**Euroopan parlamentti**
2019-2024

*Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta*

**2022/2015(INI)**

12.1.2023

# MIETINTÖLUONNOS

asiakirjojen julkisuudesta – vuosikertomukset 2019–2021
(2022/2015(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Evin Incir

## SISÄLTÖ

**Sivu**

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....3

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

**asiakirjojen julkisuudesta – vuosikertomukset 2019–2021**
**(2022/2015(INI))**

*Euroopan parlamentti*, joka

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja erityisesti sen 1, 9, 10, 11 ja 16 artiklan,

– ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 15 artiklan,

– ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 41 ja 42 artiklan,

– 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 30. huhtikuuta 2008 annetun komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (COM(2008)0229),

– ottaa huomioon 21. maaliskuuta 2011 annetun komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 muuttamisesta (COM(2011)0137),

– ottaa huomioon 15. joulukuuta 2011 vahvistamansa kannan ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi[2],

– ottaa huomioon 14. syyskuuta 2017 antamansa päätöslauselman EU:n toimielinten avoimuudesta, vastuuvelvollisuudesta ja lahjomattomuudesta[3],

– ottaa huomioon 17. tammikuuta 2019 antamansa päätöslauselman oikeusasiamiehen strategisesta tutkimuksesta OI/2/2017 lainsäädäntökäsittelyn avoimuudesta EU:n neuvoston valmisteluelimissä[4],

– ottaa huomioon unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23. lokakuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937[5] (’väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi’),

[1] EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.
[2] EUVL C 168 E, 14.6.2013, s. 159.
[3] EUVL C 337, 20.9.2018, s. 120.
[4] EUVL C 411, 27.11.2020, s. 149.
[5] EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17.

– ottaa huomioon 10. helmikuuta 2021 antamansa päätöslauselman asiakirjojen julkisuudesta (työjärjestyksen 122 artiklan 7 kohta) – vuosikertomukset 2016–2018[6],

– ottaa huomioon 16. syyskuuta 2021 antamansa päätöslauselman avoimuuden ja lahjomattomuuden vahvistamisesta EU:n toimielimissä perustamalla riippumaton EU:n eettinen elin[7],

– ottaa huomioon 21. lokakuuta 2021 antamansa päätöslauselman EU:n avoimuudesta covid-19-rokotteiden kehittämisessä, ostamisessa ja jakelussa[8],

– ottaa huomioon 16. helmikuuta 2022 antamansa päätöslauselman Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta 2020[9],

– ottaa huomioon Euroopan tulevaisuuskonferenssin lopullisia tuloksia koskevan toukokuussa 2022 julkaistun raportin,

– ottaa huomioon 18. lokakuuta 2022 tekemänsä päätöksen vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan raja- ja merivartioviraston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2020[10],

– ottaa huomioon 15. joulukuuta 2022 antamansa päätöslauselman Qatariin liittyvistä korruptioepäilyistä ja Euroopan unionin toimielinten laajemmasta avoimuuden ja vastuuvelvollisuuden tarpeesta[11],

– ottaa huomioon Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomukset,

– ottaa huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön,

– ottaa huomioon komission, neuvoston ja parlamentin kertomukset asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuosina 2019, 2020 ja 2021,

– ottaa huomioon tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6. syyskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006[12],

– ottaa huomioon työjärjestyksen 54 artiklan ja 122 artiklan 7 kohdan,

– ottaa huomioon perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan lausunnon,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A9-0000/2023),

---

[6] EUVL C 465, 17.11.2021, s. 54.
[7] EUVL C 117, 11.3.2022, s. 159.
[8] EUVL C 184, 5.5.2022, s. 99.
[9] EUVL C 342, 6.9.2022, s. 58.
[10] Hyväksytyt tekstit, P9_TA(2022)0362.
[11] Hyväksytyt tekstit, P9_TA(2022)0448.
[12] EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13.

