

*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 640/2019/TE kalastuskiintiöiden vahvistamista koskevien vuotuisten asetusten hyväksymiseen johtavan EU:n päätöksentekomenettelyn avoimuudesta**

Päätös

**Kanteluasia** 640/2019/TE - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm** 10/05/2019 - **Suositus** 25/10/2019 - **Päätökset, pvm** 29/04/2020 - **Toimielin, jota kantelu koskee** Euroopan unionin neuvosto ( Hallinnollinen epäkohta ) |

Kantelu koski EU:n neuvoston päätöksentekoprosessin avoimuutta, joka johti tiettyjen kalakantojen suurimmat sallitut saaliit Koillis-Atlantilla vuosina 2017, 2018 ja 2019 koskevien vuotuisten asetusten hyväksymiseen. Valituksen teki ympäristöoikeusjärjestö ClientEarth.

Kantelija oli huolissaan siitä, että neuvosto 1) jätti kirjaamatta jäsenvaltioiden kantoja, jotka esitettiin kansallisten virkamiesten ja suurlähettiläiden neuvoston ”valmisteluelimissä” sekä ministerineuvoston kokouksissa, 2) ei antanut oikea-aikaista oikeutta tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin ennakoivasti ja pyynnöstä ja 3) sillä oli käytössä epätäydellinen asiakirjarekisteri, jota on vaikea käyttää.

Oikeusasiamies katsoi, että kyseiset asiakirjat ovat ”lainsäädäntöasiakirjoja”, sellaisina kuin ne on määritelty yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeissa EU:n säännöissä. Lisäksi asiakirjat sisältävät Århus-asetuksessa tarkoitettuja ”ympäristötietoja”. Tällaisiin asiakirjoihin olisi annettava laajempi ja oikea-aikaisempi pääsy. Oikeusasiamies totesi myös, että neuvosto ei ollut osoittanut, että asiakirjojen julkistaminen vaikuttaisi vakavasti, pitkittäisi tai monimutkaistaisi päätöksentekoprosessia.

Oikeusasiamies suosittelee näin ollen, että neuvosto asettaisi ennakoivasti saataville TAC-asetuksen hyväksymiseen liittyvät asiakirjat silloin, kun ne toimitetaan jäsenvaltioille tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Neuvosto on päättänyt olla noudattamatta oikeusasiamiehen suositusta. Tämä on pettymys.



Lisäksi se ehdottaa, että neuvosto ei ole täysin ymmärtänyt demokratian ja päätöksenteon avoimuuden välistä kriittistä yhteyttä asioissa, joilla on merkittävä vaikutus suureen yleisöön. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun päätöksenteko liittyy ympäristönsuojeluun.

Neuvoston kantana näyttää olevan, että keskeinen demokraattinen normi – lainsäädännön avoimuus – on uhrattava sen vuoksi, että se pitää sitä suurempana etuna saavuttaa yksimielisyys poliittisesta kysymyksestä.

Oikeusasiamies vahvistaa havaintonsa hallinnollisesta epäkohdasta ja suosituksensa.

## Kantelun tausta

1. Kantelu koskee päätöksentekomenettelyn avoimuutta, joka johtaa tiettyjen Koillis-Atlantin kalakantojen ”suurimmat sallitut saaliit” (TACit) vahvistamista koskevien vuotuisten asetusten antamiseen. TACien tavoitteena on muun muassa kalakantojen säilyttäminen kestävällä tasolla, mikä on EU:n **yhteistä kalastuspolitiikkaa** koskevan **asetuksen [1] [Linkki]** (YKP-asetus) perustavoite.

