

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 1011/2015/TN - Päätös asiassa 1011/2015/TN, jossa Euroopan unionin neuvosto oli kieltäytynyt antamasta tutustuttavaksi lausuntoja ehdokkaiden soveltuvuudesta unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomarin ja julkisasiamiehen tehtäviin

Päätös

Kanteluasia 1011/2015/TN - **Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 13/07/2015 - Päätökset, pvm 04/05/2016 - Toimielin, jota kantelu koskee** Euroopan unionin neuvosto (Toimielin sopi asian) |

Access Info Europe ja EU Public Interest Clinic olivat pyytäneet Euroopan unionin neuvostoa antamaan tutustuttavakseen lausuntoja jäsenvaltioiden nimeämien ehdokkaiden soveltuvuudesta unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomarin ja julkisasiamiehen tehtäviin Tällaisia lausuntoja laatii asiantuntijatyöryhmä, ja jäsenvaltiot käyttävät niitä päättäessään ehdokkaan nimeämisestä. Neuvosto oli kieltäytynyt antamasta lausuntoja tutustuttavaksi, koska sen mukaan pyydettyihin asiakirjoihin ei sovelleta asetusta (EY) N:o 1049/2001 yleisön oikeudesta tutustua neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin. Neuvosto oli pyrkinyt perustelemaan ratkaisuaan väittämällä, ettei tuomarien ja julkisasiamiesten nimeämisessä sovellettava menettely kuulunut neuvoston "vastuualaan".

Oikeusasiamies aloitti asiasta tutkimuksen ja esitti alustavana näkemyksensä, että asetusta (EY) N:o 1049/2001 sovelletaan kyseiseen asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevaan pyyntöön.

Neuvosto ilmoitti vastauksessaan arvioineensa käytäntöään uudelleen ja päättäneensä soveltaa asetusta (EY) N:o 1049/2001 pääsihteeristön hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka liittyivät erilaisten toimielinten välisten elinten, kuten tässä kyseessä olevan työryhmän, tehtäviin. Oikeusasiamies oli tyytyväinen muutokseen neuvoston käytännöissä. Hän huomautti, että nyt kantelijat ovat esittäneet neuvostolle uuden tutustuttavaksi saamista koskevan pyynnön, joka käsitellään asetusta (EY) N:o 1049/2001 soveltaen. Näin ollen hän katsoi neuvoston



toteuttaneen toimenpiteitä asian ratkaisemiseksi. Lopuksi oikeusasiamies huomautti yhdestä tärkeästä asiassa esiin nousseesta seikasta: ongelmana on, miten korkeaa julkista virkaa varten arvioitujen henkilöiden henkilötietojen suojaamisen tarve saadaan sovitettua yhteen korkeaan julkiseen virkaan nimittämisessä sovelletun prosessin mahdollisimman kattavan avoimuuden kanssa. Oikeusasiamies huomautti, että tällaisissa tapauksissa tasapainoinen ratkaisu työkokemukseen liittyvien henkilötietojen suojaamisen tarpeen ja avoimuuden vaatimusten välillä kallistuu usein avoimuuden lisäämisen puolelle. Oikeusasiamies kannustaa neuvostoa pitämään tämän mielessä käsitellessään jatkossa tällaisia asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevia pyyntöjä. Oikeusasiamies pyysi vielä lopuksi, että neuvosto ilmoittaisi hänelle ratkaisustaan, joka koskee kantelijoiden esittämää uutta tutustuttavaksi saamisen pyyntöä. Hän huomautti arvioivansa vielä tuossa vaiheessa, tulisiko neuvoston julkaista työryhmän lausunnot ennakoivasti eikä odottaa yksittäisiä tutustuttavaksi saamista koskevia pyyntöjä.