A. ottaa huomioon, että sopimuksessa Euroopan unionista määrätään, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia[13]; ottaa huomioon, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrätään, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti ja että kansalaisilla ja jossain jäsenvaltiossa asuvalla on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin[14]; ottaa huomioon, että kyseessä on erittäin tärkeä perusoikeus, koska sen ansiosta kansalaiset voivat käyttää tehokkaasti oikeuttaan valvoa unionin toimintaa ja seurata unionin päätöksentekoprosessia;

B. katsoo, että avoimuus lisää luottamusta; katsoo, että unionin toimielinten on pyrittävä toiminnassaan mahdollisimman pitkälle menevään avoimuuteen, vastuuvelvollisuuteen ja lahjomattomuuteen; katsoo, että avoimuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ovat välttämättömiä hyvän hallintotavan edistämiselle unionin toimielimissä;

C. ottaa huomioon, että Euroopan tulevaisuuskonferenssin loppuraportissa kansalaiset ilmaisivat tyytymättömyytensä unionin päätöksentekoprosessin avoimuuden puuttumiseen ja ilmaisivat haluavansa kansalaisten osallistumisen ja unionin vastuuvelvollisuuden lisäämistä;

D. ottaa huomioon, että kansalaisten odotukset, jotka koskevat avoimuutta, vastuuvelvollisuutta ja teknisiä ratkaisuja, ovat kasvaneet vuosien kuluessa; katsoo, että tämä voi edellyttää uusien teknisten ratkaisujen ja suuntaviivojen hyväksymistä;

E. ottaa huomioon, että oikeusasiamiehen vuonna 2021 päätökseen saattamien tutkimusten yleisimmät huolenaiheet olivat avoimuus, vastuuvelvollisuus sekä tietojen ja asiakirjojen saatavuus (29 prosenttia), joiden jälkeen tulivat palvelukulttuuri (26 prosenttia) ja harkintavallan asianmukainen käyttö (18 prosenttia)[15];

F. ottaa huomioon, että asiassa 1499/2021/SF[16] oikeusasiamies katsoi, että se, että neuvosto oli evännyt oikeuden tutustua täysimääräisesti asiakirjoihin, jotka koskivat lainsäädäntöneuvotteluja, merkitsi hallinnollista epäkohtaa;

G. katsoo, että unionin vastaus covid-19-kriisiin osoitti sen toimintakyvyn, mutta myös tarpeen lisätä avoimuutta unionin sisällä;

H. ottaa huomioon, että joulukuussa 2011 parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa komission ehdotuksesta muuttaa asetusta (EY) N:o 1049/2001; ottaa huomioon, että kyseistä asetusta koskevat neuvottelut eivät ole edenneet vuoden 2012 jälkeen; ottaa huomioon, että unioni on ottanut vastaan useita uusia vastuita asetuksen voimaantulon jälkeen; katsoo, että lisääntynyt vastuu edellyttää suurempaa avoimuutta, jotta unionin uskottavuus ja oikeutus kansalaisten silmissä voidaan säilyttää;

***Viimeaikainen kehitys***

1. on hyvin huolissaan siitä, että Euroopan parlamentin jäsenten, entisten jäsenten ja henkilöstön väitetään harjoittaneen korruptiota, pesseen rahaa ja osallistuneen

[13] SEU:n 10 artiklan 3 kohta, tarkasteltuna yhdessä sen johdanto-osan 13 kappaleen kanssa, sekä sen 1 artiklan 2 kohta ja 9 artikla.
[14] SEUT:n 15 artikla.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/fi/doc/annual-report/fi/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/fi/decision/fi/157727.

rikollisjärjestön toimintaan vastineeksi vaikutusvallasta parlamentin päätöksiin; muistuttaa, että korruption torjunnassa ja julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden vastuuvelvollisuuden varmistamisessa avoimuus on tärkeää; toteaa, että korkea avoimuuden taso helpottaa päätöksentekoprosessia koskevan toiminnan seuraamista ja voi auttaa rikollisen toiminnan paljastamisessa;