2. **Neuvosto hyväksyy** TAC-asetukset Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa **[3] [Linkki]** määrättyä menettelyä noudattaen. Tämän menettelyn mukaisesti Euroopan komissio laatii vuosittain ehdotuksen TAC-asetukseksi neuvoa-antavien elinten tieteellisten lausuntojen perusteella. Se hyväksyy yleensä ehdotuksensa Koillis-Atlantin TACiksi **lokakuun lopussa tai marraskuun alussa**. Tämän jälkeen kansalliset virkamiehet tapaavat viikoittain yhdessä neuvoston valmisteluelimistä **[4] [Linkki]**, sisäisen kalastuspolitiikan työryhmässä, keskustellakseen komission ehdotuksesta. Näiden alustavien keskustelujen perusteella pysyvien edustajien komitea (Coreperin suurlähettiläät) neuvottelee ehdotuksesta noin viikkoa ennen maatalous- ja kalastusneuvostoa, jossa osallistuvat ministerit hyväksyvät lopullisen TAC-asetuksen. Tämä tapahtuu yleensä **joulukuun puolivälissä**.

3. Kantelija, ympäristöoikeusjärjestö ClientEarth, analysoi vuosittain, miten TAC-ehdotukset ja lopullinen TAC-asetus täyttävät YKP-asetuksen vaatimukset. Neuvosto voi hyväksyä TACeja, jotka ovat ristiriidassa sovellettavien tieteellisten lausuntojen kanssa, ainoastaan, jos se voi esittää tieteellistä näyttöä tai osoittaa, että tieteellisten lausuntojen noudattaminen aiheuttaisi vakavia sosiaalisia ja taloudellisia riskejä asianomaisille kalastuslaivastoille ja yhteisöille.

4. **Kantelija tarvitsee vuosittaista** analyysiaan varten useita tietoja. Tätä varten se esitti vuosina 2017–2019 useita pyyntöjä saada tutustua neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin **[5] [Linkki]**, jotka liittyvät TAC-asetuksen hyväksymiseen johtavaan päätöksentekoprosessiin.

5. Kantelija oli tyytymätön pyyntöjensä tulokseen ja kääntyi oikeusasiamiehen puoleen 8. huhtikuuta 2019.



## Oikeusasiamiehen suositus

**6. Oikeusasiamies katsoi** suosituksessaan [6] [Linkki], että vuotuisen TAC-asetuksen hyväksymiseen liittyvät asiakirjat kuuluvat asiakirjojen julkisuutta koskevissa EU:n säännöissä olevaan "lainsäädäntöasiakirjojen" laajaan määritelmään ja että niiden olisi näin ollen voitava hyötyä **laajemmasta** oikeudesta tutustua tällaisiin asiakirjoihin. [7] [Linkki] Oikeusasiamies katsoi myös, että Århus-asetuksessa tarkoitettuja ympäristötietoja sisältäviä asiakirjoja on tulkittava suppeasti [10] [Linkki]. Oikeusasiamies katsoi näin ollen, että yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeviin EU:n sääntöihin sisältyvää poikkeusta, jonka mukaan oikeus tutustua asiakirjaan on evättävä, jos tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä [9] , on tulkittava suppeasti [10] .

**7. Oikeusasiamies totesi** myös, että vuotuisen TAC-asetuksen hyväksymiseen liittyvät asiakirjat ovat **olemassa** ainakin joka vuosi marraskuun lopusta lähtien. Näissä asiakirjoissa esitetään kattava katsaus jäsenvaltioiden valtuuskuntien neuvotteluissa ilmaisemiin kantoihin. Näistä merkittävin on asiakirja, jota kutsutaan "raamatuksi". Oikeusasiamies totesi, että kansalaiset, kuten kantelija, tarvitsevat juuri tällaista tietoa voidakseen vaikuttaa meneillään olevaan päätöksentekoprosessiin. Hän totesi kuitenkin myös, että neuvosto ei asettanut vuosien 2018 ja 2019 TAC-asetusten hyväksymiseen liittyviä asiakirjoja julkisesti saataville päätöksenteon aikana. [11] [Linkki] Sen sijaan asiakirjat merkittiin järjestelmällisesti LIMITE-merkinnällä, mikä tarkoittaa, että neuvosto ei aseta tällaisia asiakirjoja suoraan yleisön saataville verkkosivustollaan.

**8. Oikeusasiamies toisti** kantansa [12] [Linkki], jonka mukaan lainsäädäntöasiakirjojen saatavuutta koskevien rajoitusten olisi oltava sekä poikkeuksellisia että kestoltaan ehdottoman välttämättömiä. LIMITE-asemaa olisi sovellettava ainoastaan asiakirjoihin, jotka on arviointihetkellä vapautettu tietojen ilmaisemisesta jonkin asiakirjojen julkisuutta koskevissa EU:n säännöissä säädetyn poikkeuksen perusteella.

**9. Neuvosto väitti** lähinnä, että asiakirjojen, kuten raamatun, julkaiseminen ennen lopullisen TAC-asetuksen hyväksymistä heikentäisi meneillään olevaa päätöksentekoprosessia, jota suojaa jokin asiakirjojen julkisuutta koskeviin EU:n sääntöihin sisältyvistä poikkeuksista [13] .

**10. Oikeusasiamies ei ollut** vakuuttunut tästä väitteestä. Hän totesi, että neuvosto ei ollut osoittanut, että kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi vakavasti, pitkittäisi tai monimutkaisisi päätöksenteon asianmukaista kulkua [14] .

**11. Edellä** esitetyn perusteella oikeusasiamies totesi, että neuvoston vuosien 2018 ja 2019 vuotuisen TAC-asetusten hyväksymisprosessiin liittyvien asiakirjojen järjestelmällinen merkitseminen muotoon "LIMITE" oli hallinnollinen epäkohta. Tämän vuoksi hän suosittelee (Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti) seuraavaa:  
- *Neuvoston olisi julkaistava ennakoivasti TAC-asetuksen hyväksymiseen liittyvät asiakirjat silloin, kun ne toimitetaan jäsenvaltioille, tai mahdollisimman pian sen jälkeen.*

**12. Vastauksessaan** oikeusasiamiehen suositukseen neuvosto toisti kantansa, jonka mukaan



asiakirjojen, kuten raamatun, julkaiseminen ennen lopullisen TAC-asetuksen hyväksymistä heikentäisi meneillään olevaa päätöksentekoprosessia. Neuvosto esitti kantansa tueksi kolme pääperustetta.

**13.** Ensinnäkin neuvosto vahvisti kantansa, jonka mukaan avoimuusvaatimukset ovat suuremmat silloin, kun neuvosto toimii lainsäädäntötoiminnan yhteydessä, mutta pyydetyt asiakirjat laadittiin menettelyssä, joka johti muun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän toimen antamiseen. Näin ollen ” *avoimuuden korkeammalla tasolla, jota sovelletaan silloin, kun toimielimet toimivat lainsäädäntömenettelyssä, ei ole samaa painoarvoa päätöksentekomenettelyssä, jota kyseinen tutkinta koskee* ”. [\[15\]](#) [\[Linkki\]](#)

**14.** Toiseksi neuvosto myönsi, että tässä tutkimuksessa kyseessä olevat asiakirjat voivat sisältää ympäristötietoa ja että Århusin asetuksen [\[16\]](#) [\[Linkki\]](#) mukaan yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevien unionin sääntöjen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyjä kieltäytymisperusteita on tällaisissa tapauksissa tulkittava suppeasti. Neuvosto totesi kuitenkin, että Århusin asetus ” *ei sulje pois mahdollisuutta vedota päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvään poikkeukseen eikä aseta ylivoimaisen yleisen edun automaattista etusijaa* ”. [\[17\]](#) [\[Linkki\]](#)

**15.** Kolmanneksi ja ottaen huomioon edellä esitetyt näkökohdat neuvosto pysyi kannassaan, jonka mukaan riidanalaisten asiakirjojen ennakoiva ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti päätöksentekoa, joka johtaa vuotuisen TAC-asetuksen antamiseen:

