EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2007/2154(INI)

6.10.2008

MIETINTÖLUONNOS

vuotuisesta kertomuksesta yleisön oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin asiakirjoihin
(2007/2154(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Marco Cappato

PR_INI

SISÄLTÖ

Sivu

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....**Error! Bookmark not defined.**

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

vuotuisesta kertomuksesta yleisön oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin asiakirjoihin
(2007/2154(INI))

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 254 artiklan velvollisuudesta julkaista säädökset sekä 255 artiklan 2 kohdan EU:n kansalaisten ja sen alueella asuvien oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin,

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 207 artiklan 3 kohdan neuvoston velvoitteesta täsmentää työjärjestyksessään edellytykset, joilla yleisö voi tutustua neuvoston asiakirjoihin,

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 1 artiklan (avoimuus yhtenä unionin yleisperiaatteena), 6 artiklan (demokratia), 28 artiklan 1 kohdan ja 41 artiklan 1 kohdan (oikeus tutustua asiakirjoihin asioissa, jotka liittyvät yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä rikosasioissa tehtävään poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön),

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 ja 16 artiklan sellaisena kuin ne ovat muutettuina Lissabonin sopimuksella sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 ja 298 artiklan,

– ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 41 artiklan (oikeus hyvään hallintoon) ja 42 artiklan (oikeus tutustua asiakirjoihin),

– ottaa huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30. toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001[1],

– ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka liittyy oikeuteen tutustua asiakirjoihin, ja erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen äskettäisen tuomion asiassa Bavarian Lager Co. Ltd vastaan Euroopan yhteisöjen komissio (asia T-194/04) sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion asiassa Ruotsin kuningaskunta ja Maurizio Turco vastaan Euroopan unionin neuvosto (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, jäljempänä tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio),

– ottaa huomioon Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan sekä hänen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun laatimat asiakirjat oikeudesta tutustua asiakirjoihin,

– ottaa huomioon 20. marraskuuta 2002 parlamentin ja neuvoston välillä tehdyn

[1] EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

toimielinten sopimuksen[1] Euroopan parlamentin oikeudesta tutustua neuvoston arkaluonteisiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan tietoihin,

– ottaa huomioon 30. huhtikuuta 2008 päivätyn komission ehdotuksen parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (KOM(2008)0229),

– ottaa huomioon luonnoksen Euroopan neuvoston yleissopimukseksi virallisten asiakirjojen saatavuudesta,

– ottaa huomioon Euroopan parlamentin suulliset kysymykset neuvostolle ja komissiolle tuomioistuimen Turco-asiassa antaman tuomion toimeenpanemisesta,

– ottaa huomioon neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin vuoden 2006 kertomukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin sekä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan,

– ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan ja 97 artiklan 7 kohdan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A6 0000/2008),

A. ottaa huomioon, että oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvia demokratioita sitoo periaate, jonka mukaisesti kansalaisia koskevat säännökset ovat julkisia, mihin liittyy toimielinten velvoite toimia avoimesti ja erityisesti noudattaa avoimuutta päätöksenteossaan siten, että demokraattiset lainsäädäntöelimet pitävät kokouksensa, käyvät keskustelunsa ja äänestävät julkisesti ja myös lakiluonnokset ja niihin liittyvät asiakirjat ovat saatavilla,

B. katsoo, että demokraattisen poliittisen järjestelmän vastuullisuuden ja oikeutuksen varmistamiseksi kansalaisilla on oikeus tietää

  – kuinka heidän edustajansa toimivat sen jälkeen, kun heidät on valittu tai nimitetty julkisiin elimiin tai kun he edustavat jäsenvaltiota eurooppalaisissa tai kansainvälisissä yhteyksissä (vastuullisuuden periaate),

  – kuinka päätöksenteko toimii (mukaan lukien asiakirjat, tarkistukset, aikataulut, kulloisetkin toimijat, annetut äänet jne.) ja

  – kuinka julkisia varoja kohdennetaan ja käytetään ja millaisin tuloksin tämä tapahtuu (varojen käytön seurattavuus),

