada“.

Komisjon on selle ettepanekuga nõus järgmistel põhjustel.

Juba praegu on võimalik ametlike otsuste vastuvõtmise asemel pakkuda lahendusi haldusomavoli juhtumitele, eelkõige pärast ombudsmani põhikirja uute rakendussätete jõustumist 2016. aastal. See on kõigi asjaosaliste huvides.

OMBUDSMANI AASTAARUANDE SISU

Artikli 3 lõikes 12 on sätestatud, et „[i]ga-aastase tööperioodi lõpus esitab ombudsman Euroopa Parlamendile aruande uurimiste tulemuste kohta. Aruanne sisaldab hinnangut ombudsmani soovitude täitmisele ja hinnangut ombudsmani ülesannete täitmiseks kasutada olevate vahendite piisavuse kohta. Nende hinnangute kohta võib koostada ka eraldi aruanded.“ (vt ka põhjendus 6).

Komisjonil ei ole selle ettepaneku suhtes vastuväiteid ja ta juhib tähelepanu asjaolule, et see küsimus kuulub Euroopa Parlamendi pädevusse.

Ombudsmani aastaaruanne Euroopa Parlamendile kajastab juba praegu nõuete täitmise määra ja olemasolevaid vahendeid. Ombudsman avaldab igal aastal teise aruande, mis sisaldab ajakohastatud andmeid (aruanne „Putting it Right“ („Kas saime korda?“)).

PÖÖRDUMINE EUROOPA PETTUSTEVASTASE AMETI JA EUROOPA PROKURATUURI POOLE

Artikli 6 lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud, et „[k]ui ombudsman saab uurimise käigus teada asjaoludest, mis võivad tema arvates olla seotud kriminaalõigusega, teavitab ombudsman sellest pädevaid riiklikke ametiasutusi ning Euroopa Pettustevastast Ametit ja Euroopa Prokuratuuri, juhul kui juhtum kuulub nende pädevusse. Kui see on asjakohane, teavitab ombudsman liidu institutsiooni, organit või asutust, kes on pädev asjaomase ametniku või muu teenistuja suhtes, ning viimane võib kohaldada protokoll nr 7 (Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta) artikli 17 teist lõiku.“ (vt ka põhjendused 10 ja 11).

Komisjon on selle ettepanekuga osaliselt nõus, kuna ta leiab, et ombudsmani jaoks on kasulik, kui teavitab riiklikke pädevaid asutusi, Euroopa Pettustevastast Ametit ja Euroopa Prokuratuuri juhul, kui uurimise käigus selguvad asjaolud, mis võivad olla seotud kriminaalõigusega.

Komisjon leiab siiski, et sõnastust tuleks muuta, et hõlmata laiemat meetmete kogumit (vt allpool).

- (1) Eespool esitatud sõnastus on ebatäpne, kuna institutsioonid võtavad puutumatusse ära õiguskaitseasutuste taotluse korral või nendega koostöös, kuid mitte omal algatusel.
- (2) Esimese lause esimese osa praegune sõnastus („*Kui ombudsman saab uurimise käigus teada asjaoludest, mis võivad tema arvates olla seotud kriminaalõigusega,...*“) annab ombudsmanile teatava hindamisruumi küsimuses, kas sellistest faktidest teatada või mitte ja millal seda teha. Määruse nr 883/2013 artikli 8 lõige 1 ega ka määruse

2017/1939 artikli 24 lõige 1 ei jäta institutsioonidele, organitele ja asutustele sellist hindamisruumi, vaid nendes on sätestatud kohustus teavitada kas OLAFi või Euroopa Prokuratuuri tingimusteta ja *põhjendamatu viivitusega*.

- (3) Viimase lause praegune sõnastus võimaldaks ombudsmanil pärast OLAFi või Euroopa Prokuratuuri nende pädevusse kuuluvatest asjaoludest teatamist teavitada institutsiooni, organit või asutust, kes on pädev asjaomase ametniku või teenistuja suhtes, samal ajal kui OLAF või Euroopa Prokuratuur võib soovida sellise teabe esitamise edasi lükata.

Määruse nr 883/2013 artikli 4 lõige 8 annab OLAFi manööverdamisruumi, kuna selles on sätestatud, et „*Kui enne otsuse vastuvõtmist sisejuurdluse võimaliku algatamise kohta on ametil teavet, mis annab alust kahtlustada kelmust/peetust, korruptsiooni või muud liidu finantshuve kahjustavat ebaseaduslikku tegevust, võib ta teavitada sellest asjaomast institutsiooni, organit, ametit või asutust*“. (Rõhuasetus lisatud)

Kui OLAF algatab ombudsmanilt saadud teabe põhjal sisejuurdluse mõne ametniku, muu teenistuja, institutsiooni või organi liikme, ameti või asutuse juhi või töötaja suhtes, on tal kohustatud teatama sellest institutsioonile, organile, ametile või asutusele, kus see isik töötab (määruse nr 883/2013 artikli 4 lõike 6 esimene lõik). OLAF võib siiski otsustada sellise teabe andmise edasi lükata (määruse 883/2013 artikli 4 lõike 6 viimane lõik). Seega kui ombudsman teavitab asjaomase ametniku või teenistuja suhtes pädevat institutsiooni, organit või asutust ilma eelnevalt OLAFi konsulteerimata, võib see ohtu seada OLAFi otsused saadud teabe suhtes võetavate järelemeetmete kohta (näiteks otsused juurdluse algatamise või algatamata jätmise kohta ja ootused selle kohta, millal teavitada asjaomast institutsiooni, organit või asutust sisejuurdluse algatamisest).

