

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

Päätös Euroopan komission kieltäytymisestä antamasta yleisön tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät sen tutkimuksiin, jotka koskevat elävien tonnikalojen kuljetusta Välimerellä (803/2012/TN ja 369/2013/TN)

Päätös

Kanteluasia 803/2012/TN - **Tutkittavaksi otetut kantelut**, pvm 23/05/2012 - **Suositus** 29/06/2015 - **Päätökset**, pvm 28/07/2016 - **Asiaan liittyvät toimet** Euroopan komissio (Toimielin hyväksyi suositusluonnoksen osittain) | Euroopan komissio (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Kanteluasia 369/2013/TN - **Tutkittavaksi otetut kantelut**, pvm 26/04/2013 - **Suositus** 29/06/2015 - **Päätökset**, pvm 28/07/2016 - **Asiaan liittyvät toimet** Euroopan komissio (Toimielin hyväksyi suositusluonnoksen osittain) | Euroopan komissio (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Tonnikala on uhanalainen laji. Tämä asia koskee pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät Euroopan komission tutkimuksiin, jotka koskevat elävän tonnikalan väitetysti sääntöjenvastaista siirtoa Maltalle. Komissio väitti, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin heikentäisi sen kyseisten lähetysten tutkintaa ja kieltäytyi näin ollen antamasta tutustuttavaksi asiakirjoja. Greenpeace pyysi asiakirjoja ensimmäisen kerran vuonna 2010, ja toinen pyyntö esitettiin vuonna 2012.

Analysoituaan asiaa huolellisesti oikeusasiamies suositteli, että komissio antaa oikeuden tutustua asiakirjoihin. Komissio korosti, että se oli perustellusti evännyt oikeuden tutustua asiakirjoihin tutustumispyyntöjen esittämisen yhteydessä. Koska Malta oli tällä välin pannut vaaditun toimintasuunnitelman tyydyttävästi täytäntöön, komissio hyväksyi marraskuussa 2015 oikeusasiamiehen suosituksen myöntää oikeus tutustua sen laatimiin asiakirjoihin. Komissio kieltäytyi kuitenkin luovuttamasta niitä asiakirjoja, jotka Malta oli toimittanut komissiolle. Se perusteli tätä sillä, että Malta oli pyytänyt komissiota olemaan luovuttamatta näitä asiakirjoja.



Komission laatimaa kysymystä oikeudesta tutustua näihin asiakirjoihin on nyt käsitelty. Oikeusasiamies katsoo kuitenkin, että komissio ei ole perustellut syitä olla antamatta oikeutta tutustua näihin asiakirjoihin pyynnön esittämisajankohtana. Oikeusasiamies suhtautui kriittisesti myös siihen, että komissio ei ollut luovuttanut välittömästi asiakirjoja, joihin se oli tukeutunut, lakannut olemasta sovellettavissa. Tämä tarkoitti sitä, että joidenkin asiakirjojen julkaiseminen viivästyi viidellä vuodella.

Oikeusasiamies katsoi, että komissio ei voinut perustellusti evätä oikeutta tutustua näihin Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin ja että ei riitä, että hyväksytään Maltan perustelut sille, että se ei halua antaa oikeutta tutustua sen asiakirjoihin. Oikeusasiamies katsoi, että komission epäkriittinen hyväksyntä Maltan viranomaisten kannalle oli hallinnollinen epäkohta.

Kysymys oikeudesta tutustua Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin on valituksen tekijän esittämä uusi pyyntö saada tutustua asiakirjoihin. Näissä olosuhteissa ja edellä mainituista puutteista huolimatta oikeusasiamiehen ei ole asianmukaista käsitellä asiaa tässä vaiheessa tarkemmin.

Tausta

1. Tonnikala on uhanalainen laji. Kantelija Greenpeace toimitti vuonna 2010 Euroopan komissiolle tietoja väitetystä sääntöjenvastaisesta elävien tonnikalojen siirrosta Tunisiasta Maltan tonnikalan viljelylaitokseen [1] , minkä vuoksi komissio tutki asiaa. Kuukautta myöhemmin kantelija pyysi saada tutustua komission tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin [2] . Komissio kieltäytyi antamasta tällaista oikeutta tutustua asiakirjoihin [3] väittäen, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin vaarantaisi tutkintatoimien tarkoitusten suojan. Kantelija toi tämän kieltäytymisen ensin oikeusasiamiehen tietoon kantelussa 803/2012/TN.

2. Vuonna 2012 kantelija esitti uudelleen komissiolle pyynnön saada tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin, tällä kertaa ensimmäisen pyynnön jälkeen laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin. Komissio hylkäsi myös tämän pyynnön [4] . Tämän vuoksi kantelija toimitti oikeusasiamiehelle toisen kantelun (369/2013/TN).

