EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.7.2019
COM(2019) 356 final

KOMISSION KERTOMUS

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuonna 2018

Sisällysluettelo

JOHDANTO 2

I. Avoimuutta koskevat pyrkimykset 2

II. Asiakirjojen saatavuus 6

1. Rekisterit ja internetsivut 8

2. Yhteistyö asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisalaan kuuluvien muiden toimielinten kanssa 8

3. Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten tarkastelu 9

3.1. Hakemusten määrä (ks. liitteessä olevat taulukot 3 ja 4) 9

3.2. Hakemusten jakautuminen Euroopan komission pääosaston/yksikön mukaan (ks. liitteessä oleva taulukko 5) 10

3.3. Hakijoiden yhteiskunnallinen/ammatillinen tausta (liitteessä oleva taulukko 6) 12

3.4. Hakijoiden maantieteellinen alkuperä (liitteessä oleva taulukko 7) 13

4. Tutustumisoikeudesta tehtävien poikkeusten soveltaminen 15

4.1. Myönnetyn tutustumisoikeuden tyyppi (liitteessä olevat taulukot 8 ja 9) 15

4.2. Tutustumisoikeutta koskevien poikkeusten käyttö (liitteessä oleva taulukko 10) 16

4.2.1. Alkuperäisten hakemusten vaihe 16

4.2.2. Uudistettujen hakemusten vaihe 17

5. Kantelut Euroopan oikeusasiamiehelle 18

6. Tuomioistuimessa nostetut kanteet 19

6.1. Unionin tuomioistuin 19

6.2. Unionin yleinen tuomioistuin 20

6.2.1. Menettelysääntöjen selventäminen 20

6.2.2. Aineellisten sääntöjen selventäminen 24

6.2.3. Asetuksen ja muiden välineiden välistä vuorovaikutusta koskevat selvennykset 29

6.3. Uudet vireillä olevat oikeustapaukset 32

PÄÄTELMÄT 32

JOHDANTO

Euroopan komissio toteutti vuonna 2018 merkittäviä toimenpiteitä sitoutuakseen ennakoivasti ja vahvasti avoimuuden ja vastuuvelvollisuuden lisäämiseen. Pyrkimyksenä oli vahvistaa Euroopan kansalaisten luottamusta EU:n toimielinten menettelyihin.

Tämän pyrkimyksen kulmakivenä on Euroopan komission vaalima kansalaisten tosiasiallinen oikeus tutustua EU:n toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin[1].

Tämä oikeus on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001[2].

Mainitun asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kukin toimielin julkaisee vuosittain edeltävältä vuodelta kertomuksen asetuksen täytäntöönpanosta.

Tässä vuoden 2018 kertomuksessa esitetään ensiksi yhteenveto Euroopan komission laajemmista avoimuusaloitteista (*Infra* I). Seuraavaksi kertomuksessa käsitellään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella tehtyjen asiakirjojen tutustumispyyntöjen tärkeimpiä piirteitä ja suuntauksia sekä toimielimen vastauksia näihin pyyntöihin. Kertomuksessa tarkastellaan myös Euroopan unionin tuomioistuinten antamia tuomioita sekä Euroopan oikeusasiamiehen havaintoja siitä, miten Euroopan komissio on pannut asetuksen täytäntöön (*Infra* II).

I. Avoimuutta koskevat pyrkimykset

Euroopan komissio pyrkii määrätietoisesti tuomaan kansalaiset lähemmäksi päätöksentekoprosessiaan ja etsii jatkuvasti uusia menetelmiä ja toimenpiteitä, joilla avoimuutta voitaisiin lisätä.

Euroopan komissio toteutti vuonna 2018 kohdennettuja toimenpiteitä, joilla pyrittiin lisäämään avoimuutta sen kaikissa keskeisissä toimissa, kuten lainsäädännössä ja politiikkojen täytäntöönpanossa sekä sen suhteissa sidosryhmiin ja lobbaajiin. Näitä laajoja pyrkimyksiä kuvataan jäljempänä muutamalla esimerkillä.

Parempi sääntely

EU:n toimielinten työn avoimuuden lisäämistä koskevan tavoitteen ja EU:n päätöksenteon tuomista lähemmäksi kansalaisia koskevien pitkäaikaisten pyrkimystensä mukaisesti Euroopan komissio edisti vuonna 2018 aktiivisesti 12. joulukuuta 2017 julkaistun *toimielinten välisten delegoitujen säädösten rekisterin* laajentamista[3].

Toimielin on lisäksi tukenut käynnissä olevia pyrkimyksiä lisätä lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja saavutettavuutta, muun muassa parantamalla Eur-Lexiä ja käyttämällä

[1] Oikeus tutustua asiakirjoihin on EU:n kansalaisilla, luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, ja oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa. Sama oikeus on kolmansien maiden kansalaisilla, jotka eivät asu missään jäsenvaltiossa, ja oikeushenkilöillä, joilla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa missään jäsenvaltiossa.

[2] EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43 (jäljempänä ’asetus (EY) N:o 1049/2001’).

[3] Paremmasta lainsäädännöstä 15. maaliskuuta 2016 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission toimielinten välisen sopimuksen perusteella.

perustana paremmasta lainsäädännöstä tehtyä toimielinten välistä sopimusta (kuten yhteistä lainsäädäntöasioiden tietokantaa). Euroopan komission ”Kerro mielipiteesi” -portaali on verkkopohjainen palvelu, jossa kansalaiset ja kaikki kiinnostuneet saavat tietoa komission poliittisesta päätöksenteosta ja voivat esittää huomautuksia ja näkemyksiä tai muita tietoja.

Euroopan komissio laati myös *tilannearvion* paremman sääntelyn politiikastaan vuonna 2018. Arvion päätelmät esitettiin huhtikuussa 2019 julkaistussa tiedonannossa, jossa käsiteltiin aloja, joilla on vielä parantamisen varaa[4].

Uusi EU:n toimielinten ja elinten tietosuoja-asetus

Vuonna 2018 avoimuutta lisättiin edelleen EU:n toimielinten ja elinten uusiin tietosuojasääntöihin liittyvällä perusperiaatteella.

Asetuksen (EU) 2018/1725[5] hyväksyminen on yksi tärkeä lisäaskel kohti sellaisen kattavan EU:n kehyksen kehittämistä, jolla varmistetaan läpinäkyvyys.

Asetuksessa (EU) 2018/1725, joka tuli voimaan 11. joulukuuta 2018, on kokonainen jakso, jossa käsitellään läpinäkyvyyttä. Siinä läpinäkyvyyden edellytyksenä on, että EU:n toimielimet ja elimet käsittelevät henkilötietoja läpinäkyvästi ja toimittavat henkilötietojen käsittelyyn liittyviä tietoja ja viestintää kyseisille henkilöille tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, ymmärrettävässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa.

Uudella asetuksella vahvistetaan sellaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksia merkittävästi, jotka ovat rekisteröityjä. Asetuksen säännösten mukaan EU:n toimielinten ja elinten on sekä varmistettava että pystyttävä osoittamaan, että ne noudattavat läpinäkyvyyden periaatetta.

Uudet Euroopan komission jäsenten toimintasäännöt

Euroopan komissio hyväksyi virallisesti vuonna 2018 uudet jäsentensä toimintasäännöt[6]. Uudet toimintasäännöt tulivat voimaan 1. helmikuuta 2018. Niillä korvataan 20. huhtikuuta 2011 voimaan tulleet edelliset komission jäsenten toimintasäännöt.

Toimintasääntöihin sisältyy näkökohtia, joiden tarkoituksena on lisätä komission jäseniin liittyvää avoimuutta tietyillä aloilla. Toimintasäännöissä annetaan *erityissääntöjä komission ulkopuolisista kokouksista, joihin komission jäsenet osallistuvat*. Niiden mukaan[7] komission jäsenet ja heidän kabinettiensa jäsenet saavat tavata vain sellaisia

[4] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen”, COM(2019)178, saatavana osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_fi.pdf

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39, jäljempänä ’asetus (EU) 2018/1725’).

[6] Komission päätös, annettu 31 päivänä tammikuuta 2018, Euroopan komission jäsenten toimintasäännöistä, C(2018) 700 final, EUVL C 65, 21.2.2018, s. 7; jäljempänä ’Euroopan komission jäsenten toimintasäännöt’.

[7] Euroopan komission jäsenten toimintasääntöjen 7 artiklan 1 kohta.

organisaatioita ja ammatinharjoittajia, jotka ovat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin[8]. Tällaisia kokouksia koskevat tiedot on lisäksi julkistettava[9].

Uusiin toimintasääntöihin sisältyy lisäksi uusi säännös, jonka nojalla Euroopan komissio julkaisee kahden kuukauden välein *kunkin jäsenen virkamatkakuluja koskevan yhteenvedon*[10]. Ensimmäiset yhteenvedot julkaistiin vuoden 2018 helmikuun lopussa, minkä jälkeen kaikkien komission jäsenten virkamatkakulut on julkaistu ennakoivasti kahden kuukauden välein.

Uusien toimintasääntöjen vaatimusten mukaisesti kaikkien komission jäsenten *uudet ilmoitukset sidonnaisuuksista* julkaistaan nyt lisäksi samaan aikaan allekirjoitettuna PDF-versiona kunkin komission jäsenen omalla verkkosivulla ja koneellisesti luettavana versiona Europa-palvelimella olevalla verkkosivustolla[11].

Avoimuuden ja vastuuvelvollisuuden hengessä Euroopan komissio sitoutui myös julkaisemaan uusien toimintasääntöjen soveltamista koskevia *vuosikertomuksia*.

Yleisemmästä näkökulmasta komission nykyisten ja entisten jäsenten ammattietiikkaa koskeva avoimuus taataan *Europa-palvelimella olevalla erityisellä verkkosivustolla*[12].

Avoimuusrekisteri

Avoimuusrekisteriä on laajennettu jatkuvasti, ja joulukuussa 2018 siihen kuului yli 11 900 edunvalvojaa, mikä on 5 000 enemmän kuin Junckerin aloittaessa puheenjohtajana. Vuoden aikana rekisteriin kirjattiin 2 762 uutta edunvalvojaa[13]. Kaikki edunvalvojat ovat sitoutuneet noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa Junckerin komission toimikauden alusta lähtien.

Pyrkimyksiä avoimuusrekisteriin sisältyvien tietojen yleisen laadun parantamiseksi tehostettiin vuonna 2018, mikä on tuonut konkreettisia tuloksia. Rekisteriin lisättiin uusi toiminto, joka tuottaa automaattisesti luettelon kokouksista, joita edunvalvojilla on ollut komission jäsenten, heidän kabinettiensa jäsenten tai pääjohtajien kanssa joulukuusta 2014 lähtien. Järjestettiin sisäisiä koulutuksia ja ulkoisia tiedotustoimia, joiden tarkoituksena oli lisätä avoimuusrekisteriä koskevaa tietoisuutta ja edistää sen käyttöä.

Keskusteluja Euroopan komission ehdotuksesta toimielinten väliseksi sopimukseksi avoimuusrekisterin käytön pakollisuudesta jatkettiin kolmen toimielimen välillä.

Sopimukseen ei kuitenkaan päästy siitä, että päätöksentekijöiden ja edunvalvojien välisten kokousten ehtona pitäisi olla rekisteröityminen avoimuusrekisteriin – seikka, jota komissio pitää ratkaisevan tärkeänä. Komissio on siksi kehottanut Euroopan parlamenttia

[8] Perustettu asiaa koskevan ja 16. huhtikuuta 2014 tehdyn Euroopan parlamentin ja komission välisen toimielinten sopimuksen nojalla.
[9] Euroopan komission jäsenten toimintasääntöjen 7 artiklan 2 kohta. (Tiedot on julkistettava komission jäsenten ja organisaatioiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä kokouksia koskevan tiedon julkaisemisesta 25. marraskuuta 2014 annetun komission päätöksen mukaisesti.)
[10] Euroopan komission jäsenten toimintasääntöjen 6 artiklan 2 kohta.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_fi
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

ja neuvostoa selvittämään mahdollisuuksia sille, että ne voisivat soveltaa ”ei rekisteröintiä, ei kokousta” -sääntöä.

Brexitiin liittyvä EU:n avoimuus

Vuonna 2018 Euroopan komissio jatkoi edelleen sen sitoumuksensa täyttämistä, että se haluaa varmistaa mahdollisimman suuren avoimuuden Yhdistyneen kuningaskunnan eroa EU:sta koskevissa ennennäkemättömissä neuvotteluissa[14].

Euroopan komissio saavutti ennennäkemättömän avoimuuden tason, jota myös Euroopan oikeusasiamies ylisti, saattaessaan päätökseen kaksivuotisen strategisen aloitteensa Yhdistyneen kuningaskunnan eroa Euroopan unionista koskevista neuvotteluista. Euroopan oikeusasiamies katsoi, että hyvän hallinnollisen käytännön lisäksi suuri avoimuus lisäsi EU:n neuvottelijoiden legitimiteettiä ja edisti Euroopan unionin yhtenäisyyttä[15].

Euroopan komissio julkaisi ennakoivasti verkkosivustollaan vuosina 2017 ja 2018 yhteensä *yli 100 neuvotteluasiakirjaa* varmistaakseen julkisen valvonnan ja sidosryhmien näkökulmien huomioon ottamisen. Näistä asiakirjoista voitiin tarkkailla neuvottelujen etenemistä, ja suurelle yleisölle annettiin mahdollisuus seurata asiakirjojen muuttuvia versioita.

Pohtiessaan tätä ennennäkemätöntä ponnistusta Euroopan komission pääneuvottelija M. Barnier totesi, että tällainen avoimuus on kansalaisten, yritysten, alueiden ja kaikkien niiden tahojen ansiota, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamista koskevalla päätöksellä on vaikutusta, ja että se oli keskeinen tekijä muodostettaessa selkeitä, vahvoja ja yhtenäisiä kantoja 27 jäsenvaltion ja parlamentin välillä.

Avoimuuden lisääminen: pilottihankkeet ja aloitteet

Vuonna 2018 Euroopan komissio selvitti mahdollisuutta uusiin innovatiivisiin pilottihankkeisiin avoimuuden lisäämiseksi. Esimerkiksi huhtikuussa 2018 Euroopan komission *terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto* käynnisti pilottihankkeen, jonka tavoitteena on lisätä pääosaston toiminnan avoimuutta. Hankkeen yhteydessä verkossa julkaistaan torjunta-aineita ja biosidejä koskevia sähköisiä asiakirjoja, jotka on annettu tutustuttaviksi (kokonaan tai osittain) asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla tehdyn pyynnön perusteella. Näin ollen asiakirjoja ei enää fyysisesti lähetetä pyynnön esittäneille yksittäisille hakijoille, vaan he saavat verkkosivustolle johtavan hyperlinkin.