2. toteaa huolestuneena, että vuonna 2021 sen jälkeen, kun komissiolta oli pyydetty tutustuttavaksi komission puheenjohtajan ja lääkeyhtiön toimitusjohtajan välisiä tekstiviestejä, jotka koskivat covid-19-rokotteiden hankintaa, komissio kieltäytyi edes etsimästä asianmukaisesti tällaisia tekstiviestejä puhumattakaan siitä, että se olisi antanut ne julkisesti saataville; palauttaa mieleen, että asiakirjan rekisteröiminen on seurausta sen olemassaolosta eikä sen olemassaolon edellytys; tukee oikeusasiamiehen näkemystä siitä, että komission toiminnassa oli hallinnollinen epäkohta[17];

3. toteaa huolestuneena, että yleinen ongelma pyydettäessä saada tutustua asiakirjoihin on se, että toimielimet kieltäytyvät heppoisin perustein antamasta niitä tutustuttavaksi; toistaa, että toimielimen, joka vetoaa johonkin tutustuttavaksi antamista koskevista poikkeuksista, on arvioitava asiaa objektiivisesti ja asiakirjakohtaisesti ja osoitettava, että suojatulle edulle aiheutuva vaara on ennakoitavissa eikä se ole täysin hypoteettinen, ja määriteltävä, miten mahdollisuus saada tutustua asiakirjaan voisi konkreettiesti ja tosiasiallisesti loukata suojattua etua[18]; korostaa, että saattaa olla mahdollista antaa joitakin osia asiakirjasta tutustuttavaksi, vaikka muita osia on suojattava; panee kiinnostuneena merkille neuvostoa vastaan nostetun kanteen, jonka mukaan tämä tukeutuu toistuvasti epävirallista ”valmisteluasiakirjaa” koskevaan väitteeseen[19];

4. panee merkille, että komissio vastaanottaa eniten asiakirjoihin tutustumista koskevia alustavia pyyntöjä (8 420 vuonna 2021), ja tämän jälkeen tulevat neuvosto (2 083 vuonna 2021) ja parlamentti (499 vuonna 2021); antaa tunnustusta siitä, että kaikkien kaikkiaan toimielinten vastausprosentti on varsin vakuuttava (vuonna 2021 se oli 75 prosenttia komission, 89,5 prosenttia neuvoston ja 95 prosenttia parlamentin osalta);

5. pitää valitettavana, että mahdollisuus saada neuvontaa kunkin toimielimen oikeudelliselta yksiköltä on liian rajoitettu; toteaa kiinnostuneena, että unionin yleinen tuomioistuin on korostanut, että kysymys siitä, onko oikeudellinen kannanotto erityisen arkaluonteinen, riippuu siitä, onko sen sisältö erityisen arkaluonteinen, eikä siitä, onko kyseistä kannanottoa koskeva menettely arkaluonteinen[20];

6. pitää myönteisenä, että Frontex on perustanut asiakirjarekisterin asiaa koskevalle verkkosivustolle; toteaa kutenkin, että kyseinen rekisteri sisältää vain muutamia asiakirjoja, jotka koskevat yhteisten operaatioiden täytäntöönpanoa, mikä on viraston ydintoimintaa; korostaa, että kyseiset tiedot ovat tarpeen viraston työn ymmärtämiseksi; tukee oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan tekemän tutkimuksen 4/2021/MHZ jälkeen

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/fi/decision/fi/158295.
[18] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 22.3.2018, Emilio De Capitani v. Euroopan parlamentti, T-540/15, EU:T:2018:167; unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Kanne, joka on nostettu 7. toukokuuta 2021, De Capitani v. Euroopan unionin neuvosto, T-163/21.
[20] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 21.4.2021, Laurent Pech v. Euroopan unionin neuvosto, T-252/19, EU:C:2021:203.

