



Asiakirjojen julkisuus vuonna 2015

Puhemiestön osuus
Euroopan parlamentin
vuosittaiseen
kertomukseen

Avoimuusyksikkö

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelut

Euroopan parlamentti

Toukokuu 2016

PE 583.360/BUR/ANN.

JOHDANTO

Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat 3. syyskuuta 2001 alkaen soveltaneet hallussaan oleviin asiakirjoihin asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY) N:o 1049/2001.

Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti "kukin toimielin julkaisee vuosittain edeltävältä vuodelta kertomuksen, joka sisältää niiden tapausten määrän, joissa toimielin on kieltäytynyt antamasta asiakirjoja tutustuttavaksi, näiden kieltäytymisten perustelut sekä asiakirjarekisteriin kirjaamattomien arkaluonteisten asiakirjojen määrän."

Parlamentin työjärjestyksen 116 artiklan 7 kohdan mukaisesti avoimuutta koskevasta lainsäädännöstä vastaa parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Se laatii asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vuosittaisen kertomuksen puhemiehistön antamien ja muista lähteistä saatujen tietojen perusteella. Tämän jälkeen valiokunnan laatima kertomus annetaan täysistunnon käsiteltäväksi.

Tämä asiakirja on puhemiehistön osuus asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun Euroopan parlamentin vuosittaiseen kertomukseen 2015.

MENETELMÄT

Ehdotus puhemiehistön osuudeksi Euroopan parlamentin vuosittaiseen kertomukseen 2015 annetaan toiseen kertaan, se on muuttunut ulkonäöltään ja menetelmiä on mukautettu. Käytetyn päivitetyn menetelmän mukaisesti on huomattava erityisesti, että

- numerotiedot, jotka koskevat pyydettyjä asiakirjoja ja asiakirjoja, joihin on tutustuttu, viittaavat ainoastaan nimettyihin asiakirjoihin
- hakemukset, jotka liittyvät hyvin suureen tai epämääräiseen määrään asiakirjoja, joita parlamentti ei voinut määrittää (jäljempänä "nimeämättömät asiakirjat") eivät näy tilastoissa, jotka koskevat pyydettyjä asiakirjoja ja asiakirjoja, joihin on tutustuttu
- asiakirjoihin tutustumista koskevista hakemuksista esitettävissä numerotiedoissa otetaan huomioon hakemukset sekä nimetyistä että nimeämättömistä asiakirjoista
- asiakirjan antamista osittain tutustuttavaksi pidetään myönteisenä vastauksena
- uudistetut hakemukset liittyvät hakemuksen hylkäämiseen kokonaan ja asiakirjan antamiseen tutustuttavaksi osittain
- uudistetut hakemukset lasketaan sille vuodelle, jona vastaavat alkuperäiset hakemukset on esitetty.

SISÄLLYS

<i>Tiivistelmä</i>	4
<i>LUKU I Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 täytäntöönpano vuonna 2015</i>	5
A) Parlamentin julkisen asiakirjarekisterin sisältö.....	5
B) Numerotiedot pyydetyistä asiakirjoista ja asiakirjoista, joihin on tutustuttu	6
B.1) <i>Asiakirjat, joihin voi tutustua suoraan</i>	6
B.2) <i>Sähköisellä lomakkeella tai sähköpostitse pyydetyt asiakirjat</i>	7
C) Hakemuksia koskevat numerotiedot	8
D) Hakijoiden profiili.....	11
<i>LUKU II Suuntauksat ja erityiskysymykset</i>	13
A) Toimittajien koordinoitu toiminta, jonka tarkoituksena oli saada tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin	13
B) Avoimuus ja kolmikantaneuvottelujen asiakirjat.....	14
C) Pyynnöt saada tutustuttavaksi rajoittamaton määrä asiakirjoja	15
<i>LUKU III Euroopan oikeusasiamiehen päätökset ja oikeuskäytäntö</i>	17
1. Oikeusasiamiehen päätös kantelun 1257/2014/KM käsittelyn lopettamisesta	17
2. Tuomioistuinvalvonta	17
A) Tuomioistuimen päätökset.....	17
B) Uudet tapaukset	17
<i>Loppuhuomautukset</i>	19

Ehdotus puhemiehistön osuudeksi Euroopan parlamentin vuosittaiseen kertomukseen asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi - 2015 (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artikla)

Tiivistelmä

Numerotiedot

- Viittausten määrä parlamentin julkisessa asiakirjarekisterissä oleviin asiakirjoihin kasvaa edelleen. Rekisterin tietokanta sisälsi 31. joulukuuta 2015 mennessä 606 256 asiakirjaviitettä.
- Vuonna 2015 parlamentin asiakirjarekisterin verkkosivustolla tarkasteltiin 82 612:ta asiakirjaa ja muilla alustoilla tutustuttiin yli miljoonaan asiakirjaan. Samana ajanjaksona parlamentti vastaanotti verkossa olevalla lomakkeella tai sähköpostitse 444 hakemusta, joihin sisältyy 747 nimettyä asiakirjaa, mikä oli yli 40 prosenttia enemmän kuin vuonna 2014.
- 444 hakemuksesta 107 pyyntöön sisältyi asiakirjoja, joita ei ole aiemmin julkaistu.
- Myönteisten vastausten osuus vuonna 2015 on lähes 90 prosenttia.
- Parlamentti kieltäytyi antamasta asiakirjaa yleisön tutustuttavaksi 44 tapauksessa pääasiassa jäseniin liittyvien asiakirjapyyntöjen yhteydessä.
- Suurin osa hakemusten jättäjistä oli edelleen korkeakoulujen opettajia ja tutkijoita. 32 prosenttia hakijoista ilmoitti kuuluvansa tähän ryhmään. Toimittajat edustavat kuitenkin tavallisimpia aiemmin julkaisemattomien asiakirjojen hakijoita.

Suuntauksat

- Vuonna 2015 hyvin suurta tai rajoittamatonta määrää asiakirjoja koskevat hakemukset (hakemukset, jotka on tehty *"kaikista tiettyyn aiheeseen liittyvistä"* asiakirjoista, *"kaikista asiakirjoista, jotka sisältävät tietoa"* tietystä aiheesta tai asiakirjoista tietyltä ajanjaksolta jne.) lisääntyivät merkittävästi ja kolminkertaistuvat vuoteen 2014 verrattuna.
- Vuonna 2015 parlamenttiin pyrittiin vaikuttamaan toimittajien kampanjalla, jotta se julkistaisi kaikki asiakirjat, jotka liittyvät jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin.
- Yleinen kiinnostus asiakirjoihin, jotka liittyvät sopimuksen aikaansaamiseksi lainsäädäntömenettelyn varhaisessa vaiheessa käytäviin neuvotteluihin ja erityisesti kolmikantakokouksiin toimitettaviin monipalstaisiin taulukoihin, lisääntyi.
- Euroopan unionin tuomioistuimessa nostettiin kolme kannetta, joilla vaadittiin kumottavaksi parlamentin päätöstä asiakirjoihin tutustumisesta.