Erityisesti asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla tutustuttaviksi annettujen asiakirjojen julkaisua varten perustettu verkkosivusto on kaikkien käytössä[16], minkä ansiosta luovutetut asiakirjat ovat välittömästi sekä suuren yleisön että hakijan käytettävissä.

Pilottihankkeen odotetaan jatkuvan myös vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla.

Avoimuus ja suuren yleisön sitouttaminen olivat edelleen vuonna 2018 *kauppapolitiikan* keskeisiä piirteitä demokratian, yleisön luottamuksen ja vastuuvelvollisuuden

[14] Euroopan neuvoston suuntaviivojen mukaisesti.
[15] Closing note on the strategic initiative with the European Commission on the negotiations on the UK withdrawal from the EU, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.
[16] Ks. https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/

varmistamiseksi. Osana Euroopan komission sitoumusta avoimuuteen EU:n uuden kauppastrategian (”Kaikkien kauppa”) yhteydessä Euroopan komissio on vuonna 2018 julkaissut edelleen erityisellä verkkosivustolla neuvottelutekstejä ja viimeisimpiä neuvottelukierroksia koskevia raportteja, jotka liittyvät EU:n nykyisiin kauppasopimuksiin ja käynnissä oleviin kauppaneuvotteluihin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa[17].

Toinen tärkeä tekijä kansalaisyhteiskunnan tavoittamisessa on ”kestävän kehityksen vaikutusten arviointiprosessi”. Tämä kaupankäyntiä varten tarkoitettu väline kehitettiin tukemaan kauppaneuvotteluja. Sitä johtavat riippumattomat ulkoiset konsultit toimittavat analyysejä, jotka koskevat mahdollisten kauppasopimusten mahdollisia taloudellisia, sosiaalisia, ihmisoikeuksiin liittyviä ja ympäristöön liittyviä vaikutuksia. Kestävän kehityksen vaikutusten arviointi on erittäin osallistavaa.

Vuonna 2018 Euroopan komissio jatkoi lisäksi *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmaan liittyvien aloitteiden ja toimien järjestämistä. Kaudelle 2014–2020 tarkoitettu ohjelma on tärkeä väline, jolla EU:n kansalaisia rohkaistaan etsimään enemmän tietoa, osallistumaan keskusteluun sekä ottamaan vahvemmin osaa EU:n kehittämiseen.

Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät 12. joulukuuta 2018 poliittiseen yhteisymmärrykseen Euroopan komission ehdotuksesta *eurooppalaisen kansalaisaloitteen* tarkistamiseksi. Eurooppalainen kansalaisaloite on yksi Junckerin komission poliittisista painopisteistä. Tällä ainutlaatuisella ja innovatiivisella tavalla kansalaiset voivat muovata Eurooppaa pyytämällä Euroopan komissiota tekemään lainsäädäntöehdotuksen, kun asian puolesta on kerätty miljoona allekirjoitusta. Uudistettu kansalaisaloite on entistä käyttäjäystävällisempi ja edistää demokraattiseen toimintaan osallistumista Euroopan unionin tasolla.

Euroopan komissio jatkoi vuonna 2018 monenlaisten tietojen ja asiakirjojen julkaisemista ennakoivasti ja helppokäyttöisessä muodossa. Samalla se pyrki jatkuvasti etsimään uusia välineitä, joilla se pystyisi edistämään toimiensa avoimuutta ja saamaan kansalaiset osallistumaan demokraattiseen prosessiin. Edellä kuvatut esimerkit ovat vain osa komission pyrkimyksistä lisätä avoimuutta käsitteen laajemmassa merkityksessä.

II. Asiakirjojen saatavuus

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa ja asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua asiakirjoihin oli edelleen yksi Euroopan komission avoimuuspyrkimysten kulmakivistä vuonna 2018.

Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy kyseisten toimielinten demokraattiseen luonteeseen[18]. Asetus (EY) N:o 1049/2001 ilmentää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistua tavoitetta, jonka mukaan sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman

[17] Ks. http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395
[18] Ks. asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osan 2 kappale.

avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia[19]. Tavoite toistetaan SEU-sopimuksen 10 artiklassa.

Euroopan komissio antoi tältä osin vuonna 2018 monenlaisia hallussaan olevia asiakirjoja tutustuttaviksi asetuksen nojalla tehtyjen asiakirjapyyntöjen perusteella. Asiakirjojen tutustuttaviksi antamisella täydennettiin useiden tietojen ja asiakirjojen ennakoivaa julkaisemista toimielimen eri rekistereissä ja verkkosivustoilla.

Tässä kertomuksessa esitetään yleiskatsaus siitä, miten Euroopan komissio pani asetuksen täytäntöön vuonna 2018. Se perustuu tilastotietoihin, joista esitetään tiivistelmä liitteessä[20].

Tilastot kuvaavat vuonna 2018 saatujen hakemusten ja niihin annettujen vastausten määrää. Niistä saa lisäksi tarkempaa tietoa edellisinä vuosina saatujen tilastotietojen osalta, sen jälkeen kun niihin on tehty tavallisia koodaukseen liittyviä korjauksia[21].

Kuten edellisinä vuosina, tilastotiedot eivät kuvaa pyydettyjen tai (osittain) tutustuttaviksi annettujen asiakirjojen määrää, joka oli huomattavasti suurempi. Hakijat voivat pyytää tutustuttavaksi yhtä asiakirjaa, mutta yleensä he pyytävät useita asiakirjoja kerralla tai jopa tiettyä aihetta tai menettelyä koskevaa koko asiakirja-aineistoa.

Lyhyesti sanottuna tilastotiedoista käy ilmi, että täysi tai osittainen tutustumisoikeus pyydettyihin asiakirjoihin myönnettiin alkuperäisten hakemusten vaiheessa yli 80 prosentissa tapauksista, joita oli yhteensä 6 912. Laajemman tai jopa täyden oikeuden tutustua asiakirjoihin sai lähes 41 prosenttia uudistetun hakemuksen jättäneistä, joita oli yhteensä 288. Tiedot vahvistavat Euroopan komission avoimuuden lisäksi myös asiakirjoihin tutustumisoikeuden tärkeyden osana komission yleistä avoimuuspolitiikkaa.

Resurssit

Euroopan komission eri pääosastot ja yksiköt käsittelevät asiakirjoihin tutustumista koskevat alkuperäiset pyynnöt hajautetusti. Jokainen pääosasto ja yksikkö nimeää tätä varten ainakin yhden oikeudellisen asiantuntijan, joka toimii asiakirjakoordinaattorina (”access to documents coordinator”).

Yksikön koon ja saatujen asiakirjapyyntöjen määrän perusteella asiakirjakoordinaattoreita avustaa tavallisesti muutama tukihenkilöstön jäsen, ja koordinaattorit koordinoivat vastausluonnokset kyseisestä politiikan alasta vastaavien yksiköiden kanssa.

Pääsihteeristö käsittelee uudistetut hakemukset, jotta varmistetaan alkuperäiseen hakemukseen annetun vastauksen riippumaton hallinnollinen uudelleentarkastelu.

Avoimuudesta, asiakirjahallinnosta ja asiakirjojen julkisuudesta vastaavan pääsihteeristön yksikön erityistyöryhmä on nimitetty erityisesti varmistamaan, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä koordinoidaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti. Yksikköön kuuluu useita tapausten käsittelijöitä ja hallinnon

[19] Ks. asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osan 1 kappale.

[20] Jollei toisin mainita, tässä kertomuksessa esitetyt tilastot perustuvat Euroopan komission tietojärjestelmän sovelluksista 31. joulukuuta 2018 saatuihin lukuihin, jotka on saatettu ajan tasalle myöhemmin tehdyillä koodaukseen liittyvillä korjauksilla. Kertomuksen selostusosassa prosenttiluvut on pyöristetty lähimpään desimaaliin.

[21] Tästä syystä tässä kertomuksessa ja edellisissä kertomuksissa esitetyt luvut saattavat erota hieman toisistaan.

tukihenkilöstöä. Sen lisäksi, että yksikkö vastaa alkuperäisten hakemusten uudelleentarkastelusta, se antaa Euroopan komission kaikille pääosastoille ja yksiköille asetuksen soveltamista koskevaa horisontaalista opastusta, koulutusta ja neuvontaa. Se hallinnoi myös komission laajuista tietojärjestelmää, jossa asiakirjoihin tutustumista koskevia alkuperäisiä ja uudistettuja hakemuksia käsitellään ja jota uudistetaan parhaillaan.

Koska asetuksen (EY) N:o 1049/2001 voimaantulon jälkeen asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten määrä on jatkuvasti kasvanut ja avoimuuden edellyttäminen asiakirjojen julkisuuden alalla lisääntynyt, Euroopan komissiolle on tarpeen osoittaa riittävät tietotekniset ja henkilöstöresurssit, jotta voidaan varmistaa asiakirjapyyntöjen tehokas käsittely ja kansalaisten kannalta paras lopputulos.

1. REKISTERIT JA INTERNETSIVUT

Vuonna 2018 komission asiakirjarekisteriin lisättiin 19 582 uutta asiakirjaa[22] (ks. liitteessä oleva taulukko 1), jotka kuuluivat luokkiin C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC tai SWD[23].

Vuonna 2018 Europa-palvelimen ”Access to Documents” -sivustolla, jolla asiakirjoihin voi tutustua[24], oli 6 458 käyntiä ja 8 652 avattua sivua (ks. liitteessä oleva taulukko 2)[25].

Molemmat alustat ovat edelleen tärkeitä hakuvälineitä, joiden avulla kansalaiset pystyvät osallistumaan tiiviimmin ja aktiivisemmin Euroopan komission päätöksentekoprosessiin ja edistämään asiakirjojen julkisuutta koskevaa järjestelyä.

2. YHTEISTYÖ ASETUKSEN (EY) N:O 1049/2001 SOVELTAMISALAAN KUULUVIEN MUIDEN TOIMIELINTEN KANSSA

Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimielimet kehittävät hyviä hallintokäytäntöjä helpottaakseen tässä asetuksessa taatun tutustumisoikeuden käyttöä. Asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi sellaisen toimielinten välisen komitean perustamisesta, jonka tehtävänä on tutkia parhaita käytäntöjä, tarkastella mahdollisia ristiriitoja ja keskustella asiakirjoihin tutustumista koskevasta tulevasta kehityksestä.

Näiden kahden säännöksen mukaisesti Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio jatkoivat vuonna 2018 säännöllisten teknisten kokousten pitämistä hallintotasolla. Kyseisissä kokouksissa toimielimet jakavat kokemuksia, laativat parhaita käytäntöjä ja varmistavat, että asetusta (EY) N:o 1049/2001 sovelletaan johdonmukaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

[22] Määrä pysyi lähes samana kuin vuonna 2016 (18 523 asiakirjaa).

[23] Luokat ovat seuraavat: C: komission yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat säädökset; COM: komission lainsäädäntöehdotukset ja muut sen muille toimielimille toimittamat asiakirjat ja valmisteluasiakirjat; JOIN: komission ja korkean edustajan yhdessä antamat säädökset; OJ: komission kokousten esityslistat; PV: komission kokousten pöytäkirjat; SEC: komission asiakirjat, joita ei voida luokitella muihin sarjoihin; SWD: komission yksiköiden valmisteluasiakirjat.

[24] Access to documents -sivusto: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Tiedot perustuvat vuonna 2018 käytettyyn uuteen algoritmiin, jolla saadaan entistä tarkempia tilastotietoja. Sen vuoksi tietoja ei voi verrata edellisinä vuosina saatuihin tietoihin.

3. ASIAKIRJOIHIN TUTUSTUMISTA KOSKEVIEN HAKEMUSTEN TARKASTELU

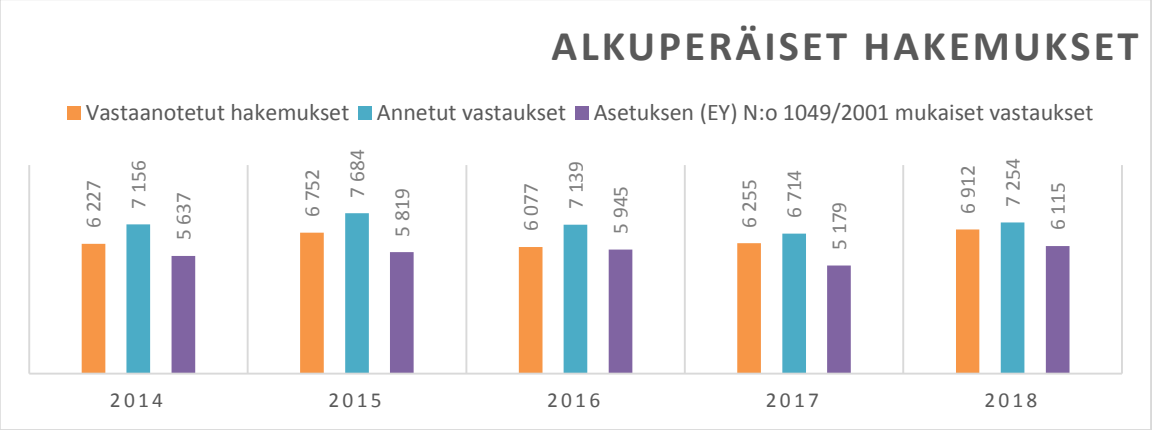
3.1. Hakemusten määrä (ks. liitteessä olevat taulukot 3 ja 4)

Kuten jäljempänä olevasta kaaviosta käy ilmi, **alkuperäisten hakemusten** määrä vuonna 2018 oli **6 912**. Määrä on kasvanut huomattavasti eli noin 9,5 prosenttia vuoteen 2017 verrattuna ja lähes 10 prosenttia vuoteen 2014 verrattuna[26]. Euroopan komissio antoi alkuperäisiin hakemuksiin 7 257 vastausta. Vuonna 2017 vastauksia oli 6 716, joten määrä kasvoi lähes 7,5 prosenttia.

Alkuperäisiin hakemuksiin annetuista vastauksista 6 117 annettiin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella (vuonna 2017 vastaava määrä oli 5 181). Määrästä käy ilmi, että kasvua on ollut vuoden aikana noin 15,3 prosenttia.