Kantelun tausta

1. Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat esittää EU:n tuomioistuimelle ja unionin yleiselle tuomioistuimelle ehdokkaita tuomareiksi ja julkisasiamiehiksi. Ennen kuin ehdokas nimitetään EU:n tuomioistuimeen tai unionin yleiseen tuomioistuimeen ”jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella” [1], asiantuntijalautakunta antaa lausunnon ehdokkaan ammatillisesta pätevyydestä viran täyttämiseksi [2]. Komitea koostuu seitsemästä henkilöstä, jotka valitaan unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen entisistä jäsenistä, kansallisten korkeimpien tuomioistuinten jäsenistä ja tunnustetusti pätevistä asianajajista, joista yhtä ehdottaa Euroopan parlamentti. Paneeli perustettiin Lissabonin sopimuksella, ja se aloitti työnsä 1 päivänä maaliskuuta 2010. [3]

2. Paneelin toimintasääntöjen 8 kohdassa määrätään, että ”*raadın lausunnon antaminen on mainittava. Perusteluissa on esitettävä pääasialliset syyt, joihin paneelin lausunto perustuu.*”. Raportti kuvaa lausunnoissaan siten ehdokkaan oikeudellista pätevyyttä, työkokemusta, kykyä hoitaa tuomarin (tai julkisasiamiehen) tehtäviä riippumattomasti ja puolueettomasti, kielitaitoa ja kykyä työskennellä kansainvälisessä ympäristössä. [4] Toimintasääntöjen 8 kohdan toisen alakohdan mukaisesti paneelin lausunnot *toimitetaan ”jäsenvaltioiden hallitusten edustajille*”. Jäsenvaltiot ovat tähän mennessä aina noudattaneet paneelin lausuntoja [5].

3. Lautakunta katsoo, että sen lausunnot on tarkoitettu yksinomaan jäsenvaltioiden hallituksille ja että ehdokkaiden soveltuvuutta koskevia kantoja ei saa julkistaa. [6]

4. Tammikuussa 2014 Access Info Europe ja EU:n yleisen edun mukainen klinikka (tämän asian kaksi kantelijaa) pyysivät neuvostoa antamaan yleisön tutustuttavaksi kaikki paneelin lausunnot kaikista ehdokkaista (myös niiden ehdokkaiden osalta, joita ei lopulta nimitetty) tai vaihtoehtoisesti kaikkien unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen nykyisten jäsenten paneelin lausuntoihin.



5. Neuvosto kieltäytyi antamasta yleisölle oikeutta tutustua asiakirjoihin. Neuvosto väitti, että **Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta 1049/2001 ei sovelleta** paneelin lausuntoihin. Neuvosto totesi, että vaikka sen pääsihteeristöllä on hallussaan lausunnot, tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittämismenettely, mukaan lukien paneelin lausunnot, ei ole asetuksen 1049/2001 3 artiklan *a alakohdassa tarkoitettu "toimielimen vastuualueeseen kuuluvaan politiikkaan, toimintaan ja päätöksiin liittyvä asia"*.

6. Neuvosto katsoi, että lausunnot on laadittu hallitustenvälistä konferenssia varten, ei neuvostoa varten. Neuvosto ei sen mukaan ollut lausunnon vastaanottaja. Ainoastaan jäsenvaltioiden hallitukset kuulevat paneelia. Neuvoston mukaan tätä päätelmää ei muuta se, että sen pääsihteeristö vastaa paneelin sihteeristöstä ja toimittaa lausunnot jäsenvaltioiden hallitusten edustajille. Pääsihteeristön tehtävä rajoittuu yksinomaan toimisto- ja hallinnollisen tuen antamiseen paneelille. Ehdokkaiden soveltuvuuden arviointi ja lausuntojen laatiminen kuuluvat täysin radin vastuualueeseen, joten se on tehtävä, joka ei kuulu neuvoston toimivaltaan. Lausunnot ovat siten luonteeltaan hallitustenvälisiä, eivätkä ne kuulu asetuksen 1049/2001 soveltamisalaan. Neuvoston mukaan jäsenvaltiot katsovat myös, että lausuntoja ei voida julkistaa.

7. Kesäkuussa 2015 kantelijat kääntyivät oikeusasiamiehen puoleen neuvoston kieltäytymisestä tutustua paneelin lausuntoihin. Kantelijat väittivät, että paneelin lausuntoihin sovelletaan asetusta 1049/2001, jossa esitetään hyvin yksityiskohtaiset perustelut niiden kannalle.

Tutkimus

8. Oikeusasiamies aloitti tutkimuksen seuraavista väitteistä ja väitteistä [7] :

1) Neuvosto on virheellisesti kieltäytynyt antamasta yleisön tutustuttavaksi paneelin lausuntoja, jotka koskevat kaikkia unionin tuomioistuimeen ja unionin yleiseen tuomioistuimeen nimitettyjä tuomariehdokkaita sen perustamisen jälkeen, tai ainakin paneelin lausuntoja kaikkien unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen nykyisten jäsenten osalta.

