EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Oikeudellisten asioiden valiokunta

2008/0090(COD)

30.1.2009

LAUSUNTO

oikeudellisten asioiden valiokunnalta

kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (uudelleen laadittu)
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Valmistelija: Monica Frassoni

PA_Legam

LYHYET PERUSTELUT

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti on yhteisön toimielinten ja elinten tehtävä päätöksensä mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Avoimuus ja kansalaisten oikeus saada tietoa edistävät korruption ehkäisemistä ja torjuntaa kustannustehokkaimmalla tavalla, mikä on yleisesti tunnustettua. Jotta kansalaiset ja voivat osallistua tehokkaasti poliittiseen prosessiin ja vaatia julkisia viranomaisia tilille on kansalaisten siksi voitava mahdollisimman laajasti saada käyttöönsä yhteisön toimielinten hallussa olevia asiakirjoja.

Euroopan parlamentti on toistuvasti, kuten Cashmanin päätöslauselmassa, korostanut tämän demokratian perusperiaatteen merkitystä. Asetuksen tarkistamista koskeva kuuleminen osoitti, että kansalaisyhteiskunta antaa laajan tukensa Euroopan parlamentin vaatimukselle, joka koskee Euroopan yhteisön todellisen tiedonvapaussäädöksen soveltamista Euroopan unionin toimielinjärjestelmässä, mikä perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisesti perustuu oikeuteen hyvään hallintoon.

Valmistelija pitää valitettavana sitä, että muut toimielimet eivät noudata samaa johdonmukaista lähestymistapaa. Komission asetukseen tosiasiallisesti ehdottamat tarkistukset aiheuttavat todella suuren pettymyksen, sillä lukuisissa tapauksissa komission ehdotukset merkitsevät askelta taaksepäin suhteessa avoimuuden lisäämistä koskevaan pyrkimykseen. Valmistelija pitää lisäksi valitettavana komission päätöstä soveltaa tähän asetuksen uudelleenarviointiin uudelleenlaadintamenettelyä, sillä se ei vastaa niitä tavoitteita, jotka määriteltiin uudelleenlaadintamenettelystä tehdyssä toimielintenvälisessä sopimuksessa. Uudelleenlaadintamenettelyn huono soveltuvuus monimutkaiseen uudelleenarviointiin, jossa tiettyihin kohtiin tehdyt muutokset vaikuttavat toisiin säännöksiin tekstissä, merkitsee käytännössä sitä, että Euroopan parlamentin on turvauduttava toistuvasti toimielintenväliseen sopimukseen sisältyvään poikkeusmahdollisuuteen.

Valmistelija on useassa yhteydessä esittänyt voimassa olevien säännösten palauttamista tekstiin, koska ne sisältävät asiakirjojen julkisuuden ja avoimuuden ehdottomasti korkeamman tason.

Valmistelija on viitannut myös asiakirjojen julkisuuden ja tietosuojan väliseen suhteeseen asetuksen 1049/2001 soveltamisen kiistanalaisimpana kysymyksenä. EU:n oikeusasiamiehen, Euroopan tietosuojavaltuutetun ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen (Baijerin Lager -asia) yhteisen kannan mukaan tietosuojaa ei saa käyttää asiakirjojen julkisuuden esteenä tapauksissa, joissa asiakirjojen julkisuus ei uhkaa yksityisyyden suojaa eikä yksilön koskemattomuuden suojaa, ja sen mukaisesti esittelijä on muistuttanut komissiota mainitusta konsolidoidusta kannasta.

Meksikon tiedonvapauslain innoittamana ja se huomioon ottaen, että kanteen nostaminen EU:n tuomioistuimissa voi olla kohtuuton vaatimus kansalaiselle, joka ei ole saanut käyttönsä pyytämiään asiakirjoja, valmistelija ehdottaa, että EU:n oikeusasiamiehelle olisi annettava valtuudet tehdä asianomaista hallintoyksikköä sitovia päätöksiä pyynnöistä, jotka koskevat kansalaisten oikeutta saada käyttöönsä asiakirjoja, ja että siinä yhteydessä asiakirjapyynnön esittäjille olisi annettava mahdollisuus nostaa kanne ensimmäisen asteen tuomioistuimessa siinä tapauksessa, että mainittu pyyntö on torjuttu.

TARKISTUKSET

Oikeudellisten asioiden valiokunta pyytää asiasta vastaavaa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa sisällyttämään mietintöönsä seuraavat tarkistukset sekä liitteenä olevat mukaisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellisten yksiköiden edustajista koostuva neuvoa-antavan ryhmän suositukset:

Tarkistus 1

Ehdotus asetukseksi
Johdanto-osan 1 kappale

Komission teksti	*Tarkistus*
(1) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annettuun asetukseen (EY) N:o 1049/2001 on tehtävä useita aineellisia muutoksia. Selkeyden vuoksi mainittu direktiivi olisi uudelleenlaadittava.	(1) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annettuun asetukseen (EY) N:o 1049/2001 on tehtävä useita aineellisia muutoksia. Selkeyden vuoksi mainittu direktiivi olisi uudelleenlaadittava***, koska mainittua lainsäädäntötekniikkaa olisi sovellettava säädösten uudelleenlaatimistekniikan järjestelmällisestä käytöstä 28 päivänä marraskuuta 2001 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen[1] mukaisesti***.
	1 EYVL L 77, 28.3.2002, s. 1.

Perustelu

Komission päätös soveltaa uudelleenlaadintamenettelyä tähän uudelleenarviointiin ei vastaa niitä tavoitteita, jotka määriteltiin uudelleenlaadintamenettelystä tehdyssä toimielintenvälisessä sopimuksessa, jossa menettelyä kaavaillaan käytettävän täysin erilaisissa tilanteissa. Uudelleenlaadintamenettelyn huono soveltuvuus monimutkaiseen uudelleenarviointiin, jossa tiettyihin kohtiin tehdyt muutokset vaikuttavat toisiin säännöksiin tekstissä, merkitsee käytännössä sitä, että Euroopan parlamentin on turvauduttava toistuvasti toimielintenväliseen sopimukseen sisältyvään poikkeusmahdollisuuteen.

Tarkistus 2

Ehdotus asetukseksi
Johdanto-osan 3 kappale

Komission teksti	*Tarkistus*
(3) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.	(3) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. ***Edistyminen kohti hallintoviranomaisten toiminnan julkista tarkastelua edistää todennäköisesti myös korruption vastaisia toimia.***

Perustelu

Avoimuus ja kansalaisten oikeus saada tietoa ovat yleisesti tunnustettu kustannustehokkaimmaksi tavaksi torjua ja ehkäistä korruptiota.

Tarkistus 3

Ehdotus asetukseksi
Johdanto-osan 5 a kappale (uusi)

Komission teksti	*Tarkistus*
	(5 a) Mainittu kuuleminen osoitti, että kansalaisyhteiskunta antaa laajan tukensa Euroopan parlamentin vaatimukselle, joka koskee Euroopan yhteisön todellisen tiedonvapaussäädöksen soveltamista Euroopan unionin toimielinjärjestelmässä, mikä perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisesti perustuu oikeuteen hyvään hallintoon.

Perustelu

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautala v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

(Kääntäjän huomautus: Perustelua ei ole käännetty, koska sen pituus ylittää sallitun merkkimäärän.)

Tarkistus 4

Ehdotus asetukseksi
Johdanto-osan 10 kappale

Komission teksti	*Tarkistus*
(10) Tämän asetuksen ja yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 45/2001 välille olisi luotava selkeä yhteys henkilötietojen luovuttamisen osalta.	(10) Tämän asetuksen ja yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 45/2001 välille olisi luotava selkeä yhteys henkilötietojen luovuttamisen osalta. ***Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 antamisen jälkeen EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja EU:n oikeusasiamiehen sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun hyväksymät kannat ovat selventäneet edellä mainitun asetuksen ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 välistä suhdetta siten, että asiakirjojen julkisuutta koskevaa asetusta sovelletaan pyyntöihin, jotka koskevat oikeutta saada käyttöönsä henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, ja että henkilötietojen suojelua koskevien poikkeusten, jotka koskevat asiakirjojen ja tietojen julkisuutta, on perustuttava tarpeeseen suojella yksilön yksityisyyttä ja koskemattomuutta.***

Perustelu

The question of the relationship between access to documents and data protection has been

one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

(Kääntäjän huomautus: Perustelua ei ole käännetty, koska sen pituus ylittää sallitun merkkimäärän.)

Tarkistus 5

Ehdotus asetukseksi
Johdanto-osan 11 kappale

Komission teksti	*Tarkistus*
(11) Olisi laadittava selkeät säännöt, joita sovelletaan luovutettaessa jäsenvaltioista peräisin olevia asiakirjoja tai kolmansilta peräisin olevia tuomioistuinkäsittelyyn sisältyviä asiakirjoja taikka asiakirjoja, jotka toimielimet ovat saaneet haltuunsa EY:n lainsäädännössä niille myönnettyjen erityisten tutkintavaltuuksien nojalla.	(11) Olisi laadittava selkeät säännöt, joita sovelletaan luovutettaessa jäsenvaltioista peräisin olevia asiakirjoja tai kolmansilta peräisin olevia tuomioistuinkäsittelyyn sisältyviä asiakirjoja taikka asiakirjoja, jotka toimielimet ovat saaneet haltuunsa EY:n lainsäädännössä niille myönnettyjen erityisten tutkintavaltuuksien nojalla. ***EY:n tuomioistuin on tehnyt selväksi, että velvollisuus kuulla jäsenvaltioita niistä peräisin olevien asiakirjojen käyttöoikeutta koskevien pyyntöjen osalta ei anna jäsenvaltioille oikeutta kieltää oikeutta saada käyttöön mainittuja asiakirjoja eikä vedota kansallisiin lakeihin tai asetuksiin, ja että toimielin, jolle pyyntö esitetään, voi kieltää käyttöoikeuden vain asetuksessa EY N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten perusteella. Edellä mainitun lisäksi on kuitenkin selvennettävä kolmansista maista peräisin olevien asiakirjojen asema erityisesti sen varmistamiseksi, että erityisesti lainsääsäädäntöä koskevia tietoja ei jaeta liian osapuolten kesken, kolmansien maiden hallinnolliset viranomaiset mukaan lukien, laajemmin kuin niiden EU:n kansalaisten osalta,***

joita lainsäädäntö koskee.

Perustelu

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

(Kääntäjän huomautus: Perustelua ei ole käännetty, koska sen pituus ylittää sallitun merkkimäärän.)

Tarkistus 6

Ehdotus asetukseksi
2 artikla – 1 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
1. Jokaisella luonnollisella henkilöllä ja ***oikeushenkilöllä*** *on* oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.	1. Jokaisella luonnollisella henkilöllä ja ***jokaisella oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden yhteenliittymällä*** on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

Perustelu

Viittaus järjestöihin tarkoittaa kansalaisjärjestöjä.

Tarkistus 7

Ehdotus asetukseksi
3 artikla – b alakohta

Komission teksti	*Tarkistus*
b) ’kolmannella’ kyseisen toimielimen ulkopuolista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai yksikköä, ***mukaan***	b) ’kolmannella’ kyseisen toimielimen ulkopuolista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai yksikköä, yhteisön tai

lukien jäsenvaltiot, yhteisön tai sen ulkopuoliset toimielimet ja elimet ja kolmannet maat.	sen ulkopuoliset toimielimet ja elimet ja kolmannet maat.

Perustelu

Jäsenvaltioita ei tulisi pitää kolmansina osapuolina suhteissaan toimielimiin eikä niiden yhteyksiin asioissa, jotka koskevat Euroopan unionin toimialoja.

Tarkistus 8

Ehdotus asetukseksi
4 artikla – 1 kohta – b a alakohta (uusi)

Komission teksti	*Tarkistus*
	b a) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa;

Perustelu

Tekstiin sisällytetään viittaus EU:n henkilötietolainsäädäntöön. Myös tässä yhteydessä olisi sovellettava uudelleenlaatimista koskevan työjärjestyksen 80 a artiklan 3 kohdan 3 alakohtaa.

Tarkistus 9

Ehdotus asetukseksi
5 artikla – 1 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
1. Jos kyse on kolmannen asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 4 artiklassa mainittua poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.	1. Jos kyse on kolmannen asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 4 artiklassa mainittua poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa. ***Toimielimille lähetettyjen asiakirjojen, joiden tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, olisi oltava julkisia asiakirjoja.***

Perustelu

Poliittisen päätöksenteon avoimuuden takaamiseksi niiden kolmansien osapuolten lähettämät

asiakirjojen, joiden tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, olisi oltava julkisia asiakirjoja.

Tarkistus 10

Ehdotus asetukseksi
9 artikla – 7 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
7. Komissio ja neuvosto ***antavat*** Euroopan ***parlamentille tietoja arkaluonteisista asiakirjoista*** toimielinten sopimien järjestelyjen mukaisesti.	7. Komissio ja neuvosto ***takaavat*** Euroopan parlamentin ***harjoittaman arkaluontoisten asiakirjojen asianmukaisen valvonnan*** toimielinten sopimien ***ja julkistettavien*** järjestelyjen mukaisesti.

Perustelu

Arkaluonteisia asiakirjoja koskevat toimielinten sopimat säännöt olisi julkaistava.

Tarkistus 11

Ehdotus asetukseksi
12 artikla – 4 kohta

Komission teksti	*Tarkistus*
4. ***Kukin toimielin määrittelee menettelysäännöissään muut luokat, joihin kuuluvat*** asiakirjat ovat suoraan yleisön saatavilla***.***	4. ***Toimielimet perustavat yhteisen liittymän asiakirjarekistereilleen ja takaavat erityisesti, että perustetaan yksi saantipiste, jossa*** asiakirjat***, jotka on laadittu tai vastaanotettu EU:n säädösten tai muiden kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien soveltamisalaltaan yleisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä,*** ovat suoraan yleisön saatavilla***.***

Perustelu

12 artiklan 4 kohtaa on muutettu Cashman-päätöslauselmassa annetun suosituksen 5 sisällyttämiseksi ja nykyisten standardien tehostamiseksi.

LIITE

OIKEUDELLISTEN YKSIKÖIDEN
NEUVOA-ANTAVA RYHMÄ

Bryssel 6. marraskuuta 2008

LAUSUNTO

EUROOPAN PARLAMENTILLE
NEUVOSTOLLE
KOMISSIOLLE

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi
KOM(2008)0229 lopullinen, 30.4.2008 – 2008/0090(COD)

Säädösten uudelleenlaatimistekniikan järjestelmällistä käytöstä 28. marraskuuta 2001 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen ja erityisesti sen 9 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellisten yksiköiden edustajista koostuva neuvoa-antava ryhmä kokoontui 20. toukokuuta 2008 ja 4. kesäkuuta 2008 käsittelemään edellä mainittua komission tekemää ehdotusta.

Neuvoa-antava ryhmä tarkasteli ehdotusta[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30. toukokuuta 2001 annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 uudelleenlaatimisesta ja totesi yksimielisesti seuraavaa:

1) 7 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus "*tämän artiklan 4 kohdan*" pitäisi muuttaa muotoon "*tämän artiklan 3 kohdan*".

2) 9 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus "*4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa*" pitäisi muuttaa muotoon "*4 artiklan 1 kohdassa*".

3) 12 artiklan 1 kohtaan tehty lisäys "*lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä EU:n säädöksiä tai muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä*" olisi pitänyt merkitä sisältömuutosten merkitsemiseen käytettävällä harmaasävyllä.

[1] Neuvoa-antavalla työryhmällä oli käytössään englannin-, ranskan- ja saksankielinen versio ehdotuksesta. Ryhmän työ perustui englanninkieliseen versioon, koska se oli käsiteltävänä olevan tekstin alkukieli.

4) 12 artiklan 2 kohdan loppuun lisätyt sanat "*sähköisessä muodossa*" olisi pitänyt merkitä sisältömuutosten merkitsemiseen käytettävällä harmaasävyllä.

Tarkastelun perusteella neuvoa-antava ryhmä saattoi todeta yksimielisesti, että ehdotukseen ei sisälly tässä lausunnossa yksilöityjen muutosten lisäksi muita asiasisältöön vaikuttavia muutoksia. Työryhmä totesi aiempien säädösten muuttumattomien säännösten kodifioinnista kyseisillä asiasisältöön vaikuttavilla muutoksilla, että ehdotus on säännönmukainen kodifiointi nykyisistä teksteistä eikä sillä muuteta kyseisten säädösten asiasisältöä.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Parlamentin lakimies	Neuvoston lakimies	Vt. pääjohtaja

ASIAN KÄSITTELY

Otsikko	Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saaminen yleisön tutustuttavaksi
Viiteasiakirjat	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Asiasta vastaava valiokunta	LIBE
Lausunnon antanut valiokunta Ilmoitettu istunnossa (pvä)	JURI 22.5.2008
Valmistelija Nimitetty (pvä)	Monica Frassoni 25.6.2008
Valiokuntakäsittely	15.12.2008
Hyväksytty (pvä)	20.1.2009
Lopullisen äänestyksen tulos	+: 15 –: 2 0: 4
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon