

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös asiassa 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Perusteeton kieltäytyminen antamasta tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuutta olla osallistumatta perusoikeuskirjan soveltamiseen

Päätös

Kanteluasia 2293/2008/(BB)(FOR)TN - **Tutkittavaksi** otetut kantelut, pvm 08/10/2008 - **Suositus** 21/07/2011 - **Päätökset**, pvm 17/12/2012

Kantelu koskee Euroopan komission kieltäytymistä antamasta kantelijalle oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuutta jättää soveltamatta perusoikeuskirjaa.

Todettuaan, ettei komissio ollut perustellut riittävän yksityiskohtaisesti kieltäytymistään antamasta asiakirjoja tutustuttavaksi, oikeusasiamies laati komissiolle suositusluonnoksen, jossa tätä pyydettiin harkitsemaan kyseisten asiakirjojen antamista tutustuttaviksi tai vaihtoehtoisesti esittämään pätevät syyt siihen, miksi se kieltäytyy tekemästä niin.

Komissio hylkäsi oikeusasiamiehen suositusluonnoksen esittämättä päteviä perusteluja. Oikeusasiamies päätti asian käsittelyn esittämällä vakavan kriittisen huomautuksen. Hän totesi komission loukanneen perusoikeuskirjaa kieltäytymällä perusteettomasti antamasta tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuutta olla osallistumatta perusoikeuskirjan soveltamiseen. Oikeusasiamies huomautti, ettei komissio ollut esittänyt päteviä syitä kieltäytymiselleen asettamasta asiakirjoja yleisön saataville. Hän lisäsi, että luokittelemalla tietyt asiakirjan osat asiaankuulumattomiksi komissio oli jättänyt virheellisesti huomiotta kantelijan pyynnön saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin ja laiminlyönyt velvollisuutensa perustella asianmukaisesti, miksi se oli kieltäytynyt asiakirjojen koko tekstin luovuttamisesta. Lopuksi oikeusasiamies totesi, ettei komissio ollut suhtautunut myönteisesti oikeusasiamiehen yksityiskohtaiseen ja rakentavaan analyysiin, vaikka kyseisillä asiakirjoilla on EU:n kansalaisten oikeuksien kannalta tärkeä merkitys.



Kantelun tausta

1. Kantelu koskee sitä, että Euroopan komissio on kieltäytynyt hyväksymästä kansalaisjärjestön (European Citizen Action Service, ECAS) esittämää pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin, jotka komission yksiköt ovat laatineet hallitustenvälisessä konferenssissa, joka johti Lissabonin sopimuksen allekirjoittamiseen jäsenvaltioissa. Asiakirjojen aihe koski erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan kieltäytymistä perusoikeuskirjasta [1] .

2. ECAS teki 27 päivänä lokakuuta 2007 alkuperäisen hakemuksen saada tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [2] mukaisesti. Komissio lähetti vastauksensa alkuperäiseen hakemukseen 19.12.2007. Se yksilöi viisi asiakirjaa, jotka kuuluvat ECAS-pyyntöön soveltamisalaan:

1. Asiakirja JUR(2007)30329,

2. Lisähuomautus asiakirjaan JUR(2007)30329,

3. Asiakirja JUR(2007)55081,

4. Asiakirja JUR(2007)30464, ja

5. Euroopan komission pääsihteerin muistio 15. lokakuuta 2007.

3. Komissio antoi osittaisen oikeuden tutustua asiakirjoihin 1 ja 2. Se epäsi oikeuden tutustua asiakirjoihin 3, 4 ja 5.

4. Komissio katsoi, että osa asiakirjoista 1 ja 2 sekä koko asiakirja 3 kuului asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn yleisön tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen eli oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan. Se väitti erityisesti, että on olennaisen tärkeää säilyttää niiden luottamuksellisuus, jotta voidaan taata, että näissä asiakirjoissa esitetyt lausunnot annetaan täysin riippumattomina ja objektiivisina.

5. Komissio väitti, että asiakirjat 4 ja 5, jotka olivat uutta perustamissopimusta koskeviin neuvotteluihin liittyviä sisäisiä muistioita, kuuluivat asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen eli päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan. Se katsoi, että sen yksiköiden on voitava vapaasti antaa neuvoja ja mielipiteitä hierarkialleen. Se korosti, että sen yksiköiden mahdollisuuksia ilmaista vapaasti mielipiteensä rajoitettaisiin, jos niiden olisi nyt kyseessä olevan kaltaisia asiakirjoja laatiessaan otettava huomioon mahdollisuus, että heidän mielipiteensä ja arvionsa voidaan julkistaa.

6. Komissio päätteli lopuksi, että ei ollut olemassa yleistä etua, joka edellyttäisi kyseisten



asiakirjojen luovuttamista edelleen, mikä olisi suurempi kuin komission ja sen yksiköiden etu.

7. ECAS toimitti 11. tammikuuta 2008 uudistetun hakemuksen, jonka komissio kirjasi saapuneeksi 16. tammikuuta 2008. Komissio vastasi 5 päivänä maaliskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se vahvisti aiemman päätöksensä evätä yleisön oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin lukuun ottamatta asiakirjojen 1 ja 2 osia.

8. Kirjeessään se totesi, että asiakirjojen 1, 2 ja 3 tarkoituksena oli antaa komissiolle neuvoja ”eri oikeudellisista vaihtoehtoista”, joita sillä oli käytettävissään Lissabonin sopimuksen hyväksymiseen johtaneiden neuvottelujen yhteydessä. Asiakirjojen avulla komissio pystyi tukemaan EU:n lainsäädännön mukaisia vaihtoehtoja ja jatkamaan keskustelua muista oikeudellisista kysymyksistä. Se totesi, että komission on ”säilytettävä kykynsä saada rehellistä ja puolueetonta oikeudellista neuvontaa”. Komissio katsoo, että asiakirjojen täysimääräinen ilmaiseminen vähentäisi sen liikkumavaraa tulevaisuudessa näissä asiakirjoissa käsiteltyjen asioiden osalta, olipa kyse sitten päätöksenteosta tai tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista. Komissio väitti tämän jälkeen, että asiakirjojen täysimääräinen ilmaiseminen heikentäisi vakavasti myös sen mahdollisuuksia saada riippumatonta oikeudellista neuvontaa tulevaisuudessa. Asiakirjojen täydellinen julkistaminen velvoittaisi tästä lähtien komission oikeudellisen yksikön noudattamaan itsehillintää ja laatimaan lausuntonsa hyvin varovaisesti, mikä vaikuttaisi komission kykyyn toimia tehokkaasti perussopimusten mahdollisissa tulevilla tarkistuksissa tai muilla toiminta-aloilla.

9. Komissio väitti, että se ei evännyt oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin ainoastaan sillä perusteella, että ne ovat ”oikeudellisia lausuntoja”. Asiakirjoja arvioitiin pikemminkin tapauskohtaisesti.

10. Asiakirjojen 4 ja 5 osalta komissio väitti, että niiden julkistaminen merkitsisi sen edustajien näkemyksiä ja arvioita oikeudellisten asiantuntijoiden ryhmän kokouksessa ja ulkoministeritasolla hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä järjestetyssä kokouksessa. Nämä asiakirjat eivät välttämättä kuvasta toimielimen kantaa, vaan ainoastaan käsitystä komission edustajien käsittelemistä seikoista. Niitä ei koskaan laadittu tarkoituksena ilmoittaa niistä neuvotteluosapuolille ja *sitä suuremmalla syyllä* yleisölle. Näiden asiakirjojen julkistaminen julkistaisi komission toimintatavan tällaisissa neuvotteluissa ja paljastaisi näin toimielimen neuvottelustrategian. Tällainen ilmoittaminen olisi erittäin haitallista komission neuvottelustrategialle tulevilla neuvotteluilla. Tutustumisoikeutta koskevaan poikkeukseen vetoamisen tarkoituksena on suojata toimielimen päätöksentekoprosessia vastaavissa tulevilla tapauksissa. Asiakirjojen julkistaminen kannustaisi henkilöstön jäseniä pidättäytymään esittämästä kirjallisia mielipiteitä ja ajatuksia, jotka voivat osaltaan vaikuttaa toimielimen kannan määrittelyyn tietyssä asiassa. Tämä vaikuttaisi vakavasti vapaaseen näkemystenvaihtoon käsiteltävänä olevan kaltaisesta erittäin tärkeästä asiasta. Se olisi siten myös erittäin haitallista komission päätöksentekoprosessille, erityisesti siltä osin kuin on kyse tarpeesta löytää yhteisymmärrys komission yksiköiden välillä.