C. ottaa huomioon, että Euroopan unioni jäsenvaltioidensa kokemusten perusteella ja kansainvälinen yhteisö ovat yhä enemmän tunnustaneet aidon “oikeuden tutustua asiakirjoihin” ja “oikeuden saada tietoja” demokratian, julkisuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti,

D. ottaa huomioon, että määrälliset tiedot toimielinten vuotuisissa kertomuksissa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 toimeenpanosta osoittavat, että asiakirjoihin tutustumiseen on

[1] EUVL C 298, 30.11.2002, s. 1

myönnytty aikaisempaa useammin (kieltäytymisten lukumäärä ja osuus ovat yleisesti laskeneet), kun taas kieltäytymisten perusteet vaihtelevat toimielimittäin (yleisin on päätöksenteon luottamuksellisuuden suojeleminen), ja että komissio ja parlamentti eivät ole kirjanneet ainoatakaan arkaluonteista asiakirjaa asiakirjarekistereihinsä, kun taas neuvoston 409:stä rekisteriinsä kirjaamasta asiakirjasta 79 oli arkaluonteisia; katsoo, että laadullinen arvio osoittaa selvästi, että useat asetuksen säännöksistä ovat johtaneet toisistaan poikkeaviin tulkintoihin asetuksen oikeasta soveltamisesta, mikä on antanut kansalaisille aihetta kääntyä oikeusasiamiehen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen puoleen,

E. katsoo, että neuvosto ei järjestelmällisesti lisää asiakirjoihinsa viittauksia lainsäädäntömenettelyyn ja vaikeuttaa siten asiakirjan yhdistämistä tiettyyn menettelyyn ja lisäksi joko luokittelee asiakirjat vähemmän merkityksellisiksi "kokousasiakirjoiksi", joita ei kirjata rekisteriin, tai käsittelee niitä "diplomaattisina" asiakirjoina, mikä mitätöi kansalaisten oikeuden tutustua asiakirjoihin,

F. ottaa huomioon, että Internetistä on tullut kansalaisten tärkein tapa tarkastella EU-asiakirjoja samalla, kun toimielimet ovat lisänneet asiakirjojen saatavuutta sähköisessä muodossa, minkä vuoksi on nyt tarpeen entisestään parantaa toimielinten verkkosivujen ja asiakirjojen käyttäjäystävällisyyttä, niiden välisiä yhteyksiä ja sellaisen yhteisen EU-portaalin luomista, jonka kautta pääsisi tutustumaan kaikkiin EU:n asiakirjoihin, menettelyihin ja toimielimiin,

G. katsoo, että EU:n toimielinten olisi pyrittävä lisäämään läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja demokratiaa etenemällä kohti "EU:n tiedonvapausasetusta", koska useita asetuksen (EY) N:o 1049/2001 toimeenpanossa ilmenneitä puutteita on tuotu julkisuuteen, toimielinten on kiireellisesti arvioitava viimeaikaisia tuomioita ja pantava ne täytäntöön samalla, kun komissio on esittänyt ehdotuksensa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkistamiseksi,

1. korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin totesi Turco-asiassa antamassaan merkittävässä tuomiossa, että "asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot"[1] ja että tuomioistuin päätyi tässä tuomiossa seuraaviin johtopäätöksiin:

   – yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin perustuu näiden toimielinten demokraattiseen luonteeseen, kuten asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osan 4 kappaleessa ja 1 artiklassa on säädetty,

   – asetukseen sisältyviä poikkeuksia (kuten päätöksenteon luottamuksellisuuden suojelu) on tulkittava tiukasti ja punnittava suhteessa asiakirjan julkaisemisella saavutettavaan ylivoimaiseen yleiseen etuun, koska asia liittyy demokratiaan, kansalaisten tiiviimpään osallistumiseen päätöksentekoon, hallinnon oikeutukseen, tehokkuuteen sekä vastuullisuuteen kansalaisille[2],

[1] Yhteisöjen tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio, kohta 68.