3. Kun kantelija esitti ensimmäisen tutustumispyynnön, komissio oli pyytänyt Maltaa aloittamaan kalastuksenvalvonta-asetuksen 102 artiklan 2 kohtaan perustuvan hallinnollisen tutkimuksen [5] . Komissio voi tehdä niin, jos se katsoo, että yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen täytäntöönpanossa on tapahtunut sääntöjenvastaisuuksia tai että voimassa olevat valvontasäännökset ja -menetelmät eivät ole tehokkaita erityisesti jäsenvaltioissa. Toisen tutustumispyynnön esittämisajankohtana Malta oli panemassa täytäntöön komission kalastuksenvalvonta-asetuksen 102 artiklan 4 kohdan mukaisesti laatimaa toimintasuunnitelmaa. Komissio laatii tällaisen toimintasuunnitelman, jos jäsenvaltion suorittama hallinnollinen tutkimus ei johda sääntöjenvastaisuuksien poistamiseen tai jos komissio havaitsee puutteita kyseisen jäsenvaltion valvontajärjestelmässä.

4. Oikeusasiamies aloitti tutkimukset molemmista kanteluista, joissa kantelija väitti, että



komissio oli soveltanut virheellisesti asetusta (EY) N:o 1049/2001, Århusin asetusta [6] ja Århusin yleissopimusta [7] käsitellessään ja evätessään ympäristötietoa sisältäviin asiakirjoihin tutustumista koskevia pyyntöjä.

Väitetty luvaton kieltäytyminen antamasta yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin

Oikeusasiamiehen suositus

[8]

5. Näitä kahta kantelua koskevien tutkimustensa perusteella oikeusasiamies antoi kesäkuussa 2015 komissiolle seuraavan suosituksen:

Komission olisi annettava oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, erityisesti toimintasuunnitelmaan, tai esitettävä perustellut syyt siihen.

Tätä suositusta tehdessään oikeusasiamies otti huomioon osapuolten esittämät perustelut ja lausunnot. Oikeusasiamies käsitteli esitettyjä perusteluja analysoidessaan erityisesti kysymystä yleisön tutustumista koskevien EU:n sääntöjen ja Århusin yleissopimuksen välisestä suhteesta.

6. Oikeusasiamies katsoi, että kalastuksenvälvonta-asetuksen 102 artiklan mukainen menettely, jäljempänä 'kalastuksen valvontamenettely', kun sitä tarkastellaan Århusin yleissopimuksen [9] 4 artiklan 4 kohdan c alakohdan valossa, ei kuulu sen poikkeuksen soveltamisalaan, johon komissio vetoaa yleisön tutustuttavaksi, eli asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan, jolla pyritään suojaamaan tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustarkoituksia. Oikeusasiamies katsoi, että ei ollut pätevää syytä evätä oikeutta tutustua asiaankuuluviin asiakirjoihin.

7. Oikeusasiamies päätyi samaan päätelmään eli siihen, että tietoihin pääsyä koskevaan poikkeukseen, jonka tarkoituksena on turvata tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitus, ei voida vedota pääsyn epäämiseksi, vaikka kalastuksenvälvontamenettelyn katsottaisiin muodostavan asiaa koskevan artiklan [10] soveltamisalaan kuuluvan "tutkimuksen". Oikeusasiamies katsoi, että komissio ei ollut antanut vakuuttavaa selitystä siitä, miten asianomaisten asiakirjojen ilmaiseminen olisi vaarantanut kalastuksenvälvontamenettelyn loppuun saattamisen silloin, kun kantelija pyysi saada tutustua tietoihin. Oikeusasiamiehen päätelmä tältä osin perustui muun muassa siihen, että kalastuksenvälvonta-asetuksen 102 artiklan mukaan asianomaisen jäsenvaltion on tehtävä hallinnollinen tutkimus, ilmoitettava tuloksista komissiolle ja tarvittaessa pantava täytäntöön toimintasuunnitelma. Jäsenvaltion yhteistyö tässä suhteessa *ei siis riipu sen halukkuudesta tehdä yhteistyötä*. [11]
Oikeusasiamiehen näkemys oli itse asiassa, että voidaan kohtuudella olettaa, että menettelyyn liittyvien asiakirjojen julkistaminen voisi tosiasiallisesti edistää *tai* helpottaa EU:n lainsäädännön ja kalastuspolitiikan noudattamista yleisen mielipiteen ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen kautta.



8. Komissio vastasi oikeusasiamiehen suositukseen 19. marraskuuta 2015. Se oli aivan äskettäin päättänyt luovuttaa osan asiakirjoista kantelijalle, mutta se kieltäytyi edelleen antamasta tutustua muihin asiakirjoihin. Komissio piti kiinni alkuperäisen päätöksensä oikeellisuudesta, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskeva poikkeus koski tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaamista koskevaa poikkeusta [12]. Komissio totesi myös, että yhteisöjen tuomioistuin oli äskettäin todennut, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, jotta niillä olisi välitön oikeusvaikutus [13].