2) Neuvoston olisi

(I) Vahvistamaan, että asetusta (EY) N:o 1049/2001 sovelletaan pyyntöihin saada tutustua paneelin lausuntoihin;

(II) Harkittava uudelleen tutustumispyyntöä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella ja tutustumista koskevien poikkeusten asianmukaista soveltamista;

III) Annetaan paneelin lausuntoihin ainakin osittainen oikeus tutustua (vähimmäispoikkeuksin)



tarvittaessa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen asiakirjoihin tutustumista koskevien poikkeusten kattamien etujen suojaamiseksi.

9. Tutkimuksen aikana oikeusasiamies sai neuvoston lausunnon kantelusta ja sen jälkeen kantelijoiden huomautukset vastauksena neuvoston lausuntoon. Oikeusasiamies tarkasti myös asiaankuuluvat paneelin lausunnot (eli ne, jotka oli laadittu ajankohtana, jona kantelijat pyysivät saada tutustua asiakirjoihin). Oikeusasiamies on tutkintaa suorittaessaan ottanut huomioon osapuolten esittämät perustelut ja lausunnot.

Väite, jonka mukaan paneelin lausuntoihin tutustuminen on eväty virheellisesti

Oikeusasiamiehen alustava arvio

10. Oikeusasiamies totesi neuvostolle lähettämässään avauskirjeessä, että vastauksena kantelijoiden pyyntöön saada tutustua asiakirjoihin neuvosto väitti, että asetusta 1049/2001 ei sovelleta paneelin lausuntoihin. Koska tämä oli ratkaisevan tärkeä asiakirjapyyntöä myöhemmin analysoitaessa, oikeusasiamies toimitti neuvostolle alustavan analyysin asiasta, kun hän aloitti tutkimuksen.

11. Oikeusasiamies totesi, että neuvosto ei näyttänyt keskittyneen asetuksen (EY) N:o 1049/2001 asianmukaiseen säännökseen analysoidessaan, sovelletaanko kyseistä asetusta paneelin lausuntoihin. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 **soveltamisala** määritellään 2 artiklassa, jonka mukaan sitä ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin eli toimielimen laatiimiin tai vastaanottamiin ja sen **hallussa oleviin** asiakirjoihin **kaikilla Euroopan unionin toiminta-aloilla**” (kursivointi tässä).

12. Oikeusasiamies totesi, että neuvosto oli myöntänyt, että paneelin lausunnot ovat todellakin sen **hallussa**.

13. Oikeusasiamies katsoi myös, että lausunto hakijan soveltuvuudesta EU:n tuomioistuinten tuomarin tehtäviin kuuluu selvästi **Euroopan unionin** toimialaan.

14. Oikeusasiamies totesi, että neuvosto oli perustanut asetuksen (EY) N:o 1049/2001 sovellettavuutta koskevan analyysinsä asetuksen artiklaan, jossa vahvistetaan **määritelmät**, erityisesti asiakirjan määritelmään (3 artiklan a alakohta): *”asiakirjalla” mitä tahansa sisältöä (paperille kirjoitettuna tai sähköisessä muodossa tallennettuna taikka ääni-, kuva- tai audiovisuaalisena tallenteena), joka liittyy toimielimen vastuualueeseen kuuluvaan politiikkaan, toimintaan ja päätöksiin;*” Neuvosto katsoi, että paneelin lausunnot eivät *liity toimielimen vastuualueeseen kuuluviin politiikkoihin, toimintoihin ja päätöksiin*. Neuvoston voitaisiin siten ymmärtää väittävän, että asiaa koskevat lausunnot eivät ole asetuksessa 1049/2001 määriteltyjä asiakirjoja.



15. Oikeusasiamies katsoi tältä osin, että paneelin lausuntojen olisi joka tapauksessa katsottava *liittyvän neuvoston toimivaltaan kuuluviin* toimiin, koska nämä lausunnot *liittyvät* selvästi neuvoston toimintaan. Se, että lausunnot lähetetään jäsenvaltioiden hallituksille (auttaakseen niitä pyrkiessään sopimukseen nimittämisestä), ei vaikuta mitenkään kysymykseen siitä, sovelletaanko tutustumispyyntöön asetusta 1049/2001.