Euroopa Prokuratuuri suhtes kehtivad samad kaalutlused (vajadus kaitsta tulevaste uurimiste konfidentsiaalsust).

Komisjon pakub välja järgmise sõnastuse.

„Kui ombudsmani uurimise käigus selguvad asjaolud, mis kujutavad endast kuritegu või on sellega seotud, teavitab ombudsman kooskõlas määruse (EL) 2017/1939 artikliga 24 sellest pädevaid riiklikke ametiasutusi ning Euroopa Pettustevastast Ametit ja Euroopa Prokuratuuri, juhul kui juhtum kuulub nende pädevusse. See ei piira kõigi institutsioonide, organite ja asutuste üldist kohustust teavitada Euroopa Pettustevastast Ametit kooskõlas määruse 883/2013 artikliga 8. Kui see on asjakohane, teavitab ombudsman pärast OLAFi või Euroopa Prokuratuuri konsulteerimist asjaomase ametniku või muu teenistuja suhtes pädevat liidu institutsiooni, organit või asutust ning viimane võib algatada asjakohase menetluse“.

OMBUDSMANI TEADE ASJAOMASELE ISIKULE JA KAEBUSE ESITAJALE TEABE EDASTAMISE KOHTA EUROOPA PROKURATUURILE

Põhjenduses 11 on märgitud: „Arvesse tuleks võtta hiljutisi muudatusi, mis on seotud liidu finantshuvide kaitsmisega kuritegude eest, eelkõige Euroopa Prokuratuuri asutamist nõukogu määrusega (EL) 2017/1939, et võimaldada ombudsmanil teavitada prokuratuuri teabest, mis kuulub viimase pädevusse. Et täielikult järgida Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 48 sätestatud süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust, peaks ombudsman juhul, kui ta teavitab Euroopa Prokuratuuri tema pädevusse kuuluvast teabest, teatama sellest ka asjaomasele isikule ja kaebuse esitajale“.

Komisjon on selle ettepanekuga osaliselt nõus, kuna Euroopa Prokuratuuri teavitamise kohustus on sätestatud määruses (EL) 2017/1939.

Komisjon leiab siiski, et viimane lause tuleks välja jätta. Kui ombudsman esitab Euroopa Prokuratuurile selle pädevusse kuuluva mis tahes teabe ning teatab sellest ka asjaomasele isikule ja kaebuse esitajale, võib see takistada Euroopa Prokuratuuri võimalikku või tulevast uurimistegevust. Lisaks ei ole Euroopa Prokuratuurile teabe edastamise etapis ühtegi kriminaaluurimist veel alustatud ning ühelegi asjaomasele isikule ei ole esitatud ühtegi süüdistust. Seetõttu ei ole ELi põhiõiguste harta artikli 48 järgimist veel „käivitatud“. Selles etapis on vaja säilitada võimaliku tulevase kriminaaluurimise konfidentsiaalsus. Euroopa Prokuratuur peab oma uurimiste käigus järgima Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ja menetlusõigusi (vt nõukogu määruse 2017/1939 artiklid 5 ja 41).

KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMETIGA

Artikli 7 lõikes 2 on sätestatud: „[o]ma ülesannete piires teeb ombudsman koostööd Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga ning teiste institutsioonide ja organitega, vältides nende tegevuse dubleerimist“ (vt ka põhjendus 12).

Komisjon nõustub põhimõttega, et ombudsman peaks oma ülesannete piires tegema koostööd Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga. Komisjon leiab siiski, et teksti tuleks täpsustada järgmistel põhjustel.

Ombudsmanil puudub üldine pädevus inimõiguste alal, ta võib tegeleda ainult haldusomavoli juhtumitega ja teha põhiõiguste ametiga koostööd selles valdkonnas. Laiem koostöö „teiste institutsioonide ja organitega“ ei ole asjakohane, välja arvatud juhul, kui ettepanekus selgitatakse, milliseid teisi institutsioone ja asutusi silmas peetakse (millised pädevusvaldkonnad? ELi institutsioonid/asutused või liikmesriikide asutused?)

Komisjon pakub välja järgmise sõnastuse.

