



Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille kantelua 2395/2003/GG koskevan Euroopan unionin neuvostolle annetun suositusluonnoksen johdosta

Erityiskertomus

Kanteluasia 2395/2003/GG - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm** 18/12/2003 - **Suositus** 09/11/2004 - **Erityiskertomukset, pvm** 18/12/2003 - **Päätökset, pvm** 17/10/2005

(laadittu Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti [1])

Yhteenveto

Tämä erityiskertomus koskee kysymystä siitä, pitäisikö neuvoston istuntojen olla julkisia silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Oikeusasiamies on tutkinut asiaa joulukuussa 2003 tehdyn kantelun johdosta. Neuvoston oma työjärjestys rajoittaa nykyään niiden istuntojen julkisuutta, joissa neuvosto toimii lainsäätäjänä. Neuvoston pitäisi siis vain muuttaa työjärjestystään, jotta kaikki tällaiset istunnot voisivat olla julkisia. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan on hallinnollinen epäkohta, ettei neuvosto ole tehnyt näin. Tämä päätelmä perustuu seuraaviin seikkoihin: (a) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan neuvoston ja yhteisön muiden toimielinten ja laitosten on tehtävä päätöksensä "mahdollisimman avoimesti", ja (b) neuvosto ei ole esittänyt mitään pätevää syytä sille, miksi se ei voisi muuttaa työjärjestystään asianomaisten istuntojen avaamiseksi yleisölle.

Neuvoston mielestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vain todetaan, että *tulevan* unionin pitäisi olla mahdollisimman avoin, mutta tämä oli vielä mahdotonta silloin, kun sopimus laadittiin. Tämän tavoitteen toteuttamisprosessissa aika on kuitenkin tärkeä tekijä. Oikeusasiamies katsookin, ettei arviointia voida rajoittaa Amsterdamin sopimuksen määräyksiin, vaan siinä on otettava huomioon myöhemmin tapahtunut kehitys. Tässä yhteydessä on tärkeää tuoda esiin, että neuvosto itse sisällytti vuonna 2000 vahvistettuun uuteen työjärjestykseensä sääntöjä, joilla lisättiin sen lainsäätäjänä pitämien istuntojen avoimuutta. Oikeusasiamiehen mielestä neuvosto teki näin selväksi, että sen lainsäädäntötoiminnan avoimuutta piti ja voitiin lisätä. Myös uuden työjärjestyksen vahvistaminen vuonna 2000 osoittaa, että tällainen oli ja on edelleenkin mahdollista yhteisön nykyisen lainsäädännön nojalla.

Kantelijat viittasivat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen määräykseen, jonka mukaan neuvoston istunnot ovat julkisia silloin, kun se käsittelee esityksiä



lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi ja äänestää niistä (sopimuksen 50 artiklan 2 kohta). Epäselvyyksien välttämiseksi on syytä mainita, että oikeusasiamiehen erityiskertomus perustuu voimassa oleviin perussopimukseen ja voimassa olevaan yhteisön lainsäädäntöön, eikä Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen.

Kantelu

Kantelijoiden tapaus

Kantelijat, Saksan CDU-puolueeseen ("Christlich Demokratische Union Deutschlands") kuuluva Euroopan parlamentin jäsen ja saman puolueen nuorisoyhdistyksen edustaja, kantelivat joulukuussa 2003 oikeusasiamiehelle siitä, että neuvoston istunnot, joissa se toimii lainsäätäjänä, ovat julkisia vain 22. heinäkuuta 2002 vahvistetun työjärjestyksen [2] (EYVL 2002 L 230, s. 7) 8 ja 9 artiklassa mainituissa tapauksissa.

Kantelijoiden yhteydenotot neuvostoon

Kantelijat lähettivät neuvostolle tästä asiasta avoimen kirjeen 18. syyskuuta 2003.

Neuvoston pääsihteeri Javier Solana vastasi neuvoston puolesta kantelijoiden avoimeen kirjeeseen 19. marraskuuta 2003. Pääsihteeri Solana toi esiin, että neuvoston työjärjestyksen 8 artikla kuvasti Sevillan Eurooppa-neuvostossa tehtyä kompromissia. Hän lisäsi, että säädöksiä koskevien äänestysten käsittelyt neuvostossa ovat jo julkisia ja yleisö voi seurata niitä audiovisuaalisin menetelmin. Pääsihteeri Solana huomautti, että sama koskee komission suorittamaa sen tärkeimpiä säädösehdotuksia koskevaa esittelyä ja sitä seuraavaa neuvoston keskustelua. Pääsihteeri Solanan mielestä huomattava osa neuvoston lainsäädäntötoiminnasta on täten jo nyt käytännöllisesti katsoen julkista. Lisäksi lähes kaikki neuvoston lainsäädäntötoimintaan liittyvät asiakirjat ovat saatavilla asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. Pääsihteeri lisäsi vielä, että neuvoston lainsäädäntöä koskevien käsittelyjen avaaminen yleisölle on (kuten valmistelukunnan käsittelyistä ilmenee) asia, jota kannatetaan laajasti, ja että kantelijoiden ehdotuksesta pitäisi näin ollen keskustella uudelleen, kun Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen täytäntöönpanoa aletaan valmistella.