16. Oikeusasiamies huomautti ennen kaikkea, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkoituksena on varmistaa mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin (1 artiklan a alakohhta). On asetuksen (EY) N:o 1049/2001 hengen mukaista tulkita sen määritelmiä tavalla, joka auttaa varmistamaan tämän tarkoituksen.

17. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamiehen alustava päätelmä oli, että neuvosto oli virheellisesti päättänyt, että asetusta 1049/2001 ei sovelleta paneelin lausuntoihin.

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

18. Neuvosto ilmoitti lausunnossaan oikeusasiamiehelle, että se oli arvioinut uudelleen käytäntöään, joka koskee sen pääsihteeristön hallussa olevien asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyä eri hallitustenvälisille elimille ja yksiköille annettavien tukitehtävien osalta. Lautakunta, joka antaa neuvoja ehdokkaiden soveltuvuudesta unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomarin ja julkisasiamiehen tehtävien hoitamiseen, on esimerkki tällaisesta elimestä. Neuvosto katsoo nyt, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 3 artiklan *a alakohdassa olevaa viittausta "asiaan, joka liittyy toimielimen vastuualueeseen kuuluviin politiikkoihin, toimintoihin ja päätöksiin"*, olisi tulkittava sen tarkoituksen ja asiayhteyden perusteella tarkasteltuna aineelliseksi toiminnaksi oikeudellisen toimivallan sijasta. Näin ollen siihen sisältyy sellaisten hallinnollisten tehtävien hoitaminen, jotka on virallisesti annettu neuvoston pääsihteeristölle tukeakseen sellaisten elinten tai yksiköiden työtä, jotka käsittelevät asioita, jotka eivät kuulu suoraan neuvoston toimivaltaan, sellaisena kuin se on määritelty perussopimuksissa.

19. Neuvoston pääsihteeristö käsittelee tämänkaltaisten asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevat pyynnot asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetyn menettelyllisen ja aineellisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Tältä osin pääsihteeristön on arvioitava, voiko pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaikuttaa johonkin asetuksen 1049/2001 4 artiklassa suojattuun etuun, ja tarvittaessa arvioitava, onko ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää tietojen ilmaisemista, kuitenkin olemassa. Tätä arviointia tehdessään pääsihteeristön on kuultava muuta elintä tai elintä kuin neuvostoa, joka on asiakirjan laatija, paitsi jos on selvää, että asiakirja luovutetaan tai sitä ei luovuteta (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 5 kohta).

20. Neuvosto väitti, että koska se ei ollut toimittanut vastaustaan kantelijoiden pyyntöön saada tutustua paneelin lausuntoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella eikä sen asiasisältöä ja menettelyä koskevia erityisiä vaiheita, sen ei olisi asianmukaista käsitellä tämän vastauksen asiasisältöä tämän tutkimuksen yhteydessä. Neuvosto pyysi kuitenkin kantelijoita esittämään



uuden tutustumispyynnön, jota käsiteltäisiin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti.

21. Neuvoston lausuntoa koskevissa huomautuksissaan kantelijat kiittivät ja suhtautuivat myönteisesti neuvoston politiikan muutokseen, joka koskee asetuksen 1049/2001 soveltamista muun muassa paneelin lausuntoihin. Kantelijat totesivat kuitenkin, että neuvoston politiikan muutos ei ole muuta kuin se, mitä sen on tehtävä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla, ja että näin ollen se, miten neuvosto käsitteli heidän pyyntönsä saada tutustua asiakirjoihin, oli hallinnollinen epäkohta. Kantelijoiden mielestä se, että neuvosto kieltäytyi käsittelemästä tutustumispyynnön asiasisältöä tämän tutkimuksen yhteydessä, on myös hallinnollinen epäkohta, koska se johtaa perusteettomiin viivästyksiin kantelijoiden perustellussa vaatimuksessa saada tutustua asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö sovellettavan oikeudellisen kehyksen, kuten asetuksen 1049/2001, perusteella. Lisäviivästysten välttämiseksi kantelijat kuitenkin jättivät uuden tutustumishakemuksen 19. helmikuuta 2016.