11. Tietojen ilmaisemista koskevan yleisen edun osalta komissio myönsi, että ECAS:n uudistetussa hakemuksessaan esittämä väite, joka koskee kansalaisten oikeutta ymmärtää



opt-out-mahdollisuuden perusta, on merkityksellinen. Se väittää kuitenkin, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei paljastaisi syitä ja perusteluja, joiden perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus teki opt-out-päätöksen, koska niissä ei yksinkertaisesti viitata näihin syihin.

Tutkimuksen kohde

12. ECAS väitti oikeusasiamiehelle tekemässään kantelussa seuraavaa:

(1) Komissio ei noudattanut asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 asetettua määräaika uudistettuun pyyntöön annettavalle vastaukselle; ja

(2) Komissio on virheellisesti kieltäytynyt antamasta oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan.

Tutkimus

13. Kantelu oikeusasiamiehelle tehtiin 12. elokuuta 2008. Oikeusasiamies ilmoitti komissiolle kantelusta 8. lokakuuta 2008 ja pyysi sitä antamaan lausunnon. Komissio antoi lausuntonsa 3 päivänä helmikuuta 2009. ECAS esitti huomautuksensa 25.5.2009 ja 15.12.2009 oikeusasiamiehen yksiköt tarkastivat kyseiset asiakirjat. Oikeusasiamies esitti 21. heinäkuuta 2011 komissiolle kantelua koskevan suositusluonnoksen ja pyysi komissiota antamaan yksityiskohtaisen lausunnon 30. marraskuuta 2011 mennessä. Määräajan pidentämisen ja lisäviivästysten jälkeen komissio antoi yksityiskohtaisen lausuntonsa 30. maaliskuuta 2012. Yksityiskohtainen lausunto toimitettiin ECAS:lle, joka esitti huomautuksensa 1.6.2012.

Oikeusasiamiehen analyysi ja johtopäätökset

A. Määräajan noudattamatta jättäminen

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

14. ECAS väitti, että määräaika, jonka kuluessa komission oli vastattava uudistettuun pyyntöön, päättyi 27 päivänä helmikuuta 2008. Komission vastaus on kuitenkin päivätty 5. maaliskuuta 2008.

15. Komissio ilmoitti lähettäneensä ECAS:lle kirjeen, jossa se totesi, että se ei pystynyt noudattamaan asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 asetettua määräaika, ja esitti pyyntönsä viivästymisestä.



Oikeusasiamiehen arviointi

16. Asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 edellytetään, että alkuperäiset hakemukset ja uudistetut hakemukset käsitellään ”nopeasti”. Asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetään myös määräaajoista asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelylle: alkuperäinen hakemus ja uudistettu hakemus on käsiteltävä 15 työpäivän kuluessa; tätä määräaikaa voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa pidentää 15 työpäivällä alkuperäisen hakemuksen ja uudistetun hakemuksen osalta [3] .

17. ECAS toimitti 11. tammikuuta 2008 uudistetun hakemuksen, jonka komissio kirjasi rekisteriin 16. tammikuuta 2008. Komissio pidensi vastauksen toimittamiselle asetettua määräaikaa ja vastasi lopulta 5 päivänä maaliskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä eli 35 työpäivän kuluttua uudistetun hakemuksen kirjaamisesta. Näin ollen komissio ylitti vastauksen toimittamiselle asetetun määräajan viidellä päivällä.

18. Oikeusasiamies katsoi, että vaikka oli kiitettävää, että komissio ilmoitti ECAS:lle kyvyttömyydestä vastata uudistettuun pyyntöön, komissio vastasi uudistettuun pyyntöön lakisääteisen määräajan jälkeen. Kyseessä on hallinnollinen epäkohta. Koska tässä yksilöity hallinnollinen epäkohta liittyy kuitenkin erääseen menneisyyteen liittyvään erityiseen tapahtumaan, jota ei voida nyt korjata, oikeusasiamies ei kuitenkaan katsonut aiheelliseksi jatkaa asian käsittelyä suositusluonnoksensa yhteydessä.

B. Väite, jonka mukaan komissio on virheellisesti evännyt oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan, ja siihen liittyvä vaatimus, jonka mukaan oikeus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

19. ECAS väitti, että komission väitteistä ei käy selvästi ilmi, millä tavoin asiakirjojen täsmällisestä ilmaisemisesta aiheutuisi haittaa komission tulevalle päätöksentekoprosessille.

20. ECAS piti erittäin kiistanalaisena komission näkemystä, jonka mukaan yleisöllä ei pitäisi olla mahdollisuutta tutustua siihen, miten se toimii sisäisesti hallitustenvälisen konferenssin neuvotteluprosessin aikana. ECAS:n mukaan komission päättely merkitsisi sitä, että yleisöllä ei olisi koskaan mahdollisuutta tutustua hallitustenväliseen konferenssiin liittyviin asiakirjoihin. ECAS päättelee, että komission kantana on, että sen ”sisäistä keittiötä” on aina suojeltava ja että mikään yleinen etu ei voi oikeuttaa neuvottelu- ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien asiakirjojen julkistamista. ECAS haluaa välttää tilanteen, jossa koko asiakirjaluokka pidetään salassa sillä perusteella, että asiakirjat ovat osa neuvottelua. Komissio ei ole ECASin mukaan tulkinnut ja soveltanut tiukasti yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia poikkeuksia.



21. ECAS väitti myös, että komissio ei täyttänyt velvollisuuttaan tasapainottaa aidosti kansalaisten intressiä saada tutustua toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin ja toimielinten etuja säilyttää keskustelujensa luottamuksellisuus [4] ECAS totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan opt-out-mahdollisuus on epäilemättä yleisen edun mukaista: yleisöllä on huomattava intressi saada selville Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, muiden jäsenvaltioiden ja toimielinten asema opt-out-mahdollisuuden suhteen tai sen puuttuminen. ECAS totesi, että Euroopan kansalaisilla on oikeus tietää, miksi heillä ei ole Yhdistyneessä kuningaskunnassa samoja perusoikeuksia kuin muissa jäsenvaltioissa. Pelkästään se seikka, että komission edustajien näkemykset ja arviointi julkistetaan tässä tapauksessa, ei syrjäytä tätä intressiä. Se totesi, että tapa, jolla komissio päätteli, että julkistamista koskeva yleinen etu ei ole suurempi kuin intressi suojata komissiolle annettavaa riippumatonta oikeudellista neuvontaa, ei ollut avoin. ECAS ei myöskään löytänyt mitään näyttöä siitä, että komissio olisi todella suorittanut tasapainotestin.

22. Komissio katsoi lausunnossaan selittäneensä laajasti syyt, joiden vuoksi se päätti, että kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen heikentäisi vakavasti sekä sen kykyä saada täyttä ja riippumatonta oikeudellista neuvontaa että sen kykyä osallistua menestyksekkäästi neuvotteluihin tulevaisia hallitustenvälisissä konferensseissa ilman, että samalla saavutettaisiin asianmukaista hyötyä niiden olosuhteiden ja syiden ymmärtämisestä, jotka tukevat Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen päätöstä olla soveltamatta perusoikeuskirjaa. Komissio korosti jälleen, että kyseiset asiakirjat eivät anna mitään tietoa syistä tai väitteistä, joiden perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus teki päätöksensä. Komissio totesi, ettei se evännyt oikeutta tutustua kaikkiin hallitustenvälisissä konferensseissa käytäviin neuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin. Sen päätös perustui pikemminkin kyseisten asiakirjojen konkreettiseen ja yksilölliseen analyysiin.