On syytä huomata, että yksi pyyntö voi koskea useita asiakirjoja ja johtaa sen vuoksi useaan eri vastaukseen. Useita pyyntöjä voidaan toisaalta joissakin tapauksissa yhdistää, jolloin annetaan vain yksi vastaus. Annettujen vastausten määrä, joka on saatu tietokannasta, sisältää kaikentyyppiset Euroopan komission jatkotoimet, kuten

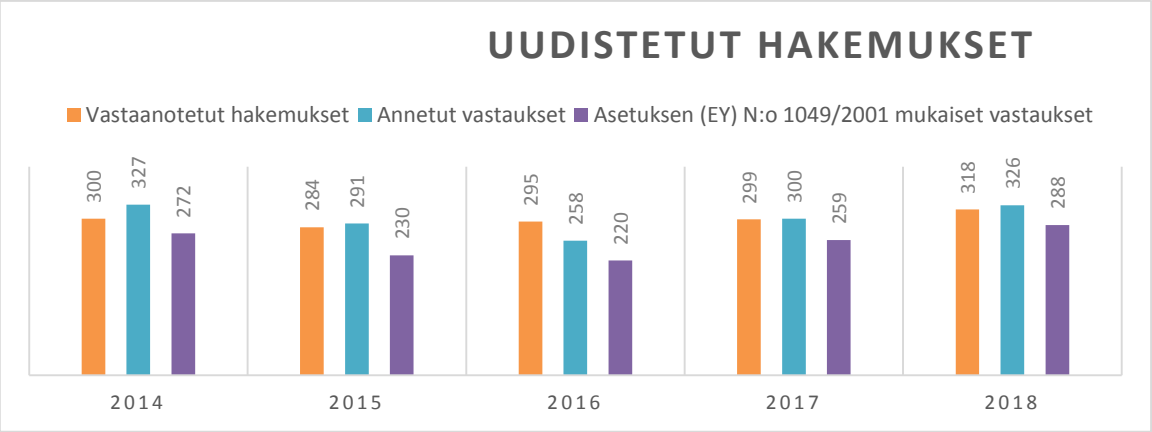
- asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla annetut vastaukset (myös tapaukset, joissa asiakirjoja ei ole komission hallussa) sekä
- erilaisten oikeudellisten kehysten nojalla annetut vastaukset (esimerkiksi hakemuksen sisällön tai hakijan tilan vuoksi[27]) tai
- asian päättämiset, koska hakijat eivät ole toimittaneet pyydettyjä selvityksiä tai täyttäneet menettelyvaatimuksia.



[26] Vuonna 2017 alkuperäisiä hakemuksia oli 6 255, ja vuonna 2014 niitä oli 6 227 (tiedot on saatu aiemmista vuosikertomuksista).

[27] Esimerkiksi jäsenvaltioiden tai muiden toimielinten kanssa tapahtuvan vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla annetut vastaukset tai hyvän hallintotavan säännöstön mukaiset vastaukset jne.

Kokonaan tai osittain hylättyjen alkuperäisten hakemusten johdosta Euroopan komissiolle tehtyjä **uudistettuja hakemuksia** oli **318**, joka oli lähes 4,4 prosenttia suurempi vuoteen 2017 verrattuna. Tiedot vahvistavat, että määrä on ollut tasaisessa kasvussa vuodesta 2016 lähtien. Asetukseen (EY) N:o 1049/2001 perustuvien uudistettuihin hakemuksiin annettujen vastausten määrä kasvoi merkittävästi eli noin 10 prosenttia (259 vuonna 2017, 288 vuonna 2018)[28]. Tällaisten vastausten määrä on kasvanut vuodesta 2014 kuitenkin noin 5,6 prosenttia, kuten jäljempänä olevasta kaaviosta käy ilmi.



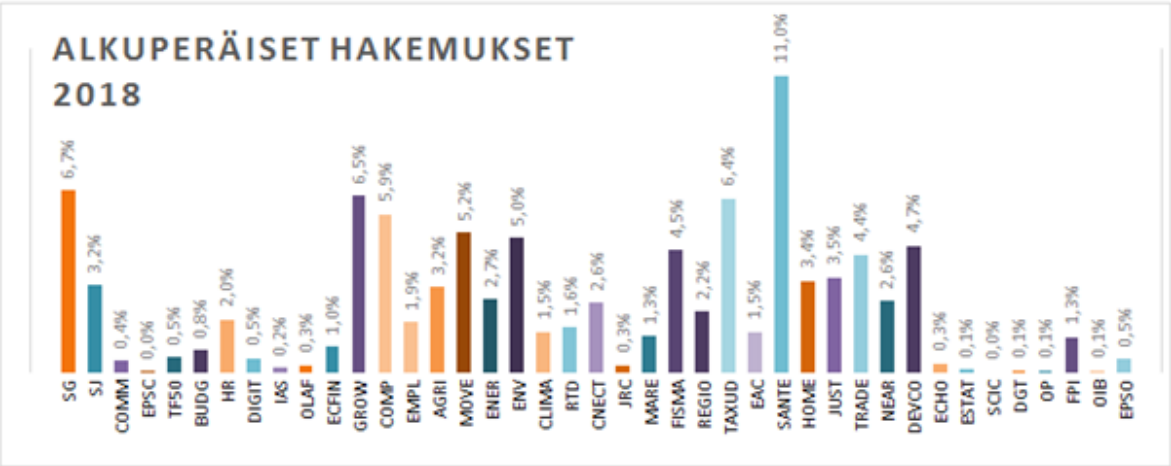
3.2. Hakemusten jakautuminen Euroopan komission pääosaston/yksikön mukaan (ks. liitteessä oleva taulukko 5)

Vuonna 2018 eniten **alkuperäisiä hakemuksia** vastaanotti terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto[29] (11 prosenttia) ja seuraavaksi eniten pääsihteeristö[30] (6,7 prosenttia) sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto[31] (6,5 prosenttia).

Ainoastaan verotuksen ja tulliliiton pääosasto[32] (6,4 prosenttia), kilpailun pääosasto[33] (5,9 prosenttia) ja liikenteen ja liikkumisen pääosasto[34] (5,2 prosenttia) olivat muut yksiköt, jotka vastaanottivat kukin alkuperäisistä hakemuksista yli viisi prosenttia.

Muiden yksittäisten Euroopan komission osastojen osuus oli enintään viisi prosenttia kaikista alkuperäisistä hakemuksista.

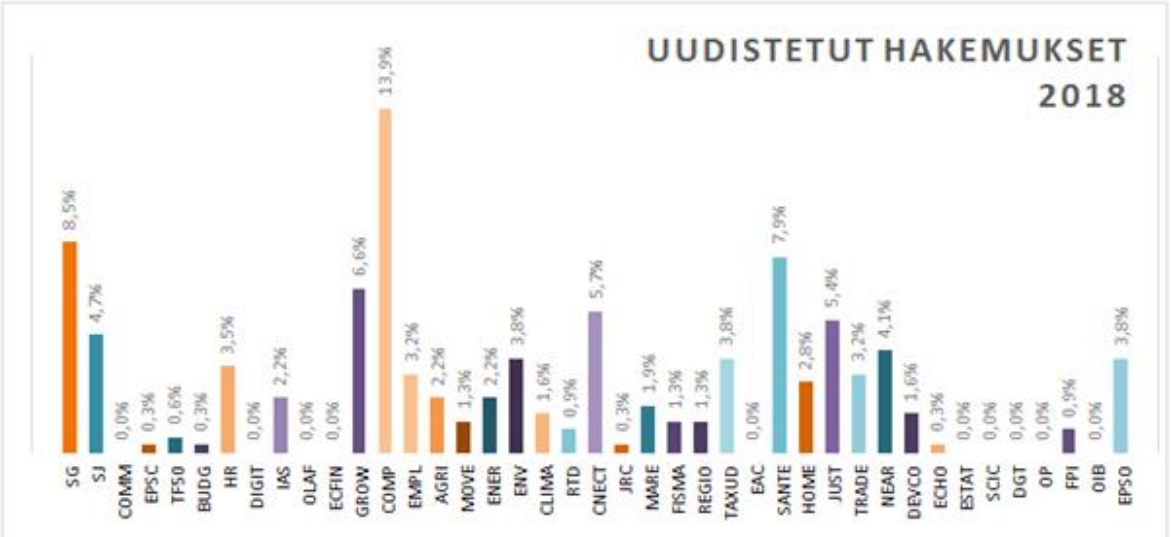
[28] Sama kuin edellä.
[29] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’SANTE’.
[30] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’SG’.
[31] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’GROW’.
[32] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’TAXUD’.
[33] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’COMP’.
[34] Jäljempänä olevissa kahdessa kaaviossa ’MOVE’.



Pääsihteeristön vastaanottamista **uudistetuista hakemuksista** suurin osa koski kilpailun pääosaston alkuperäisiin hakemuksiin antamia vastauksia (13,8 prosenttia, kun osuus oli 19,7 prosenttia vuonna 2017) ja seuraavaksi eniten pääsihteeristön (lähes 8,5 prosenttia) ja terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (lähes 7,9 prosenttia) antamia vastauksia.

Euroopan komission seuraavien kolmen pääosaston alkuperäiset vastaukset olivat aiheena yli viidessä prosentissa kaikista uudistetuista hakemuksista: sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto[35] ja oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto[36].

Euroopan komission muiden pääosastojen alkuperäisiin hakemuksiin antamiin vastauksiin liittyviä hakemuksia oli osastoa kohden alle viisi prosenttia uudistetuista hakemuksista.



3.3. Hakijoiden yhteiskunnallinen/ammatillinen tausta (liitteessä oleva taulukko 6)

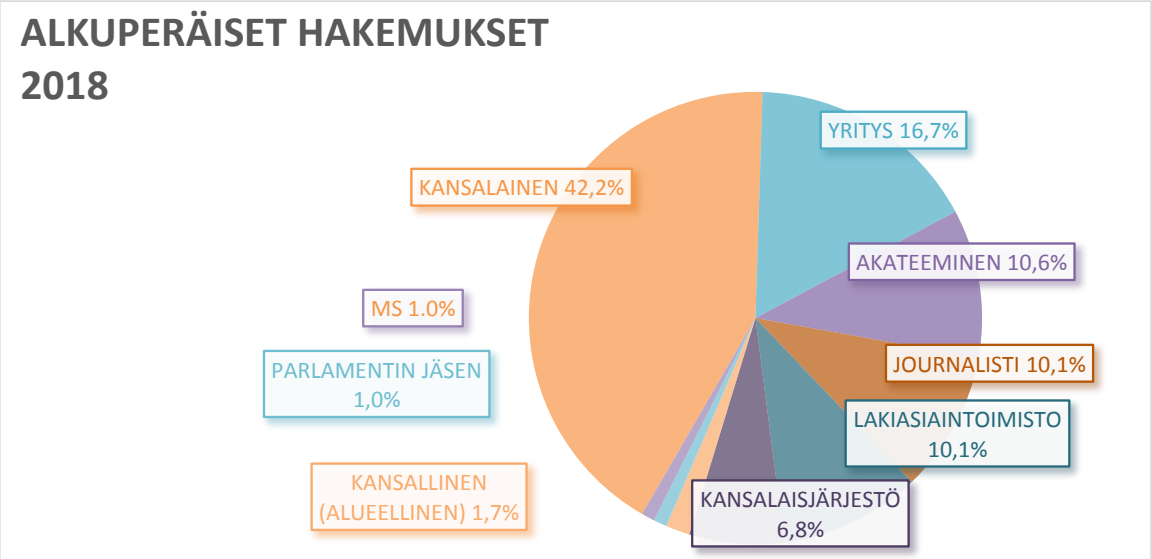
Hakijat voivat ilmoittaa Europa-palvelimella olevalta verkkosivustolta saatavassa hakemuslomakkeessa yhteiskunnallisen/ammatillisen taustansa valitsemalla yhden

[35] Jäljempänä olevassa kaaviossa ’CNECT’.
[36] Jäljempänä olevassa kaaviossa ’JUST’.

seuraavista yhdeksästä vaihtoehdosta: kansalainen, akateeminen laitos, asianajaja, journalisti, kansalaisjärjestö, yritys, Euroopan parlamentin jäsen, alueellinen julkisyhteisö tai jäsenvaltion viranomaiset[37]. Tilastoissa vaihtoehto ”kansalaiset” käsittää hakijat, jotka ilmoittivat taustakseen ”kansalaiset”, sekä hakijat, jotka eivät valinneet mitään yhteiskunnallista/ammatillista taustaa koskevista vaihtoehdoista.

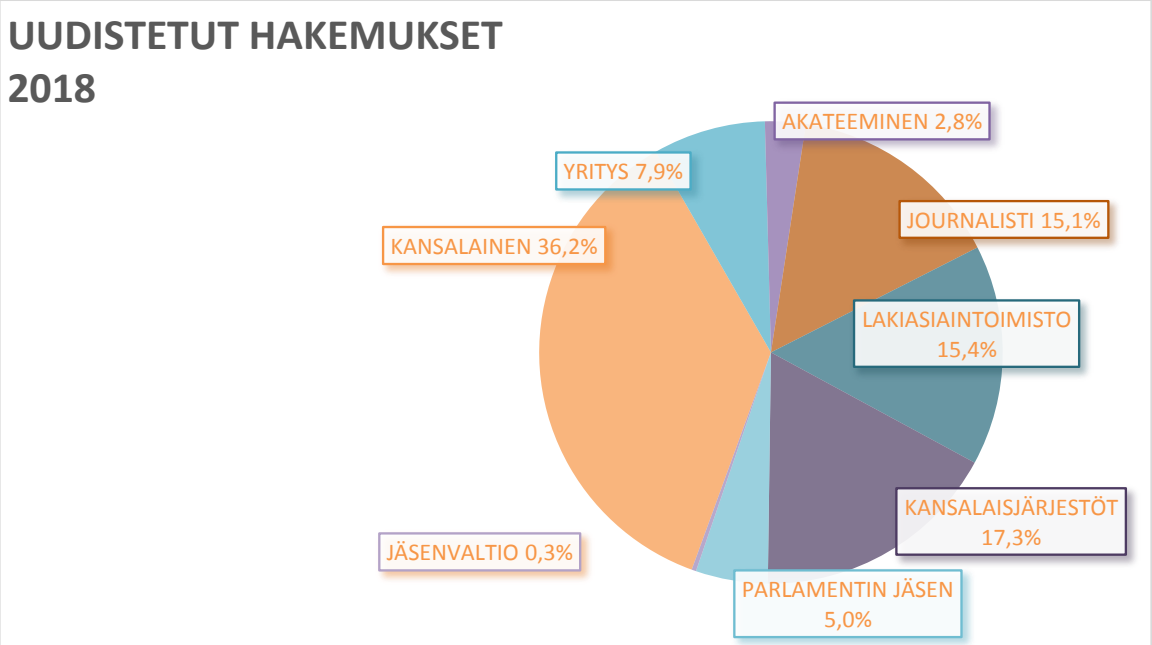
Kuten aiempina vuosina, vuonna 2018 suurin osa **alkuperäisistä hakemuksista** tuli *kansalaisilta*. Pyynnöistä noin 42,2 prosenttia tuli tästä hakijaluokasta.

Aktiivisimpien hakijoiden toisella sijalla eivät olleet enää *akateemiset laitokset*, kuten vuonna 2017, vaan *yritykset*, jotka tekivät lähes 16,7 prosenttia alkuperäisistä hakemuksista. Akateemiset laitokset putosivat kolmannelle sijalle (noin 10,6 prosenttia), ja niukasti neljännellä sijalla olivat *lakiasiaintoimistot* ja *journalistit* (noin 10,1 prosenttia kumpikin).