9. Vaikka komissio katsoi edelleen, että kalastuksenvilvontamenettely on luonteeltaan hyvin samankaltainen kuin jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, se totesi, ettei se perusta oikeutta tutustua jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin liittyvään oikeuskäytäntöön. Komissio vain sovelsi tutustumisoikeutta koskevaa poikkeusta, jonka tarkoituksena oli suojata tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitus [14], koska, kuten oikeusasiamies oli sopinut, kalastuksenvilvontamenettely oli käynnissä kahden asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön ajankohtana. Komissio viittasi asiassa *ClientEarth* [15] annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että on olemassa viisi tapausryhmää, joissa sovelletaan yleistä olettaa siitä, että hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen sisältämien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen loukkaa periaatteessa asiaankuuluvan tutkinnan tarkoituksen suoja. Komissio väitti, että luokkien luettelo on ”avoin luettelo”, mikä ei sulje pois sitä, että tällaista yleistä olettaa voidaan soveltaa kalastuksenvilvontamenettelyyn. Komissio totesi kuitenkin tutkineensa kyseiset asiakirjat konkreettisesti ja esitti yksityiskohtaiset perustelut siitä, miten tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kalastuksenvilvontamenettelyä.

10. Komissio väitti erityisesti, että vaikka kalastuksenvilvontamenettely ja rikkomusmenettelyt ovat oikeudellisesti erillisiä, ne ovat hyvin samankaltaisia paitsi niiden tarkoituksen myös tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta. Molemmissa tapauksissa tutkinnan tarkoituksena on varmistaa unionin oikeuden noudattaminen menettelyllä, joka koostuu selkeästi määritellyistä vaiheista. Molempiin menettelyihin kuuluu komission ja asianomaisen jäsenvaltion välinen tietojenvaihto, jonka on tapahduttava keskinäisen luottamuksen ilmapiirissä. Nämä keskustelut koskevat paitsi tosiasioita myös vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyviä näkökohtia, kuten EU:n lainsäädännön vaatimusten laajuutta, sopivimpia toimia ja rikkomisen korjaamisen aikataulua, jotka kaikki ovat usein kiistanalaisia. Näin ollen komissio ei ollut samaa mieltä oikeusasiamiehen päätelmästä, jonka mukaan kalastuksenvilvontamenettely verrattuna rikkomusmenettelyihin jättää paljon vähemmän harkintavaltaa ja poliittisia neuvotteluja, joiden aikana luottamuksen ilmapiiri voisi olla ratkaiseva ratkaisussa. Päinvastoin, koska käsitelty ”sääntöjenvastaisuudet” koskevat usein koko kalastuksenvilvontajärjestelmää ja koska korjaavia toimia on monia, liikkumavaraa on vielä enemmän. Komission mukaan on tärkeää pitää jäsenvaltiot sitoutuneina ja halukkaina yhteistyöhön koko prosessin ajan. Osa havaituista sääntöjenvastaisuuksista oli luonteeltaan systeemisiä, ja niissä vaadittiin vähemmän ohjaavia korjaavia toimia, jotta jäsenvaltio voisi joustavasti mukauttaa löytämiään ratkaisuja sisäisiin organisatorisiin rajoitteisiinsa. Tällaisissa tapauksissa paljon riippuu komission suorittamasta vaatimustenmukaisuuden arvioinnista. Näin ollen komission suorittama arviointi ei ole pelkkä tarkastus. Se sisältää pikemminkin välttämättömän harkintavaran sen arvioimiseksi, oliko Malta



todellakin toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet ja missä määrin nämä toimenpiteet toteutettiin tyydyttävästi. Senkin jälkeen, kun komissio on tehnyt päätöksen toimintasuunnitelman laatimisesta, siihen sisältyviin toimiin tai niiden toteuttamisaikatauluun olisi voinut olla tarpeen tehdä lisämuutoksia. Toimintasuunnitelman ennenaikainen julkistaminen olisi vaikuttanut kielteisesti meneillään oleviin tutkimuksiin. Tämä johtui siitä, että komission mukaan ilman aiheutonta ulkoista painostusta ei olisi ollut mahdollista arvioida asianmukaisimpia keinoja kalastuksenvaltvonta-asetuksen täytäntöönpanemiseksi.

11. Komissio väitti myös, että kalastuksenvaltvonta-asetuksen 113 artiklan nojalla jäsenvaltiolla on oikeus odottaa siirrettyjen tietojen luottamuksellisuuden korkeaa tasoa niin kauan kuin komissio pyrkii saattamaan kalastuksenvaltvontamenettelyn päätökseen. Pyydettyjen asiakirjojen ennenaikainen ilmaiseminen olisi voinut vaikuttaa kielteisesti tutkimukseen.

12. Komission mielestä se, että kalastuksenvaltvonta-asetuksen säännökset sitovat jäsenvaltioita, ei merkitse sitä, että niiden yhteistyöhalukkuutta voitaisiin pitää tietynä. Tätä silmällä pitäen kalastuksenvaltvonta-asetuksen XI osastossa säädetään yksityiskohtaisista seuraamuksista. Lisäksi kalastuksenvaltvonta-asetuksen säännösten noudattamatta jättäminen voi johtaa SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomusmenettelyyn. Se, että kalastuksenvaltvonta-asetuksen säännökset sitovat jäsenvaltiota, ei näin ollen ole merkityksellinen peruste sille, että kalastusmahdollisuuksia koskevaa poikkeusta, jolla pyritään suojelemaan tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustarkoituksia [16], ei sovelleta. Komissio väitti myös, että nyt käsiteltävä asia eroaa asiassa *Schlyter* [17] vallinneesta tilanteesta, jossa kyseinen menettely ei koskenut hallinnollista menettelyä vaan kansallista lainsäädäntötoimea ja liittyi pikemminkin aikaisempien kuin myöhempien tarkastusten suorittamiseen.

13. Edellä esitetyn perusteella komissio väitti, että sen päätökset evätä oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin olivat oikeita ajankohtana, jolloin ne tehtiin. Vuodesta 2012 lähtien on kuitenkin tapahtunut uutta kehitystä, ja komissio katsoi, että toimintasuunnitelma on pantu tehokkaasti täytäntöön. Komissio oli maaliskuussa 2013 ilmoittanut Maltalle, että toimintasuunnitelman täytäntöönpano oli yleisesti ottaen tyydyttävää tietyistä kumulatiivisista viivästyksistä huolimatta. Komissio ilmoitti Maltalle myös aikeestaan seurata määräajoin tehtävien tarkastuskäyntien yhteydessä kalastuksenvaltvontajärjestelmän tehokkuutta ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta johtuvien vaatimusten noudattamiseen liittyvien saavutusten jatkuvuutta pitkällä aikavälillä. Tähän mennessä komission tarkastuskäyntien aikana tehdyt havainnot eivät ole aiheuttaneet huolta eivätkä ne missään tapauksessa viittaa toistuviin systeemisiin sääntöjenvastaisuuksiin Maltan valvontajärjestelmässä. Tämän vuoksi komissio päätteli, että syyt, joiden vuoksi käyttöoikeutta ei myönnetty, eivät enää olleet päteviä. Näin ollen komissio myönsi oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon sisältyviin omiin asiakirjoihinsa ja ilmoitti kuulevansa Maltan viranomaisia niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamisesta.

14. Huomautuksissaan kantelija väitti, että kalastuksenvaltvontamenettely ei kuulu ”tutinnan” käsitteen alaan, kun on kyse yleisön tiedonsaantia koskevasta poikkeuksesta, jonka tarkoituksena on suojata tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustarkoituksia [18]. Kantelijan mukaan komissio yksinkertaisesti kuvastaa lähestymistapaansa, jonka mukaan silloin, kun se



katsoo, että hallinnollinen menettely olisi parempi toteuttaa salassa, sitä on perusteltua pitää tutkimuksena.

15. Vaikka kalastuksenvalvontamenettelyä pidettäisiinkin ”tutkimuksena”, joka voisi kuulua julkista saatavuutta koskevan poikkeuksen [19] soveltamisalaan, kantelija tukee oikeusasiamiehen kantaa, jonka mukaan pääsyä koskevaa poikkeusta ei kuitenkaan sovellettaisi nyt käsiteltävässä asiassa. Kantelija on huolissaan siitä, että komissio esittää rutiininomaisesti näkemyksen, jonka mukaan salassapito ja luottamuksellisuus avoimuuden ja läpinäkyvyyden sijaan voi helpottaa EU:n lainsäädännön tavoitteiden saavuttamista. Kantelijan näkemyksen mukaan komissio katsoo, että kaikkien kiistanalaisten kysymysten julkinen tarkastelu on ”kohtuutonta painostusta”, selittämättä, miten tällainen painostus olisi ”kohtuutonta”. Avoimessa ja demokraattisessa yhteiskunnassa julkinen painostus ei ole vain ”asianmukaista”, se on myös välttämätöntä. Se pitää järjestelmän yhteydessä kansalaisiinsa ja edistää sen oikeutusta kansalaisten silmissä. Unionin oikeuden velvoitteiden noudattaminen ei voi olla riippuvainen jäsenvaltion halukkuudesta tehdä yhteistyötä, eikä tällainen halukkuus voi riippua tällaisiin velvoitteisiin sovellettavasta avoimuuden tasosta.

16. Mitä tulee komission päätökseen luovuttaa omia asiakirjojaan uuden kehityksen vuoksi, kantelija huomautti, että 7. maaliskuuta 2012 eli kuukautta ennen oikeusasiamiehelle tehdyn ensimmäisen kantelun tekemistä ja myös ennen toista tutustumispyyntöä komissio ilmoitti Maltalle, että *”toimintasuunnitelman täytäntöönpanon taso on tietyistä viivästyksistä huolimatta tyydyttävä”*. On kuitenkin epäselvää, milloin tämä yleinen tyytyväisyys muuttui perustelluksi lausunnoksi, jonka mukaan Malta täytti kalastuksenvalvonta-asetuksen mukaiset velvoitteensa. Kun tähän pisteeseen päästiin, ”tutkimus” ei olisi enää ollut tarpeen, ja pyydetty asiakirjat olisi sen jälkeen pitänyt luovuttaa valituksen tekijälle. Kantelija on huolissaan siitä, että komissio on saattanut lykätä asiakirjojen julkaisemista, koska komission toimittamasta asiaankuuluvien asiakirjojen luettelosta ilmenee, että maaliskuun 2013 jälkeen ei toteutettu lisätoimia.

17. Kantelija totesi myös, että komissio oli ilmoittanut Maltalle vastustavansa siltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista vedoten useisiin poikkeuksiin oikeudesta tutustua asiakirjoihin asetuksessa 1049/2001. Näin ollen komissio myönsi vain osittaisen oikeuden tutustua näihin asiakirjoihin.

Oikeusasiamiehen arvio suosituksen antamisen jälkeen

18. Oikeusasiamies on tyytyväinen siihen, että komissio on nyt antanut kantelijalle oikeuden tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat sen omia asiakirjoja, jotka kuuluvat tutustumispyyntöjen piiriin. Oikeusasiamies panee kuitenkin merkille, että osa nyt julkistetuista asiakirjoista oli pyydetty viisi vuotta aikaisemmin. Näiden asiakirjojen myöhäinen julkistaminen on katsottava erittäin epätydyttäväksi. Nyt on pohdittava kolmea kysymystä.

19. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, oliko komissiolla oikeus evätä oikeus tutustua asiakirjoihin *pyyntöjen esittämisajankohtana*. On vielä epäselvää, missä määrin komissio on



pyrkinyt tukeutumaan oikeuskäytäntöön, joka mahdollistaa yleisen oletaman siitä, että lähtökohtaisesti tiettyjen hallinnollisten asiakirjojen sisältämien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tutkintatoimien tarkoituksen suojaa. Komission kanta näyttää olevan, että on olemassa avoin luettelo tapauksista, joissa tällaista yleistä oletamaa voidaan soveltaa. Tämä kanta ei kuitenkaan vastaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan tutustumisoikeutta koskevia poikkeuksia on tulkittava **suppeasti**. Oikeusasiamies toteaa, että vaikka komissio näyttää vedonneen ”yleistä oletamaa” koskevaan lähestymistapaan, se toteaa, ettei se tukeutunut pelkästään tähän lähestymistapaan. Kun komissio epäsi oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin, se arvioi kyseisiä asiakirjoja tapauskohtaisesti tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen yhteydessä, jonka tarkoituksena on suojata tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitus [20].

20. Oikeusasiamies väittää, että komissio ei ole esittänyt päteviä syitä sille, miksi se ei ole ilmoittanut pyydettyjä asiakirjoja ensimmäisen kerran. Vaikka pyydetty asiakirjat ovat luonteeltaan hyvin erilaisia [21], komissio esitti vain hyvin yleisen väitteen, jonka mukaan toimintasuunnitelman ennenaikainen julkistaminen altistaisi sen kohtuuttomalle ulkoiselle painostukselle. Tällainen yleinen väite ei riitä perustelemaan kieltäytymistä antamasta tutustuttavaksi kyseessä olevia asiakirjoja. Oikeusasiamies odottaa, että komissio antaa **tulevissa samankaltaisissa tapauksissa yksityiskohtaisemman selvityksen kohtuuttomasta ulkoisesta paineesta, jota se ennakoi syntyvän. Jotta poikkeusta voitaisiin soveltaa, komission olisi lisäksi selitettävä, miksi oli kohtuudella ennakoitavissa, että tällainen paine todella heikentäisi kalastuksenvalvontamenettelyn tarkoituksen suojelua**. Jos ei voida osoittaa, että ulkoinen paine todennäköisesti vaikuttaa haitallisesti, tällaiset asiakirjat olisi julkistettava (ellei muuta poikkeusta selvästi sovelleta).

21. Toinen kysymys koskee sitä, olisiko komission edes oman lähestymistapansa mukaisesti (josta oikeusasiamies ei ole samaa mieltä) pitänyt julkaista omia asiakirjojaan jo aikaisemmin oikeusasiamiehen tutkimuksen yhteydessä. Komissio päätti julkaista omat asiakirjansa marraskuussa 2015, koska ”tutkimus” eli kalastuksenvalvontamenettely oli saatu päätökseen. Näin ollen komissio katsoo, että sen ”tutkimukselle” ei voitaisi aiheutua vahinkoa, jos se myöntää pääsyn. Oikeusasiamies pitää kuitenkin pätevänä kantelijan väitettä, jonka mukaan ”tutkimus” näyttää päättyneen ennen kuin komissio vastasi oikeusasiamiehen suositukseen. On varmasti merkityksellistä, että maaliskuussa 2012 komissio katsoi, että Maltan toimintasuunnitelman täytäntöönpano oli yleisesti ottaen tyydyttävää tietyistä viivästyksistä huolimatta. Vaikka komissio valvoi edelleen, että Malta noudattaa toimintasuunnitelmaa säännöllisillä tarkastuskäynneillään, se, että se ei havainnut mitään merkittävää huolta, osoittaa selvästi, että komissio ei olisi tarvinnut enää kolmea ja puolta vuotta päätelläkseen, että ”tutkimus” oli saatettu päätökseen. Näin ollen oikeusasiamiehen mielestä vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, että poikkeus, johon komissio tukeutui epäämispäätöstä varten, lakkasi (jopa komission omien ehtojen mukaisesti) jonkin verran aikaisemmin kuin marraskuussa 2015. Komission olisi pitänyt julkistaa nämä asiakirjat sen jälkeen, kun yhteistyö Maltan kanssa on saatu sisällöllisesti päätökseen.

22. Komissio on nyt julkaissut omat asiakirjansa, ja näin tehdessään se on osittain noudattanut oikeusasiamiehen suositusta. Oikeusasiamiehen käytäntönä on jo useiden vuosien ajan ollut,



että tällaisissa olosuhteissa ei ole asianmukaista todeta hallinnollista epäkohtaa.

Oikeusasiamies ehdottaa, että tätä käytäntöä noudatetaan tässä tapauksessa, eikä hän havaitse hallinnollista epäkohtaa, joka johtuu siitä, että komissio ei ole julkistanut omia asiakirjojaan aikaisemmassa vaiheessa. Oikeusasiamies huomauttaa kuitenkin, että kolmen kuukauden lakisääteistä määräaikaa, jonka kuluessa toimielimen on vastattava suositukseen, ei saa käyttää lisäviivästyksen tekosyynä. Näin on erityisesti tämänkaltaisissa tapauksissa, joissa on selvää, että asiakirjat olisi voitu julkistaa ennen määräaikaa. Tässä tapauksessa toimielin oli myös pyytänyt määräajan pidentämistä ja saanut siihen lisäaikaa. Kaikki tämä voi olla hyvin epätyytyttävää kantelijalle, jolta on jo määritelmän mukaan evätty pääsy tietoihin syistä, joita oikeusasiamies ei voi hyväksyä. Suosituksen antaminen edellyttää hallinnollista epäkohtaa, ja suosituksen tarkoituksena on oltava hallinnollisen epäkohdan korjaaminen siinä määrin kuin se on mahdollista. Tulevaisuudessa ja erityisesti tapauksissa, joissa on kyse yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin, oikeusasiamiehen suositus sisältää todennäköisesti nimenomaisen hallinnollisen epäkohdan.

23. Kolmas kysymys koskee sitä, onko komissio perustellusti evännyt edelleen oikeuden tutustua Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin. Kalastuksenvalvonta-asetuksen 113 artiklassa ei säädetä, että jäsenvaltio voi odottaa, että siitä peräisin olevien asiakirjojen luottamuksellisuus on suurempi kuin asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetään. Koska asetus 1049/2001 on osa *kalastuksenvalvonta-asetuksen 113 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja "sovellettavia luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä"*, jäsenvaltio ei voi kohtuudella odottaa, että sen asiakirjojen suojan taso ylittää asetuksessa 1049/2001 säädetyn tason.

24. Maltalta peräisin olevia asiakirjoja ei ole vieläkaan saatettu yleisön tutustuttavaksi. Oikeusasiamies toteaa, että vaikka Malta ei antanut suostumustaan tällaiseen tutustumisoikeuteen, asetuksella 1049/2001 ei anneta jäsenvaltiolle yleistä ja ehdotonta oikeutta käyttää veto-oikeutta sen alkuperäisiin asiakirjoihin. Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa säädetty menettely antaa jäsenvaltiolle pikemminkin mahdollisuuden osallistua unionin toimielimen päätöksentekoprosessiin. Ennen kuin asianomainen toimielin epää oikeuden tutustua jäsenvaltiosta peräisin olevaan asiakirjaan, sen on tutkittava, onko kyseinen jäsenvaltio perustanut väitteensä asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyihin aineellisiin poikkeuksiin ja onko se perustellut asianmukaisesti kantansa. Vaikka toimielimellä ei ole velvollisuutta arvioida tyhjentävästi jäsenvaltion perusteluita, sen on kuitenkin varmistettava, että nämä syyt ovat olemassa ja että niillä on jokin sisältö. EU:n toimielin on kuitenkin edelleen vastuussa tekemänsä päätöksen laillisuudesta. [22]

25. Oikeusasiamies katsoo, että komissio ei ole täyttänyt velvollisuuttaan ottaa vastuuta Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin tutustumista koskevan epäämispäätöksen laillisuudesta. Oikeusasiamies katsoo, että näihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen perustelut eivät ole riittävän selkeitä sekä alun perin että nyt. Suurin huolenaihe on se, että komissio näyttää hyväksyneen kiistatta Maltan viittauksen asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan. Lukuun ottamatta ylivoimaista yleistä etua siinä säädetään oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja osana asianomaisessa toimielimessä käytäviä keskusteluja ja alustavia kuulemisia. Oikeusasiamiehen on vaikea nähdä, miten jokin Maltalta peräisin olevista asiakirjoista voisi



mahdollisesti kuulua tähän ryhmään. Poikkeuksen tarkoituksena on suojata EU:n toimielimessä laadittuja asiakirjoja eikä toimielimen ulkopuolelta saatuja asiakirjoja. Lisäksi mahdollisesti suojattavien asiakirjojen on sisällettävä ”sisäiseen käyttöön tarkoitettuja lausuntoja”. Vaikka asiakirja mahdollisesti kuuluu ryhmään, jota voidaan suojata, poikkeusta sovelletaan vain, jos on olemassa selitys siitä, miten tietojen ilmaiseminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa suojattavaa etua. Lisäksi vaaran vaaran on oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä pelkästään hypoteettinen. [23] Komissio ei ole tarkistanut, että mitään näistä edellytyksistä voidaan soveltaa. Oikeusasiamies katsoo näin ollen, että se, että komissio hyväksyi tämän poikkeuksen pätevyyden, merkitsi nyt käsiteltävän asian erityisissä olosuhteissa hallinnollista epäkohtaa.

26. Vaikka oikeusasiamies ei ole tyytyväinen tapaan, jolla komissio epäsi oikeuden tutustua Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin, tätä kysymystä ei ole aiheellista jatkaa tämän tutkimuksen yhteydessä. Kantelija on ilmoittanut oikeusasiamiehelle, että komissio tarkastelee uudelleen Maltan esittämää vastalauseita tutustumisoikeuden myöntämisestä sen jälkeen, kun pyyntö saada tutustua kyseisiin asiakirjoihin on uudistettu. Oikeusasiamies katsoo, että on oikein antaa tämän tarkistuksen edetä. Jos komissio ei käytä tilaisuutta hyväkseen käsitelläkseen asiaa asianmukaisesti uudelleentarkastelun yhteydessä, kantelija voi halutessaan kääntyä oikeusasiamiehen puoleen.

Päätelmät

Kanteluja koskevan tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää käsittelyn seuraavin päätelmin:

Oikeusasiamies toteaa komission hallinnollisen epäkohdan, joka johtuu siitä, että se on edelleen evännyt oikeuden tutustua Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin; tämä hallinnollinen epäkohta johtuu erityisesti siitä, että se hyväksyi epäkriittisesti Maltan viranomaisten mainitseman tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen. Olosuhteet huomioon ottaen tämän tutkimuksen yhteydessä ei kuitenkaan voida perustella lisätutkimuksia Maltalta peräisin oleviin asiakirjoihin tutustumisen epäämistä koskevan tutkimuksen yhteydessä.

Komissio on hyväksynyt oikeusasiamiehen suosituksen vain osittain eli siinä määrin kuin se on nyt julkaissut itse laatimansa asiakirjat. Oikeusasiamies katsoo edelleen, että komission alkuperäiset perusteet evätä oikeus tutustua näihin asiakirjoihin olivat virheellisiä.

Oikeusasiamies on lisäksi erittäin pettynyt siihen, että komissio ei julkistanut omia asiakirjojaan heti, kun sen esittämät perusteet lakkasivat (jopa komission oman lähestymistavan puitteissa) sovellettaviksi. Oikeusasiamies katsoo, että näiden asiakirjojen julkaisemisen viivästymistä ei voida hyväksyä.

Tästä päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja komissiolle.



Emily O'Reilly

Strasbourg, 28.7.2016

[1] Tonnikalaa ei voi kasvattaa vankeudessa. Näin ollen tonnikalan kasvatuksessa on kyse luonnonvaraisten tonnikalan pyydystämisestä, kasvatuskassiin siirtämisestä ja sen jälkeen upotettujen häkkien hinaamisesta tonnikalanviljelylaitoksiin, joissa tonnikala lihotetaan ja sitten teurastetaan.

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

[3] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella, jossa säädetään, että oikeus tutustua asiakirjaan evätään, jos tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, paitsi jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää tietojen ilmaisemista.

[4] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella.

[5] Yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, 20.11.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009 (EUVL 2009, L 343, s. 1).

[6] Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13).

[7] Tiedon saantia, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) yleissopimus, tehty 25 päivänä kesäkuuta 1998 Århusissa, Tanskassa, saatavilla osoitteessa
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

[8] Oikeusasiamiehen täydellinen analyysi, joka johtaa hänen suositukseensa, on seuraavassa osoitteessa:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/60391/html.bookmark>

[9] Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kohdan c alakohdassa määrätään muun muassa, että ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi kielteisesti viranomaisen mahdollisuuden suorittaa rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta.



[10] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[11] Oikeusasiamies viittasi tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon 16.4.2015, *Schlyter v. komissio*, T-402/12, ECLI:EU:T:2015:209, 69 ja 71 kohta.

[12] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[13] Unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, *ClientEarth v. komissio*, C-612/13 P, ECLI:EU:C:2015:486.

[14] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[15] Unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, *ClientEarth v. komissio*, C-612/13 P, ECLI:EU:C:2015:486.

[16] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[17] Em. asia *Schlyter v. komissio*, ECLI:EU:T:2015:209.

[18] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[19] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[20] Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta.

[21] oikeusasiamiehen suosituksen alaviitteet 35: Komission mukaan pyynnön soveltamisalaan kuuluvat muun muassa seuraavat asiakirjat: komission 15 päivänä huhtikuuta 2010 päivätty kirje Maltan viranomaisille Greenpeacen raporttien jälkeen; Maltan viranomaisten 28 päivänä huhtikuuta 2010 päivätty vastaus, joka sisältää liitteet, kuten tonnikalan saalisasiakirjat, Tunisian ja Maltan tarkkailijaraportit, alusten Aretuza ja Leovita tarkastusraportit; komission 14 päivänä kesäkuuta 2010 päivätty kirje Maltan viranomaisille toimitetuissa asiakirjoissa esiintyvistä epäjohtamismukaisuuksista; Maltan viranomaisten sähköpostiviesti, jossa pyydetään komission kirjeeseen vastaamiselle asetetun määräajan pidentämistä; Maltan viranomaisten 21 päivänä kesäkuuta 2010 antama vastaus, mukaan lukien Tunisian lupa, Maltan tarkastusraportti tonnikalan siirrosta aluksilta Mohsen ja Alexandre aluksille Leovito ja Aretuza, ICCAT:n siirtoilmoitukset pyyntialusten ja hinaajien välillä Tunisian kasvatuslaitokseen, kasvatuskassiinsiirtoa koskevat ilmoitukset Maltassa, Aretuzan ja Leoviton osalta Maltan tarkastusraportit, tonnikalanpyynnin tarkkailijaraportit 7 ja 8 päivänä huhtikuuta 2010, toimijan huomautukset; komission ja ICCAT:n sihteeristön välinen sähköpostikeskustelu Mohsen- ja Alexandre-alusten lupatilanteesta 10. kesäkuuta 2010.

Oikeusasiamiehen suosituksen alaviite 37: Komission mukaan pyynnön soveltamisalaan kuuluvat muun muassa seuraavat asiakirjat: komission päätös, jolla Maltaa kehoitetaan aloittamaan hallinnollinen tutkimus; Maltan viranomaisten laatiman hallinnollisen tutkimuksen



loppuraportti; komission arvio loppukertomuksesta, joka on toimitettu Maltalle; komission päätös toimintasuunnitelman laatimisesta; Maltan ja komission välinen kirjeenvaihto, joka koskee havaittuja sääntöjenvastaisuuksia Maltan tonnikalatoiminnan valvonnassa.

[22] Tuomio 21.6.2012, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v. Euroopan komissio*, C-135/11 P, ECLI:EU:C:2012:376, 58 ja 61–62 kohta.

[23] Tuomio 21.7.2011, *Ruotsi v. Euroopan komissio ja MyTravel*, C-506/08 P, ECLI:EU:C:2011:496, 76 kohta.