LUKU I

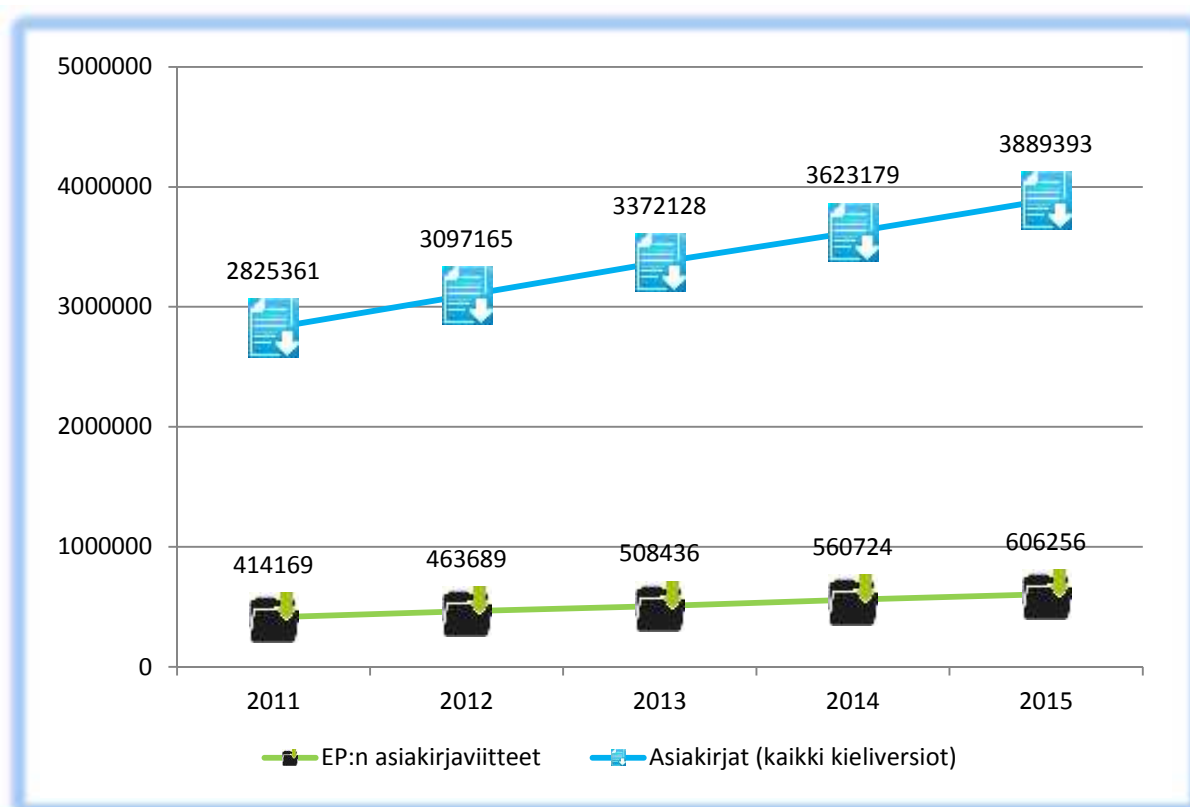
Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 täytäntöönpano vuonna 2015

A) Parlamentin julkisen asiakirjarekisterin sisältö

Parlamentin julkinen asiakirjarekisteri sisältää viitteitä parlamentin virallisiin asiakirjoihin vuodesta 2001 lähtien.

Asiakirjaviitteiden määrä on lisääntynyt vuosi vuodelta, ja vuonna 2015 se kasvoi 8 prosentilla vuoteen 2014 verrattuna. Rekisterin tietokantaan sisältyi 31. joulukuuta 2015 mennessä 606 256 asiakirjaviitettä (jotka vastasivat 3 889 393:a asiakirjaa, kun kaikki kieliversiot otetaan huomioon). Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 9 artiklassa tarkoitettuja arkaluonteisia asiakirjoja ei ollut kirjattu parlamentin julkiseen asiakirjarekisteriin.

(Kuva 1) *Parlamentin julkisen asiakirjarekisterin kehitys*



B) Numerotiedot pyydetyistä asiakirjoista ja asiakirjoista, joihin on tutustuttu¹

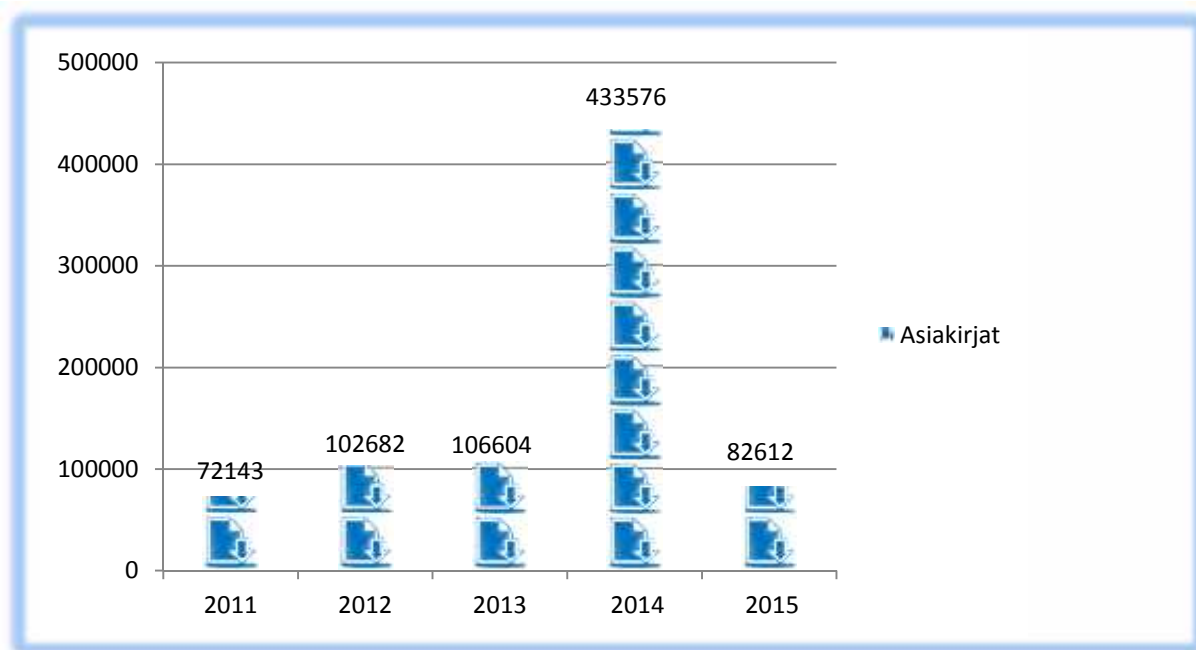
Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 12 artiklan mukaisesti noin 95 prosenttiin parlamentin asiakirjoista voi tutustua suoraan parlamentin julkisen asiakirjarekisterin verkkosivustolla². Asiakirjoja, joihin ei voi tutustua suoraan, voi pyytää sähköisellä lomakkeella³ tai sähköpostitse.

B.1) Asiakirjat, joihin voi tutustua suoraan

Vuonna 2015 parlamentin asiakirjarekisterin verkkosivustolla tutustuttiin suoraan 82 612 asiakirjaan. Näissä numerotiedoissa ei kuitenkaan oteta huomioon sellaisten asiakirjojen lukumäärää, joihin tutustuttiin asiakirjarekisteriin liittyvien muiden järjestelmien kautta, mukaan luettuina valiokuntien sivusto ja parlamentin Think Tank -verkkosivut (joista ladattujen asiakirjojen lukumäärä on yhteensä yli miljoona).

Asiakirjatyytit, joihin tutustuttiin useimmin parlamentin asiakirjarekisterin verkkosivustolla, olivat (alenevassa järjestyksessä) vastaukset kysymyksiin (40,72 prosenttia), kirjallisesti vastattavat kysymykset (25,71 prosenttia), hyväksytyt tekstit (4,41 prosenttia) ja päätöslauselmaesitykset (2,06 prosenttia).

(Kuva 2) **Niiden asiakirjojen määrä, joihin tutustuttiin julkisen asiakirjarekisterin verkkosivustolla**



¹ Nämä numerotiedot viittaavat ainoastaan nimettyihin asiakirjoihin.

² <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=FI>

³ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=FI>

B.2) Sähköisellä lomakkeella tai sähköpostitse pyydetyt asiakirjat

Vuonna 2015 parlamentilta pyydettiin 747 nimettyä asiakirjaa verkossa olevalla lomakkeella tai sähköpostitse, mikä oli yli 40 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna pyydettyjen nimettyjen asiakirjojen määrä.

Tässä lisäyksessä ei kuitenkaan ole otettu huomioon rajoittamatonta määrää asiakirjoja, joita pyydettiin muun muassa joko hauilla "kaikki tiettyyn aiheeseen liittyvät asiakirjat", "kaikki asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tietyistä aiheista" tai asiakirjat koko ajanjaksolta jne. Näiden asiakirjojen määrää ei voida ilmoittaa tilastollisista syistä.

(Kuva 3) Sähköisellä lomakkeella tai sähköpostitse pyydettyjen nimettyjen asiakirjojen lukumäärä



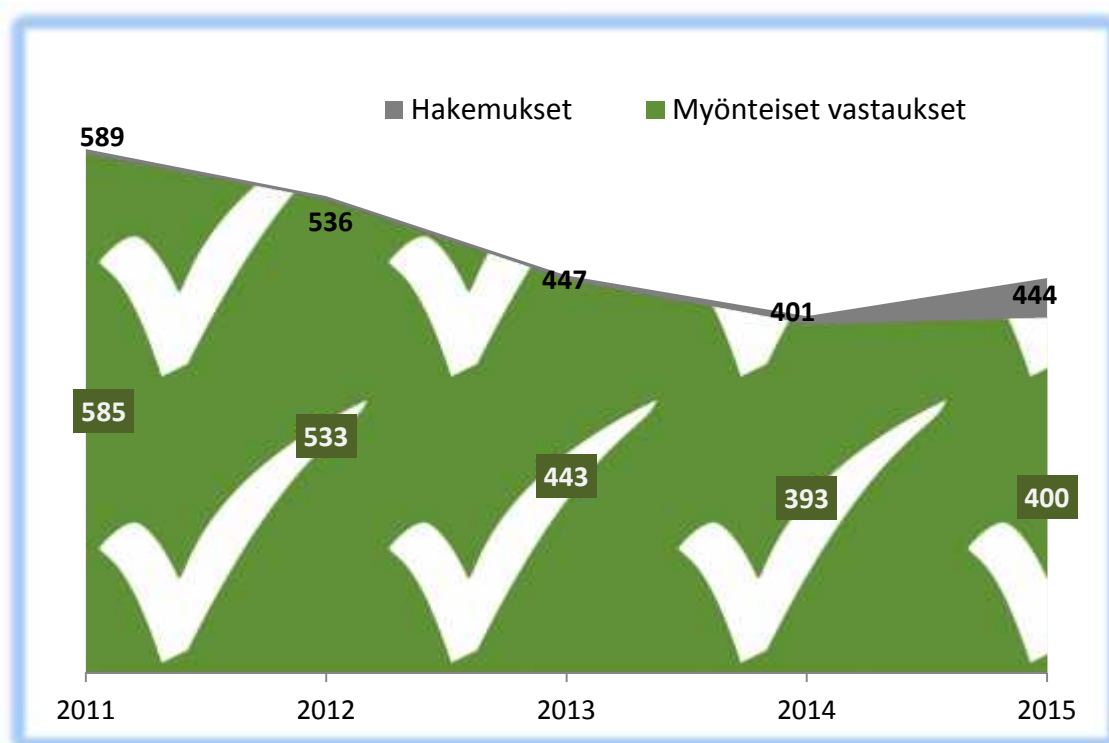
C) Hakemuksia koskevat numerotiedot

Vuonna 2015 parlamentti vastaanotti 444 hakemusta sähköisellä lomakkeella. Parlamentti käsitteli 332 nimettyä asiakirjaa koskevaa hakemusta, 112 hakemusta, joissa pyydettiin saada tutustua epämääräiseen määrään asiakirjoja, ja 10 ”yhteisymmärryspöytäkirjan” mukaista toimielinten välistä kuulemista⁴.

On korostettava, että epämääräistä määrää asiakirjoja koskevien hakemusten määrä on yli kolminkertaistunut vuoteen 2014 verrattuna. Vuonna 2015 vastaanotetuista asiakirjoista lähes 25 prosenttia koski pyyntöjä saada tutustua joko ”kaikkia tiettyyn aiheeseen liittyviä asiakirjoja” tai ”kaikkia asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja tietyistä aiheista”.

Vuonna 2015 vastaanotetusta 444 hakemuksesta parlamentti antoi myönteisen vastauksen 444 tapauksessa ja neljässä tapauksessa se myönsi osittaisen tutustumisoikeuden pyydettyihin asiakirjoihin.

(Kuva 4) Hakemusten ja myönteisten vastausten lukumäärä



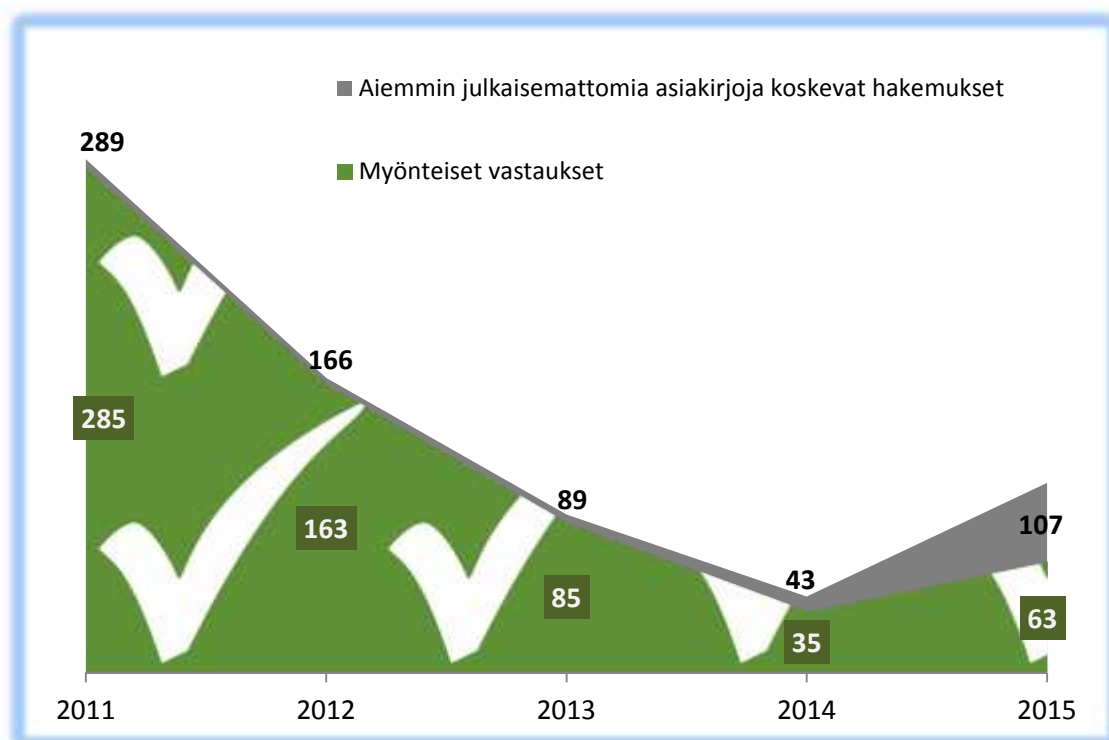
Lisäksi 444:stä vuonna 2015 vastaanotetusta hakemuksesta 107 pyyntöön sisältyi asiakirjoja, joita ei ole aiemmin julkaistu.