Kantelijoiden väitteet

Kantelijat esittivät oikeusasiamiehelle tekemässään kantelussa seuraavat väitteet:

Kantelijat toivat esiin, että neuvosto on Euroopan parlamentin kanssa Euroopan unionin lainsäädäntöelin. He totesivat, että neuvoston tekemät päätökset vaikuttavat Euroopan kansalaisten elämään. Tästä keskeisestä merkityksestä huolimatta neuvosto kokoontuu julkisesti vain poikkeustapauksissa ja rajoitetusti.

Kantelijat panivat merkille, että valmistelukunnan vuonna 2003 laatiman Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen 49 artiklan 2 kohta on muotoiltu seuraavasti:

"Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin ministerineuvoston istunnot silloin kun se tarkastelee ja hyväksyy lainsäädäntöehdotuksia."



Kantelijoiden mielestä on useita oikeudellisia ja poliittisia perusteita sille, että neuvoston istunnot voisivat olla vasteredes julkisia.

Kantelijat toivat esiin, että lainsäätäjänä toimivan neuvoston istunnoista tulee joka tapauksessa julkisia sitten, kun uusi perustuslaki tulee voimaan. Heidän mukaansa valmistelukunnan loppuratkaisusta sekä Euroopan tasolla ja kansallisella tasolla saadusta palautteesta käy selkeästi ilmi, että Euroopassa uskotaan vakaasti, että neuvoston istuntojen kuuluisi olla julkisia, koska näin vahvistettaisiin kansalaisten luottamusta Brysselissä tehtäviin päätöksiin.

Kantajat myös väittivät, ettei neuvoston nykyinen käytäntö vastaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistettua tavoitetta, jonka mukaan päätökset tehdään EU:ssa "mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia". Kantelijoiden mukaan EU:n toiminnan avoimuutta on nykyään pidettävä yleisenä oikeusperiaatteena, jonka pitäisi ilmetä neuvoston työjärjestyksessä.

Kantelijat väittivät lisäksi, ettei yleisön poissulkeminen palvelut mitään korkeampaa tavoitetta. Heidän mukaansa yleisön poissulkeminen ainoastaan suojaa jäsenvaltioiden hallituksia Euroopan kansalaisten lähemmältä tarkastelulta, ja tällä on vain kielteisiä vaikutuksia Euroopan yhdentymiseen ja Euroopan kansalaisiin.

Kantelijoiden mukaan neuvoston työjärjestyksestä tulisi muuttaa siten, että lainsäätäjänä toimivan neuvoston istunnot olisivat aina julkisia.

Tutkimus

Neuvoston lausunto

Oikeusasiamies toimitti kantelun neuvostolle lausuntoa varten.

Neuvosto esitti lausunnossaan seuraavat huomiot:

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistettu avoimuusperiaate on erittäin tärkeä. Tämä määräys on kuitenkin muotoiltu yleisesti tavalla, joka viittaa enemmän tavoitteeseen kuin ehdottomaan sääntöön. Määräyksen sanamuoto on ohjelmallinen, kuten lauseesta "merkitsee uutta vaihetta kehityksessä - - yhä läheisemmän - - liiton luomiseksi" ilmenee.

Neuvoston istuntojen julkisuutta koskeva nykyinen käytäntö on neuvoston työjärjestyksen mukainen. Kantelijat vaikuttivat väittävän, että työjärjestys on itsessään hallinnollinen epäkohta. Työjärjestyksen (jonka oikeuspohjana on EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohta) vahvistaminen on kuitenkin poliittinen kysymys ja toimieliinkysymys. Työjärjestyksen 8 ja 9 artiklaa muutettiin jäsenvaltioiden Sevillan Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2002 tekemän kompromissin seurauksena.