- ” *Jos neuvottelujen aikana julkistettaisiin asiakirjoja, joissa esitetään yksityiskohtaisesti neuvottelujen tilanne ja vahvistetaan jäsenvaltioiden kannat, vaarana on, että jäsenvaltioiden kannat jäädytetään ja rajoitetaan jäsenvaltioiden joustavuutta siirtyä alkuperäisistä kannoistaan ja niiden halukkuutta kompromisseihin, jotka ovat ratkaisevia, jotta yhteisymmärrykseen päästään onnistuneesti neuvoston tasolla. Jäsenvaltioiden alkuperäisten kantojen julkistaminen ennen keskusteluja johtaisi vakiintuneisiin kantoihin ja vähentäisi niiden liikkumavaraa kompromississa, mikä vaarantaisi yhteisymmärryksen neuvostossa käytävissä keskusteluissa. Tämä koskee paitsi päätöksentekomenettelyn vaihetta, joka johtaa poliittiseen yhteisymmärrykseen, myös sitä vaihetta, joka johtaa oikeudellisten tekstien hyväksymiseen neuvostossa varsinaisella äänestyksellä. Julkistaminen rajoittaisi näin ollen mahdollisuutta keskustella rauhassa ja sopia, mikä puolestaan olisi vastoin päätöksentekoprosessin tehokkuutta.* ” [\[18\]](#) [\[Linkki\]](#)

**16.** Neuvosto väitti lisäksi, että tämä riski siitä, että päätöksentekoprosessia vakavasti heikennettäisiin, ei ole puhtaasti hypoteettinen vaan kohtuudella ennakoitavissa. Väitteensä tueksi neuvosto totesi, että riidanalaisten asiakirjojen ennakoiva ilmaiseminen sisältäisi seuraavaa:

- viivästyttää neuvoston keskustelujen onnistumista, koska jäsenvaltioiden on tasapainotettava eri intressit yli sadan kalakannan osalta alustavia kantoja valmistellessaan;
- aiheuttaa ulkoista painostusta, koska neuvotteluympäristö on erittäin politisoitunut ja siihen on kiinnitettävä ulkopuolista huomiota; ja
- vaatia asiakirjojen sisältämien yksittäisten tietojen kattavaa tapauskohtaista arviointia sen tarkistamiseksi, estävätkö asiakirjojen saatavuutta koskevilla EU:n säännöillä säädetty



poikkeukset tällaisen ilmaisemisen. Lisäksi tällaiset arvioinnit edellyttävät asianomaisten osallistujien kuulemista ennen heitä koskevien arkaluonteisten tietojen paljastamista.

17. Edellä esitetyn perusteella neuvosto vahvisti näkemyksensä, jonka mukaan se ei voi ilmaista ennakoivasti tässä tutkimuksessa kyseessä olevia asiakirjoja järjestelmällisesti. Tämä päätelmä vastaa myös neuvoston työjärjestystä, jonka mukaan neuvosto voi julkistaa asiakirjoja (lainsäädäntämenettelyn tai muun kuin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä) vain, jos ne eivät selvästikään kuulu asiakirjojen julkisuutta koskevissa EU:n säännöissä vahvistettujen poikkeusten soveltamisalaan.

## Oikeusasiamiehen arvio suosituksen antamisen jälkeen

18. Mitä tulee neuvoston ensimmäiseen väitteeseen, jonka mukaan avoimuuden korkeampaa tasoa sovelletaan vain silloin, kun toimielimet toimivat lainsäädäntömenettelyn yhteydessä, oikeusasiamies haluaa ensiksi toistaa yhden suosituksensa pääkohdista: EU:n toimielinten työskentelyyn sovelletaan yleistä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä koskevaa vaatimusta riippumatta siitä, onko se luonteeltaan lainsäädännöllinen vai ei .

19. Tämä vaatimus on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 15 artiklaan. [19] [Linkki] Se näkyy myös *asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevissa EU:n säännöissä, joissa edellytetään , että "toimielinten on mahdollisuuksien mukaan asetettava **asiakirjat** yleisön saataville suoraan sähköisessä muodossa tai rekisterin välityksellä asianomaisen toimielimen sääntöjen mukaisesti "* . Oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan rajoittaa vain, jos sovelletaan yhtä (tai useita) säännöissä [21] vahvistettuja poikkeuksia .