Oikeusasiamiehen arviointi

22. Oikeusasiamies toteaa, että tässä tapauksessa esiin tuli monimutkaisia oikeus- ja periaatekysymyksiä alalla, jolla on suuri merkitys. Kuten hänen alustavassa arvioinnissaan todetaan, oikeusasiamies katsoo, että neuvoston olisi pitänyt käsitellä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaista tutustumispyyntöä. Oikeusasiamies on näin ollen erittäin tyytyväinen neuvoston päätökseen soveltaa asetusta (EY) N:o 1049/2001 pyyntöihin saada tutustua sen pääsihteeristön hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka liittyvät eri hallitustenvälisille elimille ja yksiköille annettaviin tukitehtäviin, kuten paneeliin, joka antaa lausuntoja ehdokkaiden soveltuvuudesta unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomarin ja julkisasiamiehen tehtäviin.

23. Kantelijat ovat neuvoston ehdotuksen mukaisesti jättäneet uuden tutustumishakemuksen neuvoston poliittisen muutoksen seurauksena.

24. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies katsoo, että neuvosto on ryhtynyt toimiin välittömän valituksen kohteena olevan asian ratkaisemiseksi. Hän kannustaa neuvostoa käsittelemään kaikki uudet pyynnot saada tutustua paneelin lausuntoihin ottaen huomioon asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkoitus, joka on varmistaa mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin. Keskeinen kysymys tällaisten pyyntöjen käsittelyssä on tarve löytää asianmukainen tasapaino hakijoiden henkilötietojen suojan ja avoimuuden ja läpinäkyvyyden tarpeiden välillä. Oikeusasiamies toteaa tältä osin, että julkisuuden henkilön ammatilliseen pätevyyyteen ja toimintaan liittyvät henkilötiedot, erityisesti henkilö, **joka on tosiasiallisesti nimitetty korkean tason virkaan**, eivät välttämättä edellytä samantasoista suojaa kuin muissa olosuhteissa. Oikeusasiamies korostaa, että tällaisten henkilötietojen avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät luottamusta nimitysprosessiin ja **korkean tason virkoihin tosiasiallisesti nimitettyjen** henkilöiden valmiuksiin, samalla kun **saavutetaan oikea tasapaino** henkilötietojen suojaamisen tarpeen kanssa. [8]

25. Koska oikeusasiamies pitää tätä kysymystä tärkeänä, oikeusasiamies pyytää neuvostoa



ilmoittamaan hänelle kantelijan nyt esittämän tutustumispyynnön tuloksesta. Tämän jälkeen oikeusasiamies arvioi myös, olisiko harkittava tiettyjen paneelin lausuntojen ennakoivaa julkaisemista.

Johtopäätös

Kantelua koskevan tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

Neuvosto on ryhtynyt toimiin valituksen kohteena olevan asian ratkaisemiseksi.

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijoille ja neuvostolle.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 4.5.2016

[1] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 253 artikla.

[2] SEUT-sopimuksen 255 artikla.

[3] Välittömästi sen jälkeen, kun 1. maaliskuuta 2010 on tullut voimaan kaksi päätöstä, joilla neuvosto vahvisti paneelin toimintasäännöt ja nimitti sen jäsenet: Päätökset 2010/124/EU ja 2010/125/EU.

[4] Kolmas toimintakertomus, s. 16.

[5] Kolmas toimintakertomus, s. 10.

[6] Kolmas toimintakertomus, s. 16.

[7] Kantelijat olivat myös pyytäneet saada tutustua ”kaikkiin *neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin, kuten muistioon, valmistelumuistioon tai sähköpostiviesteihin, jotka koskevat tällaisten asiakirjojen luottamuksellisuutta*”. Vastauksena neuvosto totesi, että sen pääsihteeristö oli ilmoittanut henkilötietojen käsittelystä neuvoston tietosuojavastaavalle yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä annetun asetuksen 45/2001 mukaisesti. Neuvosto väitti kuitenkin, että nämä asiakirjat eivät koske lausuntojen luottamuksellisuutta sinänsä. Oikeusasiamies piti neuvoston lausuntoa oikeana, joten hän ei löytänyt perusteita sisällyttää tätä yleisön tutustumispyyntöön liittyvää näkökohtaa tutkimukseensa.

[8] Ks. myös Euroopan tietosuojavaltuutetun unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämä kirjelmä asiassa T-115/13, *Dennekamp v. Euroopan parlamentti*, s. 3: ” *se, että tiedot liittyvät*



julkisuuden henkilön ammatilliseen toimintaan, on tärkeä tekijä, jonka pitäisi kallistaa tasapainoa kohti suurempaa avoimuutta ”

(<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Court/2014/14-11-1>)