Euroopan perustuslakia koskevassa sopimusehdotuksessa määrätään, että neuvoston istunnot olisivat julkisia silloin, kun se tarkastelee ja hyväksyy lainsäädäntöehdotuksia. Vaikuttaisi siltä, että tällaisen määräyksen sisällyttäminen perustuslakia koskevaan sopimusehdotukseen vahvistaa sen, ettei kyseessä ole hallinnollinen epäkohta tai käytäntö vaan oikeudellinen ja poliittinen kysymys, joka ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Neuvosto viittasi lisäksi voimassa oleviin järjestelyihin, joilla yleisölle tiedotetaan neuvoston lainsäädäntötoiminnasta ja joihin kuuluu mahdollisuus saada asiakirjoja asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla.

Edellä esitetyn johdosta neuvosto väitti, ettei hallinnollista epäkohtaa ole olemassa ja ettei kantelijoiden esiin tuoma asia kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Kantelijoiden huomautukset

Huomautuksissaan kantelijat pitäytyivät kantelussaan. Heidän mukaansa se, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan yleisesti muotoiltu tavoite eikä ehdoton sääntö, ei ole ristiriidassa heidän neuvoston istuntojen julkisuutta koskevan pyyntönsä kanssa. Kantelijat väittivät, että tämän määräyksen ohjelmallisesta merkityksestä ja "mahdollisimman" avointa päätöksentekoa koskevasta tavoitteesta seuraa, että tätä periaatetta on ehdottomasti sovellettava käytännössä nykyistä laajemmin. Neuvoston kaltaiselle lainsäädäntöelimelle istuntojen julkisuus on avoimen päätöksenteon perinteinen muoto, joka on käytössä kaikissa unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimissä.

Neuvoston valtuus järjestää sisäiset asiansa mielensä mukaan ei vapauta sitä velvollisuudesta kunnioittaa ja edistää unionin periaatteita. Tapa, jolla työjärjestys on laadittu ja pantu täytäntöön, saattaisi siis olla ristiriidassa korkeampien periaatteiden kanssa ja siten muodostaa hallinnollisen epäkohdan.

Kantelijoiden mukaan Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen laadintatyön päättyminen on laadullinen kehitysaskel lainsäätäjänä toimivan neuvoston istuntojen julkisuutta koskevan periaatteen alalla. Tästä periaatteesta tulee heidän mukaansa yleinen oikeusperiaate viimeistään sitten, kun jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyvät perustuslain.

Lisätutkimukset

Neuvoston lausunnon ja kantelijoiden huomautusten huolellisen tutkinnan jälkeen ilmeni, että tarvitaan vielä lisätutkimuksia.

Lisätietoja koskeva pyyntö

Oikeusasiamies kirjoitti neuvostolle asian johdosta kesäkuun 2004 lopulla. Kirjeessään



oikeusasiamies toi esiin, että Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen 49 artiklan 2 kohta oli sisällytetty myös Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen, joka oli hyväksytty muutamaa päivää aiemmin Brysselissä pidetyssä Eurooppa-neuvostossa. Oikeusasiamies pani merkille, että vaikka jäsenvaltiot eivät vielä olleet ratifioineet tätä sopimusta, kaikki jäsenvaltiot olivat hyväksyneet sen. Hän toi esiin myös, että neuvoston työjärjestyksen oli vahvistanut neuvosto eli jäsenvaltioiden edustajat.

Edellä esitetyn johdosta oikeusasiamies pyysi neuvostoa ilmoittamaan hänelle, mikä - jos mikä - estäisi neuvostoa tekemästä sen työjärjestykseen kantelijoiden pyytämää muutosta nyt, kun jäsenvaltiot olivat hyväksyneet sopimuksen Euroopan perustuslaista, johon sisältyy edellä mainittu määräys.

Neuvoston vastaus

Neuvosto korosti vastauksessaan jälleen, kuinka tärkeänä se pitää avoimuutta. Neuvosto huomautti, että jäsenvaltioiden oli vielä ratifioitava sopimus Euroopan perustuslaista. Se lisäsi, että jo asianomaisen määräyksen sisällyttäminen perustuslaista tehdyn sopimuksen I osaan kuvasti sitä, että kantelijoiden esiin tuoma asia oli poliittinen ja perustuslaillinen kysymys pikemminkin kuin hallinnollinen epäkohta.

Lopuksi neuvosto toisti näkemyksensä, jonka mukaan mitään hallinnollista epäkohtaa ei ollut olemassa, koska se oli noudattanut voimassa olevia sääntöjä.