20. Samaan aikaan on ilmeistä, että tietyt päätöksentekoprosessit, erityisesti ne, jotka johtavat jäsenvaltioita suoraan sitoviin ja kansalaisia suoraan tai välillisesti sitoviin toimiin, edellyttävät vieläkin suurempaa avoimuutta. Näin on varmasti silloin, kun toimielimet toimivat lainsäätäjänä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi *asiassa Turco* antamassaan tuomiossa, ” *kaikeus edistää tässä suhteessa demokratian vahvistamista antamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka ovat muodostaneet säädöksen perustan. Kansalaisten mahdollisuus saada selville lainsäädäntötoimien taustalla olevat näkökohdat on edellytys sille, että heidän demokraattisia oikeuksiaan voidaan käyttää tehokkaasti.* ” [22] Oikeusasiamies ymmärtää, että tilintarkastustuomioistuimen päättelyn perustana on se, että on olemassa päätöksentekoprosesseja, jotka ovat erityisen tärkeitä kansalaisille ja edellyttävät siksi erityisen korkeaa avoimuutta.

21. Tämä perustelu ilmenee asiakirjojen julkisuutta koskevissa EU:n säännöissä olevasta ”lainsäädäntöasiakirjojen” laajasta määritelmästä, joka ei rajoitu muodollisen lainsäädäntömenettelyn yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin, vaan sisältää kaikki *asiakirjat, jotka on laadittu tai vastaanotettu jäsenvaltioissa tai jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovien säädösten hyväksymismenettelyjen yhteydessä* . Kaikki tällaiset asiakirjat, *erityisesti* ” , olisi asetettava suoraan saataville, jollei näissä säännöissä säädetyistä poikkeuksista muuta johdu. [23] Kuten oikeusasiamies totesi suosituksessaan, EU:n tuomioistuin on korostanut



lainsäädäntöasiakirjojen laajempaa määritelmää vuonna 2018 antamassaan tuomiossa:  
- ”asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdasta ilmenee – –, että unionin lainsäätäjän antamien toimien lisäksi yleisemmin myös asiakirjat, jotka on laadittu tai vastaanotettu jäsenvaltioissa tai niitä oikeudellisesti sitovien toimien antamismenettelyjen yhteydessä, on luokiteltava ”lainsäädännöllisiksi asiakirjoiksi”, ja näin ollen, jollei kyseisen asetuksen 4 ja 9 artiklasta muuta johdu, niiden on oltava suoraan saatavilla.” [24]

**22.** Perussopimuksissa tehty ero ”säädösten” ja ”muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten” välillä on luonteeltaan muodollinen. Kuten neuvosto aivan oikein totesi oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa, ainoastaan SEUT 289 artiklassa määrättyä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettuja säädöksiä voidaan virallisesti kutsua lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi. Oikeusasiamies myöntää myös, että TAC-asetuksen oikeusperusta eli SEUT-sopimuksen 43 artiklan 3 kohta ei virallisesti koske perussopimuksissa tarkoitettujen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten antamista.

**23.** Oikeusasiamies ei kuitenkaan pidä tätä muodollista erottelua ratkaisevan tärkeänä määriteltäessä avoimuuden tasoa, jota olisi sovellettava säädöksen antamiseen edellä esitettyjen näkökohtien mukaisesti. Ratkaiseva kysymys on, koskeeko päätöksentekomenettely sellaisten säädösten hyväksymistä, jotka sitovat jäsenvaltioita oikeudellisesti. Tämä logiikka heijastuu neuvoston omaan työjärjestykseen. Kyseisen säännösten 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

- ”jos neuvostolle toimitetaan muu kuin lainsäädäntöehdotus, joka koskee jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovien sääntöjen hyväksymistä asetuksilla, direktiiveillä tai päätöksillä perussopimusten asiaa koskevien määräysten perusteella, lukuun ottamatta sisäisiä toimenpiteitä, hallinnollisia tai talousarviota koskevia säädöksiä, toimielinten välisiä tai kansainvälisiä suhteita koskevia säädöksiä tai ei-sitovia säädöksiä (kuten päätelmiä, suosituksia tai päätöslauselmia), neuvoston ensimmäinen keskustelu tärkeistä uusista ehdotuksista on avoinna yleisölle.” [25] [\[Linkki\]](#)

Neuvoston työjärjestyksessä tunnustetaan näin ollen, että on olemassa muita kuin lainsäädäntöehdotuksia, jotka koskevat jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovien sääntöjen hyväksymistä ja jotka ovat tärkeitä, minkä vuoksi niistä olisi keskusteltava julkisesti neuvostossa, kuten lainsäädäntöehdotuksista.

**24.** Kuten neuvosto totesi oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa, ”[TACEja] koskevaa alkuperäistä kantaansa valmistellessaan jäsenvaltioiden on soiteuduttava eri etuihin (teollisuus vs. ympäristö, pienet vs. laajamittainen kalastus jne.) yli sadan kannan osalta. [26] [\[Linkki\]](#) Neuvosto huomautti lisäksi, että ”kyseinen päätöksentekoprosessi tapahtuu erittäin poliittisessa ympäristössä ja siihen kohdistuu voimakas ulkoinen huomio” [27] [\[Linkki\]](#) Näistä lausunnoista käy ilmi, että tässä tutkimuksessa kyseessä oleva päätöksentekoprosessi on huomattavan yleinen, koska siinä sovitetaan yhteen ja tasapainotetaan merkittäviä ympäristöön, talouteen ja yhteiskuntaan liittyviä etuja. [27]

**25.** Oikeusasiamies katsoo, että neuvoston tämän tutkimuksen yhteydessä esittämä vaatimus



muodollisesta erottelusta lainsäädäntötoimien ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten välillä ei vastaa perussopimusten henkeä ja asiakirjojen julkisuutta koskevia EU:n sääntöjä, jotka edellyttävät EU:n päätöksenteon ja päätöksenteon mahdollisimman lähellä kansalaisia koskevaa avoimuutta.

**26. Edellä esitetyn** perusteella oikeusasiamies ei ole vakuuttunut neuvoston ensimmäisestä väitteestä, jonka mukaan ainoastaan SEUT-sopimuksen 289 artiklassa määrättyä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen virallisesti hyväksytyihin säädöksiin olisi sovellettava asiakirjojen julkisuutta koskevissa EU:n säännöissä lainsäädäntöasiakirjojen suurempaa avoimuutta. Oikeusasiamies päinvastoin vahvistaa kantansa, jonka mukaan tässä tutkimuksessa kyseessä olevia asiakirjoja on pidettävä asetuksessa 1049/2001 tarkoitettuina lainsäädäntöasiakirjoina.

**27.** Mitä tulee neuvoston toiseen väitteeseen, oikeusasiamies on tyytyväinen siihen, että neuvosto on myöntänyt, että tutkimuksen kohteena olevat asiakirjat voivat sisältää Århus-asetuksessa tarkoitettua ympäristötietoa. Hän yhtyy neuvoston näkemykseen, jonka mukaan ympäristötiedon saatavuus voidaan silti evätä, jos tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti meneillään olevaa päätöksentekoprosessia. Oikeusasiamies toistaa kuitenkin, että yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeviin EU:n sääntöihin sisältyvää poikkeusta, jonka mukaan oikeus tutustua asiakirjaan evätään, jos tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä [28] , on tulkittava suppeasti ympäristötiedon osalta [29] . Lisäksi, toisin kuin neuvosto näyttää viittaavan oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa [30] [\[Linkki\]](#), kyseisten asiakirjojen lainsäädännöllinen tai muu luonne ei vaikuta tähän vaatimukseen, jonka mukaan poikkeusta on tulkittava suppeasti ympäristötiedon osalta.

**28. Neuvosto väitti** lopuksi, että riski siitä, että päätöksentekoprosessia vakavasti heikennettäisiin ennakoivan julkistamisen tapauksessa, ei olisi puhtaasti hypoteettinen vaan kohtuudella ennakoitavissa. Neuvosto väitti lähinnä, että asiakirjojen, erityisesti niiden, jotka sisältävät jäsenvaltioiden muuttuvia kantoja, julkistaminen rajoittaisi mahdollisuutta keskustella näistä asioista rauhallisesti ja päästä yhteisymmärrykseen. Neuvoston mukaan tästä ovat osoituksena merkittävät erilaiset intressit tässä päätöksentekoprosessissa, merkittävä ulkoinen painostus, joka voi kohdistua päätöksentekijöihin merkittävien taloudellisten ja ympäristöön liittyvien etujen vuoksi, päätöksentekoprosessin herättämä huomio (neuvosto mainitsee esimerkin lobbaajista, jotka yrittävät päästä neuvoston tiloihin lehdistömerkillä) ja tarve analysoida kaikkia asiakirjoja kattavasti ennen tietojen luovuttamista.

**29.** Oikeusasiamies ei ole vakuuttunut neuvoston väitteistä. Hän toistaa olevansa vakuuttunut siitä, että kansalaisten mahdollisuus ilmaista näkemyksiään, myös niillä yleisöön kuuluvilla, joilla on merkittävä intressi neuvottelujen tulokseen, on olennainen osa sitä, miten EU:n kansalaiset käyttävät demokraattisia oikeuksiaan. [31] Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan yksittäisten valtuuskuntien kannat sisältäviin vireillä oleviin lainsäädäntöasiakirjoihin liittyvien asiakirjojen julkistaminen ei ole häirinnyt päätöksentekoprosessia. Hänelle ei ole tässä tapauksessa esitetty todisteita, jotka viittaisivat siihen, että lopputulos olisi erilainen.

**30.** Oikeusasiamies vahvistaa näin ollen kantansa, jonka mukaan neuvosto ei ole osoittanut,





että kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi vakavasti, pitkittäisi tai monimutkaisi päätöksenteon asianmukaista kulkua [32] .

**31. Edellä** esitetyn perusteella oikeusasiamies vahvistaa päätelmänsä, jonka mukaan neuvosto merkitsi järjestelmällisesti asiakirjoja, jotka liittyvät vuosien 2018 ja 2019 vuotuisten TAC-asetusten hyväksymisprosessiin, koska ”LIMITE” oli hallinnollinen epäkohta.

## Johtopäätös

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

**Oikeusasiamies ei ole tyytyväinen neuvoston suositukseen antamaan vastaukseen. Oikeusasiamies toistaa suosituksensa, jonka mukaan neuvoston olisi ennakoivasti julkistettava TAC-asetuksen hyväksymiseen liittyvät asiakirjat silloin, kun ne toimitetaan jäsenvaltioille, tai mahdollisimman pian sen jälkeen.**

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja neuvostolle .

Emily O'Reilly

Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 29.4.2020

[1] [Linkki] Yhteisestä kalastuspolitiikasta annettu asetus (EU) N:o 1380/2013:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN>  
[Linkki]

[2] [Linkki] Lisätietoja TACeista: [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules/tacs\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en) [Linkki].

[3] [Linkki] SEUT-sopimuksen 43 artiklan 3 kohta.

[4] [Linkki] Neuvostoa tukee jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitea (Coreper) ja yli 150 pitkälle erikoistunutta työryhmää ja komiteaa, joita kutsutaan neuvoston valmisteluelimiksi. Nämä elimet käsittelevät tiettyjä politiikan aloja tai aiheita ja valmistelevat muun muassa neuvoston kantoja.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Linkki].

[5] [Linkki] Asiakirjojen julkista saatavuutta koskevien EU:n sääntöjen mukaisesti. Asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön





tutustuttavaksi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Linkki].

[6] [Linkki] Suositus on saatavilla täällä:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/120761> [Linkki]

[7] [Linkki] Asetuksen 1049/2001 12 artiklan 2 kohta.

[8] [Linkki] Asetus 1367/2006 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367> [Linkki]

[9] [Linkki] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohta.

[10] [Linkki] Asetuksen (EY) N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke; Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio*, C-57/16, 100 kohta:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].

[11] [Linkki] Pääpoikkeuksena ovat asiakirjat, jotka on asetettava suoraan saataville neuvoston työjärjestyksen mukaisesti, ks. liitteessä II olevan 11 artiklan 3 ja 5 kohta, kuten komission ehdotus.

[12] [Linkki] Ks. myös Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus strategisesta tutkimuksesta OI/2/2017/TE neuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuudesta, 36 kohta, saatavilla osoitteessa

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921> [Linkki]

[13] [Linkki] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohta.

[14] [Linkki] Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio*, C-57/16, 108 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].

[15] [Linkki] Neuvoston lausunnon 17 kohta:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124286> [Linkki].

[16] [Linkki] 6 artiklan 1 kohta.

[17] [Linkki] Neuvoston lausunnon 5 kohta.

[18] [Linkki] Neuvoston lausunnon 28 kohta.

[19] [Linkki] SEU-sopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan ”unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti hyvän hallintotavan edistämiseksi ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen varmistamiseksi”. Tätä varten ”kunkin toimielimen, elimen tai laitoksen on varmistettava menettelyjensä avoimuus ja laadittava omassa



työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua sen asiakirjoihin” (SEU:n 15 artiklan 3 kohta).

[20] [Linkki] Asetuksen 1049/2001 12 artiklan 1 kohta.

[21] [Linkki] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artikla.

[22] [Linkki] Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 1 päivänä heinäkuuta 2008, *Ruotsin kuningaskunta ja Maurizio Turco v. Euroopan unionin neuvosto*, yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, 46 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [Linkki].

[23] [Linkki] Asetuksen 1049/2001 12 artiklan 2 kohta.

[24] [Linkki] Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio*, C-57/16, 85 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].

[25] [Linkki] Kursivointi tässä. Samalla oikeusasiamies toteaa, että neuvoston työjärjestyksessä ei noudateta asiakirjojen julkisuutta koskevien EU:n sääntöjen 12 artiklan 2 kohdassa olevaa ”lainsäädäntöasiakirjojen” laajaa määritelmää vaan määritellään lainsäädäntöasiakirjaksi ”mitä tahansa asiakirjaa, joka on laadittu tai vastaanotettu lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen hyväksymismenettelyn aikana”. Tällainen rajoittava lähestymistapa on valitettavaa.

[26] [Linkki] Neuvoston lausunnon 29 kohta.

[27] [Linkki] Neuvoston lausunnon 30 kohta.

[28] [Linkki] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohta.

[29] [Linkki] Asetuksen (EY) N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke; Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio*, C-57/16, 100 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].

[30] [Linkki] Neuvoston lausunnon 19 kohdassa todetaan seuraavaa: ” Unionin tuomioistuin on todennut asiassa *Client Earth* antamassaan tuomiossa asetuksen (EY) N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen osalta, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä hylkäysperustetta on tulkittava suppeasti ympäristötiedon osalta, kun otetaan huomioon erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 15 perustelukappale,

ottaen huomioon pyydettyjen tietojen ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun,

näin pyritään lisäämään näiden tietojen avoimuutta. Se pitäisi kantaa

on kuitenkin muistettava, että tämä tuomio annettiin unionin lainsäädäntöprosessin yhteydessä



*ympäristöasioiden kunnioittaminen ja asiakirjat, jotka määrittävät, onko*

*komissio käynnistää perussopimusten mukaisen lainsäädäntömenettelyn .*

[31] [Linkki] Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio* , C-57/16, 101 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].

[32] [Linkki] Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio* , C-57/16, 108 kohta: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Linkki].