[2] Jos asiakirjan voidaan katsoa kuuluvan poikkeustapauksiin (kuten "oikeudelliset lausunnot"), sen sisällön tarkastelun perusteella on arvioitava, mitä sen osia poikkeus koskee; tietojen tutustuttavaksi antamiseen liittyvien riskien on oltava asianmukaisesti ennakoitavissa eikä ainoastaan oletettavissa; on löydettävä tasapaino tällaisen

– nämä johtopäätökset ovat erityisen tärkeitä silloin, kun toimielimet toimivat lainsäätäjinä[1],

– avoimuus lainsäädäntötoimea (ja sen laillisuutta) koskevien näkökantojen suhteen "mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, myötävaikuttaa toimielinten suurempaan legitimiteettiin suhteessa kansalaisiin, ja lisää kansalaisten luottamusta"[2],

– toimielimen on eriteltävä kieltäytymisen perusteet yksityiskohtaisesti[3];

– poikkeusta sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua[4];

2. korostaa, että edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio entisestään vahvistaa EU:ssa periaatetta, jonka mukaisesti demokraattisten toimielinten velvollisuutena on varmistaa toimintansa, asiakirjojensa ja päätöstensä julkisuus, mikä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 254 ja 255 artiklan perusteella on niiden laillisuuden, oikeutuksen ja vastuullisuuden edellytys, ja korostaa näin ollen, että asiakirjat on julkistettava ja niihin on voitava tutustua ja että poikkeuksien tästä periaatteesta on oltava rajoitettuja ja niitä on tulkittava tiukasti;

3. kehottaa EU:n toimielimiä panemaan kiireellisesti täytäntöön asetuksen (EY) N:o 1049/2001 viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaisesti ja erityisesti ottaen huomioon Turco-asian kaikkine seurannaisvaikutuksiseen (oikeudellisen yksikön lausuntojen julkistaminen, poikkeusten tiukka tulkinta, velvoite eritellä yksityiskohtaisesti kieltäytymisen perusteet jne.), ja kehottaa neuvostoa lisäksi varmistamaan kaikkien asiakirjojen ja tietojen julkisuuden, mukaan lukien neuvoston kokouksiin osallistuvien jäsenvaltioiden valtuuskuntien jäsenten ja myös sen työryhmiin osallistuvien henkilöllisyys, koska myös tässä tapauksessa ovat voimassa yhteisöjen tuomioistuimen johtopäätökset, joiden mukaisesti avoimuuden kautta saavutettava yleinen etu on tärkeämpää kuin päätöksenteon luottamuksellisuuden suojelemiseksi tehty poikkeus – koska eri näkemykset lainsäädäntötoimesta lisäävät toimielinten oikeutusta;

4. uskoo, että parlamentin olisi oltava EU:n julkisuuden ja avoimuuden eturintamassa ja että sen olisi ennen vuoden 2009 parlamenttivaaleja käynnistettävä erityinen toimintaohjelma,

---

riskin ja sen yleisen edun välillä, joka saavutettaisiin julkistamalla asiakirja suurempaan avoimuuteen liittyvien etujen kautta, koska 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".

[1] Sen perusteella, että kansalaisten "mahdollisuus tietää lainsäädäntötoimien perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan" (tuomioistuimen Turco-asiassa antaman tuomion 46 kohta) ja myös sen perusteella, että "mahdollisuus tutustua asiakirjoihin... kysymyksistä, jotka ovat nousseet esiin lainsäädäntöaloitteita koskevien neuvotteluiden yhteydessä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta" ja on siten on asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettu ylivoimainen etu (em. tuomion 67 kohta).

[2] Yhteisöjen tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio, kohta 59.

[3] Yhteisöjen tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio, kohta 69.

[4] Yhteisöjen tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio, kohta 70.

jotta erityisesti sen omalla sivustolla olisi saatavilla enemmän ja helpommin käytettävissä olevaa tietoa

– parlamentin jäsenten toiminnasta ja heidän osallistumisestaan parlamentin työhön ja läsnäolostaan absoluuttisin ja suhteellisin luvuin sekä prosentteina siten, että nämä tiedot ovat kansalaisten saatavilla ja käytettävissä myös hakukriteereiden avulla[1],

– parlamentin täysistunto- ja valiokuntatyöstä: lainsäädäntätyön seurantatietokantaa pitäisi kehittää sisällyttämällä siihen viittauksia ja linkkejä kaikkiin asiaan liittyviin asiakirjoihin[2], valiokuntien työstä pitäisi olla suoria videolähetyksiä parlamentin sivustolla samalla tavalla kuin täysistunnoista, ja nämä lähetykset pitäisi myös tallentaa ja niiden pitäisi olla kansalaisten saatavilla ja käytettävissä hakukriteerien avulla,

– jäsenten kuluista ja korvauksista, koska Euroopan oikeusasiamiehen ilmaiseman kannan mukaisesti tutustumisoikeus koskee myös tällaista tietoa[3],

ja kehottaa jäsenvaltioita, kansallisia parlamentteja ja muita vaaleilla valittuja elimiä toimimaan samoin ja perustamaan rekisterin parlamentin ja sen jäsenten toiminnasta;

5. kehottaa komissiota noudattamaan Euroopan oikeusasiamiehen komission asiakirjarekisteristä antamaa suositusta (kantelu 3208/2006/GG), joka koskee sen velvollisuutta sisällyttää asetuksen (EY) N:o 1049/2001 11 artiklassa tarkoitettuun rekisteriin viittaukset kaikkiin hallussaan oleviin, asetuksen 3 artiklan a kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin, jos näin ei vielä ole tehty;

6. katsoo, että EU:n toimielinten pitäisi perustaa yhteinen EU:n asiakirja- ja tietorekisteri/portaali, jonka avulla kansalaiset voisivat seurata tiettyä menettelyä ja tarkastella kaikkia siihen liittyviä asiakirjoja[4]; suunnitelmassa pitäisi lähteä liikkeelle toimielinten rekistereiden ja verkkosivustojen yksinkertaistamisesta ja täydentämisestä sekä yhteyksien luomisesta niiden välille ja edetä niiden kaikkien yhdistämiseen samaan EU-portaaliin; kehottaa perustamaan ennen parlamentin seuraavaa toimikautta toimielinten yhteisen päivittäisen seurantatiedotteen, johon koottaisiin EU:n lainsäädännöllisistä ja muuta toimintaa ja esityslistoja koskevia tietoja ja asiakirjoja, mitä on jo suunniteltu toimielinten vuonna 2004 tekemään sopimukseen perustuvassa

[1] Kuten esimerkiksi: kuinka monta päivää kukin jäsen on ollut läsnä parlamentin täysistunnoissa ja valiokunnissa ja missä hän on kirjautunut ja/tai äänestänyt sekä – nimenhuutoäänestyksissä – kuinka hän on äänestänyt; mihin toimielimen elinten kokouksiin hän on osallistunut (täysistunnot, valiokunnat, valtuuskunnat jne.); tietojen tulisi olla saatavilla myös hakukriteerien avulla, kuten jäsenen nimi/täysistunto/valiokunta/valtuuskunta/äänestykset/läsnäolo/päivä/kuukausi/vuosi/lainsäädäntökausi jne., ja tälle verkkosivulle pitäisi olla linkki jäsenten verkkosivuilta ja muilta tärkeiltä sivustoilta; nämä tiedot pitäisi olla jäsenten verkkosivuilla. kuten myös avustajien nimet, laaditut lausunnot, käsiteltäväksi jätetyt valiokunta- ja täysistuntotarkistukset mietintöihin ja muihin teksteihin, äänestysselitykset, kuva- ja äänitallenteet jne.

[2] Valiokuntamenettelyt ja -asiakirjat, kuten mietinnöt ja tarkistukset, muiden valiokuntien lausunnot, oikeudellisen yksikön lausunnot, täysistuntotarkistukset, nimenhuutoäänestykset, erityisesti lainsäädäntömenettelyihin liittyvät toimielinten väliset kirjeet valiokunta- ja täysistuntotasolla jne.

[3] Euroopan oikeusasiamiehen suositusluonnos Euroopan parlamentille kantelusta 3643/2005/(GK)WP.

[4] Kuten alkuperäiset ehdotukset, kokouspöytäkirjat, mietinnöt, tarkistukset, äänestykset, äänestystulokset, keskustelut, lopulliset asiakirjat, toimeenpano jäsenvaltioissa, arviointikertomukset jne.

hankkeessa (Trans-Jai), joka koskee avoimuutta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ja joka valitettavasti ei vielä ole käynnissä;

7. kehottaa EU:n toimielimiä varmistamaan, että viimeistään ennen parlamentin seuraavan toimikauden alkua

   – kaikkiin valmisteluasiakirjoihin sisällytetään viittaus lainsäädäntömenettelyyn ja

   – kaikissa neuvoston ja sen valmistelevien elinten esityslistoissa ja menettelyjen tuloksena syntyneissä asiakirjoissa (mukaan lukien ns. kokousasiakirjat) viitataan selvästi tausta-asiakirjoihin ja ne kirjataan oikeaan aikaan ja hyvissä ajoin neuvoston asiakirjarekisteriin ja julkistetaan;

   – ja pitämään mielessä, että avoimuuden periaate liittyy läheisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistamaan hyvän hallinnon periaatteeseen, ja kehottaa lisäksi EU:n toimielimiä selvittämään kansalaisille peittelemättä ja avoimesti organisaatiorakenteensa, sisäisten yksiköidensä toimivaltuudet, töiden kulun organisaation sisällä ja niiden toimivaltaan kuuluvien asiakirjojen alustavat määräajat ja kertomaan, mihin yksiköihin kansalaisten pitäisi ottaa yhteyttä tukea, tietoja tai hallinnollisia menettelyjä varten;

8. kehottaa toimielimiä huolehtimaan avoimuuden lisäämisestä komitologiamenettelyissä ja myös yhteispäätösmenettelyissä silloin, kun toimielinten välillä päästään yhteisymmärrykseen ensimmäisessä käsittelyssä (ns. kolmikantaneuvottelut), jotta voidaan varmistaa, että toimielinten väliset sopimukset täyttävät lainsäädäntömenettelyjen julkisuuden ja avoimuuden vaatimukset, ja katsoo, että tämän on tapahduttava sellaisen parlamentaarinen edustajakokouksen myötävaikutuksella, jolla on lainsäädännöllinen velvollisuus pitää kokouksensa julkisesti ja julkistaa käsittelemänsä asiakirjat;

9. katsoo, että toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti niiden velvollisuus on erityisesti lainsäädäntöasioihin tai kansainvälisiin sopimuksiin liittyvissä asioissa (kuten EU:n ja Yhdysvaltojen yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa, matkustajarekisterin (PNR) käytössä ja tietosuoja-asioissa) tai nimitysasioissa (kuten perusoikeusviraston johtajan nimitys), vaihtamaan kaikkia asiaan liittyviä asiakirjoja ja tietoja, vaikka ne olisivat arkaluonteisia tai luottamuksellisia, ja katsoo myös, että nykyisiä käytäntöjä pitäisi pikaisesti kehittää;

10. kiittää Euroopan oikeusasiamiestä hänen työstään avoimuuden lisäämiseksi EU:n toimielimissä ja yhtyy näkemyksiin, joita hän on esittänyt yhdessä Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa tasapainosta tietosuojan ja yksityisyyden suojan välillä asetuksen (EY) N:o 45/2012 ja asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi koskevan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti; pyytää Euroopan oikeusasiamiestä laatimaan vaalien jälkeiselle uudelle Euroopan parlamentille asiakirjoihin tutustumista koskevan kertomuksen tässä mietinnössä käsitellyistä asioista;

11. kehottaa EU:n toimielimiä työskentelemään kunnianhimoisesti eurooppalaisen "tiedonvapausasetuksen" hyväksi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nykyisen tarkistusehdotuksen pohjalta;

12. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle, jäsenvaltioiden hallituksille ja parlamenteille, Euroopan oikeusasiamiehelle sekä Euroopan neuvostolle.