Kantelijoiden huomautukset

Kantelijat eivät esittäneet huomautuksia.
Oikeusasiamiehen suositusluonnos

Suositusluonnos

Oikeusasiamies esitti neuvostolle 9. marraskuuta 2004 oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti seuraavan suositusluonnoksen:

"Euroopan unionin neuvoston olisi käsiteltävä uudelleen kieltäytymistään tekemästä päätöstä avata istuntonsa yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä."

Euroopan oikeusasiamies antoi suositusluonnokselle seuraavat perusteet:

1 Oikeusasiamiehen toimivallan laajuus

1.1 EY:n perustamissopimuksen 195 artiklassa annetaan oikeusasiamiehen tehtäväksi tutkia yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia. Perustamissopimuksessa ei ole määritelty termiä "epäkohdat". Vuoden 1997



vuosikertomuksessaan [3] oikeusasiamies vastasi Euroopan parlamentin selvennyspyyntöön ehdottamalla seuraavaa määritelmää: "Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti." Euroopan parlamentti hyväksyi myöhemmin tämän määritelmän. [4]

1.2 Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies katsoi, ettei se, että neuvoston nykyinen käytäntö vastaa voimassa olevia sääntöjä - jotka neuvosto on itse vahvistanut -, tarkoita, ettei hallinnollista epäkohtaa voi olla olemassa. Yhteisön toimielimen tai laitoksen vahvistama toimenpide voi olla hallinnollinen epäkohta, jos se ei ole kyseistä toimielintä tai laitosta sitovan periaatteen mukainen.

1.3 Neuvosto vaikutti väittävän, että se, missä määrin ne istunnot, joissa se toimii lainsäätäjänä, avataan yleisölle, on poliittinen päätös, joka ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Oikeusasiamies myönsi, että neuvoston työjärjestyksen vahvistaminen EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan nojalla on poliittinen kysymys ja toimielinkysymys, josta neuvosto itse päättää. Käsiteltävänä oleva kantelu ei kuitenkaan koske tapaa, jolla neuvosto järjestää sisäiset menettelynsä, vaan sitä, voidaanko yleisö sulkea pois neuvoston sellaisista istunnoista, joissa se toimii lainsäätäjänä. Kuten kantelijat oikeutetusti toivat esiin, kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimet vaikuttavat kokoontuvan julkisesti. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että päätökset pitäisi unionissa tehdä "mahdollisimman avoimesti". Oikeusasiamies katsoi näin ollen, ettei neuvosto ollut osoittanut, että kysymys sen istuntojen julkisuudesta olisi puhtaasti poliittinen eikä sitä siis pitäisi tutkia.

1.4 Neuvosto väitti lisäksi, että jo se, että 49 artiklan 2 kohdan kaltainen määräys oli sisällytetty Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen I osaan, kuvasti sitä, että kantelijoiden esiin tuoma asia oli poliittinen ja perustuslaillinen kysymys pikemminkin kuin hallinnollinen epäkohta. Tämä väite ei vakuuttanut oikeusasiamiestä. Kansalaisille on perustavan tärkeää voida saada tietoa lainsäädäntöelinten toiminnasta. Paras keino siihen on epäilemättä näiden lainsäädäntöelinten keskustelujen avaaminen yleisölle. Kun otetaan huomioon avoimuusperiaatteen tärkeys tällä alalla, ei ole yllättävää, että sen vahvistava määräys sisällytettiin ensin perustuslakia koskevaan sopimusehdotukseen ja sen jälkeen Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen, jonka jäsenvaltiot hyväksyivät Brysselin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2004. [5]

1.5 Mahdollisten väärinkäsitysten välttämiseksi oikeusasiamies katsoi tarpeelliseksi tarkentaa, ettei käsiteltävänä oleva kantelu koske neuvoston lainsäädäntötoimintaa itsessään, vaan sitä, pitäisikö neuvoston istuntojen olla julkisia silloin, kun se toimii lainsäätäjänä.

1.6 Edellä esitetyn johdosta oikeusasiamies katsoi, että käsiteltävänä olevassa kantelussa esiin tuotu kysymys kuuluu toimivaltaan, joka hänelle on annettu EY:n perustamissopimuksen 195 artiklassa.

2 Lainsäätäjänä toimivan neuvoston istuntojen



julkisuuden puute

2.1 Kantelijat väittivät pohjimmiltaan, ettei neuvoston nykyinen käytäntö olla avaamatta yleisölle kaikkia istuntoja, joissa se toimii lainsäätäjänä, vastaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistettua tavoitetta, jonka mukaan päätökset tehdään EU:ssa "mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia".