Erityisesti aiemmin julkaisemattomista asiakirjoista tehdyt hakemukset olivat pääasiassa asiakirjoja, jotka liittyvät jäseniin (46,7 prosenttia), poliittisiin elimiin (17 prosenttia), Euroopan tason poliittisten puolueiden rahoitukseen (10 prosenttia), trilogi-asiakirjoihin (8,5 prosenttia), oikeudellisiin lausuntoihin (8 prosenttia) ja julkisiin hankintasopimuksiin (3 prosenttia).

Vuonna 2015 parlamentti vastasi 107 hakemuksesta myönteisesti 63:een aiemmin julkaisemattomia asiakirjoja koskevaan hakemukseen.

⁴ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yksiköiden välinen 9. heinäkuuta 2002 allekirjoitettu yhteisymmärryspöytäkirja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan soveltamisesta.

(Kuva 5) **Aiemmin julkaisemattomia asiakirjoja koskevien hakemusten ja myönteisten vastausten lukumäärä**

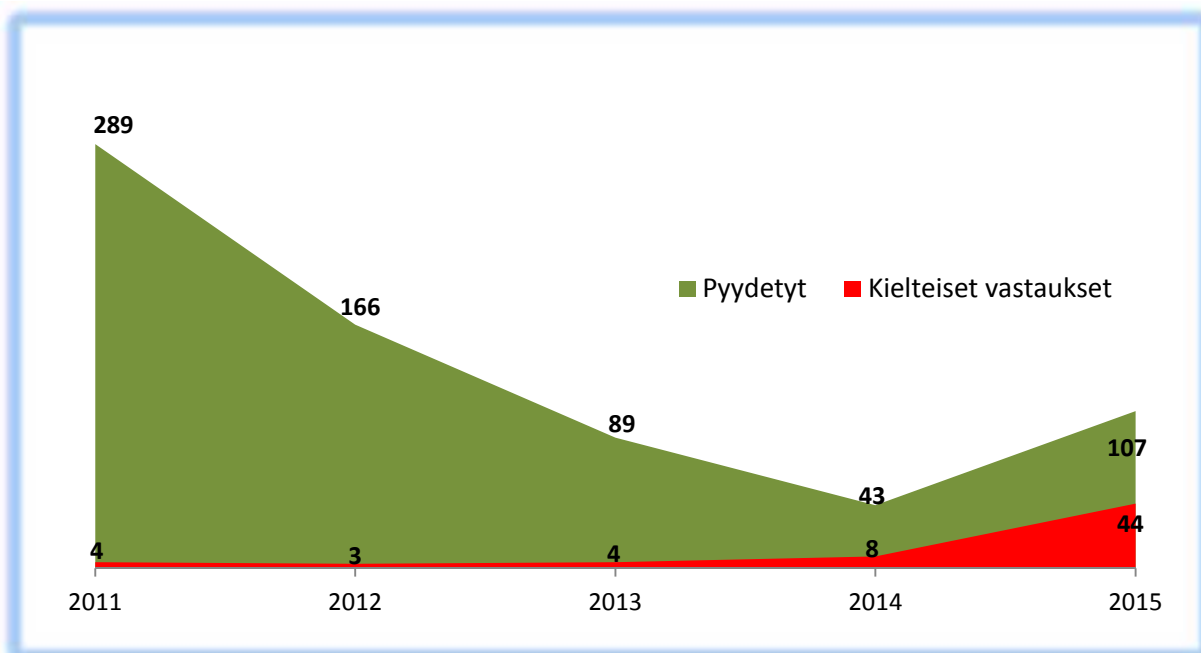


Vuonna 2015 parlamentti kieltäytyi antamasta asiakirjoja yleisön tutustuttavaksi 44 tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä ja myönsi samalla osittaisen tutustumisoikeuden joihinkin pyydettyihin asiakirjoihin.

Näistä 44 kielteisestä päätöksestä 40 koski asiakirjoja, jotka liittyivät parlamentin jäseniin. Kaksi kielteistä päätöstä liittyi poliittisten puolueiden rahoitukseen ja toiset kaksi koskivat vastaavasti "televiestinnän sisämarkkinasääntelyä" ja parlamentin kiinteistöjen turvallisuutta.

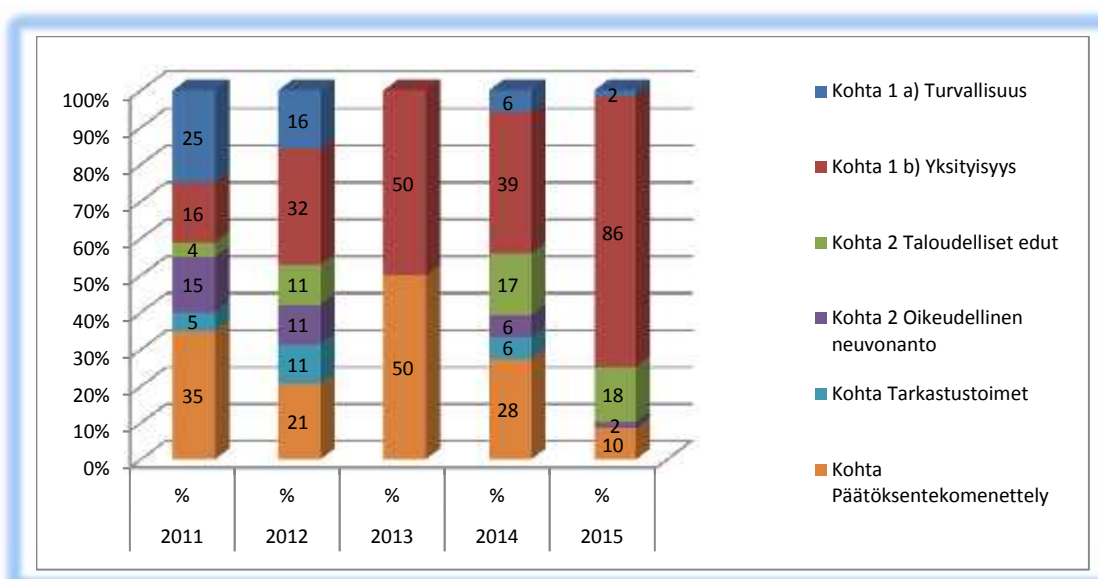
On syytä huomata, että kielteisten päätösten määrän lisääntyminen aikaisemmista vuosista on suoraa seurausta niistä 31 kielteisestä päätöksestä, jotka annettiin 31 toimittajan koordinoitusti tehtyihin asiakirjapyyntöihin, joiden tarkoituksena oli saada tutustuttavaksi jäsenten menoja ja korvauksia koskevien ilmoitusten kaikki täydentävät asiakirjat (katso luku II, kohta A).

(Kuva 6) **Aiemmin julkaisemattomia asiakirjoja koskevien hakemusten ja kielteisten vastausten lukumäärä**



Parlamentin päätökset olla antamatta asiakirjoja tutustuttavaksi perustuivat olennaisesti tarpeeseen suojella yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohta), luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kaupallisia etuja (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohta) toimielimen päätöksentekomenettelyä (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohta).

(Kuva 7) **Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten yleisyys**



Parlamentin myönteisten vastausten osuus oli edelleen suuri vuonna 2015. Myönteisten vastausten osuus oli yhteensä noin 90 prosenttia, ja aiemmin julkaisemattomia asiakirjoja koskevien pyyntöjen osalta niiden osuus oli 60 prosenttia.

D) Hakijoiden profiili⁵

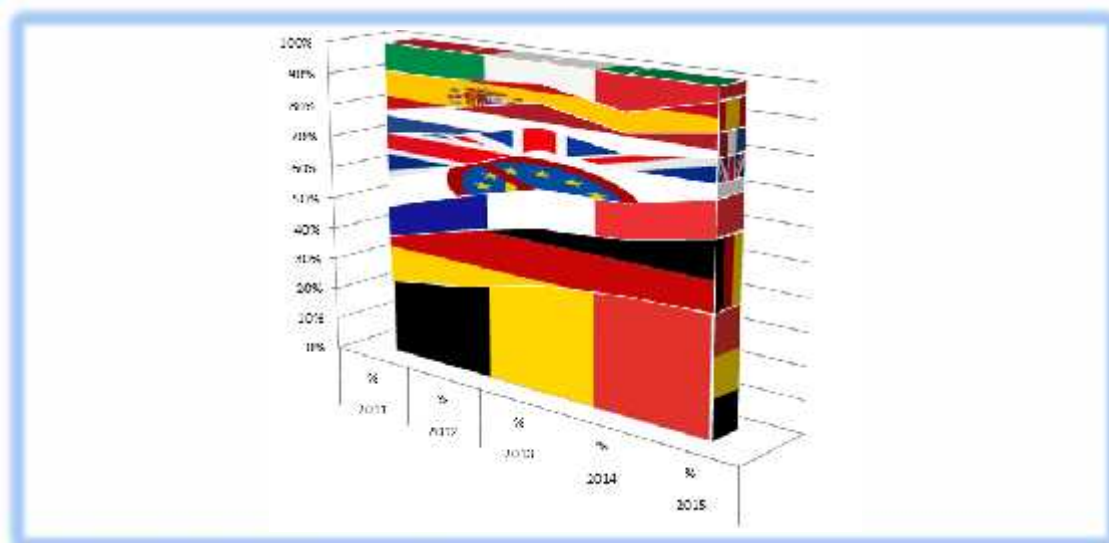
Akateemisten alojen edustajat ja tutkijat muodostivat edelleen suurimman osuuden hakijoista, ja tähän ryhmään kuului yli 32 prosenttia hakijoista. Seuraavana ovat yrityssektori, ympäristöjärjestöt ja muiden eturyhmien edustajat, joiden osuus yhteensä on noin 25 prosenttia hakemuksista. Vuonna 2015 merkittävän määrän hakemuksia tekivät toimittajat (12,5 prosenttia), jotka muodostavat suurimman osuuden aiemmin julkaisemattomien asiakirjojen hakijoista, kun taas asianajajien tekemien pyyntöjen osuus pysyi suurin piirtein 9 prosentin tienoilla.

Hakemusten maantieteellinen jakautuminen EU:n jäsenvaltioissa oli vuonna 2015 samankaltainen kuin aiempina vuosina. Edellisen vuoden mukaisesti noin 30 prosenttia hakijoista oli Belgiasta, jota seurasivat (suuruusjärjestyksessä) Saksa (noin 14 prosenttia), Ranska (9 prosenttia), Espanja (6,5 prosenttia), Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta (kummassakin tapauksessa lähes 6 prosenttia). Kolmansista maista tehdyt hakemukset vähenivät edelleen. Niitä oli noin 3,1 prosenttia kaikista hakemuksista.

Vuonna 2015 englanti oli edelleen useimmin käytetty hakemusten kieli (56,5 prosenttia), jonka jälkeen tulivat ranska (13 prosenttia), joka on ohittanut saksan (jonka osuus laski 11 prosenttiin), ja espanja (lähes 7 prosenttia) aiempia vuosia vastaavasti.

(Kuva 8) **Asiakirjoihin tutustumista pyytäneet hakijat vuonna 2015⁶**

(Kuva 8 a) **Kansallisuus**



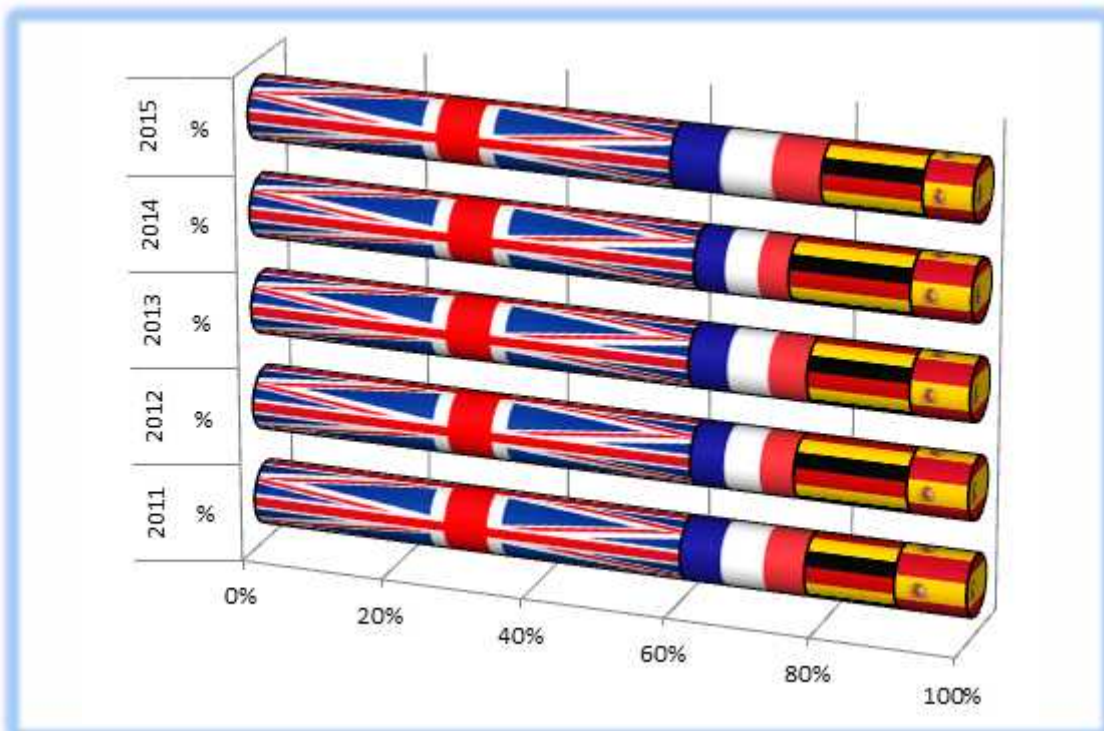
⁵ Tiedot hakijoiden profiilista on kerätty hakijoiden hakemuksissaan antamien tietojen perusteella. Kuitenkaan asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 ei edellytetä, että hakijat antavat tietoja henkilöllisyydestään, ja tietty määrä hakijoista todellakin jätti ilmoittamatta ammattinsa.

⁶ © graafisten esitysten tekijänoikeudet: salem / Fotolia - kebox / Fotolia- Pekchar / Fotolia - DIDEM HIZAR / Fotolia - Claudio Divizia / Fotolia - ravenka / Fotolia - photolars / Fotolia - Becky Stares / Fotolia - Sylvie Bouchard / Fotolia - atScene / Fotolia - Seraphim Vector / Fotolia - valentint / Fotolia - quka / Fotolia - Gstudio Group / Fotolia - mostafa fawzy / Fotolia - BERLINSTOCK / Fotolia - Double-J Design - European Union.

(Kuva 8 b) **Ammatti**



(Kuva 8 c) **Kieli**



LUKU II

Suuntaukset ja erityiskysymykset

Parlamentin vuonna 2015 vastaanottamissa pyynnöissä erottui kaksi päälinjaa: 31 toimittajan koordinoitusti tekemät asiakirjapyynöt, joiden tarkoituksena oli saada tutustuttavaksi kaikki jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin liittyvät täydentävät asiakirjat, ja toisaalta kasvava paine antaa tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät sopimuksen aikaansaamiseksi lainsäädäntömenettelyn varhaisessa vaiheessa käytäviin neuvotteluihin, ja erityisesti toimielinten välisiin kolmikantakokouksiin (nk. trilogeihin) toimitettavia monipalstaisia taulukoita.

Lisäksi vuonna 2015 vastaanotettiin huomattavan suuri määrä pyyntöjä, joissa pyydettiin saada tutustuttavaksi suuri tai rajoittamaton määrä asiakirjoja.

A) Toimittajien koordinoitu toiminta, jonka tarkoituksena oli saada tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin

Jäseniin liittyviä asiakirjoja koskevien pyyntöjen määrän kasvu jatkui vuonna 2015.

Noin 11 prosentissa kaikista tapauksista pyydettiin saada tutustuttavaksi jäseniin liittyviä asiakirjoja ja erityisesti asiakirjoja, jotka liittyvät jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin sekä jäsenten yhteydenpitoon eturyhmien edustajien kanssa.

Tällaisten hakemusten käsittelyssä parlamentti noudattaa kahta seuraavaa pääperiaatetta:

- a) Parlamentin työjärjestyksen 116 artiklan 2 kohta, jonka mukaisesti yksittäisten jäsenten tai poliittisten ryhmien laatimat asiakirjat ovat asiakirjojen julkisuuden osalta parlamentin asiakirjoja vain, jos ne jätetään käsiteltäväksi työjärjestyksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että jäsenten henkilökohtaisia asiakirjoja, mukaan luettuina heidän sähköpostiviestinsä, heidän laatimansa tai saamansa kirjeet tai sisäiset muistiot, ei pidetä "parlamentin asiakirjoina" ja sen vuoksi ne eivät kuulu asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisalaan.
- b) Puhemiehistön 20. helmikuuta 2008 kansallisissa parlamenteissa havaittujen parhaiden käytäntöjen perusteella päättämien suuntaviivojen mukaisesti yksittäisille jäsenille maksettujen määrien yksityiskohtaisia eritelmiä ei julkisteta, vaikka jäsenet ovat vapaita julkistamaan lisätietoja.

Eryteisesti vuonna 2015 parlamenttiin pyrittiin vaikuttamaan erityisellä koordinoitulla toiminnalla, jotta se julkistaisi kaikki täydentävät asiakirjat, jotka liittyvät jäsenten menoja ja korvauksia koskeviin ilmoituksiin.

31 toimittajaa, jotka edustivat kaikkia EU:n kansallisuuksia, esitti samanlaiset pyynöt saada tutustua kaikkiin parlamentin hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka liittyvät toimittajien kansallisuutta edustaville jäsenille maksettuihin kulukorvauksiin yhdestä neljään vuotta käsittävältä ajanjaksolta. Kolmen jäsenvaltion tapauksessa vastaanotettiin enemmän kuin yksi hakemus, jossa eri hakijat pyysivät asiakirjoja eri vuosilta.

Hakijat vaativat saada tutustua kaikkiin täydentäviin asiakirjoihin, jotka liittyivät jäsenten matka- ja oleskelukustannusten korvausten, yleisten kulukorvausten ja avustajakorvausten

käyttöön⁷, ja väittivät, että tällaisten asiakirjojen julkistaminen oli tarpeellista 1) julkisten varojen käyttöä koskevan julkisen valvonnan varmistamiseksi, mikä mahdollistaa rahoituksen mahdollisten säännönmukaisuuksien ilmitulon, ja 2) julkisen keskustelun edistämiseksi siitä, miten parlamentti toimii ja miten tietyt menot muodostuvat ja niitä ylläpidetään.

Parlamentti arvioi, että hakemusten kattamien asiakirjojen määrä vuotta kohti oli yli 200 000.

Parlamentti vastasi asiakirjojen pyytäjille kielteisesti ja perusti päätöksensä uusimpaan asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön⁸ sekä toimielimen velvollisuuteen varmistaa asianmukainen tasapaino julkistamiseen liittyvän yleisen edun ja toisaalta asianomaisten yksilöiden yksityisyyden ja koskemattomuuden suojelua koskevan oikeuden välillä. Kieltäytymistään parlamentti perusteli erityisesti seuraavilla seikoilla:

- a) parlamentilla ei ole täydentäviä asiakirjoja yleisten kulukorvausten käytöstä eikä kopioita jäsenten pankkiasiakirjoista
- b) henkilöiden yksityisyyttä ja koskemattomuutta on suojeltava asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, koska hakijat eivät osoittaneet, että henkilötietojen siirtäminen heille oli tarpeellista
- c) pyydettyjen asiakirjojen mahdolliseen julkistamiseen liittyvä liiallinen hallinnollien rasite, joka on suhteeton verrattuna hakemusten tavoitteisiin ja hyvän hallinnon periaatteen vastainen.

Pyyntöjen esittäjät ovat vieneet parlamentin kielteisen päätöksen, jolla se eväsi pääsyn asiakirjoihin, unionin tuomioistuimeen. Asian käsittely on kesken.

B) Avoimuus ja kolmikantaneuvottelujen asiakirjat

Toinen vuonna 2015 erottuvista kehityssuunnista oli kasvava kiinnostus sellaisia asiakirjoja kohtaan, jotka liittyvät sopimuksen aikaansaamiseksi lainsäädäntömenettelyn varhaisessa vaiheessa käytäviin neuvotteluihin, ja erityisesti trilogeihin toimitettavia monipalstaisia taulukoita kohtaan. Oikeusasiamies käynnisti samana vuonna oma-aloitteisen tutkinnan tästä aiheesta.

Monipalstainen asiakirja on yhteinen asiakirja siinä mielessä, että siihen tavallisesti sisältyvät neuvotteluihin osallistuvan kolmen toimielimen kannat sekä neljäs palsta mahdollisia kompromissiratkaisuja varten. Palstojen järjestys ja määrä voi kuitenkin vaihdella poliittisten tarpeiden ja neuvottelujen luonteen mukaan.

Monipalstaisista asiakirjoista on tullut tärkeimpiä työvälaineitä, joita toimielimet käyttävät keskustellessaan lainsäädäntöehdotuksista päästäkseen niistä yhteisymmärrykseen. Niiden tarkoituksena on auttaa sovittamaan yhteen kolmen toimielimen kantoja, jotta parannetaan mahdollisuuksia asianomaisten säädöksen hyväksymiseen menettelyn varhaisessa vaiheessa. Tästä näkökulmasta katsoen monipalstaisista asiakirjoista on kehitetty käytännöllinen tapa varmistaa, että neuvottelut edistyvät hallitusti, että kaikki

⁷ Sanamuodolla täydentävät asiakirjat tarkoitetaan junalippuja, sähköisiä matkakuitteja, maihinousukortteja, matkaselvityksiä, alkuperäisiä laskuja majoituskustannuksista, valtuutettujen avustajien palvelukseen ottamista koskevat asiakirjat, jäsenten sekä kansallisten maksun välittäjien ja paikallisten avustajien välisiä sopimuksia, palkkakuitteja, harjoittelusopimuksia, palveluntarjoajan kanssa tehtäviä sopimuksia ja palvelun tarjoajan laskuja sekä kopioita jäsenen pankkiasiakirjoista.

⁸ Asia T-115/13, Dennekamp v. parlamentti, ECLI: EU: T: 2015: 497.

osapuolet saavat ajantasaiset tiedot ja että neuvotteluprosessin sisäinen seurattavuus on taattu. Niistä on tullut korvaamaton väline, jolla taataan neuvotteluprosessin tehokkuus sekä autetaan lisäämään kaikkien tahojen luottamusta prosessiin ja varmistamaan sen säilyminen.

Parlamentin vuonna 2015 käsittelemistä pyynnöistä on syytä mainita etenkin asiakirjapyyntö, jossa pyydettiin kaikkien keskeneräisiin lainsäädäntömenettelyihin liittyvien monipalstaisten taulukoiden antamista yleisön tutustuttavaksi. Pyyntö koski noin 40:tä lainsäädäntömenettelyä ja noin 119:ää monipalstaista taulukkoasiakirjaa. Vaikka parlamentti oli saanut jo ennenkin erinäisiä hakemuksia trilogi-asiakirjojen antamisesta yleisön tutustuttavaksi, tämä oli ensimmäinen kerta, kun Parlamentille esitettiin näin laaja-alainen pyyntö, jolla voi olla kauaskantoisia seurauksia toimielinten välissä neuvotteluissa sekä yleensä parlamentin sisäisissä työmenettelyissä ja avoimuuspolitiikassa.

Alun perin kieltäytymisen perusteena oli se, että asiaa koskevien asiakirjojen hyvin suuresta määrästä johtuen hakemuksen käsittely olisi aiheuttanut liiallisen hallinnollisen rasitteen parlamentille suhteellisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen vastaisesti. Hakija toimitti uudistetun hakemuksen, jossa pyyntö rajoitettiin koskemaan vain monipalstaisia taulukoita, jotka liittyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklaan perustuviin lainsäädäntömenettelyihin tai jotka kuuluvat SEUT:n V osaston "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue" soveltamisalaan.

Viittä lainsäädäntömenettelyä, joihin sisältyy kahdeksan monipalstaista taulukkoa, pidettiin uudistetun hakemuksen kannalta merkityksellisinä. Asianmukaisen tasapainon aikaansaamiseksi julkistamista koskevan yleisen edun ja toimielimen päätöksentekoprosessin suojelemisen välille parlamentti arvioi jokaista uudistettua hakemusta koskevaa asiakirjaa erikseen.

Kunkin lainsäädäntömenettelyn kohdalla parlamentti otti huomioon julkistamisen monet myönteiset vaikutukset sekä toisaalta tarpeen säilyttää neuvottelujen osapuolten luottamus ja välttää toimielinten väliseen yhteistyöhön kohdistuva kielteinen vaikutus sekä periaatteen, jonka mukaan "mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu". Parlamentti varmistikin julkistamisen aina, kun se oli mahdollista, mutta tuli siihen johtopäätökseen, että vähimmäismäärä luottamuksellisuutta monipalstaisissa asiakirjoissa ilmenevistä neuvottelukannoista toimielimen päätöksentekomenettelyn toimivuuden varmistamiseksi on merkittävämpi kuin yleiset avoimuutta koskevat edut myös lainsäädännön yhteydessä.

Tätä taustaa vasten kuusi asiakirjaa annettiin täysin tutustuttaviksi, kun taas ainoastaan osittain tutustuttaviksi voitiin antaa kaksi asiakirjaa, joiden osalta erittäin arkaluonteisia aloja koskevia neuvotteluja ei ollut vielä saatu päätökseen, koska täydellinen julkistaminen lainsäädäntömenettelyn tässä vaiheessa olisi heikentänyt vakavasti toimielimen päätöksentekoprosessia asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kappaleen mukaisesti.

C) Pyyntö saada tutustuttavaksi rajoittamaton määrä asiakirjoja

Kuten vuoden 2014 kertomuksessa jo todettiin, viime vuosien suuntauksen mukaisesti on ollut havaittavissa, että entistä useammassa hakemuksessa pyydetään saada tutustuttavaksi suuri tai rajoittamaton määrä asiakirjoja, joita pyydettiin hauilla "*kaikki tiettyyn aiheeseen liittyvät asiakirjat*", "*kaikki asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tietystä aiheesta*" tai tiettyyn

aiheeseen liittyvät asiakirjat tietyltä ajanjaksolta. Vuonna 2015 rajoittamatonta määrää asiakirjoja koskevat hakemukset lisääntyivät jyrkästi ja kolminkertaistuivat vuoteen 2014 verrattuna, mikä edustaa 25:tä prosenttia kaikista vuoden aikana tehdyistä asiakirjapyyntöistä.

Nämä pyynnöt on usein tehty "Ask the EU" -sivuston kaltaisten julkisten portaalien kautta, jotka tarjoavat automaattisesti mahdollisuuden luoda väliaikaisia sähköpostiosoitteita asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen esittämiseksi, ilman että käyttäjiltä vaaditaan minkäänlaisia tunnistetietoja⁹.

Joistakin kansallisista laeista poiketen asetukseen (EY) N:o 1049/2001 ei sisälly säännöksiä kohtuuttomista, vääristä tai selvästi perusteettomista pyynnöistä. Siinä ei edellytetä, että hakijat antavat tietoja henkilöllisyydestään tai esittävät minkäänlaisia syitä pyynnöilleen.

Kuitenkin joissakin tilanteissa pyydettyjen asiakirjojen yksilöimisessä parlamenttia auttavan selityksen tai hakijan henkilötietojen täydellinen puuttuminen voi haitata pyyntöjen asianmukaista käsittelyä.

Esimerkiksi pyynnöt, joissa pyydetään "kaikkia asiakirjoja", voivat johtaa kohtuuttomaan hallinnolliseen taakkaan, mikä ei sovi yhteen hyvän hallinnon periaatteen kanssa, sillä pyyntöjen käsittely edellyttää usein perusteellista tutkimustyötä kaikkien mahdollisten merkityksellisten asiakirjojen yksilöimiseksi sekä useiden parlamentin yksiköiden tavanomaista tiiviimpää yhteistyötä.

Vastaavasti hakijan henkilöllisyyttä koskevien tietojen puute aiheuttaa huolta, koska se estää parlamenttia torjumasta asiakirjojen julkisuuden väärinkäyttöä ja vastaamasta keksittyihin pyyntöihin, joita lähetetään väärennetyistä sähköpostiosoitteista.

Näistä syistä ja hyvän hallinnon edun turvaamiseksi parlamentti vahvisti vuonna 2015 käytäntönsä pyytää hakijoita ilmoittamaan postiosoitteen voidakseen ilmoittaa heille asianmukaisesti asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön hylkäämisestä kirjatulla kirjeellä, johon liitetään saantitodistus, ja näin turvata oikeusvarmuuden.

Vastaavasti parlamentti alkoi vuonna 2015 viitata järjestelmällisemmin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 6 artiklaan ja pyytämään täsmentämään pyyntöjä, jotka eivät olleet riittävän täsmällisiä.

⁹ http://www.asktheeu.org/en/body/european_parliament

LUKU III

Euroopan oikeusasiamiehen päätökset ja oikeuskäytäntö

1. Oikeusasiamiehen päätös kantelun 1257/2014/KM käsittelyn lopettamisesta

Vuonna 2014 parlamenttia vastaan tehtiin kantelu (1257/2014/KM) menettelyllisistä näkökohdista, jotka koskivat pyyntöä saada tutustua parlamentille esitettyihin vetoomuksiin liittyviin erinäisiin asiakirjoihin. Tutkittuaan tarkasti parlamentin vastauksen ja kantelijan huomautukset Euroopan oikeusasiamies päätti toukokuussa 2015 lopettaa asian käsittelyn löytämättä mitään hyvän hallintotavan vastaista.

2. TuomioistuINVALVONTA

A) Tuomioistuimen päätökset

Asiassa T-115/13 (Dennekamp v. parlamentti) unionin yleinen tuomioistuin kumosi osittain parlamentin 11. joulukuuta 2012 tekemän päätöksen, jossa se kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi vapaaehtoiseen lisäeläkejärjestelmään liittyneiden Euroopan parlamentin jäsenten nimistä laadittua luetteloa yksityisyyden suojan ja yksilön koskemattomuuden perusteella asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

Tuomioistuinkäsittelyn seurauksena unionin yleinen tuomioistuin kumosi kiistetyn päätöksen vain siltä osin kuin siinä oli kieltäydytty antamasta oikeutta tutustua *”sellaisten jäsenten nimiin, jotka ovat mukana lisäeläkejärjestelmässä ja jotka ottivat parlamentin täysistunnon jäsenenä tosiasiallisesti osaa lisäeläkejärjestelmästä 24.4.2007, 22.4.2008 ja 10.5.2012 toimitettuihin äänestyksiin”*.

Tuomion täytäntöönpanemiseksi parlamentti on antanut oikeuden tutustua kolmeen asiakirjaan, jotka sisältävät lisäeläkejärjestelmästä varainhoitovuosia 2005 (äänestys 24. huhtikuuta 2007), 2006 (äänestys 22. huhtikuuta 2008) ja 2010 (äänestys 10. toukokuuta 2012) koskevan parlamentin vastuuvapausmenettelyn yhteydessä toimitettujen nimenhuutoäänestysten tulokset (tarkistukset ja lopullinen päätös).

B) Uudet tapaukset

Parlamenttia vastaan on nostettu kolme uutta kannetta unionin tuomioistuimessa vuonna 2015:

1) *Asia T-540/15 - Evropäiki Dynamiki v. parlamentti (julkiset hankintamenettelyt)*: Kanteen nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa maaliskuussa 2015 tietotekniikan puitesopimuksen ITS08 (ulkopuolisten tietotekniikkapalvelujen tarjoaminen) toimeksisaaja parlamentin tehtyä 13. helmikuuta 2015 päätöksen, jonka mukaisesti se kieltäytyy antamasta yleisön tutustuttavaksi tarjouspyyntöjä ja niiden teknisiä liitteitä, jotka Euroopan parlamentti on julkaissut puitesopimuksen kaikista osista.

Parlamentin kieltäytyminen perustui tarpeeseen suojella yleistä turvallisuutta sekä henkilöiden yksityisyyttä ja koskemattomuutta, kolmansien osapuolten kaupallisia etuja ja päätöksentekoprosessia. Lisäksi parlamentti korosti hakemuksesta aiheutuvaa liiallista hallinnollista rasitetta, koska mahdollisen julkistamisen arvioimiseksi 10 000 asiakirjan

joukosta on valittava 1 500 asiakirjaa, joissa on yhteensä 18 000 sivua.

2) *Asia T-540/15 - De Capitani v. parlamentti (trilogi-asiakirjat)*: Kanne nostettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa syyskuussa 2015 parlamentin tehtyä 8. heinäkuuta 2015 päätöksen myöntää ainoastaan osittainen oikeus tutustua kaksipalstaisiin asiakirjoihin, jotka liittyvät meneillään oleviin toimielinten välisiin neuvotteluihin Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja -koulutusvirastosta (Europol) annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta.

3) *Asiat T-639/15 – T-666/15 - Toimittajat v. parlamentti (jäsenten korvaukset ja menot)*: 29 kannetta nostettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa marraskuussa 2015 parlamentin päätettyä kieltäytyä antamasta yleisön tutustuttavaksi jäsenten menoja ja korvauksia koskevia täydentäviä asiakirjoja henkilöiden yksityisyyden suojan ja koskemattomuuden perusteella.

Loppuhuomautukset

Parlamentin ennakoivat toimet ovat mahdollistaneet suurelle yleisölle annettavien tietojen määrän ja laadun parantamisen internetin kautta. Nämä toimet ovat parlamentin avoimuuspolitiikan kulmakiviä.

Luvussa I ilmoitetut numerotiedot osoittavat, että parlamentin julkisesta asiakirjarekisteristä on tullut tärkeä väline, jonka avulla kansalaisten on mahdollista seurata parlamenttia entistä tiiviimmin ja aktiivisemmin, mikä tehostaa parlamentin demokraattista järjestelmää. Suoraan saatavilla olevien asiakirjojen määrä kasvaa jatkuvasti, ja parlamentin roolia avoimena päätöksentekijänä on jatkuvasti edistetty ja kehitetty.

Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten kokonaismäärä on kasvanut vuonna 2015. Samalla myös hakemusten monimutkaisuus on lisääntynyt. Suurta tai rajoittamatonta määrää asiakirjoja koskevien pyyntöjen jyrkkä kasvu on aiheuttanut parlamentille uuden haasteen saattaa asianmukaisesti tasapainoon nämä kaksi yleistä etua, joista kumpaakin kannattaa suojella: päätöksentekoprosessin avoimuus sekä tehokkaan ja hyvän hallinnon periaate.