# EUROOPAN PARLAMENTTI

*2004* *2009*

*Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta*

16.1.2008

# TYÖASIAKIRJA nro 2

EU:n asiakirjojen saatavuutta koskevasta vuoden 2006 vuosikertomuksesta (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan ja Euroopan parlamentin työjärjestyksen 97 artiklan 7 kohdan mukaisesti)

Osa B

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Marco Cappato

## III VERTAILEVA TUTKIMUS EUROOPAN PARLAMENTIN, NEUVOSTON JA KOMISSION VUODEN 2006 KERTOMUKSISTA ASETUKSEN (EY) 1049/2001 MUKAISESTA ASIAKIRJOJEN SAAMISESTA YLEISÖN TUTUTTAVAKSI

Asetuksen 17 artiklan nojalla kukin toimielin julkaisee vuosittain kertomuksen asetuksen soveltamisesta. Lisäksi komissio on velvollinen julkaisemaan kertomuksen asetuksen periaatteiden toteuttamisesta ja antamaan suosituksia, minkä se teki vuoden 2004 alussa. Kertomuksiin sisältyvät tiedot, jotka tosin voisivat olla kattavampia, tarjoavat käyttökelpoisen perustan arvioida sitä, miten toimielimet ovat soveltaneet asetusta[1].

### *Julkisten asiakirjojen saatavuus asiakirjarekistereistä*

Vuoden 2006 lopussa Euroopan parlamentin asiakirjarekisteri sisälsi 165 139 viitettä (1 021 599 tiedostoa), joista 90 prosenttia oli suoraan ladattavissa internetistä. Verkkosivuhakuja tehdään nyt jo 1 500 päivässä[2] (1 000 päivässä vuonna 2005).

Neuvoston asiakirjarekisterissä voi tutustua kokonaisiin asiakirjoihin, jotka on neuvoston työjärjestyksen (liitteen II 11 artikla) nojalla saatettava yleisön saataville heti, kun ne on jaettu. Vuoden 2006 lopussa neuvoston asiakirjarekisterissä oli 849 117 asiakirjaa, joista 68,7 prosenttia oli julkisia, so. saatavissa joko sähköisesti ladattavassa muodossa tai pyynnöstä (20 816 asiakirjaa). Tämä edustaa 22,8 prosentin lisäystä rekisteriin sisältyvien asiakirjojen lukumäärässä ja 38,3 prosentin lisäystä niiden asiakirjojen lukumäärässä, jotka ovat saatavissa suoraan rekisteristä. Lisäksi asiakirjarekisteriin sisältyi 14 763 asiakirjaa, jotka on varustettu koodilla P/A (osittain saatavilla) ja joista 2 133 on saatavilla internetissä. Verkkosivuilla kävijöiden määrä on kasvanut 61,8 prosentilla ollen yli 4 780 kävijää päivässä[3].

Komission asiakirjarekisterissä oli vuoden 2006 lopussa 73 708 asiakirjaa, ja merkille pantavaa on se, että rekisteriin ei sisältynyt yhtään ns. arkaluonteista asiakirjaa[4]. Europa-verkkosivuston avoimuutta ja asiakirjojen saatavuutta koskevilla sivuilla on tilastojen mukaan keskimäärin 5 937 kävijää kuukaudessa.

Asetuksessa ei määritellä rekistereihin sisällytettäviä asiakirjaluokkia eikä velvoiteta toimielimiä laatimaan kaikki niiden asiakirjat kattavaa rekisteriä. Rekisterit sisältävät myös asiakirjoja, jotka eivät ole yleisön saatavissa, kun taas monet pyynnöstä saatavilla olevat asiakirjat eivät ole mukana rekistereissä. Tämä on ongelma, koska näin ollen kansalaisten on vaikea tietää, mitä asiakirjoja ylipäänsä on olemassa ja siten pyydettävissä. Lisäksi on mielenkiintoista, että vain kaksi kolmasosaa neuvoston asiakirjoista on saatavissa rekisteristä.

---

[1] Pitäisikö olla yhteisön säädös tiedonsaannin vapaudesta? Kertomus asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 soveltamisesta, ECAS, syyskuu 2006, s. 6.

[2] Luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006 asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (Euroopan parlamentin työjärjestyksen 97 artiklan 7 kohdan mukaisesti), s. 5.

[3] Neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 9.

[4] "Arkaluonteinen asiakirja" on määritelty asetuksen 1049/2001 9 artiklassa. Arkaluonteinen asiakirja kirjataan rekisteriin vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin; ks. 9 artiklan 3 kohta.

Komission osalta on syytä todeta, että komission kertomus asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi vuonna 2005 oli saatavilla syyskuussa 2005, ja vuotta 2006 koskeva kertomus julkaistiin vuoden 2007 lopulla[1]. Kun tarkastellaan asiaa yleisellä tasolla ja otetaan huomioon myös komission aiemmat kertomukset, voidaan todeta, että komission asiakirjarekisteri on vähiten kattava, mikä johtuu osittain asiakirjojen valtavasta määrästä ja hajautetusta organisaatiosta. Rekisteristä puuttuu suurin osa komission valmisteluasiakirjoista. Komission olisi nyt huolehdittava tarvittavin taloudellisin, henkilöstö- ja tietotekniikkaresurssein siitä, että sillä on yksi ainoa rekisteri, joka on täydellinen ja ajantasainen. Nykyisten rekisterien yhteydessä havaittu taipumus päällekkäisyyteen ei ole hyvä asia, sillä se luo kansalaisille uusia esteitä asiakirjojen saatavuuteen. Komission olisi pidettävä mielessä, että asianmukaiset rekisterit ja avoimuuden varmistaminen auttavat myös vähentämään komission hallinnollista työtaakkaa[2].

***Tutustumispyyntöjen analyysi***

Euroopan parlamentille esitettyjen pyyntöjen kokonaismäärä kasvoi vuonna 2005 esitetyistä 1 814 pyynnöstä 1 917 pyyntöön vuonna 2006, mikä merkitsee 5,5 prosentin lisäystä. Muita kuin julkisia asiakirjoja koskevien tutustumispyyntöjen määrä on vakio eli 15 prosenttia hakemuksista: ne koskevat kirjeitä, komitologia-asiakirjoja ja puhemiehistön asiakirjoja. Vuonna 2006 esitettiin viisi uudistettua hakemusta, ja Euroopan oikeusasiamiehelle tehtiin yksi valitus[3].

Neuvostolle esitettiin vuonna 2006 kaiken kaikkiaan 2 224 pyyntöä saada tutustua yhteensä 11 353 asiakirjaan, joista 9 606 ilmaistiin kokonaan tai osittain[4]. Eniten kiinnostusta herättivät oikeus- ja sisäasiat (24,5 %), ulkosuhteet (YUTP), ympäristö, maa- ja kalatalous, kilpailukyky ja sisämarkkinat, joita koskevien pyyntöjen osuus oli yli 60 prosenttia hakemuksista[5].

Komissiolle esitettyjen pyyntöjen määrä kasvoi vuonna 2005 esitetyistä 3 396 pyynnöstä 3 841 pyyntöön vuonna 2006, mikä merkitsee 13,10 prosentin lisäystä. Kiinnostuksen kohteiden suhteen on merkille pantavaa, että oikeusasioita koskevien hakemusten määrä lähes kaksinkertaistui ja että kyseinen ala yhdessä kilpailu-, ympäristö-, sisämarkkina-, liikenne- ja energiapolitiikan kanssa edusti lähes 40 prosenttia hakemuksista[6].

Tutustumispyyntöjen määrä on kasvanut vuosi vuodelta, mikä on osoitus kasvavasta kiinnostuksesta unionin asiakirjoja kohtaan. Vuotuisista kertomuksista käy kuitenkin selvästi ilmi, että oikeutta tutustua asiakirjoihin käyttävät hyväksi pääasiassa erityisryhmät, kuten tutkijat, lobbarit, juristit jne.[7]. Hakemusten maantieteellinen jakauma osoittaa, että suurin osa hakemuksista tuli Belgiaan sijoittautuneilta henkilöiltä tai elimiltä (noin 17–20 prosenttia

[1] Komission kertomus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuonna 2006, KOM(2007)0841.
[2] Kertomus asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 soveltamisesta, ECAS, syyskuu 2006, s. 8.
[3] Luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006 asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (Euroopan parlamentin työjärjestyksen 97 artiklan 7 kohdan mukaisesti), s. 6.
[4] Neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 12.
[5] Neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, taulukko 12 sivulla 34.
[6] Komission vuotuinen kertomus 2006, s. 3 ja taulukko sivulla 14.
[7] Ks. luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006, s. 6, neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 12, ja komission vuotuinen kertomus 2006, s. 3 ja taulukko 8 sivulla 12.

kaikille kolmelle toimielimelle osoitetuista hakemuksista), ja suuri osa hakemuksista tuli väkirikkaimmista jäsenvaltioista, kuten Saksa, Ranska, Italia, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat ja Espanja, jotka yhdessä edustivat yli puolta hakemuksista[1]. Euroopan unioni on monimutkainen rakennelma, ja siksi asiakirjat ovat usein luonnostaan erikoisalan asiakirjoja. Niinpä suurin osa hakemuksista tulee asiantuntijoilta, mikä hyödyttää suurta yleisöä vain välillisesti, kun esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan järjestöt pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Oikeus tutustua asiakirjoihin on jokaisen kansalaisen oikeus, ja jotta kansalaiset saadaan tietoisemmiksi oikeudestaan, olisi järjestettävä tiedotuskampanja[2].

***Myöntävien vastausten osuus***

Vuonna 2006 283 pyyntöä koski aiemmin julkaisemattomia Euroopan parlamentin asiakirjoja. Myöntävien vastausten osuus oli 87 prosenttia (80 prosenttia vuonna 2005)[3].

Neuvostolle esitettiin vuonna 2006 11 353 asiakirjapyyntöä, joissa myöntävien vastausten osuus oli 76,8 prosenttia tai 87,7 prosenttia, jos huomioidaan myös osittain tutustuttaviksi annetut asiakirjat[4]. Samalla kun pyyntöjen määrä on lisääntynyt, sekä parlamentin että neuvoston suostumusten määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan.

Komission osalta on mielenkiintoista todeta, että suostumusten määrä on pienentynyt asetuksen voimaantulon jälkeen. Ennen asetuksen voimaantuloa sovellettujen vanhojen menettelysääntöjen nojalla 80–90 prosenttia pyynnöistä hyväksyttiin. Nyt komissio hyväksyy noin 70 prosenttia tai kaksi kolmasosaa tutustumispyynnöistä. Vuonna 2006 73,83 prosentissa tapauksista asiakirja annettiin tutustuttavaksi kokonaisuudessaan, mikä merkitsee lisäystä vuoden 2005 prosenttilukuun 64,43, kun taas osittaista tutustumisoikeutta koskeva osuus laski vuoden 2005 3,65 prosentista 2,94 prosenttiin vuonna 2006[5].

***Kieltäytymisperusteet***

Useimmin esitetty kieltäytymisperuste on päätöksentekomenettelyn suojeleminen, jonka osuus oli neuvostossa 43,2 prosenttia, parlamentissa 39 prosenttia (koska yhä useammin pyydetään komitologiapäätöksiä koskevia asiakirjoja ennen kuin ne voidaan antaa yleisön tutustuttavaksi) ja komissiossa 33,36 prosenttia. Seuraavaksi eniten parlamentti vetoaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaan (24 %) ja tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaan (24 %)[6]. Neuvostossa yleistä turvallisuutta koskevan julkisen edun suoja on toiseksi eniten käytetty peruste (17,1 %) ennen ulkosuhteita (12,3 %) ja puolustus- ja sotilasasioita (4,5 %)[7]. Komission vuoden 2006 kertomuksen mukaan kaksi tärkeintä kieltäytymisperustetta alkuperäisten hakemusten tapauksessa ovat: a) tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoiminnan tarkoitusten suoja (30,72 prosenttia verrattuna

[1] Komission vuotuinen kertomus 2006, s. 3 ja taulukko sivulla 13, luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006, taulukko 6, ja neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 33.
[2] Kertomus asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 soveltamisesta, ECAS, syyskuu 2006, s. 6.
[3] Luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006, s. 7.
[4] Neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 14.
[5] Komission vuotuinen kertomus 2006, s. 4 ja taulukko 3 sivulla 10.
[6] Luonnos Euroopan parlamentin vuotuiseksi kertomukseksi 2006, s. 8.
[7] Neuvoston vuotuinen kertomus 2006 asiakirjojen saatavuudesta, s. 15.

41,80 prosenttiin vuonna 2005), ja b) komission päätöksentekomenettelyn suojeleminen (sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä koskevien tapausten osuus kielteisistä vastauksista oli 19,06 prosenttia ja tapausten, joiden osalta päätöstä ei ollut vielä tehty, osuus oli 14,30 prosenttia, eli yhteensä 33,36 prosenttia)[1]. Lisäksi on syytä todeta, että pääasiallinen peruste komission kieltäville vastauksille on ollut jatkuvasti tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimintaa koskeva poikkeus, mikä edustaa noin kolmasosaa kaikista kieltävistä vastauksista. Tämä johtuu siitä, että suuri osa pyynnöistä koskee loukkausmenettelyjä ja kilpailutapauksia[2].