23. Komissio totesi olevansa tietoinen yhteisöjen tuomioistuimen *Turco* -asiassa [5] antamasta tuomiosta, jossa tuomioistuin totesi, että lainsäädäntöprosessin avoimuuden lisääminen antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua tiiviimmin päätöksentekoprosessiin ja takaa, että hallinnolla on suurempi legitimiys ja että se on demokraattisessa järjestelmässä tehokkaampaa ja vastuullisempaa kansalaisille. Kuten edellä todettiin, komissio katsoi kuitenkin, että kyseiset asiakirjat eivät valaise niitä syitä tai perusteluja, joiden perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus teki päätöksensä. Lisäksi asiakirjat eivät koske tavallista lainsäädäntöprosessia vaan neuvotteluja hallitustenvälisessä konferenssissa. Se muistutti, että *asiassa Turco* tuomioistuin katsoi, että toimielin voi kieltäytyä ilmaisemasta ”erityistä oikeudellista lausuntoa, joka on luonteeltaan erityisen arkaluonteinen tai jonka soveltamisala on erityisen laaja ja joka ylittää kyseessä olevan lainsäädäntömenettelyn” [6].

24. ECAS totesi komission lausunnosta esittämissään huomautuksissa, että komissio viittasi *asiassa Turco* annettuun tuomioon ja oikeuteen evätä oikeus tutustua ”erityiseen oikeudelliseen lausuntoon, joka on luonteeltaan erityisen arkaluonteinen tai jonka soveltamisala on erityisen laaja ja ulottuu pidemmälle kuin kyseessä oleva lainsäädäntömenettely” [7]. ECAS katsoo kuitenkin, että komissio ei ole osoittanut, miten tämä koskisi kyseisiä asiakirjoja.

25. ECAS toisti myös, ettei se ole löytänyt mitään näyttöä siitä, että komissio olisi suorittanut



tasapainotestin. ECAS huomautti, että yhteisöjen tuomioistuin totesi *asiassa Turco* antamassaan tuomiossa, että ” *toimielimen tehtävänä on varmistua siitä, onko olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa tietojen ilmaisemisen* ” [8] ja että ” *toimielimen tehtävänä on vertailla erityistä intressiä, joka on suojattava jättämällä kyseessä oleva asiakirja julkistamatta, ja muun muassa yleistä etua, jonka perusteella asiakirja saatetaan yleisön tutustuttavaksi, kun otetaan huomioon siitä koituvat edut, kuten asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, avoimuuden lisääntymisen myötä kansalaiset voivat osallistua tiiviimmin päätöksentekoprosessiin ja taata, että hallinnolla on suurempi legitimiys ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa kansalaisille demokraattisessa järjestelmässä.* ” [9] Tuomioistuin lisäsi, että tämä on erityisen tärkeää silloin, kun toimielin toimii lainsäätäjänä. ECAS katsoo, että laajempaa julkistamista puoltavat perustelut pätevät myös hallitustenvälisistä konferensseista peräisin olevaan lainsäädäntöön eikä ainoastaan siihen, mitä komissio kutsuu ” *tavalliseksi lainsäädäntömenettelyksi* ”.

26. ECAS väittää lisäksi, että julkistamista koskeva yleinen etu ylittää niiden olosuhteiden ja syiden ymmärtämisen, jotka ovat perustana Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen päätökselle olla soveltamatta peruskirjaa. Kansalaisten asiana on päättää, ovatko asiakirjat merkityksellisiä vai eivät.

Oikeusasiamiehen arvio, joka johtaa suositusluonnokseen

Alustavat huomautukset

27. Oikeuskäytännön mukaan on tehtävä kolmivaiheinen tutkimus sen määrittämiseksi, onko asetuksen 1049/2001 4 artiklan perusteella pyydettyjen asiakirjojen julkistamatta jättäminen perusteltua [10] .

28. Ensinnäkin on selvitettävä, kuuluvatko asiakirjat todellakin niihin luokkiin, joihin on vedottu poikkeuksin. Komissio on käsiteltävässä asiassa tukeutunut 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan ja 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa voidaan soveltaa vain, jos asiakirjat sisältävät ” *oikeudellisen neuvonannon* ”. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa vain, jos asiakirjat sisältävät ” *sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja* ”.

29. Toiseksi on määritettävä, vahingoittaisiko oikeudellista neuvontaa sisältävien asiakirjojen ilmaiseminen ja sisäiseen käyttöön tarkoitettujen lausuntojen sisältämien asiakirjojen ilmaiseminen oikeudellisen neuvonannon suojaa (4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta) tai vahingoittaisiko se vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä (4 artiklan 3 kohta). Yhteenvetona on tehtävä ”*haittatesti*”.

30. Kolmanneksi on todettava, että jos todetaan, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseessä olevia intressejä, toimielimen on punnitsemalla selvitettävä, onko ylivoimainen yleinen etu kuitenkin olemassa.



31. Oikeusasiamies korosti, että kun toimitellaan vastaus pyyntöihin saada tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät unionin lainsäädännön antamiseen, ja erityisesti silloin, kun se arvioi, onko olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää unionin lainsäädännön antamiseen liittyvien asiakirjojen ilmaisemista, toimielimen on pidettävä mielessä, että oikeus tutustua unionin lainsäädännön antamiseen liittyviin asiakirjoihin voi olla kansalaisille unionin oikeusjärjestyksen kaltaisessa demokraattisessa oikeusjärjestyksessä erityisen tärkeää. Avoimuus, joka koskee oikeutta tutustua unionin lainsäädännön hyväksymiseen liittyviin asiakirjoihin, vahvistaa demokratiaa antamalla kansalaisille mahdollisuuden seurata yksityiskohtaisesti lainsäädäntömenettelyihin osallistuvissa toimielimissä tapahtuvaa päätöksentekoprosessia ja siten tutkia kaikki merkitykselliset tiedot, jotka ovat muodostaneet tietyn säädöksen perustan. Näin he saavat tietoa ja ymmärrystä erilaisista lainsäädäntönäkökohdista, jotka vaikuttavat heidän elämäänsä. [11] Tällainen avoimuus on kaiken kaikkiaan ennakoedellytys EU:n kansalaisten demokraattisten oikeuksien tehokkaalle käytölle. Selvyiden vuoksi oikeusasiamies korosti myös, että lainsäädännön avoimuuden erityistä merkitystä ei tietenkään voida käyttää perusteena lainsäädännön hallinnollisen soveltamisen avoimuuden vähentämiselle.

32. Oikeusasiamies piti edellä mainittuja näkökohtia erittäin tärkeinä EU:n perussopimusten perustana olevien asiakirjojen osalta, joita joskus kutsutaan ”ensisijaiseksi lainsäädännöksi” tai jopa perustuslailliseksi peruskirjaksi. [12] Käsiteltävässä tapauksessa kyseiset asiakirjat liittyvät Lissabonin sopimuksen hyväksymiseen ja erityisesti perusoikeuskirjan oikeudelliseen asemaan. Oikeusasiamies katsoi, että oikeus tutustua asiakirjoihin, joista käy ilmi Lissabonin sopimuksen synty, on tärkeää, jotta kansalaiset voivat ymmärtää perussopimusta ja parantaa paitsi itse perusoikeuskirjan myös EU:n oikeuden ja yleensä EU:n legitimiyyttä suhteessa kansalaisiin. Unionin yleinen tuomioistuin on myös korostanut, että pyydettyjen asiakirjojen kohteena olevan asian merkitys unionin kansalaisille vaikuttaa ratkaisevasti sen selvittämiseen, aiheuttaisiko mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen todella vahinkoa. [13] Lissabonin sopimuksella on epäilemättä suuri merkitys kansalaisille.

33. Oikeusasiamies muistutti myös, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osan 2 kappaleessa todetaan, että avoimuus mahdollistaa kansalaisten tiiviimmän osallistumisen päätöksentekoprosessiin, ja taataan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suurempi legitimiys ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa kansalaisille. Asetuksen 1049/2001 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan myös, että avoimuus edistää myös demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden vahvistamista, sellaisina kuin ne on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

34. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 12 artiklassa korostetaan, että on erityisen tärkeää antaa oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka on laadittu sellaisten säädösten, kuten Lissabonin sopimuksen, antamismenettelyjen yhteydessä, jotka sitovat jäsenvaltioita oikeudellisesti, ja siinä todetaan, että jollei tutustumisoikeutta koskevista poikkeuksista muuta johdu, tällaiset säädökset ovat suoraan yleisön saatavilla sähköisessä muodossa tai rekisterin välityksellä.

35. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että viitatessaan *asiassa Turco* [14] esitetty komission väite, jonka mukaan kyseessä olevat asiakirjat eivät koske tavallista



lainsäätämisyjärjestystä vaan hallitustenvälisessä konferenssissa käytäviä neuvotteluja, puoltaa yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, ei sitä vastaan. Se, voivatko kyseiset asiakirjat tuoda esiin hyvin konkreettisen kysymyksen siitä, *miksi* Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päätti olla soveltamatta perusoikeuskirjaa, ei ole merkityksellinen seikka. Merkityksellistä on pikemminkin se, että kyseessä olevat asiakirjat valaisevat unionin lainsäädännön, tässä tapauksessa unionin primaarioikeuden, antamisprosessin eri näkökohtia.

36. Siltä osin kuin on kyse vertailusta, jossa määritetään, liittyykö asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemiseen ylivoimainen yleinen etu, oikeusasiamies huomautti, että kantaja voi ja hänen pitäisi saattaa yleistä etua koskevat kysymykset kyseisen toimielimen tietoon auttaakseen toimielintä määrittämään, onko kyseessä ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää tietojen ilmaisemista. Tämä ei kuitenkaan estä asianomaista toimielintä ottamasta *viran puolesta* huomioon muita mahdollisia yleisen edun mukaisia seikkoja vertailua suorittaessaan. Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska hakija ei saa yleisön tutustumishakemusta tehdessään tietää asiakirjojen konkreettisesta sisällöstä. Asiakirjoja hallussaan pitävä toimielin tietää kuitenkin asiakirjojen erityisen sisällön. Näin ollen toimielimellä on paremmat edellytykset arvioida kaikkia mahdollisia kysymyksiä, jotka liittyvät yleisön etuun saada tietoja asiakirjoista. Yhteenvedona voidaan todeta, että jos toimielin katsoo, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi asetuksella (EY) N:o 1049/2001 suojattua etua, toimielimen on hyvä ottaa *viran puolesta* kantaa siihen, onko olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemisen. [15]

37. On korostettava, että toiseen vaiheeseen (haittatestiin) ei ole tarpeen siirtyä, jos ensimmäistä vaihetta (suojaattuun luokkaan kuuluvaa asiakirjaa) ei noudateta, eikä kolmanteen vaiheeseen (vertailumenettelyyn) ole tarpeen siirtyä, jos toista vaihetta ei noudateta.

Oikeudellisen neuvonannon suoja – 4 artiklan 2 kohdan toinen luettelukohta

38. Tarkastettuaan asiakirjat 1–3 oikeusasiamies selvensi ensin, että asiakirja 1 koostuu itse asiassa kahdesta asiakirjasta: Ensimmäinen (asiakirja 1) on 6. kesäkuuta 2007 päivätty muistio, jossa esitetään pääasiassa komission esityslista lähestyvää hallitustenvälistä konferenssia silmällä pitäen. Toinen (asiakirja 1 a) on asiakirjan 1 liitteenä oleva muistio, jossa analysoidaan ehdotetun perustamissopimuksen eri näkökohtia, myös perusoikeuskirjaa. Oikeusasiamies katsoi, että asiakirjojen 1a, 2 ja 3 voidaan varmasti katsoa sisältävän oikeudellista neuvontaa. Oikeusasiamies oli kuitenkin edelleen vakuuttunut siitä, että näin on asiakirjan 1 kohdalla.

39. Vahinkotestin eli sen kysymyksen osalta, vahingoittaisiko asiakirjojen ilmaiseminen oikeudellisen neuvonannon suojaa, oikeusasiamies korosti, että se, että oikeudellinen yksikkö piti asiakirjaa ”luottamuksellisena”, kun se laadittiin, on merkityksellistä mutta ei ratkaisevaa. Tässä yhteydessä on korostettava, että vaikka on tärkeää ja merkityksellistä, että oikeudellinen yksikkö on merkinnyt tietyt asiakirjat ”luottamuksellisiksi”, kun ne laadittiin, on analysoitava, aiheutuuko asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi oikeutetulle edulle haittaa. Tällaisen analyysin on perustuttava siihen vahinkoon, joka aiheutuisi asiakirjojen julkistamisesta silloin,



kun yleisöä koskeva pyyntö esitettiin ja analysoitiin, eikä asiakirjojen laatimishetkellä. On korostettava, että asiakirja, joka voi olla luottamuksellista sen laatimishetkellä, koska se esimerkiksi liittyy käynnissä oleviin neuvotteluihin, voi myöhemmin, esimerkiksi neuvottelujen päätyttyä, lakata olemasta luottamuksellista.

40. Oikeusasiamies oli samaa mieltä siitä, että 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan sisältyy tarve varmistaa, että toimielin voi saada suoraa, objektiivista ja kattavaa oikeudellista neuvontaa. [16] Unionin tuomioistuin on kuitenkin huomauttanut, että voidakseen vedota intressin vaarantumisen vaaraan yleisön tutustumisoikeuden epäämisperusteena tällaisen riskin on oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. [17] Tältä osin ei riitä, että esitetään yleisesti ja abstraktisti ja ilman perusteltuja perusteluja, että toimielimen etua vahingoitetaan julkistamalla oikeudellista neuvontaa sisältävä asiakirja. [17]

41. Komissio väitti, että asiakirjojen 1–3 täydellinen julkistaminen vähentäisi tulevaisuudessa sen *liikkumavaraa* ” näissä asiakirjoissa käsiteltävän asian ” osalta, olipa kyse sitten päätöksenteosta tai tuomioistuinkäsittelystä [18] . Oikeusasiamies totesi, että *asiassa Turco* antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että oikeutta tutustua lainsäädäntöprosessiin liittyvään oikeudelliseen lausuntoon ei voida evätä, paitsi jos oikeudellinen neuvonta on ” erityisen arkaluonteista tai jos sen soveltamisala on erityisen laaja, mikä ylittää kyseessä olevan lainsäädäntöprosessin .” [19] Tuomioistuimen kannan logiikka on erityisen vakuuttava ja voimakas. Erilaisten lausuntojen, myös oikeudellisten lausuntojen, muotoilu on olennainen osa lainsäädäntöprosessia. Tällaisten näkemysten ilmaisemista ja julkistamista ei voida pitää lainsäädäntöprosessin kannalta haitallisena. Tällaisten oikeudellisten lausuntojen julkistaminen vahvistaa ja oikeuttaa lainsäädäntöprosessia. Näin ollen unionin tuomioistuin myönsi implisiittisesti *asiassa Turco* antamassaan tuomiossa, että lainsäädännön *muotoilusta* (itse lainsäädäntöprosessista) annetut oikeudelliset neuvot on erotettava esimerkiksi oikeudellisesta neuvonnasta, joka koskee kyseisen lainsäädännön tulevaa *soveltamista* konkreettisissa tilanteissa (lainsäädäntöprosessin ulkopuolelle jäävä oikeudellinen neuvonta). [20] Käsiteltävän asian asiakirjat koskevat lainsäädännön *muotoiluun* liittyvää neuvontaa. Vaikka asiakirjoissa esitetyt oikeudelliset neuvot koskevat varmasti laajaa merkitystä – Lissabonin sopimusta – ei ole selvää, että oikeudellinen neuvonanto menee ” kyseisen lainsäädäntöprosessin kontekstia pidemmälle ”.

42. Vaikka joidenkin oikeudellisen neuvonannon näkökohtien olisi katsottava ylittävän ”kyseisen lainsäädäntömenettelyn asiayhteyden”, oikeusasiamies ei missään tapauksessa voinut ymmärtää, miten perustamissopimuksen hyväksymiseen liittyvien asiakirjojen julkistaminen yleisölle vähentäisi tulevaisuudessa komission *liikkumavaraa* edes näiden sääntöjen konkreettiseen soveltamiseen liittyvien kysymysten osalta [21] . Komissio ei ole myöskään esittänyt mitään perusteluja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että kyseessä olevat asiakirjat olisivat *asiassa Turco* annetun tuomion sanamuodon mukaan erityisen arkaluonteisia.

43. Mitä tulee komission huoleen siitä, että sen henkilöstön olisi noudatettava itsehillintää ja laadittava neuvoja (liian) varovaisesti, jos asiakirjat, joissa heidän näkemyksensä esitetään, julkistetaan, oikeusasiamies totesi, että tämä huolenaihe näyttää perustuvan virheelliseen *olettamaan* , jonka mukaan asiakirjat luovutetaan, *vaikka* ne sisältävät näkemyksiä, jotka



vahingoittaisi oikeutettuja etuja, jos ne luovutettaisiin yleisölle. Jos asiakirja sisältäisi jotakin, jonka ilmaiseminen vahingoittaisi oikeutettuja etuja, asetuksessa 1049/2001 sallittaisiin evätä yleisön oikeus tutustua kyseiseen asiakirjaan. Näin ollen ratkaisu huoleen siitä, että henkilöstö ei ilmaise itseään vapaasti, on olennainen osa asetusta 1049/2001. Komissio voi ja sen pitäisi ryhtyä toimiin vakuuttaakseen henkilöstölleen, että asianmukaisesti sovellettu asetus 1049/2001 suojelee heidän kykyään ilmaista mielipiteensä vapaasti. Ilmoittamalla henkilöstölleen asianmukaisesti sovellettavista säännöistä, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, sekä niihin sisältyvistä yleisön tiedonsaantia koskevista oikeudellisista rajoituksista, komissio voisi välttää riskin siitä, että sen henkilöstö rajoittaa itseään. [22]

44. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies katsoi, että käsiteltävässä asiassa komission ei ollut vielä esitettävä riittävän konkreettisia ja perusteltuja perusteluja, jotka oikeuttaisivat vetoamaan 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan evätäkseen oikeuden tutustua kaikkiin asiakirjoihin 1, 1a, 2 ja 3 sisältyviin julkistamattomiin osiin.

Sisäiseen käyttöön tarkoitetut lausunnot – 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta

45. Tarkastettuaan asiakirjat 4 ja 5 oikeusasiamies totesi, että ne sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja osana komission sisäisiä keskusteluja ja alustavia kuulemisia.

46. Sisäiseen käyttöön tarkoitettujen lausuntojen osalta vahinkoa koskevassa testissä on myös pääteltävä, että suojatun edun vaarantumisen riski on kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. [23] Oikeusasiamies ei katsonut, että komissio oli selittänyt, millä tavalla sellaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ”ei välttämättä vastaa toimielimen kantaa” vaan pelkästään ”komission edustajien oma käsitys keskustelluista seikoista” vahingoittaisi sen päätöksentekoprosessia. Asiakirjat, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja osana keskusteluja ja alustavia kuulemisia, eivät koskaan välttämättä vastaa toimielimen lausuntoa.

47. Lisäksi, kuten unionin yleinen tuomioistuin on korostanut, lainsäädäntöehdotusvaiheessa laaditusta asiakirjasta on tarkoitus keskustella eikä sen tarkoituksena ole pysyä muuttumattomana. Yleinen mielipide pystyy täysin ymmärtämään, että tällaisen asiakirjan laativa toimielin todennäköisesti muuttaa sen sisältöä myöhemmin. [24] Kansalaisilta ja tiedotusvälineiltä voidaan myös demokraattisessa keskustelussa esittää myönteisiä ja kielteisiä kommentteja. [25]

48. Lisäksi jos komission perustelujen, jotka koskevat asiakirjoja, jotka eivät välttämättä kuvasta toimielimen kantaa, katsottaisiin olevan riittäviä tutustumisoikeuden epäämiseksi, tämä merkitsisi sitä, että kaikkia sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja ei koskaan paljastettaisi niiden erityisestä sisällöstä riippumatta. Tällainen näkemys olisi selvästi ristiriidassa Suhteen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sanamuodon ja merkityksen kanssa, sillä kyseisessä kohdassa sallitaan tällaisten lausuntojen ilmaisematta jättäminen vain, jos ja kun ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä.

49. On myös muistettava, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkoituksena on antaa



kansalaisille mahdollisimman paljon tietoa siitä, miten kansalaisten puolesta toimiva EU:n julkishallinto toimii. Näin ollen sen tarkoituksena on antaa mahdollisuus tutustua toimielinten sisä- ja ulkopuolisiin näkökohtiin, joiden avulla toimielin voi ottaa mahdollisen kannan. Väite, jonka mukaan ilmoittaminen paljastaisi ” *komission edustajien oman käsityksen tarkastelluista seikoista*”, ei sellaisenaan voi olla peruste ilmoittamatta jättämiselle. Oikeusasiamies korosti jälleen kerran, että tällaisten käsitysten paljastaminen on itse tietojen ilmaisemisen tavoite.

50. Oikeusasiamies katsoi, että sama pätee komission väitteeseen, jonka mukaan asiakirjat paljastavat sen neuvottelustrategian. Ensinnäkin on korostettava voimakkaasti, että julkista saatavuutta koskevien sääntöjen tavoitteena on paljastaa toimielinten toiminta, jolloin kansalaiset voivat ymmärtää, miten päätökset tehdään heidän puolestaan. Tällainen avoimuus luo ja säilyttää toimielinten ja EU:n legitiimiyden kansalaisten silmissä.

51. Oikeusasiamies ei sulkenut pois sitä, että neuvottelustrategian paljastaminen (etenkin neuvottelujen ollessa käynnissä) voi vahingoittaa EU:n etuja ja myös sen kansalaisia, kun neuvottelut koskevat EU:n ja kolmansien maiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia. On kuitenkin korostettava, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat ”neuvottelut” liittyivät neuvotteluihin, jotka johtivat EU:n primaarioikeuden ja/tai perustuslaillisen oikeuden hyväksymiseen. Näin ollen kyseisiä neuvotteluja olisi asianmukaisesti luonnehdittava lainsäädäntöprosessiin kuuluviksi. Kuten edellä 34 ja 35 kohdassa on todettu, tällaisen prosessin yhteydessä laadittujen asiakirjojen julkistaminen on erityisen tärkeää. Oikeusasiamies katsoi, että on vielä järkevämpää sallia oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka johtavat lainsäädäntöprosessin *avaavan* lainsäädännön antamiseen. Itse asiassa Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan lainsäädäntöprosessin *avaamisen* edut. Siinä todetaan esimerkiksi, että neuvosto kokoontuu julkisesti käsitellessään esitystä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ja äänestäessään siitä [26] .

52. Lisäksi komission väite, jonka mukaan asiakirjoja ei ole koskaan laadittu tarkoituksena ilmoittaa niistä neuvotteluosapuolille ja *sitä suuremmalla syyllä* yleisölle, ei ole pätevä syy evätä oikeutta tutustua asiakirjoihin. Jos vain ne asiakirjat, jotka on laadittu ”aikoen” välittämiseksi yleisölle, olisi luovutettava, asetusta N:o 1049/2001 ei tarvittaisi.

53. Mitä tulee komission väitteeseen, jonka mukaan asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen estäisi henkilöstön jäseniä esittämästä kirjallisia lausuntoja ja ajatuksia, jotka voivat osaltaan vaikuttaa toimielimen kannan määrittelyyn tietystä aiheesta, oikeusasiamies viittasi edellä 43 kohdassa ja hänen selitykseensä, jonka mukaan tämä huolenaihe perustuu olettamaan siitä, että asetusta 1049/2001 ei sovellettaisi oikein. Oikeusasiamies kehitti perusteluja 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen osalta viittaamalla asiassa 355/2007/(TN)FOR tekemäänsä päätökseen. [27] Tässä tapauksessa oikeusasiamies antoi esimerkkejä erityistilanteista, joissa tutustumisoikeus voidaan evätä kyseisessä artiklassa säädetyn poikkeuksen perusteella, käyttäen lähtökohtana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *MyTravel* -asiassa esittämiä perusteluja [28] Oikeusasiamies totesi, että toimielimen päätöksentekokykyyn voi kohdistua riski, jos toimielin julkistaa itseään arvostelevia asiakirjoja, kuten asiassa *My Travel* , mutta mahdollisesti myös silloin, kun se julkistaa asiakirjoja, jotka sisältävät spekulatiivisia tai kiistanalaisia näkemyksiä



[29] .

54. Nyt käsiteltävässä asiassa oikeusasiamies ei ole katsonut, että komissio olisi esittänyt asianmukaisesti perusteltuja perusteluja, joiden mukaan asiakirjat sisältävät esimerkiksi itsekriittisiä, spekulatiivisia tai kiistanalaisia näkemyksiä, jotka oikeuttaisivat poikkeuksen 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaiseen tutustumisoikeuteen. Tässä yhteydessä olisi korostettava, että tämän artiklan mukainen poikkeus tietoihin on mahdollista myöntää vain, jos voidaan osoittaa, että tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi *vakavasti* toimielimen päätöksentekoprosessia.

55. Oikeusasiamies katsoi lopuksi, että menetelmä, jota komissio käytti harkitessaan mahdollisuutta myöntää osittainen tutustumisoikeus, vaikutti virheelliseltä. Komissio näytti julkistaneen vain ne asiakirjojen osat, joita se piti ilmeisen vaarattomina (kuten sen päätös vapauttaa asiakirjan 1 kirje. Oikeusasiamies katsoo, että komission olisi pitänyt pyrkiä yksilöimään ne asiakirjojen osat, jotka *aiheuttaisivat vahinkoa* , jos ne vapautettaisiin, ja sitten tyhjensi nämä sanat tai lauseet. Tämän jälkeen sen olisi pitänyt antaa oikeus tutustua asiakirjojen kaikkiin jäljellä oleviin osiin.

56. Oikeusasiamies korosti jälleen, että jotta yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia poikkeuksia voidaan soveltaa, asianomaisen toimielimen on esitettävä asianmukaisesti yksityiskohtaiset perustelut. Komissio ei ollut tehnyt näin käsiteltävässä asiassa [30] .

57. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies totesi, että komissio oli syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan käsitellessään tilintarkastustuomioistuimen pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin. Tämän vuoksi hän esitti komissiolle seuraavan suositusluonnoksen:

Komission olisi harkittava mahdollisuutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin tai esitettävä perustellut syyt siihen.

Oikeusasiamiehelle tämän suositusluonnoksen jälkeen esitetyt perustelut

58. Suositusluonnoksesta antamassaan yksityiskohtaisessa lausunnossa komissio totesi, että kaikki viisi asiakirjaa eivät kokonaisuudessaan kuulu uudistetun pyynnön soveltamisalaan. Komissio katsoo, että kantelijan pyynnön kannalta merkityksellisiä ovat vain osa asiakirjoista (1), 4 ja 5. Sen vuoksi komissio tarkasteli näiden asiakirjojen osalta ja vastauksena oikeusasiamiehen suositukseen ainoastaan sitä, oliko kieltäytyminen antamasta tutustuttavaksi kyseisten asiakirjojen asiaankuuluvia osia perusteltua vai ei. Komissio totesi myös, että se oli arvioinut uudelleen kokonaan asiakirjojen salaamat osat (2) ja (3).

59. Tutkittuaan uudelleen kaikki asiakirjat (2) ja (3) sekä asiakirjojen ”olennaiset” osat (1), 4 ja 5 komissio katsoi, että oli perusteltua evätä oikeus tutustua asiakirjan (1) ”asianomaisiin osiin”, asiakirjan osaan (2) sekä asiakirjaan (3) kokonaisuudessaan. Komissio väitti, että niiden paljastaminen heikentäisi sen kykyä saada täysimääräistä ja riippumatonta oikeudellista



neuvontaa sekä sen liikkumavaraa näissä asiakirjoissa käsiteltävän asian suhteen, olipa kyse sitten päätöksistä, jotka sen on tehtävä, tai oikeusasioiden yhteydessä.

60. Oikeusasiamiehen havainnosta, jonka mukaan osa asiakirjasta (1), joka koostuu 6 päivänä kesäkuuta 2007 päivätystä muistiosta, ei sisällä ”oikeudellisia neuvoja”, komissio väitti, että asiakirjan (1) tämä osa ei kuulu uudistetun pyynnön soveltamisalaan, kuten sen 5. maaliskuuta 2008 tekemässä uudistetussa päätöksessä selitetään.

61. Siltä osin kuin on kyse asiakirjan (4) olennaisista osista, jotka koostuvat yhdestä luetelmakohdasta, ja yhdestä kohdasta koostuvasta asiakirjasta (5), komissio katsoi, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen asiassa C-506/08 P [31] antama tuomio, oikeutta tutustua asiakirjoihin ei voida enää evätä asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan perusteella. Komissio totesi myös, että asiakirjan (5) ensimmäisen sivun jotkin osat ovat myös merkityksellisiä, koska ne liittyvät perusoikeuskirjaan. Näiden asiakirjojen (4) ja (5) ”olennaisien osien” osalta komissio hyväksyy oikeusasiamiehen suositusluonnoksen myöntämällä kantelijalle oikeuden tutustua asiakirjoihin.

62. ECAS väitti komission yksityiskohtaisesta lausunnosta esittämissään huomautuksissa tiivistetysti, että huolimatta siitä, että oikeusasiamiehen analyysi ja yksityiskohtaiset perustelut johtivat siihen, että komission olisi harkittava uudelleen oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin tai esitettävä pätevät syyt, joiden vuoksi se ei tee niin, komissio ainoastaan toisti oikeusasiamiehen suositusluonnoksessaan hyväksymän kannan, lukuun ottamatta asiakirjoja 4 ja 5. ECAS:n mukaan yhtä kohtaa lukuun ottamatta komissio ei ole viitannut oikeusasiamiehen väitteisiin eikä selittänyt niiden hylkäämisen syitä. Erityisesti ei ole näyttöä siitä, että komissio olisi suorittanut oikeusasiamiehen esittämän kolmivaiheisen tutkimuksen.

63. ECAS väitti, että komission kanta sen liikkumavaraan on sama kuin 5 päivänä maaliskuuta 2008 tekemässään vahvistavassa päätöksessä. Komissio on kuitenkin jatkanut tätä kysymystä, vaikka oikeusasiamies on pitänyt tätä väitettä perusteettomana puhtaasti hypoteettisen luonteensa vuoksi.

64. ECAS:n mukaan kolmivaiheisen tutkimuksen viimeinen vaihe on erityisen merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komissio ei ole osoittanut, että se olisi suorittanut vertailun osoittaakseen, että vaikka kyseessä oleviin asiakirjoihin sovelletaan poikkeusta tutustumisoikeudesta, ylivoimainen yleinen etu edellyttää tietojen ilmaisemista. Unionin yleinen tuomioistuin totesi asiassa T-233/09 antamassaan tuomiossa, että ”*jotta kansalaiset voisivat käyttää demokraattisia oikeuksiaan, heidän on voitava seurata yksityiskohtaisesti lainsäädäntömenettelyihin osallistuvien toimielinten päätöksentekoprosessia ja saada käyttöönsä kaikki asiaankuuluvat tiedot*”. ECAS väitti, että jos näin on johdetun oikeuden osalta, tämä väite on vieläkin merkityksellisempi EU:n primaarioikeuden kannalta. Näin ollen komission on vaikea perustella, miten on tärkeämpää rajoittaa oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin kuin ilmoittaa EU:n kansalaisille, miksi heidän perusoikeuskirjan mukaiset oikeutensa eivät vaikuta Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

65. ECAS:n mukaan komission päätöksellä luovuttaa osittain kaksi asiakirjaa on vain vähän tai



ei lainkaan olennaista merkitystä, kun otetaan huomioon, että julkistetut kohdat sisältävät tietoja, jotka eivät riitä minkään menettelyn ymmärtämiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jos luovutetuista tiedoista ei voida tehdä johtopäätöksiä, kyse ei ole lähinnä osittaisesta vapauttamisesta vaan eleestä.

66. Asiakirjojen 1 ja 1 a osalta ECAS on hämmentynyt komission väitteestä, jonka mukaan se ei kuulu uudistetun hakemuksen soveltamisalaan, koska oikeusasiamiehen asiakirja-analyysi osoittaa, että sillä oli todellakin merkitystä tilintarkastustuomioistuimen pyyntöön saada tutustua asiakirjoihin. ECAS toteaa lopuksi, että se, kuinka kauan se on käyttänyt komissiota toimimaan prosessin kaikissa vaiheissa, on vakava huolenaihe.