„Ombudsman teeb ELi toimimise lepingu artiklis 228 sätestatud ülesannete piires koostööd Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga, vältides selle tegevuse dubleerimist, ning liikmesriikide nende institutsioonide ja asutustega, kes vastutavad põhiõiguste edendamise ja kaitse eest.“

PIIRANGUD VÕIMALIKELE OMBUDSMANI KANDIDAATIDELE

Artikli 8 lõikes 2 on sätestatud, et „[o]mbudsman valitakse isikute hulgast, kes on liidu kodanikud, kellel on täielikud kodaniku- ja poliitilised õigused, kelle sõltumatus on tagatud, kes ei ole viimase kolme aasta jooksul olnud liikmesriikide valitsuste liikmed või liidu institutsioonide liikmed, kes vastavad oma riigi õigusvaldkonnas kõrgel ametikohal töötamiseks vajalikele erapooletusnõuetele ning kellel on ombudsmani kohustuste täitmiseks vajalik pädevus ja kogemused“.

Komisjon ei nõustu selle ettepanekuga järgmistel põhjustel.

- (1) Ombudsmani kohustus olla sõltumatu ja mitte küsida ega võtta vastu juhiseid üheltki valitsuselt, institutsioonilt, organilt, asutuselt või üksuselt ei õigusta nende isikute väljajätmist, kes on viimase kolme aasta jooksul olnud poliitilisel ametikohal liikmesriigi valitsuses või ELi institutsioonis. Samaväärset keeldu ei kohaldata Euroopa Kohtu kohtunike ega kohtujuristide suhtes (vt ELi toimimise lepingu artikkel 253).

- (2) Komisjon kahtleb, kas on proportsionaalne välja jätta kõik kõrgemad ametnikud, sealhulgas endised Euroopa Kohtu kohtunikud, Euroopa Kontrollikoja liikmed ja Euroopa Parlamendi liikmed, olenemata nende isiklikest saavutustest ja sarnasustest muudesse kategooriatesse kuuluvate isikutega, keda kõrvale ei jäetaks. Kui eesmärk on vältida huvide konflikti, siis selle saavutamiseks on proportsionaalsemaid viise.
- (3) Kehtivas põhikirjas on sätestatud: „[...] ning vastavad oma riigi kõrgemas kohtuasutuses töötamiseks vajalikele nõuetele või kellel on tunnustatud pädevus ja kogemus ombudsmani kohustuste täitmiseks.“ Kõnealune esimese alternatiivse tingimuse muudatus ei ole põhjendatud. Kavandatud muudatuse otsene tagajärg on ombudsmanina töötanud kandidaatide eelistamine võrreldes nendega, kes on töötanud liikmesriikide kohtuasutustes.

RAKENDUSSÄTTED

- Artiklis 17 on sätestatud rakendussätete minimaalne sisu (kuus punkti) ja vajadus võtta need vastu „kooskõlas käesoleva määrusega“. Komisjon teeb ettepaneku, et rakendussätete vastuvõtmisel konsulteeritaks asjaomaste institutsioonidega, nagu Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon, kuna see on tavaks ka teiste institutsioonide puhul.

MITMESUGUSED MUUDATUSED

- Artikli 9 lõikes 3 on sätestatud, et „[o]mbudsmani ülesannete enneaegse lõppemise korral nimetatakse uus ombudsman ametisse kolme kuu jooksul alates ametikoha vabanemisest Euroopa Parlamendi järelejäänud ametiajaks. Kuni uue ombudsmani valimiseni vastutab ombudsmani pädevusse kuuluvate kiireloomuliste küsimuste eest artikli 13 lõikes 2 osutatud sekretariaadi juht.“

Komisjon on selle ettepanekuga nõus, kuna see selgitab, et ombudsmani ülesannete enneaegse lõppemise korral vastutab tegevuse järjepidevuse tagamise eest „sekretariaadi juht“ (artiklis 13 osutatud ombudsmani sekretariaat).

- Artiklis 10 on sätestatud, et „[k]ui Euroopa Parlament kavatseb taotleda ombudsmani ametist tagandamist vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 228 lõikele 2, kuulab ta enne sellise taotluse esitamist ombudsmani ära.“

Komisjon on selle ettepanekuga nõus, kuna on õiglane, et Euroopa Parlament kuulab ombudsmani ära, kui ta kavatseb taotleda ombudsmani ametist tagandamist.

- Artikli 13 lõikes 1 on sätestatud, et „[o]mbudsmanile tagatakse asjakohane eelarve, mis on piisav, et tagada ombudsmani sõltumatus ning kindlustada aluslepingutes ja käesolevas määruses osutatud ülesannete täitmine.“

Komisjon on selle ettepanekuga nõus, kuna siin on sõnaselgelt kirjas ilmne vajadus tagada ombudsmanile piisavad rahalised vahendid tema ülesannete täitmiseks.

- Artikli 13 lõikes 3 on sätestatud, et „[o]mbudsman peaks püüdma saavutada soolise tasakaalu oma sekretariaadi ja töötajate koosseisus.“

Komisjon on selle ettepanekuga nõus, kuna selle eesmärk on tagada sooline võrdõiguslikkus ombudsmani sekretariaadis. **Komisjon teeb siiski ettepaneku teha järgmise lisandus:** „[...] kooskõlas personalieeskirjade artikli 1d lõikega 2.“