Toimielinten käyttämät eri poikkeukset eivät sinänsä anna aihetta päätelmiin, vaan ilmentävät vain niiden erilaisia rooleja. On tärkeää, että toimielimet eivät käytä poikkeuksia kieltäytymisperusteena järjestelmällisesti, mikä olisi vastoin asetuksen päätarkoitusta, so. ei pelkästään mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, vaan perustan luominen tiedonsaannin aidolle vapaudelle.

## IV YHTEENVETO EHDOTUKSISTA, JOTKA KOSKEVAT YHTEISÖN NYKYISEN SÄÄDÖSKÄYTÄNNÖN PARANTAMISTA UNIONIN AVOIMUUDEN LISÄÄMISEKSI

Jo vuonna 2004 Michael Cashman[3] käsitteli mietinnössään EU:n avoimuusjärjestelmän puutteita. Hän myönsi, että on edistytty saataville asetettavien asiakirjojen määrässä, ja katsoi, että asetusta olisi muutettava seuraavasti:

– lainsäädäntöasiakirjan käsitteen määritteleminen uudelleen, so. sen varaaminen vain toissijaista lainsäädäntöä varten suoran oikeusperustan ollessa perussopimuksissa;
– oikeus tutustua kaikkiin valmisteluasiakirjoihin, parlamentin ja neuvoston keskusteluihin ja niitä koskeviin asiakirjoihin, saada selville aloitteiden ja tarkistusten esittäjien henkilöllisyys, tutustua täydentäviin asiakirjoihin, jotka liittyvät työryhmien kokouksiin, sekä sihteeristöjen toimittamiin tietoihin;
– ei-lainsäädännöllisten asiakirjojen käsittelyssä noudattavien menettelyjen julkistaminen;
– sääntelyasiakirjojen asettaminen saataville samoin ehdoin kuin lainsäädäntöasiakirjojen tapauksessa;
– jäsenvaltioiden niiden oikeuksien rajaaminen, joilla ne saavat rajoittaa oikeutta tutustua niiden panokseen tai tarkistuksiin lainsäädäntö- ja sääntelymenettelyissä;
– sen varmistaminen, että asiakirjoja ei luokitella luottamuksellisiksi automaattisesti määrittelemällä selkeämmin perusteet, joilla asiakirjat voidaan luokitella luottamuksellisiksi tai rajoittaa niiden jakelua;
– toimielinten rekisterien uudelleenorganisointi niin, että kansalaiset voivat löytää samat toiminnot kaikista kolmesta rekisteristä.

[1] Komission vuotuinen kertomus 2006, s. 4 ja taulukko 6 sivuilla 11–12.
[2] Kertomus asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen 1049/2001 soveltamisesta, ECAS, syyskuu 2006, s. 7.
[3] Cashmanin valiokunta-aloitteinen mietintö toimielinten tekstien yleistä saantia koskevista suosituksista komissiolle (2004/2125(INI)).

***Eurokansalaisen toimintapalvelukeskuksen (ECAS) syyskuussa 2006 julkistaman kertomuksen päätelmät***

– tarve parantaa rekistereitä ja luokittelujärjestelmiä, jotta tavallinen kansalainen hyötyisi niistä paremmin;
– lisää varoja toimiin, joilla yleisöä informoidaan sen oikeudesta tutustua unionin asiakirjoihin;
– erityiselinten ja korkean tason asiantuntijatyöryhmien laatimat asiakirjat mukaan rekistereihin;
– jako lainsäädännöllisiin, ei-lainsäädännöllisiin ja sääntelyasiakirjoihin ja selkeämmät perusteet asiakirjojen luokittelulle luottamuksellisiksi, rajoitetusti luovutettaviksi ja arkaluonteisiksi;
– rekisteri kullekin komission pääosastolle; kolmen toimielimen rekisterit voisivat sisältää viittauksia muiden toimielinten päätöksenteon eri vaiheissa laatimiin relevantteihin asiakirjoihin, jotta kansalaisten olisi helpompi seurata menettelyjä;
– enemmän toimielinten välistä yhteistyötä tilastotietoja ja kertomuksia koskevissa asioissa;
– jäsenvaltioista ja kolmansilta peräisin olevia asiakirjoja koskevien sääntöjen selkeyttäminen;
– selvennys siihen, mikä on "ylivoimainen julkinen etu" ja milloin hakijoiden kannattaa vedota siihen;
– hallinnollinen työtaakka ei sisälly asetuksessa lueteltuihin poikkeuksiin eikä sen pidäkään sisältyä, minkä vuoksi sitä ei pidä käyttää kieltäytymisperusteena; tällaisissa tapauksissa toimielinten olisi hyödynnettävä paremmin 6 artiklan säännöksiä ja pyrittävä löytämään hakijan kannalta oikeudenmukainen ratkaisu eikä evätä oikeutta tutustua saatavilla oleviin asiakirjoihin.

***Euroopan oikeusasiamiehen vastine komission vihreään kirjaan[1]***

– Asetuksessa 1049/2001 olisi täsmennettävä, että tarvitaan asianmukaiset resurssit avoimuuden periaatteen toteuttamiseksi käytännössä ja unionin toimielinten ja elinten tehokkuuden, toimivuuden ja avoimuuden varmistamiseksi.

– Olisi lisättävä unionin eri tasojen välisen vuorovaikutuksen läpinäkyvyyttä (erityisesti kansallisen ja yhteisön tason keskinäisessä vuorovaikutuksessa asiakirjojen saatavuuteen liittyvässä jäsenvaltioiden veto-oikeuskysymyksessä).

– Olisi täsmennettävä, että jäsenvaltioiden on perusteltava asiakirjojen luovuttamatta jättäminen ja että toimielinten on esitettävä perustelut hakijalle.

– Olisi luotava neuvoa-antava riippumaton työryhmä käsittelemään EU-asiakirjojen ja -tiedon saatavuutta jäsenvaltioissa. Työryhmä voisi koostua jäsenvaltioiden

[1] Response of the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, to the Commission's green paper "Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a review".
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

tiedotusviranomaisten tai vastaavien elinten ja Euroopan oikeusasiamiehen edustajista ja olla unionin tasoinen elin.

– Olisi pidennettävä pyyntöihin vastaamisen määräaika 30 työpäiväksi (asetuksen 8 artikla).

– Olisi täsmennettävä lainsäädännöllisen asiakirjan käsitettä, joka olisi määriteltävä täsmällisemmin tulevassa perussopimuksessa pitäen mielessä, että on myös kansalaisten oikeutetun mukaista voida seurata julkisille viranomaisille annetun hallinnollisen ja sääntelytoimivallan käyttöä.

– Asetuksessa olisi määriteltävä periaatteet siitä, minkä tyyppiset asiakirjat on rekisteröitävä, ja vaadittava toimielimiä hyväksymään ja julkistamaan yksityiskohtaiset sisäiset säännöt periaatteiden noudattamisesta.

– Olisi edistettävä asiakirjojen aktiivista levittämistä, ja sitä varten kukin toimielin ja elin voisivat hyväksyä ja julkistaa julkaisusuunnitelman, jossa esitetään, minkä suuntaviivojen mukaisesti ne julkaisevat aineistoa sähköisesti ja perinteisesti ja millä kielellä (jotta rekisterien käyttösäännöt tulevat tutuiksi ja asianmukaisesti määritellyiksi).

– Asetuksessa 1049/2001 olisi mainittava Århusin yleissopimus (ympäristöä koskevan tiedon saatavuudesta) sisällyttämättä sitä kuitenkaan itse asetukseen.

– Asetukseen olisi lisättävä uusi johdanto-osan kappale, jossa selvennetään henkilötietojen suojaa seuraavasti: yksityiselämän ja taloudellisten etujen suoja ovat oikeutettuja etuja, jotka rajoittavat yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin. Oikeutta ei kuitenkaan pidä evätä tällä perusteella henkilöltä, jonka yksityiselämästä tai taloudellisista eduista on kyse.

– Olisi täsmennettävä, että on käytettävä harkintaa, kun on kyse kolmannen osapuolen kaupallisista ja taloudellisista eduista.

– Avoimuuden tarve olisi otettava huomioon tietokantojen luomisessa ja käytössä. Jos kuitenkin rajoitetaan oikeutta saada tietoa, joka on saatavissa nykyisiä hakuvälineitä käyttäen, vahingoitetaan mahdollisesti tiedonsaantioikeuden käyttökelpoisuutta.

– Olisi suljettava pois mahdollisuus käyttää siirtymäkauden poikkeuksia.