antamaa suositusta siitä, että viraston olisi omaksuttava ennakoivampi lähestymistapa avoimuuteen, jotta sen suurempi vastuuvelvollisuus operaatioistaan voitaisiin varmistaa;

***Lainsäädännöllinen tilanne***

7. toteaa, että SEU:n ja SEUT:n voimaantulon jälkeen oikeus tutustua asiakirjoihin koskee kaikkia unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia[21]; toteaa, että perussopimuksissa määrättyjen entistä tiukempien avoimuusvelvoitteiden vuoksi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkistamisen ei pitäisi alentaa avoimuuden nykyistä tasoa; korostaa asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytännön[22] ratkaisevaa roolia siinä, että asetus on tämänhetkisen kehityksen mukainen; korostaa tarvetta kodifioida asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytäntö, vahvistaa edelleen avoimuutta ja varmistaa vastuuvelvollisuus unionin sisällä;

8. palauttaa mieleen, että asiakirjan tallennusväline tai se, että se on rekisteröity, ei tee siitä tietyn toimielimen asiakirjaa, vaan lähinnä se, koskeeko sen sisältö kysymystä, joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvaa politiikkaa, toimintaa ja päätöksiä;

***Suositukset***

9. pitää myönteisenä komission aikomusta lisätä avoimuutta unionin sisällä ”oletusarvona olevan avoimuuden” perusteella; pyytää komissiota olemaan harkitsematta sellaisia asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkistamista koskevia ehdotuksia, jotka heikentäisivät avoimuutta ja oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia vaatimuksia; pitää valitettavana, että neuvotteluja ei ole jatkettu pitkään aikaan, ja kehottaa painokkaasti neuvostoa ja komissiota jatkamaan neuvotteluja muiden toimielinten kanssa komission vuosina 2008 ja 2011 tekemien ehdotusten pohjalta; toteaa, että asetuksen mahdollisessa muuttamisessa on käsiteltävä sellaisia keskeisiä kysymyksiä kuin tutustumispyynnön epäämisperusteiden laajuus, yleistä etua koskeva testi, lainsäädäntömenettelyn avoimuus ja ryhmäpoikkeuksien vastustaminen; kehottaa neuvostoa, komissiota ja parlamenttia työskentelemään rakentavasti ja siten, että lopullisena pyrkimyksenä on laajentaa ja parantaa unionin kansalaisten mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin;

10. korostaa parlamentin avoimuusrekisterin tärkeyttä ja kehottaa ottamaan käyttöön kaikkia jäseniä koskevan pakollisen vaatimuksen julkistaa kaikki suunnitellut tapaamiset parlamentin ulkopuolisten henkilöiden kanssa, kun tapaamiset liittyvät Euroopan parlamentin mietintöön tai päätöslauselmaan;

11. kehottaa tarkistamaan henkilöstösääntöjä ja erityisesti niiden 22 artiklan c kohtaa, jotta ne vastaavat väärinkäytösten paljastajia koskevan direktiivin vaatimuksia; toistaa kehotuksensa sellaisen erityisvaliokunnan perustamisesta, jonka tehtävänä on tunnistaa avoimuutta, lahjomattomuutta ja korruptiota koskevien Euroopan parlamentin sääntöjen mahdolliset puutteet ja tehdä uudistusehdotuksia; toistaa sitoumuksensa perustaa tutkintavaliokunta tutkimaan korruptiotapauksia ja unionin ulkopuolisten maiden epäasianmukaisia toimia, joilla pyritään ostamaan vaikutusvaltaa Euroopan

[21] SEUT:n 15 artiklan 3 kohta.