2.2 Neuvosto oli samaa mieltä siitä, että avoimuusperiaate, joka on vahvistettu muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa, on erittäin tärkeä. Sen mielestä kyseinen määräys on kuitenkin muotoiltu yleisesti tavalla, joka viittaa enemmän tavoitteeseen kuin ehdottomaan sääntöön, ja määräyksen sanamuoto on ohjelmallinen. Neuvosto katsoikin, että sen nykyinen käytäntö, sellaisena kuin se esitetään työjärjestyksen 8 ja 9 artiklassa, ei ole hallinnollinen epäkohta.

2.3 Oikeusasiamies myönsi, ettei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toiseen kohtaan sisälly selkeää sääntöä vaan pikemminkin yleinen periaate. Tosiasia on kuitenkin, että tässä määräyksessä selkeästi ohjataan toimielimiä ja elimiä varmistamaan, että päätökset tehdään EU:ssa aina "mahdollisimman avoimesti". Oikeusasiamies katsoi näin ollen, että on tarpeen selvittää, voitaisiinko kaikki neuvoston istunnot, joissa se toimii lainsäätäjänä, avata yleisölle ja - jos voitaisiin - olisiko kuitenkin hyviä syitä olla tekemättä niin.

2.4 Oikeusasiamies pani merkille, että - kuten neuvosto oli itse korostanut - jotkin neuvoston istunnot, joissa se toimii lainsäätäjänä, ovat jo julkisia neuvoston työjärjestyksen 8 ja 9 artiklassa vahvistettujen sääntöjen nojalla. Neuvosto, eli kaikkien jäsenvaltioiden edustajista koostuva elin (EY:n perustamissopimuksen 203 artikla), vahvistaa itse työjärjestyksensä. Oikeusasiamies toi esiin, että EU:n jäsenvaltiot olivat lokakuussa 2004 allekirjoittaneet Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen, johon sisältyneen selkeän määräyksen mukaan neuvoston istuntojen tulee olla julkisia silloin, kun neuvosto käsittelee esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä. Vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät vielä olekaan ratifioineet tätä sopimusta omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti, oikeusasiamies katsoi, että jo se, että jäsenvaltioiden edustajat olivat voineet hyväksyä tällaisen määräyksen, viittasi siihen, että asianomaiset neuvoston istunnot voitaisiin avata jo nyt yleisölle. Tietoisena siitä, että hän oli saattanut jättää huomiotta joitakin tässä yhteydessä mahdollisesti merkityksellisiä näkökohtia, oikeusasiamies kirjoitti neuvostolle kesäkuussa 2004, ja pyysi sitä ilmoittamaan mahdollisista esteistä sille, että neuvosto tekisi työjärjestykseensä kantelijoiden pyytämän muutoksen. Neuvosto ei maininnut vastauksessaan mitään tällaista estettä. Oikeusasiamies katsoi näin ollen, että neuvosto voisi päättää, että yleisö voisi seurata sen istuntoja, kun se toimii lainsäätäjänä, ellei yleisön poissulkemista voitu perustella hyvillä syillä.

2.5 Oikeusasiamies tutki huolellisesti neuvoston esittämät väitteet. Neuvosto ei kuitenkaan viitannut mihinkään korkeampiin periaatteisiin tai tavoitteisiin, joiden nojalla se voisi kieltäytyä avaamasta yleisölle istuntojaan silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Oikeusasiamies pani päinvastoin merkille, että neuvosto oli korostanut pitävänsä avoimuutta erittäin tärkeänä. Kantelijoille 19. marraskuuta 2003 lähettämässään kirjeessä neuvoston pääsihteeri



oli myöntänyt, että neuvoston lainsäädäntöä koskevien käsittelyjen avaaminen yleisölle on asia, jota kannatetaan laajasti.

2.6 Neuvosto viittasi lausunnossaan voimassa oleviin järjestelyihin, joilla yleisölle tiedotetaan neuvoston lainsäädäntötoiminnasta ja joihin kuuluu mahdollisuus saada asiakirjoja asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. Oikeusasiamies katsoi, että vaikka nämä järjestelyt ovatkin tärkeitä ja kiitettäviä, ne eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa, joka koskee neuvoston istuntojen julkisuutta eikä niistä tiedottamista.

3 Päätelmä

Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies totesi, että neuvoston kieltäytyminen tekemästä päätöstä avata istuntonsa yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä, perustelematta kunnolla tätä kieltäytymistä, on hallinnollinen epäkohta.

Neuvoston yksityiskohtainen lausunto

Suositusluonnoksen saatuaan neuvosto lähetti 17. helmikuuta 2005 Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti yksityiskohtaisen lausunnon.

Neuvosto esitti yksityiskohtaisessa lausunnossaan seuraavat huomautukset:

Oikeusasiamiehen ohjesäännön 2 artiklan 1 kohdassa määritellään oikeusasiamiehen toimialaksi hallinnollisten epäkohtien paljastaminen yhteisöjen toimielinten ja laitosten "toiminnassa". Neuvoston työjärjestys ei itsessään ole neuvoston "toimintaa", vaan se pikemminkin säätelee tapaa, jolla neuvosto harjoittaa toimintaansa.

Neuvosto ei voinut hyväksyä oikeusasiamiehen tekemää erotusta sen välillä, miten neuvosto järjestää sisäiset menettelynsä, ja sen välillä, ettei yleisö voi seurata kaikkia neuvoston istuntoja, joissa käsitellään lainsäädäntöasioita. Neuvoston istuntojen julkisuus oli todellisuudessa yksi niistä poliittisista valinnoista, jotka neuvosto teki järjestäessään sisäisiä menettelyjään. Tapa, jolla neuvoston työskentely järjestetään, on tärkeä asia sen jäsenille. Se, että voimassa olevat määräykset perustuvat Eurooppa-neuvoston - EU:n korkeimman poliittisen elimen - poliittiseen päätökseen, on itsessään osoitus asian poliittisesta herkkyydestä.

Neuvosto oli näin ollen edelleen sitä mieltä, ettei käsiteltävänä oleva kantelu kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että "tämä sopimus merkitsee *uutta vaihetta kehityksessä* sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia" (kursivointi tässä). Oikeusasiamiehen päättely vaikutti perustuvan virheelliseen oletukseen siitä, että kursivoidut sanat ovat tarpeettomia.



Sopimuksen 1 artiklan toinen kohta ei ole sellaisenaan sovellettava. Vielä tärkeämpää on, että tämä määräys on sanamuotonsa perusteella luonteeltaan ohjelmallinen. Sanamuoto ei itsessään oikeuta neuvoston toiminnan oikeudellisen kehityksen arvioimista 1 artiklan toista kohtaa vasten; siinä korkeintaan todetaan, että tulevan unionin pitäisi olla mahdollisimman avoin, mutta se ei ollut mahdollista vielä silloin, kun tämä sopimus Euroopan unionista laadittiin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa todellakin määrätään, että "unionilla on yhteinen toimielinjärjestelmä, joka turvaa unionin tavoitteiden saavuttamiseksi suoritettavien toimien johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden *yhteisön säännöstöä* noudattaen ja kehittäen".

EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohtaa kuuluu seuraavasti:

"Neuvosto vahvistaa työjärjestyksensä.

Neuvosto täsmentää 255 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi työjärjestyksessään ne edellytykset, joilla yleisö voi tutustua neuvoston asiakirjoihin. Tämän kohdan soveltamiseksi neuvosto määrittelee, missä tilanteissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjänä, jotta näissä tapauksissa voitaisiin laajemmin sallia yleisön tutustua asiakirjoihin, säilyttäen samalla päätöksenteon tehokkuus. Neuvoston toimiessa lainsäätäjänä äänestystulos ja äänestysesitykset sekä pöytäkirjaan merkityt lausumat julkistetaan aina."

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toinen kohta ei ole säädöshierarkiassa ylemmällä tasolla kuin EY:n perustamissopimuksen 207 artikla. Ne ovat molemmat yhteisön primaarilainsäädännön määräyksiä. Kun otetaan huomioon, ettei 1 artiklan toisessa kohdassa vahvisteta edes *voimassa olevaa* lainsäädäntöä ohjaavaa periaatetta, vaan siinä esitetään yleisluonteinen pitkän aikavälin tavoite, se ei mitenkään voi ohittaa 207 artiklan yksiselitteistä ja selkeää sanamuotoa.

Lisäksi sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan että EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan nykyinen sanamuoto juontaa juurensa Amsterdamin sopimuksesta, mikä osoittaa, ettei ensin mainittu määräys heijasta yhtään uudempaa ajattelutapaa kuin jälkimmäinen. Perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohta oli pikemminkin - ainakin neuvoston toiminnan osalta - käytännön ilmentymä siitä, kuinka pitkälle perussopimusten laatijat uskoivat, että 1 artiklan toisessa kohdassa esitetty tavoite voitaisiin ulottaa.

Neuvosto totesi lopuksi olevansa näin ollen vakuuttunut siitä, ettei sen työjärjestys ole hallinnollinen epäkohta.

Kantelijoiden huomautukset

Huomautuksissaan kantelijat pitäytyivät kantelussaan ja esittivät seuraavat lisähuomautukset:



Sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toinen kohta että EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohta ovat todellakin yhteisön primaarilainsäädännön määräyksiä ja siten samalla tasolla säädöshierarkiassa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toinen kohta ei näin ollen ohita EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohtaa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisella kohdalla on kuitenkin oikeusvaikutuksia unionin kannalta, koska se on EU:n oikeudellisesti sitova "periaate". Tarve tehdä päätökset "mahdollisimman avoimesti" on näin ollen otettava huomioon jokaisen EU:ssa tehtävän päätöksen yhteydessä. Toimielinten velvollisuutta ottaa avoimuusperiaate huomioon päätöksenteossaan vastaa niiden velvollisuus tarkistaa menettelysääntöjään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan valossa.

Se, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa todetaan sopimuksen merkitsevän "uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia", ei ole ristiriidassa tämän näkemyksen kanssa, kun otetaan huomioon, että kyseisen sopimuksen täytäntöönpano on prosessi, joka alkoi jo Amsterdamin sopimuksen myötä.

Oikeusasiamiehen arvio neuvoston yksityiskohtaisesta lausunnosta

Oikeusasiamies panee merkille, että neuvosto vastustaa hänen kantaansa pääasiallisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin neuvosto katsoo, ettei käsiteltävänä oleva kantelu kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Toiseksi neuvosto on sitä mieltä, että mitään hallinnollista epäkohtaa ei joka tapauksessa ole olemassa.

Ensimmäisen vastaväitteen osalta on syytä muistuttaa, että EY:n perustamissopimuksen 195 artiklassa annetaan oikeusasiamiehen tehtäväksi tutkia yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia, lukuun ottamatta yhteisön tuomioistuimen ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä. Käsiteltävänä oleva kantelu koskee kysymystä siitä, pitäisikö neuvoston istuntojen olla julkisia silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Oikeusasiamiehen mielestä neuvoston istunnot ovat EY:n perustamissopimuksen 195 artiklassa tarkoitettua neuvoston "toimintaa". Lisäksi oikeusasiamiehen on vaikea nähdä, miksei myös työjärjestyksen vahvistamista neuvostossa voitaisi pitää yhteisön toimielimen "toimintana".

Neuvoston väitteestä, jonka mukaan käsiteltävänä oleva kantelu koskee poliittista valintaa, joka ei kuulu oikeusasiamiehen toimialaan, on syytä muistuttaa, ettei tämä kantelu koske tapaa, jolla neuvosto järjestää sisäiset menettelynsä, vaan sitä, voidaanko yleisö sulkea pois lainsäätäjänä toimivan neuvoston istunnoista. Oikeusasiamies tuo esiin, että neuvosto vaikuttaa väittävän, että sen istuntojen julkisuusaste on neuvoston poliittinen valinta. Oikeusasiamiehen mielestä - ja kuten jäljempänä selitetään - tätä kantaa on vaikea sovittaa yhteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan kanssa. Vaikka EY:n



perustamissopimuksen 207 artiklassa määrätäänkin, että neuvosto vahvistaa työjärjestyksensä, siinä ei määrätä, että lainsäätäjänä toimivan neuvoston istuntojen julkisuusaste olisi poliittinen valinta ja neuvoston harkintavallassa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan mahdollisista vaikutuksista riippumatta on syytä tuoda esiin, että tämän määräyksen mukaan päätökset pitäisi tehdä EU:ssa "mahdollisimman" avoimesti. Siinä ei anneta mitenkään ymmärtää, että avoimuusasteen tulisi riippua asianomaisten EU:n toimielinten tai laitosten poliittisesta tahdosta. Oikeusasiamies on näin ollen edelleen sitä mieltä, että käsiteltävänä oleva kantelu kuuluu hänen toimialaansa.

Aineellisen kysymyksen osalta neuvosto kiinnittää oikeutetusti huomion Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan sanamuotoon, jonka mukaan "tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia". Oikeusasiamies myöntää, että tässä määräyksessä kuvataan prosessia kohti tilannetta, jossa "pätökset tehdään mahdollisimman avoimesti". Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi olla neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toista kohtaa tulisi pitää ohjelmallisena määräyksenä, jolla ei ole oikeusvaikutusta.

Kyseinen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisen kohdan lauseke sisällytettiin Amsterdamin sopimukseen, joka allekirjoitettiin 2. lokakuuta 1997 ja joka tuli voimaan vuonna 1999. Kuten neuvosto on oikeutetusti tuonut esiin, EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan nykyinen sanamuoto vahvistettiin niin ikään kyseisessä sopimuksessa. EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdassa ei ole kuitenkaan mitään sellaista, mikä estäisi neuvostoa avaamasta yleisölle istuntoja, joissa se toimii lainsäätäjänä. Oikeusasiamiehen mielestä neuvoston viittaus tähän määräykseen ei näin ollen ole vakuuttava.

Oikeusasiamies panee merkille neuvoston näkemyksen siitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vain todetaan, että *tulevan* unionin pitäisi olla mahdollisimman avoin, mutta tämä oli vielä mahdotonta silloin, kun sopimus Euroopan unionista laadittiin. Mutta vaikka tämä näkemys olisi oikea, ei neuvosto ole oikeusasiamiehen mukaan ottanut asianmukaisesti huomioon kahta tärkeää näkökohtaa: ensinnäkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa esitetään selkeästi, että päätökset pitäisi tehdä Euroopan unionissa "mahdollisimman avoimesti". Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa osoitetaan siis yksiselitteisesti suunta, johon unionia ja sen toimielimiä on kehitettävä. Neuvostolla ei siis ole tässä asiassa mitään harkintavaltaa tai poliittista valintaa tehtävänä. Neuvosto ei kuitenkaan ole selittänyt millään objektiivisella syyllä, miksi se ei voisi edetä tähän suuntaan ja avata istuntojaan yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Toiseksi aika on tärkeä tekijä tämän tavoitteen toteuttamisprosessissa. Oikeusasiamies katsookin, ettei arviointia voida rajoittaa Amsterdamin sopimuksen määräyksiin, vaan siinä on otettava huomioon myöhemmin tapahtunut kehitys. Tässä yhteydessä on tärkeää tuoda esiin, että neuvosto itse sisällytti vuonna 2000 vahvistettuun uuteen työjärjestykseensä sääntöjä, joilla lisättiin sen lainsäätäjänä pitämien istuntojen avoimuutta. Oikeusasiamiehen mielestä neuvosto teki näin



selväksi, että sen lainsäädäntötoiminnan avoimuutta piti ja voitiin lisätä. Myös uuden työjärjestyksen vahvistaminen vuonna 2000 osoittaa, että tällainen oli ja on edelleenkin mahdollista yhteisön nykyisen lainsäädännön nojalla.

Kantelijat väittivät kantelussaan, että Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen hyväksyminen vuonna 2003 ja se, että kaikki EU:n jäsenvaltiot allekirjoittivat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen vuonna 2004, ovat tärkeitä tapahtumia, jotka ovat merkityksellisiä tässä tapauksessa. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet tätä sopimusta, eikä se siis ole vielä tullut voimaan. Epäselvyyksien välttämiseksi on syytä mainita, että oikeusasiamiehen arviointi käsiteltävänä olevassa tapauksessa perustuu voimassa oleviin perussopimuksiin ja voimassa olevaan yhteisön lainsäädäntöön, eikä Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen.

Oikeusasiamies pitäytyy näin ollen näkemyksessään, jonka mukaan neuvoston kieltäytyminen tekemästä päätöstä avata istuntonsa yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä, perustelematta pätevästi tätä kieltäytymistä, on hallinnollinen epäkohta.

Oikeusasiamiehen suositus

Edellä esitetyn johdosta oikeusasiamies esittää suositusluonnoksensa uudelleen neuvostolle suosituksena:

Euroopan unionin neuvoston olisi käsiteltävä uudelleen kieltäytymistään tekemästä päätöstä avata istuntonsa yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä.

Euroopan parlamentti voisi harkita suosituksen hyväksymistä päätöslauselmaksi.

Strasbourg, 4. lokakuuta 2005

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Euroopan parlamentin päätös 94/262, tehty 9 päivänä maaliskuuta 1994, oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista, EYVL 1994 L 113, s. 15.

[2] EYVL 2002 L 230, s. 7. Näiden määräysten teksti esitetään oikeusasiamiehen käsiteltävänä olevassa asiassa antamassa suositusluonnoksessa, joka on saatavilla (englanniksi ja saksaksi) oikeusasiamiehen verkkosivustolla (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>).



[3] Ks. s. 22 ja 23.

[4] Ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002, s. 18.

[5] On kenties hyvä mainita, että perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen 49 artiklan 2 kohdasta tuli Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohta ja että sen sanamuotoa muutettiin hieman. Määräys on nyt muotoiltu seuraavasti: "Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun se käsittelee esityksiä lainsäätämisyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä."