

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 1271/2022/MIG, joka koskee Euroopan komission kieltäytymistä antaa julkisesti saataville tietoja Gambian kanssa sovitusta siirtolaisten palauttamista koskevasta epävirallisesta järjestelystä

Päätös

Kanteluasia 1271/2022/MIG - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 15/07/2022 - Päätökset, pvm 01/09/2022 - Toimielin, jota kantelu koskee** Euroopan komissio (Ei hallinnollista epäkohtaa) |

Asia koski pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät EU:n Gambian kanssa tekemään epäviralliseen sopimukseen laittomien muuttajien palauttamisesta ja takaisinotosta. Komissio epäsi oikeuden tutustua asiakirjoihin sillä perusteella, että tietojen julkistaminen voisi vahingoittaa kansainvälisiä suhteita.

Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tutustui kyseessä olevaan asiakirjaan sekä rinnakkaisen tutkimuksen yhteydessä viiteen samankaltaiseen sopimukseen, jotka oli solmittu muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, sekä niihin liittyviin asiakirjoihin. Näiden tutkimusten perusteella ja ottaen huomioon sen laajan harkintavallan, joka EU:n toimielimillä on, kun ne katsovat kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun olevan vaarassa, oikeusasiamies katsoi, että komission päätös evätä oikeus tutustua asiakirjoihin ei ollut ilmeisen virheellinen. Koska kyseessä olevaa yleistä etua ei voi korvata toisella yleisellä edulla, joka katsotaan tärkeämmäksi, oikeusasiamies lopetti tapauksen tutkiminnan ja totesi, että hallinnollista epäkohtaa ei ollut. Hän totesi, että on kuitenkin pyrittävä kaikin tavoin vakuuttamaan kansalaiset siitä, että maahanmuuttajien perusoikeuksia kunnioitetaan ja että sen toteutumiseksi on käytössä riittävät suojatoimet.

Kantelun tausta

1. EU ja sen jäsenvaltiot ovat vahvistaneet yhteiset säännöt [1] laittomien muuttajien



kotimaahan palauttamisen hallinnoimiseksi. Tässä yhteydessä EU tekee yhteistyötä laittomien muuttajien alkuperämaiden kanssa takaisinottosopimusten avulla. Nämä ovat oikeudellisesti sitovia sopimuksia, joissa vahvistetaan molempien osapuolten velvollisuudet ja menettelyt, jotka koskevat sellaisten maahanmuuttajien takaisinottoa, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa.

2. Koska jotkin kolmannet maat vaikuttivat haluttomilta tehdä virallinen takaisinottosopimus, EU alkoi – vuonna 2016 – neuvotella EU:n ulkopuolisten maiden kanssa epävirallisista, ei-sitovista palauttamis- ja takaisinottojärjestelyistä. Sen jälkeen EU on tehnyt kuusi tällaista järjestelyä. [2]

3. Maaliskuussa 2021 kantelija esitti Euroopan komissiolle [3] pyynnön saada tutustua EU:n epäviralliseen takaisinottojärjestelyyn Gambian kanssa.

4. Komissio kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi pyydettyä asiakirjaa sen vuoksi, että on tarpeen suojella kansainvälisiä suhteita koskevaa yleistä etua [4]. Komissio väitti, että ilmoittaminen heikentäisi EU:n ja sen jäsenvaltioiden suhteita Gambiaan ja että se vaarantaisi mahdolliset tulevat neuvottelut vastaavista sopimuksista muiden kolmansien maiden kanssa.

5. Huhtikuussa 2021 kantelija pyysi komissiota tarkastelemaan uudelleen päätöstään evätä pääsy (eli esittämällä vahvistuspyyntö) ja julkistamaan ainakin osan järjestelystä.

6. **Komissio** vahvisti syyskuussa 2021 päätöksensä evätä pääsy.

7. Tyytymätön kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen heinäkuussa 2022.

Tutkimus

8. Oikeusasiamies käynnisti tutkimuksen komission päätöksestä kieltäytyä antamasta yleisön tutustuttavaksi EU:n ja Gambian välistä epävirallista järjestelyä, joka koskee maahanmuuttajien palauttamista ja takaisinottoa.

9. Tutkinnan aikana oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti kyseessä olevan järjestelyn. Oikeusasiamies antoi komissiolle myös mahdollisuuden esittää lisänäkemyksiä, mutta ei saanut mitään.

10. Rinnakkaisessa EU:n neuvostoa koskevassa tutkimuksessa [5] oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasteli myös kaikkia epävirallisia takaisinottojärjestelyjä, jotka EU on saattanut päätökseen vuodesta 2016 lähtien, sekä useita niihin johtaneisiin neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja.

Esitetyt perustelut

11. **Kantelija** väitti lähinnä, että järjestelyn asiayhteyden ja olosuhteiden sekä sen osapuolten käyttäytymisen vuoksi on oletettava, että järjestely on tarkoitettu oikeudellisesti sitovaksi. Näin



ollen se olisi julkaistava EU:n virallisessa lehdessä.

12. Kantelija väitti myös, että poikkeusta, joka koskee yleisen edun suojaamista kansainvälisten suhteiden osalta, ei voida soveltaa tässä tapauksessa. Hän totesi, että komissio väittää, että riidanalainen järjestely on luonteeltaan pelkästään menettelyllinen. Hänen mukaansa ainoastaan aineellisella sopimuksella voitaisiin kuitenkin perustella mainitun poikkeuksen käyttö.

13. Lisäksi kantelija katsoi, että kansainvälisiä suhteita koskevaa yleistä etua olisi pitänyt punnita suhteessa tarpeeseen suojella maahanmuuttajien perusoikeuksia riittävästi, ja ilmaisi huolensa tällaisten takeiden mahdollisesta puuttumisesta. Kantelija lisäsi, että järjestelyn julkistaminen vahvistaisi EU:n toteuttamien toimenpiteiden legitiimiyttä.

14. Komissio täsmensi, että riidanalainen järjestely oli tehty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla eikä sillä pyritä luomaan oikeudellisia velvoitteita. Sen sijaan siinä *”perustettiin jäsennelly ja ennakoitavissa oleva yhteistyömekanismi omien kansalaisten palauttamista varten. Se sisältää käytännön tietoa palauttamis- ja takaisinottomenettelystä, kuten kuvaus EU:ssa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseen sovellettavista vaiheista ja määräajoista, matkustusasiakirjojen myöntämisestä ja palauttamisoperaatioiden organisatorisista näkökohdista.”*

15. Komissio katsoi, että Gambian yhteistyö oli vapaaehtoista ja poliittisesti erittäin arkaluonteista ja että järjestelyn ei-sitovan luonteen vuoksi sen täytäntöönpano riippuu Gambian viranomaisten halukkuudesta noudattaa sovittuja käytäntöjä.

16. Komissio päätteli, että ilmoittaminen voisi johtaa vakavaan ja vahingolliseen luottamuksen menetykseen Gambian suhteissa takaisinoton alalla ja sen ulkopuolella. Komissio lisäsi, että tämä riski on todellinen. Aiemmin toinen maa oli esimerkiksi kieltäytynyt hyväksymästä ja toteuttamasta vastaavaa järjestelyä sen jälkeen, kun yleisö oli tullut tietoiseksi käynnissä olevista neuvotteluista.

17. Lopuksi komissio väitti, että ilmoittaminen voisi heikentää EU:n neuvotteluasemaa suhteessa muihin takaisinottojärjestelyihin.

Oikeusasiamiehen arviointi

18. EU:n toimielimillä on laaja harkintavalta määrittäessään, vahingoittaisiko asiakirjan ilmaiseminen jotakin yleistä etua, jota suojataan asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun EU:n lainsäädännön (asetus 1049/2001) 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, kuten kansainvälisten suhteiden suoja. [6]

19. Oikeusasiamiehen tutkimuksella pyrittiin näin ollen selvittämään, oliko komission arvioinnissa ilmeinen virhe, johon se perusti päätöksensä evätä pääsy riidanalaiseen takaisinottojärjestelyyn.



20. Tätä varten oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tarkasti asiakirjan. Rinnakkaisen tutkimuksen [7] vuoksi tutkintaryhmä voisi myös verrata kyseisen järjestelyn sisältöä muiden EU:n sopimien epävirallisten takaisinottojärjestelyjen sisältöön. Näiden tarkastusten aikana saatujen tietojen perusteella oikeusasiamies katsoo, ettei ollut ilmeisen väärin, että komissio katsoi, että tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa kansainvälisiä suhteita koskevaa yleistä etua.

21. Tarkasteltuaan takaisinottojärjestelyjen sisältöä oikeusasiamies vahvisti esimerkiksi, että EU on omaksunut eriytetyn lähestymistavan asianomaisiin palauttamismaihin. Oikeusasiamies katsoo näin ollen komission olevan kohtuullista, että tietojen ilmaiseminen heikentäisi EU:n neuvotteluasemaa sekä meneillään olevissa että tulevaisuudessa neuvotteluissa ja että se heikentäisi palauttamismaiden yhteistyöhalukkuutta.

22. Koska kyseessä olevaan järjestelyyn sisältyvät tiedot ovat arkaluonteisia, oikeusasiamies katsoo myös, että komissio on perustellut kantelijalle riittävästi päätöstään evätä pääsy.

23. Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla suojattuja yleisiä etuja ei voida korvata toisella yleisellä edulla, jota pidetään tärkeämpänä. Tämä tarkoittaa sitä, että jos toimielin katsoo, että tietojen ilmaiseminen voi vahingoittaa jotakin näistä eduista, sen on kieltäydyttävä antamasta tutustumisoikeutta. Vaikka kantelija toi esiin merkittäviä huolenaiheita maahanmuuttajien perusoikeuksista, hänen väitteitään siitä, että ylivoimainen yleinen etu edellyttää tietojen ilmaisemista, ei näin ollen voida ottaa huomioon.

24. Sama pätee riidanalaisen asiakirjan luonteeseen. Oikeusasiamies toteaa kuitenkin, että järjestely ei ole luonteeltaan sitova, mikä käy ilmi sen sisällöstä.

25. Kaiken tämän perusteella oikeusasiamies katsoo, että komissio oli oikeutettu kieltäytymään antamasta yleisön tutustuttavaksi. Kantelijan esiin tuomat huolenaiheet huomioon ottaen (ks. kohta 13) olisi kuitenkin pyrittävä kaikin tavoin vakuuttamaan kansalaisia siitä, että maahanmuuttajien perusoikeuksia suojellaan riittävästi ja että tässä prosessissa on käytössä riittävät takeet.

Johtopäätös

Tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

Euroopan komissio ei ole syylistynyt hallinnolliseen epäkohtaan, kun se on evännyt pääsyn kyseessä olevaan epäviralliseen takaisinottojärjestelyyn.

Tästä päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja komissiolle .

Emily O'Reilly Euroopan oikeusasiamies



Strasbourg, 1.9.2022

[1] Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu direktiivi 2008/115/EY, jäljempänä 'palauttamisdirektiivi':
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1606153913679>
[Linkki].

[2] Afganistan, Bangladesh, Etiopia, Gambia, Guinea ja Norsunluurannikko.

[3] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 mukaan:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Linkki].

[4] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

[5] Asia 815/2022/MIG, joka koskee EU:n neuvoston kieltäytymistä antamasta yleisön tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka koskevat EU:n ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuuttajien palauttamista koskevia epävirallisia järjestelyjä (takaisinottosopimukset):
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/61589> [Linkki].

[6] Ks. esim. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.7.2018, *ClientEarth v. komissio*, T-644/16:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Linkki].

[7] Ks. edellä alaviite 5.