Suurin osa **uudistetuista hakemuksista** tuli vuonna 2018 *kansalaisilta*, jotka tekivät lähes 36,2 prosenttia kyseisenlaisista hakemuksista (vastaava luku oli 24,7 prosenttia vuonna 2017). Toisella sijalla olivat *kansalaisjärjestöt*, jotka tekivät huomattavan paljon uudistettuja hakemuksia – 17,3, prosenttia vuonna 2018 (vuonna 2017 vastaavasti 13,2 prosenttia). Kolmannelle sijalle pääsivät *oikeusalan ammattilaiset*, jotka tekivät yli 15,4 prosenttia uudistetuista hakemuksista. Myös *journalistien* tekemien uudistettujen hakemusten määrä nousi merkittävästi, ja he nousivat neljänneksi aktiivisimmaksi luokaksi vuonna 2018, koska tekivät 15,1 prosenttia uudistetuista hakemuksista (vastaava luku oli 7,2 prosenttia vuonna 2017). Kaukana perässä tulivat *yritykset* (lähes 7,9 prosenttia uudistetuista hakemuksista), *Euroopan parlamentin jäsenet* (5 prosenttia), *akateemiset laitokset ja ajatushautomot* (2,8 prosenttia) ja *jäsenvaltiot* (0,3 prosenttia).

[37] Viimeksi mainittu on uusi, vuonna 2018 käyttöön otettu luokka, jolla pyritään tuomaan esiin sitä tosiasiaa, että jäsenvaltioiden kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus tehdä asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla.



3.4. Hakijoiden maantieteellinen alkuperä (liitteessä oleva taulukko 7)

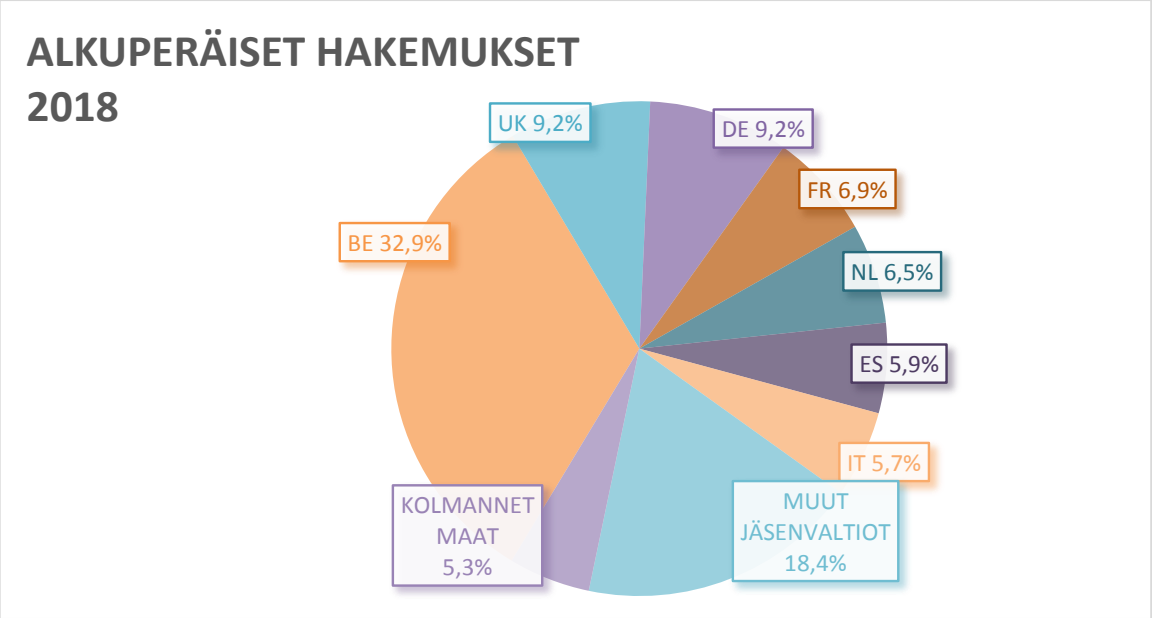
Maantieteellisesti tarkasteltuna suurin osa asiakirjoihin tutustumista koskevista **alkuperäisistä hakemuksista** tuli jälleen, kuten vuonna 2017, Belgiasta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja Saksasta. Vuonna 2018 noin 51,3 prosenttia alkuperäisistä hakemuksista oli peräisin näistä kolmesta maasta. Tarkemmin sanottuna suurin osa alkuperäisistä hakemuksista oli jälleen peräisin hakijoilta, jotka asuvat tai joiden kotipaikka on Belgiassa (noin 32,9 prosenttia, kun osuus oli noin 25,7 prosenttia vuonna 2017).

Toisena oli Yhdistynyt kuningaskunta, josta peräisin olevia alkuperäisiä hakemuksia oli yli 9,2 prosenttia. Tämä luku on laskenut merkittävästi vuodesta 2017, jolloin alkuperäisistä hakemuksista lähes 15,2 prosenttia oli peräisin Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

Kolmantena oli Saksa, josta peräisin olevia alkuperäisiä hakemuksia oli lähes 9,2 prosenttia (vuonna 2017 luku oli lähes 12 prosenttia).

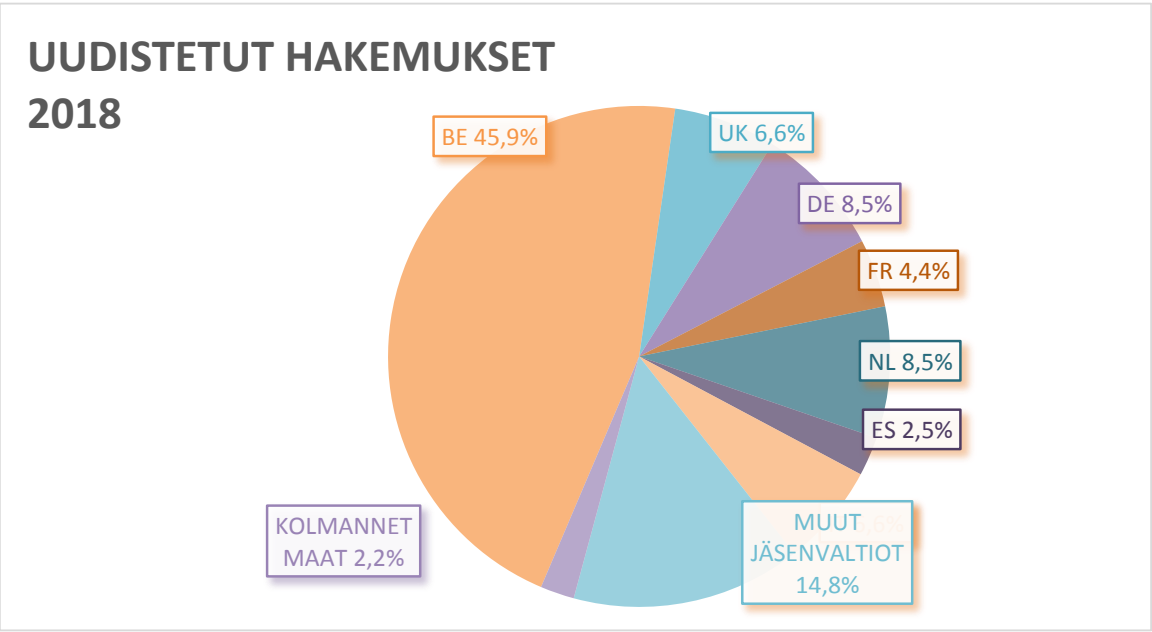
Neljäntenä oli Ranska (6,9 prosenttia alkuperäisistä hakemuksista), jota seurasivat tiiviisti Alankomaat (6,5 prosenttia), Espanja (lähes 5,9 prosenttia) ja Italia (5,7 prosenttia).

Muiden 21 jäsenvaltion osuus alkuperäisistä hakemuksista oli kunkin alle kolme prosenttia. Oikeutta tutustua asiakirjoihin käyttivät edelleen myös hakijat, jotka asuvat kolmansissa maissa tai joilla on sääntömääräinen kotipaikka kolmansissa maissa. Näiden hakijoiden alkuperäisten hakemusten määrä pysyi tasaisena ja oli yli 5,3 prosenttia kaikista alkuperäisistä hakemuksista (luku oli sama vuonna 2017 eli melkein viisi prosenttia).



Maantieteellisesti tarkasteltuna suurin osa **uudistetuista hakemuksista** tuli kuten edellisinä vuosina Belgiasta (hakemusten määrän nettokasvu oli yli 45,9 prosenttia, kun vuonna 2017 se oli lähes 30,6 prosenttia). Seuraavaksi eniten hakemuksia tuli Saksasta ja Alankomaista (noin 8,5 prosenttia kummastakin). Muista jäsenvaltioista ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan, Italian (6,6 prosenttia molemmista) ja Ranskan (4,4 prosenttia) osuus hakemuksista oli yli neljä prosenttia.

Muiden 21 jäsenvaltion osuus hakemuksista oli kunkin enintään 2,5 prosenttia. Kolmansissa maissa asuvien tai kolmansissa maissa sääntömääräistä kotipaikkaa pitävien hakijoiden osuus oli lähes 2,2 prosenttia kaikista uudistetuista hakemuksista (3,6 prosenttia vuonna 2017).



4. TUTUSTUMISOIKEUDESTA TEHTÄVIEN POIKKEUSTEN SOVELTAMINEN

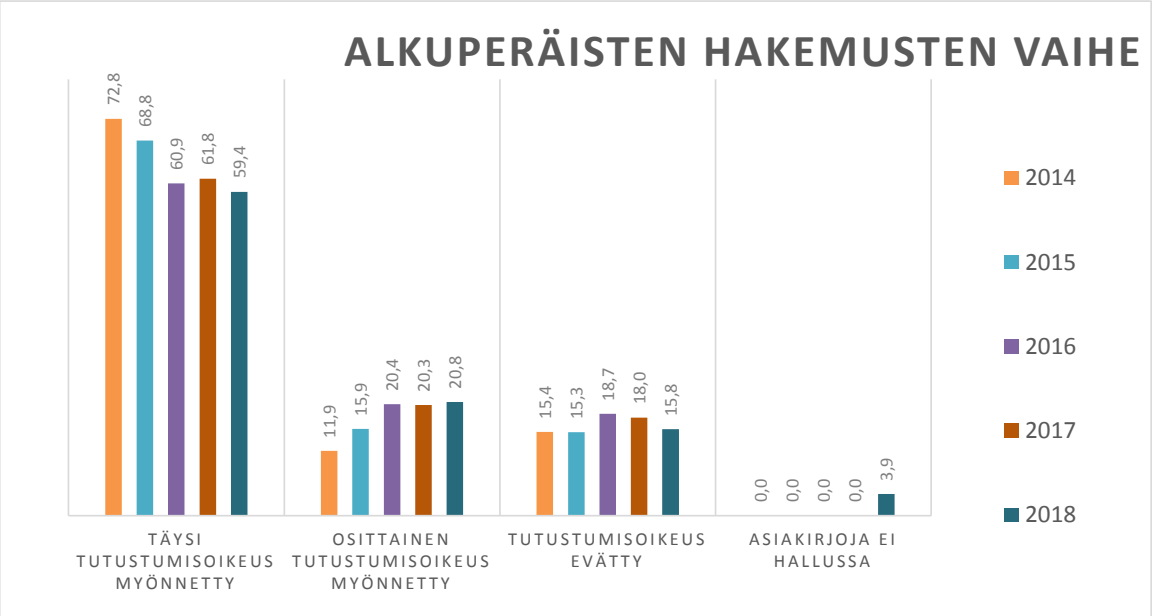
Asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyyn tutustumisoikeuteen sovelletaan useita poikkeuksia, jotka vahvistetaan asetuksen 4 artiklassa. Tutustumisoikeuden epääminen kokonaan tai osittain on perusteltava vähintään yhdellä näistä poikkeuksista.

4.1. Myönnetyn tutustumisoikeuden tyyppi (liitteessä olevat taulukot 8 ja 9)

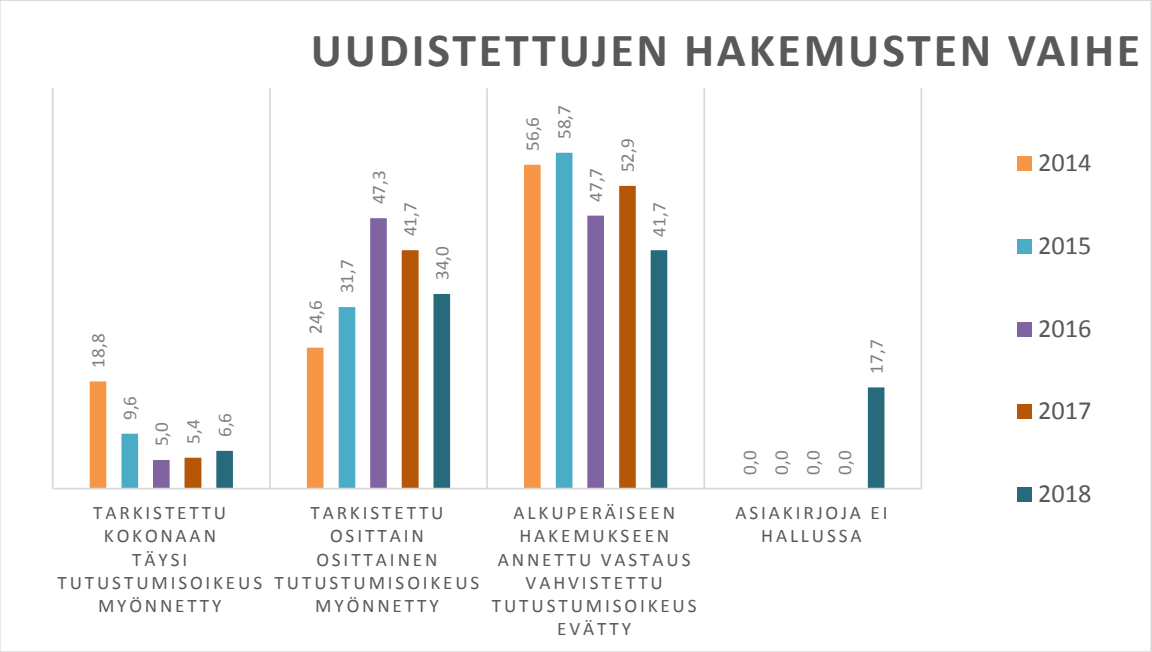
Vuonna 2018 täysi tai osittainen tutustumisoikeus myönnettiin **alkuperäisten hakemusten vaiheessa** yli 80,2 prosentissa tapauksista (määrä on laskenut hieman vuodesta 2017, jolloin se oli 82 prosenttia).

Täyden tutustumisoikeuden myöntävien vastausten prosenttiosuus laski vastaavasti hieman 61,8 prosentista vuonna 2017 59,4 prosenttiin vuonna 2018. Osittaisen tutustumisoikeuden myöntävien vastausten osuus nousi kuitenkin hieman (20,3 prosenttia vuonna 2017, yli 20,8 prosenttia vuonna 2018).

Vastaavasti vuodesta 2016 lähtien havaittu täyden tutustumisoikeuden epäävien vastausten prosenttiosuuden hienoinen vakaa lasku jatkui edelleen (noin 15,8 prosenttia kaikista hakemuksista, alle 18 prosenttia vuonna 2017 ja 19 prosenttia vuonna 2016).



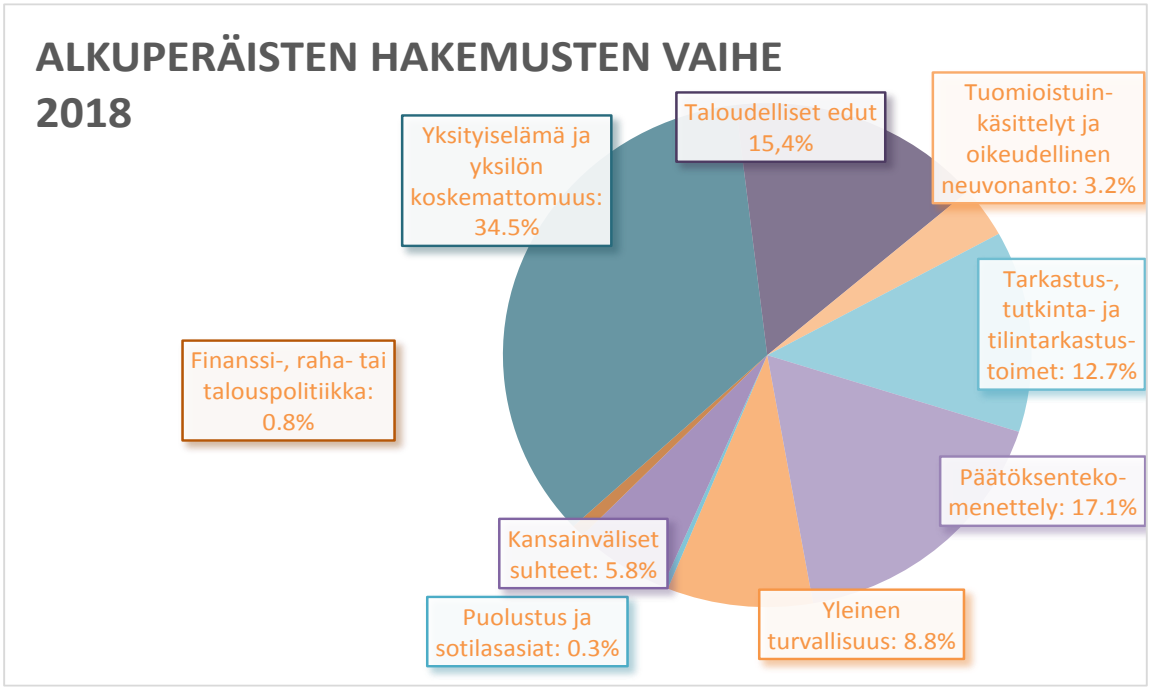
Vuonna 2018 noin 41,7 prosenttia alkuperäiseen hakemukseen annetuista vastauksista, joiden johdosta tehtiin uudistettu hakemus, vahvistettiin **uudistetun hakemuksen vaiheessa** (vastaavasti 52,9 prosenttia vuonna 2017). Lähes yhtä suuri prosenttiosuus (40,6 prosenttia) alkuperäisistä vastauksista muutettiin kokonaan tai osittain (noin 47,1 prosenttia vuonna 2017).



4.2. Tutustumisoikeutta koskevien poikkeusten käyttö[38] (liitteessä oleva taulukko 10)

4.2.1. Alkuperäisten hakemusten vaihe

Vuonna 2018 Euroopan komissio perusteli (kokonaan tai osittain) hylätyt alkuperäiset hakemukset useimmiten *yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden* suojalla[39]. Siihen vedottiin 34,5 prosentissa hylkäyksistä, kun vastaava luku oli lähes 31,4 prosenttia vuonna 2017. Kuten edellisinä vuosina, suuri osa hylkäyksistä johtui tarpeesta jättää pois asiakirjoissa esiintyvät muussa kuin johtavassa asemassa toimivien henkilöstön jäsenten tai ulkopuolisten edustajien nimet sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaisesti.



[38] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan perusteella.
[39] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

Toiseksi eniten käytetty poikkeus oli *taloudellisten etujen* suoja[40]. Tähän poikkeukseen vedottiin yli 15,4 prosentissa (kokonaan tai osittain) hylätyistä hakemuksista[41].

Kolmannella sijalla oli *käynnissä olevan päätöksentekomenettelyn* suojaamista[42] koskeva poikkeus. Sen prosenttiosuus käytöstä oli niin ikään yli 15,1 prosenttia[43].

Euroopan komissio vetosi myös *tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten* suojaan[44] liittyvään poikkeukseen, joskin alle 12,7 prosentissa (kokonaan tai osittain) hylkäävistä vastauksista (verrattuna lähes 17,7 prosenttiin vuonna 2017). Tiedoista ilmi käyvä pieni mutta tasainen lasku osoittaa, että komissio käyttää tätä poikkeusta entistä rajoitetummin.

Yleisen turvallisuuden suojaan[45] perustuvan poikkeuksen suhteellinen käyttö nousi huomattavasti (5,4 prosenttia vuonna 2017, lähes 8,8 prosenttia vuonna 2018).

Kansainvälisten suhteiden suojaan[46] liittyvään poikkeukseen vedottiin lähes 5,8 prosentissa alkuperäisiin hakemuksiin annetuissa hylkäävissä vastauksissa, kun osuus oli 4 prosenttia vuonna 2017 ja 3,4 prosenttia vuonna 2016. Euroopan komissio on siis käyttänyt sitä tasaisesti hieman enemmän.

Komissio käytti kutakin muuta asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyä poikkeusta alle 4 prosentissa tapauksista hylätessään asiakirjoihin tutustumista koskevia pyyntöjä kokonaan tai osittain alkuperäisten hakemusten vaiheessa.

4.2.2. Uudistettujen hakemusten vaihe

Useimmiten käytetty peruste tutustumisoikeuden hylkäämiselle (kokonaan tai osittain) oli, kuten vuonna 2017, *tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten* suoja (30,6 prosenttia vuonna 2018, lähes 35 prosenttia vuonna 2017).

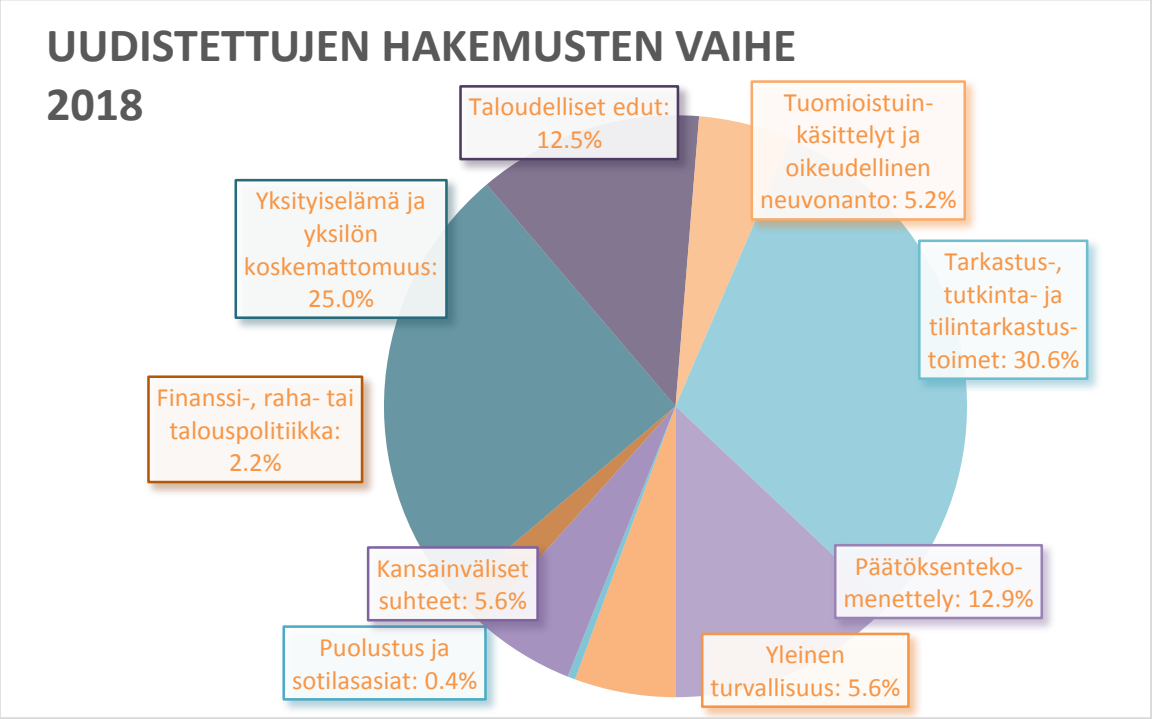
Toisena oli *yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden* suojaamista koskeva poikkeus (25 prosenttia, kun osuus oli 26,1 prosenttia vuonna 2017). Kolmanneksi yleisimpään poikkeukseen eli *taloudellisten etujen* suojaan vedottiin aiempaa harvemmin (12,5 prosenttia vuonna 2018, kun osuus oli 13,2 prosenttia vuonna 2017). Sen käyttö on laskenut tasaisesti vuodesta 2016 (jolloin siihen vedottiin 15,9 prosentissa uudistettuihin hakemuksiin annetuista hylkäävistä vastauksista).

Toimielimen *päätöksentekomenettelyn* suojaa koskeva poikkeus oli neljännellä sijalla, ja sen käytön prosenttiosuus oli 12,9 prosenttia (josta lähes 10,8 prosenttia koski käynnissä olevaa päätöksentekomenettelyä). Tämä luku osoittaa, että kyseistä poikkeusta käytetään

[40] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa.
[41] Vuonna 2017 osuus oli 16,8 prosenttia.
[42] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.
[43] Vuonna 2017 osuus oli 16,3 prosenttia.
[44] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa.
[45] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa.
[46] Tästä poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa.

entistä vähemmän (sen käyttö on jo vähentynyt noin 12,2 prosentista vuonna 2017 ja 20,2 prosentista vuonna 2016).

Viidenneksi eniten komissio käytti yleisen edun suojaa koskevia eli *kansainvälisiin suhteisiin* ja *yleiseen turvallisuuteen* liittyviä poikkeuksia (5,6 prosenttia kumpikin).



5. KANTELUT EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHELLE

Euroopan oikeusasiamies sai vuoden 2018 aikana päätökseen 29 sellaisen kantelun käsittelyn, jotka liittyivät asiakirjoja koskevien tutustumispyyntöjen käsittelyyn komissiossa[47]. Suurimmassa osassa kanteluista (eli 22:ssa), joiden käsittely saatiin päätökseen, ei havaittu hallinnollisia epäkohtia[48]. Kahden edellisen vuoden aikana Euroopan oikeusasiamies oli saanut päätökseen vähemmän kanteluita (25 kappaletta vuonna 2017 ja 21 kappaletta vuonna 2016), mutta samassa määrässä (kuusi kumpanakin vuonna) tapauksia esitettiin lopuksi lisähuomautuksia tai kriittisiä huomautuksia[49].

Euroopan oikeusasiamies aloitti vuoden 2018 aikana 29 sellaisen tapauksen käsittelyn, joissa asiakirjoihin tutustuminen oli kantelun pää- tai sivuasia. Vuonna 2017 vastaavia käsittelyjä aloitettiin 25, ja vuonna 2016 määrä oli 12.

[47] Tilastot koskevat Euroopan oikeusasiamiehen tapauksia kaikkien komission osastojen osalta Euroopan petostentorjuntavirastoa lukuun ottamatta.

[48] Neljä tapausta, joissa esitettiin huomautuksia: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. Ilman huomautuksia tai jatkotoimia saatettiin päätökseen 21 tapauksen käsittely.

[49] Ks. komission kertomus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuonna 2017, s. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, jäljempänä ’asiakirjojen saamista koskeva vuoden 2017 kertomus’.

Tilastot osoittavat, että uusien tapausten määrä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2017[50] ja että Euroopan oikeusasiamies on yhä merkittävämpi taho tällä toiminta-alalla.

Merkitystä kuvaa myös se, että Euroopan oikeusasiamies on helmikuusta 2018 lähtien soveltanut asiakirjojen saatavuutta koskevissa kanteluissa uutta nk. nopeutettua menettelyä. Uuden menettelyn mukaisesti Euroopan oikeusasiamies sitoutui tekemään päätöksiä siitä, voiko hän aloittaa asian käsittelyn viiden työpäivän kuluessa, ja päätöksiä asiakirjojen saatavuutta koskevissa asioissa 40 työpäivän kuluessa kantelun vastaanottamisesta[51].

6. TUOMIOISTUIMESSA NOSTETUT KANTEET

Euroopan unionin tuomioistuimet ovat vuoden 2018 aikana kehittäneet useiden oikeudellisten menettelyjen yhteydessä jo nyt laajaa oikeuskäytäntöä, joka liittyy EU:n toimielinten asiakirjojen saatavuuteen. Uudella oikeuskäytännöllä ohjataan edelleen asetuksen (EY) N:o 1049/2001 noudattamiseen liittyvää Euroopan komission käytäntöä.

6.1. Unionin tuomioistuin

Unionin tuomioistuin antoi vuonna 2018 vain yhden merkittävän kantelua koskevan tuomion, joka koski oikeutta tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla ja jossa Euroopan komissio oli asianosaisena. Vuonna 2017 vastaava määrä oli kahdeksan.

Tuomio annettiin asiassa *ClientEarth v. komissio*[52]. Tuomio on merkittävä, sillä siinä selvennetään ”lainsäädäntöasiakirjojen” käsitettä, mikä edellyttää entistä suurempaa avoimuutta.

Vaikka unionin tuomioistuin tunnusti, että komissiolla on oltava harkinnanvaraa, jotta se voi päättää poliittisista vaihtoehdoista ja mahdollisesti annettavista ehdotuksista, tuomioistuin totesi, että vaikutustenarvioinnin yhteydessä laaditut asiakirjat ovat lainsäädäntöasiakirjoja. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että tällaisia asiakirjoja ei voida suojata sellaisen ilmaisemisen estämistä koskevan yleisen olettaman perusteella, joka johtuu asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, erityisesti silloin kun asiakirjat sisältävät ympäristöä koskevia tietoja[53].

Unionin tuomioistuin korosti lisäksi, että ainoastaan asiakirjojen väliaikaisella luonteella ei sellaisenaan voida perustella asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamista ilman asiakirjan erillistä ja konkreettista tutkimista[54].

6.2. Unionin yleinen tuomioistuin

Unionin yleinen tuomioistuin antoi vuoden 2018 aikana 27 tuomiota, jotka koskivat Euroopan komissiota ja liittyivät oikeuteen tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. Euroopan komissio oli asianosaisena 26 tapauksessa ja väliintulijana yhdessä. Komission kanta pysyi voimassa suurimmassa osassa tapauksista.

---

[50] Vuonna 2017 käynnistettiin 25 uutta tapausta, kun vuonna 2016 tapauksia oli 12, ks. asiakirjojen saamista koskeva vuoden 2017 kertomus, mainittu edellä, s. 11.
[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.
[52] Unionin tuomioistuimen tuomio 4.9.2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, jäljempänä ’ClientEarth-tuomio’.
[53] Mainittu edellä, 101 kohta.
[54] Mainittu edellä, 111 kohta.

Edellä mainituista 27 tapauksesta vain kuudessa tuloksena oli toimielimen riidanalaisen päätöksen (osittainen) mitätöinti[55]. Näistä yksi oli peräisin parlamentilta.

Euroopan komission päätöksen (osittaista) mitätöintiä koskevasta viidestä tapauksesta vain neljässä toimielin oli kieltäytynyt (osittain) antamasta oikeutta tutustua joihinkin asiakirjoihin. Yksi (osittaista) mitätöintiä koskeva tuomio koski toimielimen myönteistä päätöstä myöntää oikeus tutustua joihinkin asiakirjoihin, jotka unionin yleinen tuomioistuin piti suojattuina toisen oikeudellisen kehyksen nojalla.

Tapauksista 19 johti Euroopan komission päätöstä vastaan nostetun kanteen hylkäämiseen kokonaan tai osittain.

Kolmessa tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin päätti, että ratkaisua ei tarvita, ja yhdessä tapauksessa[56] se päätti jättää Euroopan komissioon kohdistuneen kumoamiskanteen tutkimatta. Yksi tapaus koski rekisteristä poistamista koskevaa määräystä.

Unionin yleinen tuomioistuin selvensi vuoden 2018 aikana kehitetyssä oikeuskäytännössä seikkoja kuten menettelynäkökohtia sekä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 täytäntöönpanosta johtuvia merkittävämpiä seikkoja.

6.2.1. Menettelysääntöjen selventäminen

Unionin yleinen tuomioistuin toisti menettelysääntöjen osalta toteamuksensa siitä, että asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vastaus alkuperäiseen hakemukseen ei ole periaatteessa kannekelpoinen lukuun ottamatta poikkeuksellisia olosuhteita, joissa se on toimielimen lopullinen kanta tai se on mitätöity virheen vuoksi. Tällainen virhe voi olla esimerkiksi, että kantajalle ei ole ilmoitettu *muutoksenhakukeinoista*[57].

Vain vahvistavalla päätöksellä voidaan luoda oikeudellisia vaikutuksia, joilla on vaikutusta kantajan etuihin ja siten kumoamiskanteen nostamiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan nojalla[58].

Jos vahvistavassa päätöksessä jätetään ilmoittamatta kantajalle tämän käytettävissä olleista oikeussuojakeinoista, kyseessä ei ole sellainen olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, joka voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, kun tällainen laiminlyönti ei ole vaikuttanut ollenkaan kantajan oikeusasemaan. Tämä on tilanne, kun kantaja pystyy siitä huolimatta, että ilmoitus riidanalaista päätöstä vastaan käytettävissä olleista oikeussuojakeinoista puuttuisi, saamaan niistä tiedon ja nostamaan

[55] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.12.2018, *Falcon Technologies International LLC* v. *Euroopan komissio*, T-875/16, EU:T:2018:877; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.5.2018, *Maltan tasavalta* v. *Euroopan komissio*, T-653/16, EU:T:2018:241, unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.11.2018 *VG, MS:n perillisenä,* v. *Euroopan komissio*, yhdistetyt asiat T-314/16 ja T-435/16, EU:T:2018:841; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 22.3.2018, *De Capitani* v. *Euroopan parlamentti*, T-540/15, EU:T:2018:167; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 4.10.2018, *Daimler AG* v. *Euroopan komissio*, T-128/14, EU:T:2018:643; ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 7.2.2018, *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Unionin yleisen tuomioistuimen määräys 15.5.2018, *Commune de Fessenheim ym.* v. *Euroopan komissio*, T-726/17, EU:T:2018:291.

[57] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.12.2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* v. *Euroopan komissio*, T-441/17, EU:T:2018:899, 18–20 kohta.

[58] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 9.10.2018, *Pint* v. *Euroopan komissio*, T-634/17, EU:T:2018:662, 17 kohta.

kumoamiskanteen[59]. Toimielin voi lisäksi yksilöidä missä hakemuksen käsittelyn vaiheessa tahansa, ja myös ensimmäistä kertaa, uusia asiakirjoja, jotka saattavat liittyä pyyntöön[60].

Vaikka toimielintä ei voida moittia perustellusti siitä, että se on antanut asiakirjoja tutustuttaviksi väitetysti epätäsmällisen hakemuksen nojalla pyytämättä hakijaa ensin täsmentämään hakemustaan, toimielin ei voi kuitenkaan hylätä hakemusta sen vuoksi, ettei se ole riittävän täsmällinen, pyytämättä hakijaa ensin toimittamaan lisäselvityksiä[61].

Unionin yleinen tuomioistuin korosti lisäksi, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklassa säädettyjen *määräaikojen* ainoana tavoitteena on varmistaa asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten nopea käsittely[62].

Unionin yleinen tuomioistuin toisti näin ollen, että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 7 ja 8 artiklassa säädettyjen määräaikojen ylittäminen ei voi johtaa siihen, ettei toimielimellä ole enää oikeutta tehdä päätöstä, eikä se voi olla pätevä syy tutustumisoikeuden epäämiselle[63].

Tällä päätelmällä ei ole kuitenkaan vaikutusta siihen tosiasiaan, että kumoamiskanteen nostamista koskevan määräajan noudattaminen on sitä vastoin pakollista ja johtaa määräajan jälkeen nostetun kanteen tutkimatta jättämiseen[64].

Unionin yleinen tuomioistuin toisti myös, että toimielimen ilmoittama *olemassa olevien asiakirjojen puute* perustuu lainmukaisuuden olettamaan[65]. Sitä paitsi toimielimen päätöksen lainmukaisuus on arvioitava tosiseikkojen ja sen tekemisen aikaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella[66], minkä vuoksi sen lainmukaisuutta koskevia uusia seikkoja ei voida esittää oikeuskäsittelyn aikana[67].

Toimielimen toimittamista *perusteluista* unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ne voivat koostua niiden asiakirjojen luonteen ja sisällön kuvauksesta, joihin tutustumista koskeva oikeus on evätty, sekä sen asiayhteyden kuvauksesta, jossa ne on laadittu, sekä epäämisen perusteluista[68].

---

[59] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.2.2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* v. *Euroopan komissio*, T-611/15, EU:T:2018:63, 47–50 kohta.

[60] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Maltan tasavalta* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 84 kohta.

[61] Sama kuin edellä, 82 kohta.

[62] Sama kuin edellä, 85 kohta.

[63] Sama kuin edellä, 86 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.7.2018, *Rogesa* v. *Euroopan komissio*, T-643/17, EU:T:2018:423, 43 ja 48 kohta.

[64] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen määräys asiassa *Commune de Fessenheim ym.* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 30–31 kohta.

[65] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 23.4.2018, *Verein Deutsche Sprache eV* v. *Euroopan komissio*, T-468/16, EU:T:2018:207, 35 kohta.

[66] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Rogesa* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 91 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.12.2018, *Sumner* v, *Euroopan komissio*, T-152/17, EU:T:2018:875, 42 kohta.

[67] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 27.2.2018, *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, T-307/16, 133 ja 140 kohta.

[68] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 89 kohta.

Perustelujen tarkoituksena on esittää selkeästi ja yksiselitteisesti toimielimen päättely siten, että kantajalle selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden[69].

Näin ollen perustelut ovat riittävät, kun kantaja voi niiden perusteella ymmärtää ja varmistua ensinnäkin siitä, kuuluuko pyydetty asiakirja tosiasiallisesti sen poikkeuksen soveltamisalaan, johon vedotaan, ja toiseksi, onko kyseiseen poikkeukseen liittyvä suojan tarve todellinen[70].

Toimielimen ei siten tarvitse perustella päättelyn taustalla olevan arvioinnin jokaista näkökohtaa[71], perustelussa ei tarvitse selittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia[72], ja toimielin voi esittää syyt asiakirjaluokkien mukaisesti[73].

Joissakin tapauksissa viittaus perusteluihin, jotka sisältyvät kantajalle ilmoitettuun aiempaan päätökseen, voi kuitenkin olla riittävä[74].

Unionin yleinen tuomioistuin toisti *osittaisen tutustumisoikeuden* arvioinnista, että se on tehtävä suhteellisuusperiaatteen valossa. Osittainen oikeus tutustua asiakirjoihin on siten myönnettävä, jos tavoite, jonka vuoksi toimielin on evännyt oikeuden tutustua asiakirjaan, voidaan saavuttaa siten, että toimielin vain peittää kohdat, jotka voivat vahingoittaa suojattua yleistä etua[75].

Ei ole toimielimen asia määrittää, mikä on kantajalle merkityksellistä tai merkityksetöntä[76]. Vastaavasti toimielimen on luovutettava asiakirjojen osat, jotka ovat ainoastaan kuvaavia, sillä ne eivät sisällä sellaisten poikkeusten soveltamisalaan kuuluvia oikeudellisia tai strategisia kannanottoja, joihin toimielin on viitannut[77]. Osittaista tutustumisoikeutta ei kuitenkaan edellytetä silloin, jos se johtaisi asiakirjojen lähes koko sisällön peittämiseen[78].

Mitä tulee niiden *jäsenvaltioiden kuulemiseen*, joista asiakirjat ovat peräisin, unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että vaatimus ei ole tarpeen tapauksissa, joissa sovelletaan

[69] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 80 kohta.
[70] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 8.2.2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* v. *Euroopan komissio*, T-74/16, EU:T:2018:75, 77 kohta.
[71] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Falcon Technologies International LLC* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 69 kohta.
[72] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 80 kohta.
[73] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 78 kohta.
[74] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 37–38 kohta.
[75] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 110–111 kohta.
[76] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Falcon Technologies International LLC* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 102 kohta.
[77] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 7.2.2018, *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, T-851/16, EU:T:2018:69, 120 kohta.
[78] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Falcon Technologies International LLC* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 104 kohta.

selvästi yhtä poikkeusta[79]. Kyseisen kuulemisen osalta riittävää on jäsenvaltioiden vastalauseiden alustava arviointi, eikä toimielimen tarvitse arvioida niitä tyhjentävästi[80].

Jäsenvaltiolla ei kuitenkaan ole yleistä ja ehdotonta veto-oikeutta, sikäli kuin sen on annettava asianmukainen perustelu asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan nojalla[81].

Tältä osin on syytä huomata, että jäsenvaltio, toisin kuin muut kolmannet osapuolet, voi vedota toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaamista koskevaan poikkeukseen pyytäessään, että toimielin epää oikeuden tutustua siltä peräisin olevaan asiakirjaan[82]. Voidakseen esittää vastalauseen kyseisen asiakirjan laatineen jäsenvaltion ei myöskään tarvitse esittää virallista pyyntöä etukäteen[83].

Tätä taustaa vasten toimielimen päätöksessä on ilmoitettava se, että kyseinen jäsenvaltio kieltäytyi pyydetyn asiakirjan ilmaisemisesta, ja lisäksi jäsenvaltion toimittamat syyt, joista käy ilmi, että yhtä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyistä tutustumisoikeutta koskevista poikkeuksista sovelletaan[84].

On myös syytä huomata, että jäsenvaltio voi nostaa kanteen toimielimen päätöksen laillisuudesta seurauksena kyseisen jäsenvaltion oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, joista säädetään EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklassa[85].

Jäsenvaltio ei voi kuitenkaan vedota asiakirjojen tutustumisoikeutta koskevan päätöksen osalta sääntöjenvastaisuuksiin toimielimen toteuttamassa alkuperäisten tai uudistettujen hakemusten käsittelyssä, ja tämä koskee myös ainoastaan hakijan eduksi asetettuja määräaikoja[86].

Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, että toimielimellä jäsenvaltioon nähden olevan vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättäminen voi vaikuttaa sellaisen päätöksen laillisuuteen, jolla kyseiseltä jäsenvaltiolta saadut asiakirjat annetaan tutustuttaviksi[87].

Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa kieltomääräystä arvioidessaan säädöksen laillisuutta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan nojalla. Tästä syystä se ei voi tehdä toimielimen osalta päätöstä myöntää oikeutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin[88].

Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti lisäksi aiemman oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan kielteisen päätöksen mitätöintitointa koskevaa ratkaisua ei enää tarvita, kun toimielin on

---

[79] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 19.9.2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* v. *Euroopan komissio*, T-39/17, EU:T:2018:560, 110 kohta.

[80] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 8.2.2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* v. *Euroopan komissio*, T-74/16, EU:T:2018:75, 66–67 kohta.

[81] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 21.11.2018, *Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* v. *Euroopan komissio*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, 40 ja 41 kohta.

[82] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 36–38 ja 40–42 kohta.

[83] Sama kuin edellä, 33 kohta.

[84] Sama kuin edellä, 56 kohta.

[85] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.5.2018, *Maltan tasavalta* v. *Euroopan komissio*, T-653/16, EU:T:2018:241, 41–42 kohta.

[86] Sama kuin edellä, 87 ja 88 kohta.

[87] Sama kuin edellä, 100 kohta.

[88] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 9.10.2018, *Sárossy* v. *Euroopan komissio*, T-633/17, EU:T:2018:663, 19–20 kohta. Ks. myös asia *Pint* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 19 kohta.

ilman riidanalaisen päätöksen virallista peruuttamista tehnyt uuden myönteisen päätöksen, jolla myönnetään oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, ja siten vastannut täysin hakijan pyyntöön[89].

6.2.2. Aineellisten sääntöjen selventäminen

Unionin yleinen tuomioistuin käsitteli vuonna 2018 myös useita asetuksen (EY) N:o 1049/2001 aineellisia sääntöjä.

Kansainvälisten suhteiden suojaa[90] koskevan poikkeuksen osalta unionin yleinen tuomioistuin totesi useissa tapauksissa, että toimielimellä on laaja harkintavalta[91].

Laaja harkintavalta johtuu turvattujen etujen erityisen herkästä ja olennaisesta luonteesta ja siitä, että toimielimen on oltava erityisen huolellinen tehdessään monitahoisen ja arkaluonteisen päätöksen[92].

Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan toimielimelle annettu laaja harkintavalta vastaa asetuksen 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten suppean tulkinnan periaatetta[93].

Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kansainvälisten suhteiden suojaa koskevan poikkeuksen edellytyksenä on siten tuomioistuimen rajoitettu laillisuusvalvonta, jonka on rajoituttava menettelyn ja perusteluvelvollisuuden noudattamiseen, tosiseikkojen paikkansa pitävyyteen ja siihen, ettei arviointi ole virheellinen ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin[94].

Unionin yleinen tuomioistuin korosti lisäksi kansainvälisten suhteiden suojaa koskevan poikkeuksen pakollista luonnetta. Sitä ei voida syrjäyttää ylivoimaisella yleisellä edulla ilmaistaessa pyydettyjä asiakirjoja, toisin kuin muut asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyt muut poikkeukset[95],

Yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa[96] koskevan poikkeuksen osalta unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että yksityiselämän käsite käsittää henkilötiedot ammatinharjoittamisen yhteydessä[97]. EU:n toimielinten henkilöstön henkilötiedot ovat siten periaatteessa suojattu tämän poikkeuksen nojalla riippumatta virkamiesten oikeudesta tiedusteluun[98].

---

[89] Unionin yleisen tuomioistuimen määräys 19.7.2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* v. *Euroopan komissio*, T-750/17, EU:T:2018:506, 15–17 kohta.

[90] Poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa.

[91] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 40–41 kohta. Katso myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.7.2018, *ClientEarth* v. *Euroopan komissio*, T-644/16, EU:T:2018:429, 23–24 kohta, tuomioon on haettu muutosta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 77 kohta.

[92] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *ClientEarth* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 23 kohta; ja asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 79 kohta.

[93] Sama kuin edellä, 25 kohta.

[94] Sama kuin edellä.

[95] Sama kuin edellä, 98 kohta.

[96] Poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

[97] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 38 kohta; ja asiassa *VG, MS:n perillisenä*, v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 64 kohta.

[98] Sama kuin edellä, 43 ja 44 kohta.

Unionin yleinen tuomioistuin korosti, että missään tapauksessa tällaista oikeutta ei pidä käyttää asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla säädettyjen asiakirjojen saatavuutta koskevien mekanismien yhteydessä[99]. Yleinen tuomioistuin vahvisti lisäksi, että henkilön oikeus maineensa ja kunniansa suojelemiseen on olennainen osa oikeutta yksityiselämään[100].

Tahon – olipa se julkinen tai yksityinen – mainetta on myös suojeltava jossain määrin, joskin *taloudellisten etujen*[101] suojaa koskevalla poikkeuksella. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tämän poikkeuksen osalta, että yksityinen yritys, jolla on yleisen edun mukainen tehtävä, voisi olla oikeutettu maineen suojaan osana taloudellisia etujaan, mikäli maine on elintärkeä mille tahansa markkinoilla toimijalle, jotta tämä voi harjoittaa liiketoimintaa kyseisillä markkinoilla[102].

Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, että valtion omistuksessa olevalla yrityksellä voidaan katsoa olevan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja taloudellisia etuja[103].

Unionin yleinen tuomioistuin päätti lisäksi, että yritysten Euroopan komissiolle antamat arkaluonteiset taloudelliset tiedot, kuten sääntelykehyksen noudattamiseen käytettäviä kaupallisia strategioita koskevat tiedot, voidaan suojata ”taloudellisina etuina”[104].

Tällaisten etujen suojaa (kuten yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa) voidaan sitä paitsi mahdollisesti soveltaa kauemmin kuin asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetyn 30 vuoden enimmäisajan, jota sovelletaan ilmaisemista koskeviin muihin poikkeuksiin[105].

Tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevan poikkeuksen osalta unionin yleinen tuomioistuin totesi, että sitä voidaan soveltaa asiakirjoihin, joita ei ole erityisesti laadittu vireillä olevan tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä[106].

Unionin yleinen tuomioistuin korosti myös, että *oikeudellista neuvonantoa* koskevaa poikkeusta voitaisiin soveltaa Euroopan komission oikeudellisen yksikön alustaviin sisäisiin kantoihin, jotka on laadittu toimielimen ja jäsenvaltioiden edustajien sekä kolmannen valtion välistä poliittista vuoropuhelua varten[107].

---

[99] Sama kuin edellä, 46 kohta.

[100] Sama kuin edellä, 100 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin antoi toisen kiinnostavan tuomion asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa koskevan poikkeuksen osalta eli tuomion 25.9.2018, *Maria Psara ym.* v. *Euroopan parlamentti*, T-639/15–T-666/15 ja T-94/16, EU:T:2018:602. Tässä kertomuksessa, joka koskee sitä, miten Euroopan komissio on pannut asetuksen täytäntöön, ei kuitenkaan käsitellä tätä tuomiota, sillä komissio ei ollut suorana tai välillisenä osapuolena asian käsittelyssä.

[101] Poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa.

[102] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Falcon Technologies International LLC* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 51 ja 53 kohta.

[103] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 108 kohta.

[104] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.12.2018, *Deutsche Umwelthilfe eV* v. *Euroopan komissio*, T-498/14, EU:T:2018:913, 133 kohta.

[105] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Rogesa* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 90 kohta.

[106] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 69–72 kohta.

[107] Sama kuin edellä, 87–88 kohta.

Tämä pitää erityisesti paikkansa tapauksissa, joissa alustava kanta laaditaan kiireessä alalla, joka on tietyssä määrin poliittisesti herkkä. Tällaisissa olosuhteissa asiakirjojen julkistaminen itse asiassa todennäköisesti todella heikentäisi komission intressiä pyytää ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia neuvoja eri yksiköiltään lopullisen kantansa valmistelua varten[108].

Tutkintatoimien suojaa koskevan poikkeuksen[109] osalta unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että tutkinnan käsite on EU:n lainsäädännön itsenäinen käsite. Näin ollen sitä on tulkittava ottaen huomioon muun muassa sen tavanomainen merkitys sekä asiayhteys[110].

Euroopan komission jäsennelty ja muodollinen menettely, jonka tarkoituksena on tietojen kerääminen ja analysointi, jotta kyseinen toimielin voisi muodostaa kannan perussopimuksissa määrättyjä tehtäviään suorittaessaan, on siten katsottava tutkintatoimeksi.

Kyseisen menettelyn tarkoituksena ei kuitenkaan välttämättä ole havaita tai etsiä rikkomista tai sääntöjenvastaisuutta. Tutkinnan käsite voi kattaa myös komission toiminnan, jonka tarkoituksena on määrittää tosiseikat tietyn tilanteen arvioimiseksi[111].

Unionin yleinen tuomioistuin päätti myös, että poikkeus voi olla edelleen asianmukainen *EU Pilot -menettelyn* valossa, kun sovelletaan yleistä luottamuksellisuusolettamaa, asian vaikuttamatta menettelyn (pitkään) väliaikaiseen lykkäämiseen ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen[112].

Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti *valtiontukiasioihin liittyviä asiakirjoja* koskevan poikkeuksen soveltamisen osalta, että kyseisten asiakirjojen oletetaan olevan luottamuksellisia, ja selvensi, että olettamusta ei sovelleta ainoastaan luonnollisiin henkilöihin vaan myös alakohtaisiin tutkimuksiin[113]. Sillä, että kyseisiä asiakirjoja ei ole merkitty luottamuksellisiksi, ei ole tässä asiassa merkitystä[114].

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaisen *rikkomusmenettelyn* osalta unionin yleinen tuomioistuin toi esiin asiakirjoihin tutustumista koskevassa järjestelmässä olevan erityisasemansa, jonka Euroopan unionin tuomioistuin on jo tunnustanut[115].

Unionin yleinen tuomioistuin muistuttikin, että täyden avoimuuden myöntäminen on mahdotonta rikkomusmenettelyn ominaisuuksien vuoksi myös ympäristön kaltaisilla herkillä aloilla[116].

---

[108] Sama kuin edellä.

[109] Poikkeuksesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa.

[110] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Daimler AG* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 130 kohta.

[111] Sama kuin edellä, 131–132 kohta.

[112] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Pint* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 38 kohta; ja asiassa *Sárossy* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 41 kohta.

[113] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 64 ja 91 kohta.

[114] Sama kuin edellä, 106 kohta.

[115] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.12.2018, *Liam Campbell* v. *Euroopan komissio*, T-312/17, EU:T:2018:876, 32 kohta.

[116] Sama kuin edellä.

Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti siksi, että yleistä luottamuksellisuusolettamaa sovelletaan rikkomusasiaan liittyviin asiakirjoihin[117] riippumatta siitä, sovelletaanko niihin jotain asetuksen (EY) N:o 1049/2001 säännöksiä tiukempaa säännöstä[118]. Tällainen yleinen olettama vapauttaa toimielimen asiakirjojen mahdollisista osittaisesta luovuttamisesta[119].

Kartelleja koskevista tutkimuksista[120] unionin yleinen tuomioistuin vahvisti, että aiemmassa oikeuskäytännössä tunnustettua yleistä luottamuksellisuusolettamaa sovelletaan siitä riippumatta, kuinka monta asiakirjaa asiakirjapyyntö koskee, ja jopa silloin, kun pyyntö koskee vain yhtä asiakirjaa[121].

Unionin yleinen tuomioistuin korosti tältä osin, että määräävää on laadullinen peruste eli se, että asiakirjat liittyvät samaan menettelyyn, eikä määrällinen peruste eli se, kuinka pieneen tai suureen asiakirjojen määrään asiakirjapyyntö kohdistuu[122].

Näin ollen yleistä luottamuksellisuusolettamaa sovelletaan myös asiakirja-aineiston sisällysluetteloon riippumatta sen erityisominaisuudesta, että sillä ei ole omaa sisältöä[123].

Olettamalle on neljä pääsyytä. Ensinnäkin sisällysluettelolla järjestetään kyseistä menettelyä koskeva asiakirja-aineisto, ja se kuuluu siten menettelyyn liittyvien asiakirjojen kokonaisuuteen. Toiseksi siinä luetteloidaan, nimetään ja yksilöidään kaikki asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat. Kolmanneksi se antaa siitä syystä, että siinä viitataan jokaiseen asiakirja-aineistoon sisältyvään asiakirjaan, kuvan asiakirja-aineiston asiakirjakokonaisuudesta ja tuo esiin tiettyjä tietoja näiden asiakirjojen sisällöstä. Neljänneksi sisällysluettelon perusteella on mahdollista nähdä kaikki toimenpiteet, joihin komissio on ryhtynyt kartellimenettelyssä. Näin ollen kartelleja koskevan asiakirja-aineiston sisällysluetteloon voi sisältyä merkityksellisiä ja täsmällisiä tietoja asiakirja-aineiston sisällöstä[124].

Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin vahvisti, että yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisen perusteena olevana kriteerinä on se, että kuuluuko asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista pyydetään, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamismenettelyä koskevaan asiakirja-aineistoon[125].

Unionin yleinen tuomioistuin selvensi *päätöksentekomenettelyn* suojaa koskevaa poikkeusta siten, että Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission kolmikantakokouksissa tekemät väliaikaiset sopimukset eivät kuulu yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisalaan, vaikka lainsäädäntömenettely olisi edelleen käynnissä[126].

---

[117] Sama kuin edellä, 29 kohta.
[118] Sama kuin edellä, 33 kohta.
[119] Sama kuin edellä, 49 kohta.
[120] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan mukaisesti.
[121] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 71 kohta.
[122] Sama kuin edellä, 72–73 kohta.
[123] Sama kuin edellä, 76–78 kohta.
[124] Sama kuin edellä, 76 kohta.
[125] Sama kuin edellä, 85 kohta.
[126] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *De Capitani* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 84 kohta.

Unionin yleinen tuomioistuin korosti kuitenkin, että toimielintä ei voida estää epäämästä oikeutta tutustua lainsäädäntöasiakirjoihin, ei myöskään kolmikantakokouksissa laadittuihin asiakirjoihin, asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaan poikkeukseen vedoten. Unionin yleinen tuomioistuin totesikin, että lainsäädäntöprosessia ei suljeta kyseisen poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle[127].

Unionin yleinen tuomioistuin sai vuonna 2018 mahdollisuuden selventää myös *ylivoimaisen yleisen edun* käsitettä. Käsitteellä on merkittävä tehtävä asetusta (EY) N:o 1049/2001 sovellettaessa, koska sillä voidaan ohittaa joitakin poikkeuksia, joilla pyydettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä perustellaan[128].

Unionin yleinen tuomioistuin muistutti tässä yhteydessä, että asiakirjoihin tutustumista pyytävän kantajan on osoitettava sen olemassaolo[129]. Kantajan on esitettävä sitä koskevat kaikki seikat viimeistään uudistetun hakemuksen vaiheessa (ennen kuin toimielin tekee uudistettua hakemusta koskevan päätöksen). Oikeuskäsittelyn aikana ei voida vedota uusiin seikkoihin[130].

Lisäksi kantajan, joka vetoaa kiistattomaan ylivoimaiseen yleiseen etuun, on myös osoitettava, miten tutustuttavaksi pyydetyn asiakirjan ilmaiseminen edistäisi edun suojaamista kyseisessä asiassa[131].

Unionin yleinen tuomioistuin toisti myös, että yleiset näkökohdat, kuten pyrkimys vahvistaa kansalaisten luottamusta julkishallinnon elimiä kohtaan[132] tai yleisön oikeus saada tietoa toimielinten työstä[133], eivät itsessään todista ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa. Tämä on erityisesti totta aloilla, joilla toimielin julkaisee säännöllisesti lehdistötiedotteita[134].

Unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin, että kantajat voivat vedota avoimuuden periaatteeseen tukeakseen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, mikäli ne osoittavat, minkälainen erityinen painoarvo sillä on kyseessä olevissa asioissa[135].

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan avoimuuden periaatteella ei kuitenkaan ole samaa painoarvoa, kun tutustuttavaksi pyydetty asiakirja liittyy toimielimen oikeudelliseen toimialaan tai kun se liittyy toimielimen hallinnolliseen toimialaan[136].

---

[127] Sama kuin edellä, 112 kohta.

[128] Näitä ovat asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyt poikkeukset.

[129] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 97 kohta; ja asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 127 kohta.

[130] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 133 kohta.

[131] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 9.10.2018, *Éva Erdősi Galcsikné* v. *Euroopan komissio*, T-632/17, EU:T:2018:664, 44–45 kohta.

[132] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 11.12.2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* v. *Euroopan komissio*, T-440/17, EU:T:2018:898, 76 kohta.

[133] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Liam Campbell* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 64 kohta; ja asiassa *Sumner* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 64 kohta.

[134] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Liam Campbell* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 64 kohta.

[135] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Access Info Europe* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 105 kohta; ja asiassa *Éva Erdősi Galcsikné* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 49 kohta.

[136] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio *Arca Capital Bohemia a.s.* v. *Euroopan komissio*, T-441/17, EU:T:2018:899, 75 kohta.

Unionin yleinen tuomioistuin toisti edelleen, että ylivoimaisen yleisen edun käsite on luonteeltaan objektiivinen ja yleinen. Vastaavasti kantajien mahdolliset intressit esittää asiakirjatodisteita kansalliselle tuomioistuimelle eivät ole asetuksessa tarkoitettuja ylivoimaisia yleisiä etuja. Tällainen intressi on yksityinen etu[137]. Kantajien ei pidä käyttää Euroopan komissiota välikappaleena sellaisten todisteiden käsiin saamiseksi, jotka eivät ole saatavissa muilla tavoilla[138].

Kantajien on käytettävä oikeudenkäynnissä niitä oikeussuojakeinoja ja niitä näytön hankkimiskeinoja, jotka ovat heidän käytettävissään kansallisen oikeuden mukaan[139]. Vastaavasti kansallisten menettelyjen kelpoisuuden arvioinnin tarkoitus on niin ikään yksityinen etu[140].

6.2.3. Asetuksen ja muiden välineiden välistä vuorovaikutusta koskevat selvennykset

Unionin yleinen tuomioistuin käsitteli vuonna 2018 myös asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ja muiden erityisten välineiden välistä vuorovaikutusta.

Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin selvensi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ja *yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan asetuksen*[141] soveltamisaloja. Yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevalla asetuksella ja asetuksella (EY) N:o 1049/2001 on erilaiset tavoitteet. Ensimmäisellä on tarkoitus perustaa valvontaa, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa koskeva järjestelmä, jolla pyritään varmistamaan yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen[142].

Koska kummassakaan asetuksessa ei ole säännöstä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti toisen ensisijaisuudesta toiseen nähden, asetuksia on sovellettava toisiinsa nähden yhteen soveltuvalla tavalla siten, että niitä voidaan soveltaa johdonmukaisesti[143].

Näin ollen, kun asetukseen (EY) N:o 1049/2001 perustuvalla hakemuksella pyydetään oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevassa asetuksessa tarkoitettuja tietoja, jälkimmäisen asetuksen säännökset, jotka koskevat sen nojalla kerättyjen ja vaihdettujen tietojen luottamuksellisuutta, tulevat kaikilta osin sovellettaviksi[144].

Kyseiset säännökset eivät sinällään muodosta erityislakia, jolla poiketaan asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetyistä yleisistä säännöistä, jotka koskevat yleisön oikeutta

---

[137] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Sárossy* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 32 kohta.

[138] Ks. aiempi oikeuskäytäntö, muun muassa unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.9.2014, *Darius Nicolai Spirlea ja Mihaela Spirlea* v. *Euroopan komissio*, T-306/12 EU:T:2014:816, 99 kohta.

[139] Sama kuin edellä.

[140] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Sumner* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 62 kohta.

[141] Neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009, annettu 20 päivänä marraskuuta 2009, yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, asetusten (EY) N:o 847/96, (EY) N:o 2371/2002, (EY) N:o 811/2004, (EY) N:o 768/2005, (EY) N:o 2115/2005, (EY) N:o 2166/2005, (EY) N:o 388/2006, (EY) N:o 509/2007, (EY) N:o 676/2007, (EY) N:o 1098/2007, (EY) N:o 1300/2008 ja (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2847/93, (EY) N:o 1627/94 ja (EY) N:o 1966/2006 kumoamisesta, EUVL L 343, 22.12.2009, s. 1 (jäljempänä ’yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus’).

[142] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Maltan tasavalta* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 136 kohta.

[143] Sama kuin edellä, 137 ja 140 kohta.

[144] Sama kuin edellä, 142 kohta.

tutustua asiakirjoihin, vaan ne liittyvät pikemminkin erityissääntöihin, joilla taataan tiettyjen tietojen vahvistettu suoja[145]. Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti vastaavasti, että jäsenvaltion etukäteen antama suostumus on ehdoton edellytys jäsenvaltion yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan asetuksen mukaisesti toimittamien tietojen ilmaisemiselle[146].

Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin selvensi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ja *Århusin yleissopimusta koskevan asetuksen*[147] välistä vuorovaikutusta. Jälkimmäisellä otetaan käyttöön yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat ympäristötietojen saatavuutta asiakirjojen tutustumista koskevassa yleisessä järjestelmässä. Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti tältä osin, että Århusin yleissopimusta koskevaa asetusta, jonka tarkoituksena on soveltaa Århusin yleissopimusta Euroopan unionin toimielimiin ja elimiin, ei sovelleta Euroopan atomienergiayhteisössä[148].

Unionin yleisen tuomioistuimen toteamus perustui muun muassa Århusin yleissopimusta koskevan asetuksen otsikkoon, jossa viitataan nimenomaisesti Euroopan yhteisöjen toimielimiin ja elimiin (eikä sitä ole tarkoitettu sovellettavan muihin yhteisöihin, esimerkiksi Euroopan atomienergiayhteisön toimielimiin tai elimiin), ja sen johdanto-osaan, jossa viitataan ainoastaan EY:n perustamissopimukseen[149]. Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti toteutetut toimet eivät väistämättä kuulu unionissa sovellettavien velvoitteiden alaan, koska Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan yhteisö, nykyinen unioni, ovat itse asiassa eri järjestöjä, jotka on perustettu eri perussopimuksilla ja joilla on eri oikeushenkilöllisyys[150].

Unionin yleinen tuomioistuin korosti lisäksi, että Århusin yleissopimusta koskevassa asetuksessa ei mainita mitään yleisen luottamuksellisuusolettaman sovellettavuudesta tutkintaan[151]. Asetuksessa ei myöskään aseteta velvollisuutta tulkita suppeasti tutustumisoikeuden epäämisperusteita, jotka mainitaan asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädetyssä tutkimustoimia koskevassa poikkeuksessa, sellaisten asiakirjojen osalta, jotka sisältävät ympäristöpäästöihin liittyviä tietoja[152].

Unionin yleinen tuomioistuin selvensi lisäksi määritelmää, joka koskee Århusin yleissopimusta koskevassa asetuksessa olevan ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen käsitteen soveltamisalaa[153]. Käsitteellä on keskeinen asema paremmassa oikeudessa tutustua asiakirjoihin, sillä se käynnistää olettaman ylivoimaisesta yleisestä edusta, joka edellyttää ilmaisemista (lukuun ottamatta asiakirjoja, jotka liittyvät tutkintatoimiin ja erityisesti rikkomuksiin)[154].

---

[145] Sama kuin edellä, 139 kohta.
[146] Sama kuin edellä, 150, 162 ja 173 kohta.
[147] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin, EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13 (jäljempänä ’Århusin yleissopimusta koskeva asetus’).
[148] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *CEE Bankwatch Network* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 48–50 kohta.
[149] Sama kuin edellä, 50 kohta.
[150] Sama kuin edellä, 47 kohta.
[151] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Daimler* v. *komissio*, mainittu edellä, 104–105 kohta.
[152] Sama kuin edellä, 99–103 kohta.
[153] Ks. Århusin yleissopimusta koskevan asetuksen 6 artiklan 1 kohta.
[154] Sama kuin edellä.

Ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen käsite ei siksi sisällä kaikkia tietoja, jotka liittyvät ympäristöpäästöihin[155].

Näin ollen hiilidioksidipäästöjä valmistettua tuotetonnia kohti koskevat tiedot eivät ole sellaisenaan Århusin yleissopimusta koskevassa asetuksessa tarkoitettuja ympäristöpäästöihin liittyviä tietoja, vaikka ne liittyvätkin ympäristöpäästöihin.

Tällaisia hiilidioksiditehokkuutta koskevia tietoja ei ole katsottu ympäristöpäästöihin liittyviksi tiedoiksi, sillä niillä ei anneta yleisölle tietoja tietyn laitoksen ympäristöön tehokkaasti päästämien (tai riittävästi ennakoitavissa olevien) päästöjen kokonaismäärästä tai päästöjen kemiallisesta koostumuksesta tai maantieteellisestä sijainnista[156].

Vastaavasti joidenkin EU:n tasolla arvioitujen tuotteiden tehoaineen hyväksymistä koskevat tiedot eivät välttämättä liity päästöihin, joiden siirtyminen ympäristöön on ennakoitavissa. Sellaisten aineiden käyttötarkoitus, käyttöolosuhteet ja koostumus, joille jäsenvaltio on antanut luvan alueellaan, voivat olla hyvin erilaiset. Näin ollen tällaiset tiedot eivät ole Århusin yleissopimusta koskevassa asetuksessa tarkoitettuja ”ympäristöpäästöihin liittyviä tietoja”[157].

Tietyn aineen saatavuuteen liittyviä autonvalmistajien lausuntoja, arvioita ja ehdotuksia koskevat asiakirjat eivät myöskään ole sellaisenaan Århusin yleissopimusta koskevassa asetuksessa tarkoitettuja ympäristöpäästöihin liittyviä tietoja[158]. Näin on erityisesti silloin, kun asiakirjoissa ei kerrota yksityiskohtaisesti aineen käytön laajuudesta ja käyttöajasta tai siitä, miten käyttöajalla voi olla vaikutusta ympäristöpäästöjen riskin lisääntymiseen[159].

Euroopan komissio seurasi tarkasti Euroopan unionin tuomioistuinten tapausoikeuden kehittymistä ja pani tarkoin merkille kaikki edellä mainitut vuonna 2018 esitetyt selvennykset. Komissio pyrki erityisesti mukauttamaan tarpeen mukaan hallinnollista käytäntöään, jotta se noudattaisi selvennyksiä. Tätä tarkoitusta varten pääsihteeristö järjesti säännöllisesti, kuten edellisinäkin vuosina, yhdessä oikeudellisen yksikön kanssa seminaareja, joiden tarkoituksena oli päivittää Euroopan komission henkilöstön tietoja asiakirjojen saatavuutta koskevan tapausoikeuden suurimmista muutoksista.

6.3. Uudet vireillä olevat oikeustapaukset[160]

Vuonna 2018 unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettiin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla 11 uutta kannetta, joissa Euroopan komissio oli osallisena[161].

---

[155] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Deutsche Umwelthilfe eV* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 113 kohta.

[156] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Rogesa* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 102–106 kohta, tuomioon on haettu muutosta.

[157] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 90 kohta.

[158] Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa *Deutsche Umwelthilfe eV* v. *Euroopan komissio*, mainittu edellä, 111 kohta.

[159] Sama kuin edellä.

[160] Tilanne 31. joulukuuta 2018.

[161] Näitä olivat asiat *Umweltinstitut München* v. *komissio*, T-712/18; *Bronckers* v. *komissio*, T-746/18; *Bonnafous v. komissio*, T-646/18; *TUIfly* v. *komissio*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña* v. *komissio*, T-485/18; *RATP* v. *komissio*, T-422/18; *RATP* v. *komissio*, T-250/18; *Bruel* v. *komissio*, T-202/18; *Batchelor* v. *komissio*, T-85/18; *Planet* v. *komissio*, T-29/18; ja *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* v. *Euroopan komissio*, T-25/18.

Vastaavasti unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon haettiin muutosta unionin tuomioistuimelta viidessä asiassa, joissa Euroopan komissio oli asianosaisena[162].

PÄÄTELMÄT

Oikeudesta tutustua pyynnöstä asiakirjoihin säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, Euroopan unionin perussopimuksissa ja asetuksessa (EY) N:o 1049/2001. Se oli edelleen vuonna 2018 Euroopan komissiolle tärkeä väline, jonka avulla komissio toteuttaa sitoumustaan avoimuuteen.

Euroopan komission toimien ja sen päätösten mitätöintiä koskevien tuomioiden vähäinen määrä tällä alalla kuvastaa, että komissio on yleensä saavuttanut oikeanlaisen tasapainon asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen muiden julkisten tai yksityisten etujen suojaa koskevien poikkeusten välillä.

Euroopan komissio käsitteli EU:n toimielimistä edelleen selvästi eniten pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. Vuonna 2018 komissio vastaanotti 6 912 alkuperäistä hakemusta, eli pyyntöjä oli eniten sitten asetuksen voimaantulon vuonna 2001. Suurin osa hakemuksista koski useita asiakirjoja tai koko asiakirja-aineistoa.

Hakemusten määrän kasvun ja monimutkaisuuden vuoksi komissio on yhtäältä joutunut kohtaamaan vaikean haasteen yhdistää avoimuuden periaate sekä tasapainoiset ja tehokkaat politiikkatoimet.

Toisaalta se on kiistatta johtanut siihen, että yleisö on saanut oikeuden tutustua moniin asiakirjoihin joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Näillä julkaistuilla asiakirjoilla täydennettiin huomattavaa määrää tietoa ja asiakirjoja, jotka ovat jo saatavilla Euroopan komission verkkosivustolla ennakoivan julkaisemisen lisäämistä koskevan komission politiikan ja vahvan avoimuuteen sitoutumisen ansiosta.

Euroopan komissio pitää toimiensa tuottaman yleisen mielenkiinnon lisääntymistä myönteisenä ja ottaa jatkuvasti vastuulleen uusia aloitteita, joiden tarkoituksena on kehittää ennakoivasti avoimuutta sen päätöksentekoprosesseissa.

Vuonna 2018 tämä kävi ilmi muun muassa Euroopan komission jäsenten uusien toimintasääntöjen ja henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen voimaantulossa mutta myös avoimuuden ennennäkemättömästä tasosta poliittisesti arkaluonteisissa brexit-neuvotteluissa.

Kaiken lisäksi Euroopan komissio joutui vuonna 2018 sen tosiasian eteen, että on olemassa uusi avoimuutta koskeva laaja-alainen haaste eli verkossa levitetyt harhaanjohtavat tiedot. Harhaanjohtavat tiedot ovat avoimuuden vastakohta. Sen vuoksi komissio pyysi kaikkia sidosryhmiä laatimaan selkeän, kattavan ja laaja-alaisen

[162] Näitä olivat asiat *Pint* v. *komissio ja Unkari*, C-770/18 P (valitus: asia vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa T-634/17); *ClientEarth* v. *komissio*, C-612/18 P (valitus: asia vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV* v. *Euroopan komissio*, C-440/18 P (valitus: asia vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa T-468/16); *Rogesa* v. *komissio*, C-568/18 P (valitus: asia vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa T-643/13); ja *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* v. *komissio*, C-560/18 P (valitus: asia vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa T-514/15).

toimintasuunnitelman[163], jolla estetään harhaanjohtavien tietojen leviäminen ja vaikutukset Euroopassa ja suojellaan eurooppalaisia arvoja ja demokraattisia järjestelmiä.

[163] Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: disinformaation torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma, JOIN(2018) 36, 5. joulukuuta 2018. Saatavilla verkkosivulla https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0036&qid=1564069244763&from=EN.