67. Lähetettyään huomautuksensa komission yksityiskohtaisesta lausunnosta ECAS kirjoitti oikeusasiamiehelle ja ilmoitti hänelle haluavansa saada oikeusasiamieheltä lopullisen päätöksen asiassa.

Oikeusasiamiehen arvio hänen suositusluonnoksensa jälkeen

68. Oikeusasiamies muistuttaa, että periaatteessa kaikkien toimielinten hallussa olevien asiakirjojen olisi oltava yleisön saatavilla. Kuten oikeusasiamiehen suositusluonnoksessa (edellä 31 ja 32 kohta) todetaan, asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkoituksena on antaa mahdollisimman suuri vaikutus yleisön oikeuteen saada tutustua asiakirjoihin. [32] Kuten oikeusasiamiehen suositusluonnoksessa jo todetaan (edellä 31 ja 32 kohta), avoimuus EU:n lainsäädännön hyväksymiseen liittyviin asiakirjoihin on erityisen tärkeää. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseiset asiakirjat liittyvät Lissabonin sopimuksen hyväksymiseen ja erityisesti perusoikeuskirjan oikeudelliseen asemaan. Oikeus tutustua asiakirjoihin, joista käy ilmi Lissabonin sopimuksen synty, on tärkeää, jotta kansalaiset ymmärtävät perussopimusta ja lisäävät kansalaisten legitiimiyttä paitsi perustamissopimuksen ja perusoikeuskirjan myös EU:n lainsäädännön ja EU:n yleisen oikeuden osalta.

69. Oikeusasiamies muistuttaa lisäksi, että yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. [33]

70. Oikeusasiamies arvostaa sitä, että komissio on päättänyt myöntää lisäoikeuden tutustua asiakirjoihin (4) ja (5). Komission näitä asiakirjoja sekä asiakirjaa (1) analysoidessaan käyttämä lähestymistapa herättää kuitenkin vakavia menettelyllisiä huolenaiheita. Komissio on antanut itselleen mahdollisuuden määrittää yksipuolisesti, mitkä asiakirjojen osat ovat kantelijan pyynnön kannalta merkityksellisiä asiakirjojen (1), 4 ja 5 kohdan osalta. Oikeusasiamies huomauttaa tältä osin, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaan asiakirjan ”asiaankuuluvia osia” ei ole niissä tapauksissa, joissa asiakirjat, joihin tutustumista on pyydetty, on selkeästi yksilöity. Periaatteessa kaikkiin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin on voitava tutustua kokonaisuudessaan.

71. Oikeusasiamies toteaa, että jos pyyntö ei ole riittävän täsmällinen, jotta toimielin voisi määrittää, mitkä asiakirjat ovat – *kokonaisuudessaan* – pyynnön kannalta merkityksellisiä [34],



toimielimen olisi kuultava hakijaa asiassa [35] . Komissio ei näytä tuoneen kantelijan tietoon tällaista huolenaihetta nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan tutustumispyynnön osalta [36] .

72. Lisäksi jos asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus koskee hyvin pitkää asiakirjaa, toimielin voi jälleen neuvotella hakijan kanssa oikeudenmukaisen ratkaisun löytämiseksi [37] . Oikeusasiamies katsoo, että tällainen ratkaisu voisi olla se, että toimielimen olisi kantajan kanssa sovittujen perusteltujen syiden perusteella analysoitava vain osia erittäin pitkistä asiakirjasta. Oikeusasiamies korostaa kuitenkin, että tällainen ratkaisu on löydettävä yhteistyössä hakijan kanssa. Oikeusasiamies toteaa, että käsiteltävän asian asiakirjat eivät ole kovin pitkiä.

73. Kun oikeusasiamies on sulkenut pois edellä esitetyn sovellettavuuden nyt käsiteltävässä asiassa, se huomauttaa, että ainoa pätevä peruste evätä oikeus tutustua asiakirjan osaan on se, että voidaan soveltaa jotakin asetuksen 1049/2001 4 artiklassa säädetyistä asiakirjoihin tutustumista koskevista poikkeuksista. Näin ollen se, että asiakirjan osia voidaan pitää toimielimen kannalta merkityksettöminä, ei ole pätevä syy evätä oikeus tutustua näihin osiin . Oikeusasiamies toteaa, että komissio ei ole väittänyt, että asiakirjoihin tutustumista koskevaa poikkeusta sovellettaisiin asiakirjojen merkityksettömiin osiin (1), 4 ja 5. Näin ollen komission kieltäytyminen antamasta tutustuttavaksi asiakirjojen ”asiaankuulumattomia” osia on väärin.

74. Tapauksen aineellisten näkökohtien osalta oikeusasiamies toteaa, että komissiolle esittämässään suosituluonnoksessa hän analysoi perusteellisesti komission perusteluja, jotka koskevat tutustumisoikeuden epäämistä käsiteltävässä asiassa, ja esitti sovellettavan oikeuskäytännön perusteella yksityiskohtaiset ja rakentavat perustelut sille, että hänen päätelmänsä, jonka mukaan nämä väitteet eivät olleet riittävän konkreettisia ja perusteltuja, jotta ne olisivat oikeuttaneet poikkeuksen yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin, eivät olleet riittävän konkreettisia ja perusteltuja. Oikeusasiamies kehotti komissiota antamaan oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin tai esittämään perustellut syyt siihen.

75. Oikeusasiamies panee näin ollen erittäin pettyneenä merkille, että komissio tyytyy yksityiskohtaisessa lausunnossaan vain toistamaan aikaisemmat riittämättömät syyt soveltaa asiakirjoihin tutustumista koskevaa poikkeusta oikeudellisen neuvonnan osalta (1) [38] , 2 ja 3: se toistaa, että näiden asiakirjojen täysimääräinen ilmaiseminen heikentäisi sen kykyä saada täysimääräistä ja riippumatonta oikeudellista neuvontaa sekä sen liikkumavaraa näissä asiakirjoissa käsiteltävän asian suhteen tulevaisuudessa.

76. Oikeusasiamies katsoo, ettei ole tarpeen toistaa yksityiskohtaisia perusteluja, jotka on jo esitetty komission tältä osin esittämien väitteiden käsittelemiseksi (ks. edellä 41–43 kohta). Hän haluaa kuitenkin selvittää yhtä tärkeää huolenaihetta, joka liittyy siihen, että komission väitteet näyttävät perustuvan pelkoon luoda ennakkotapaus tulevaisuudessa laadittaville asiakirjoille eikä pelkästään nyt käsiteltävien asiakirjojen sisältöön. Koska kyseessä olevat asiakirjat eivät oikeusasiamiehen mukaan näytä sisältävän mitään sellaista, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi suoraan kyseessä olevan oikeudellisen neuvonannon suojaa, komissio näyttää jälleen perustavan perustelunsa huoleen siitä, että jos nämä asiakirjat



julkistetaan, sen on myös tulevaisuudessa julkistettava asiakirjoja, jotka sisältävät arkaluonteisia oikeudellisia neuvoja, eli oikeudellisia lausuntoja, jotka, jos ne julkistetaan, voivat tosiasiallisesti vahingoittaa suojattua etua. Oikeusasiamies huomauttaa jälleen (ks. edellä 43 kohta), että tällainen päättely perustuu perustavanlaatuihin väärinkäsitykseen asetuksen 1049/2001 toiminnasta. Sillä seikalla, että yleisölle on aiemmin myönnetty oikeus tutustua oikeudellisiin neuvonantoihin kuuluiin asiakirjoihin, ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, luovutetaanko tietty asiakirja, joka sisältää oikeudellista neuvontaa, tulevaisuudessa yleisölle. Kysymys siitä, sovelletaanko jotakin asetuksen 1049/2001 4 artiklassa säädetyistä asiakirjoihin tutustumista koskevista poikkeuksista, määräytyy kyseisen asiakirjan sisällön analysoinnin perusteella pyynnön esittämisajankohtana. Näin ollen ei ole vaaraa luoda ennakkotapausta sille, miten komissio näyttää tarkastelevan asiaa.

77. Lopuksi oikeusasiamies korostaa jälleen, että tämä asia koskee perusoikeutta tutustua asiakirjoihin [39]. Tämän perusoikeuden loukkaaminen on tässä tapauksessa sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että pyydetyt asiakirjat koskevat kaikkia perusoikeuksia eli perusoikeuskirjan hyväksymistä. Oikeusasiamies suhtautuu näin ollen vahvimmin komission kantaan. Hän pitää erittäin valitettavana, että komissio ei ole käyttänyt tilaisuutta hyväkseen käsitelläkseen yksityiskohtaisia ja rakentavia perustelujaan siitä, milloin ja miten yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia poikkeuksia olisi sovellettava, ja jättää siten huomiotta oikeusasiamiehen väitteet, jotka koskevat EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, tai tietoisesti kieltäytymistä niistä. Tämä oikeuttaa oikeusasiamiehen päätelmän, jonka mukaan tässä nimenomaisessa tapauksessa ja edellä mainituista erityisistä syistä komission kanta loukkaa olennaisesti perusoikeuskirjan 42 artiklassa vahvistettua perusoikeutta tutustua asiakirjoihin.

78. Oikeusasiamies katsoo, että nyt käsiteltävä asia on niin tärkeä, että se yleensä ansaitsee erityiskertomuksen Euroopan parlamentille. Noudattaakseen kantelijan nimenomaista toivetta saada oikeusasiamieheltä lopullinen päätös asiasta oikeusasiamies päättää asian käsittelyn kriittisellä huomautuksella, joka kuvastaa tämän asian vakavuutta.

C. Päätelmät

Kantelua koskevan tutkimuksensa perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla kriittisellä huomautuksella:

Komissio on rikkonut perusoikeuskirjaa kieltäytymällä perusteettomasti antamasta yleisön tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan kieltäytymistä perusoikeuskirjan soveltamisesta.

Komissio ei ole perustellut pätevästi sitä, miksi se on kieltäytynyt antamasta tietoja yleisön tutustuttavaksi.

Kun komissio piti asiakirjojen osia merkityksettöminä, se jätti virheellisesti huomiotta



kantelijan pyynnön saada tutustua asiakirjoihin kokonaisuudessaan ja vältti siten velvollisuuden esittää pätevät perustelut täydellisen tutustumisoikeuden epäämiselle.

Kun otetaan huomioon kyseisten asiakirjojen merkitys EU:n kansalaisten oikeuksien kannalta ja se, että komissio ei ole osallistunut rakentavasti oikeusasiamiehen esittämään yksityiskohtaiseen analyysiin, kyseessä on vakava hallinnollinen epäkohta.

Tästä päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja komissiolle.

P. Nikiforos Diamandouros

Tehty Strasbourgissa 17 päivänä joulukuuta 2012

[1] Yhdistyneen kuningaskunnan ”opt-out” sisällytettiin lopulta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirjaan N:o 30. Pöytäkirjan 1 artikla kuuluu seuraavasti:

” 1. Perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistuimen tai minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toimet ovat ristiriidassa sen vahvistamien perusoikeuksien, -vapauksien ja -periaatteiden kanssa.

2. Erityisesti ja epäselvyyksien välttämiseksi mikään perusoikeuskirjan IV osastossa ei luo Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia perusteltuja oikeuksia, paitsi jos Puola tai Yhdistynyt kuningaskunta on säätänyt tällaisista oikeuksista kansallisessa lainsäädännössään. ”

[2] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

[3] Asetuksen 1049/2001 7 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 8 artiklan 1 ja 2 kohta.

[4] Asia T-194/94, *Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto*, Kok. 1995, s. II-2765.

[5] Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto*, Kok., s. I-4723.

[6] Ks. edellä 69 kohta.

[7] Ks. edellä 69 kohta.

[8] Ks. edellä 44 kohta.

[9] Ks. em. asia 45 kohta.



[10] Idem, tuomion 37–44 kohta.

[11] Idem, tuomion 46 kohta. Ks. myös asia T- 233/09, *Access Info Europe v. neuvosto* , tuomio 22.3.2011, 69 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

[12] Ks. esim. asia 294/83, *Les Verts v. parlamentti* , tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 1339, 23 kohta) ja yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C- 415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio* , Kok., s. I-6351, 281 kohta.

[13] Asia T- 233/09, *Access Info Europe v. neuvosto* , tuomio 22.3.2011, 74 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

[14] Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* , Kok., s. I-4723.

[15] Idem, tuomion 44 kohta.

[16] Idem, tuomion 42 kohta.

[17] Idem, 43 kohta.

[18] Oikeusasiamies katsoo, että erityinen väite, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen täydellinen julkistaminen vaikuttaisi komission kykyyn toimia tehokkaasti perustamissopimuksen mahdollisten tulevien tarkistusten osalta, liittyy läheisesti sen perusteluihin, jotka koskevat neuvottelustrategiaa, jota käsitellään jäljempänä 50 ja 51 kohdassa.

Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* (Kok., s. I-4723, 69 kohta).

[20] Idem, tuomion 69 kohta.

[21] Pelkästään se seikka, että oikeudellinen neuvonta menee lainsäädäntöprosessin asiayhteyttä *pidemmälle* , ei välttämättä tarkoita, että sen vapauttaminen aiheuttaisi vahinkoa. Kuten unionin tuomioistuin on todennut asiassa *Turco* , tällaisessa tapauksessa asianomaisen toimielimen on esitettävä yksityiskohtaiset perustelut tutustumisoikeuden epäämiselle.

[22] Oikeusasiamies on todennut aiemmissa tapauksissa, että tietojen ilmaiseminen voi vahingoittaa päätöksentekoprosessia, jos toimielimen on pakko paljastaa yksiköidensä ilmaisemia näkemyksiä, jotka ovat esimerkiksi itsekriittisiä, spekulatiivisia tai kiistanalaisia. Ks. esimerkiksi asia 355/2007/(TN)FOR (saatavilla oikeusasiamiehen verkkosivustolla: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) kohta 49.

[23] Asia T-121/05, *Borax Europe Ltd v. komissio* , Kok., s. II-27, 63 kohta.

[24] Asia T- 233/09, *Access Info Europe v. neuvosto* , tuomio 22.3.2011, 69 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.



[25] Idem, tuomion 78 kohta.

[26] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artikla.

[27] Saatavilla oikeusasiamiehen verkkosivustolla:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

[28] Asia T-403/05, *My Travel Group plc. v. komissio*, Kok., s. II-2027.

[29] Ks. oikeusasiamiehen päätös asiassa 355/2007/(TN)FOR, 49 kohta.

[30] Oikeusasiamies toteaa tältä osin, että komissio ei ole esittänyt mitään syytä siihen, miksi oikeus tutustua asiakirjoihin on evätty niiltä asiakirjojen osilta, jotka eivät koske perusoikeuskirjaa.

Asia C-506/08 P, *Ruotsi v. MyTravel ja komissio*, tuomio 21 päivänä heinäkuuta 2011, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

[32] Asetuksen 1049/2001 johdanto-osan 11 ja 4 perustelukappale ja 1 artikla; Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto*, Kok., s. I-4723, 33 kohta; Asia C-139/07 P, *komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau*, Kok., s. I-5885, 51 kohta; Yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-52/07 P, *Ruotsi ym. v. API ja komissio*, Kok., s. I-8533, 69 kohta.

[33] em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 63 kohta; Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto*, Kok., s. I-4723, 36 kohta; Yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-52/07 P, *Ruotsi ym. v. API ja komissio*, Kok., s. I-8533, 73 kohta.

[34] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohta.

[35] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 6 artiklan 2 kohta.

[36] Oikeusasiamies toteaa, että komissiolla oli mahdollisuus kuulla kantelijaa tällä tavoin asiakirjan (1) osalta sen sijaan, että se olisi väittänyt, että kyseessä on yksi asiakirja, jonka osat ovat merkityksettömiä.

[37] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 6 artiklan 3 kohta.

[38] Oikeusasiamiehen mukaan kyse on kahdesta asiakirjasta, ks. edellä 38 kohta.

[39] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artikla.