[22] Ks. esim. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 18.7.2017, Euroopan komissio v. Patrick Breyer, T-213/15, EU:C:2017:563; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 1.9.2021, Andrea Homoki v. Euroopan komissio, T-517/19, EU:T:2021:529 ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 21.4.2021, Laurent Pech v. Euroopan unionin neuvosto, T-252/19, EU:C:2021:203.

parlamentissa; toistaa kantansa siitä, että komission olisi tehtävä ehdotus unionin toimielinten uuden eettisen elimen perustamisesta niin pian kuin mahdollista;

12. pitää myönteisinä oikeusasiamiehen käytännön suosituksia siitä, miten tallentaa teksti- ja pikaviestejä, joita henkilöstön jäsenet ovat lähettäneet tai vastaanottaneet ammatillisessa yhteydessä[23]; katsoo, että työhön liittyvät teksti- ja pikaviestit ovat asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 tarkoitettuja asiakirjoja, ja kehottaa myös muita unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia hyväksymään tämän; kehottaa muita unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia käyttämään käsitteen ”asiakirja” laajaa tulkintaa, joka on erityisen tärkeää tietoyhteiskunnassa ja uusien viestintämuotojen yhteydessä;

13. kehottaa unionin toimielimiä omaksumaan ”sisäänrakennetun avoimuuden” -politiikan ja julkaisemaan lainsäädäntöaineistoihin kuuluvia asiakirjoja ennakoivasti, kohtuullisessa ajassa ja käyttäjäystävällisellä tavalla; kehottaa unionin toimielimiä noudattamaan täysimääräisesti unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-540/15[24] antamaa tuomiota oikeudesta tutustua kolmikantakokousten asiakirjoihin; vaatii, että neuvoston olisi parannettava lainsäädännön avoimuutta koskevia sääntöjään ja menettelyjään, mukaan lukien lainsäädäntöasiakirjojen saatavuus ja luokittelu;

14. pitää myönteisenä komission aikomusta laatia uudet sisäiset suuntaviivat avoimuudesta ja asiakirjoihin tutustumisesta ja kehottaa muita toimielimiä seuraamaan tätä aloitetta; kannustaa komissiota varmistamaan, että suuntaviivat sisältävät ”sisäänrakennetun avoimuuden” politiikan ja että ne kuvastavat asian kannalta merkityksellistä oikeuskäytäntöä ja oikeusasiamiehen suosituksia viime vuosilta[25];

15. kehottaa komissiota ja muita unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toimimaan ennakoivammin, kun ne julkaisevat tilastoja siitä, miten ne käsittelevät asiakirjoja koskevia tutustumispyyntöjä, koska tällaiset tiedot auttaisivat arvioimaan toimielinten lähestymistapaa tutustumispyyntöihin;

16. palauttaa mieleen, että hakemus saada tutustua asiakirjaan on käsiteltävä välittömästi[26]; toteaa huolestuneena, että oikeusasiamies saa kansalaisilta useita kanteluja, jotka koskevat huomattavia viiveitä pyydettyjen asiakirjojen tutustuttavaksi saamisessa; tukee oikeusasiamiehen näkemystä sitä, että asiakirjan tutustuttavaksi antaminen viiveellä tarkoittaa tosiasiassa tutustuttavaksi antamisen epäämistä ja että hallinnollisia menettelyjä olisi virtaviivaistettava sen varmistamiseksi, että kansalaiset saavat tutustua asiakirjoihin oikea-aikaisesti; kehottaa antamaan lisää tietoa siitä, miten toimielimet noudattavat määräaikoja;

17. toteaa huolestuneena, että tällä hetkellä kansalaiset voivat riitauttaa asiakirjaa koskevan tutustumispyynnön epäämisen vain nostamalla kanteen kyseistä toimielintä vastaan ja/tai kantelemalla oikeusasiamiehelle; kehottaa unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/fi/doc/correspondence/fi/158383.
[24] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 22.3.2018, Emilio De Capitani v. Euroopan parlamentti, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Ks. esim. Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisu asiassa 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/fi/decision/fi/122313); unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 14.9.2022, Pollinis France v. Euroopan komissio, yhdistetyt asiat T-371/20 ja T-554/20, EU:T:2022:556 ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 22.3.2018, Emilio De Capitani v. Euroopan parlamentti, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 7 artikla.

ottamaan käyttöön helpommin käytettävissä olevia menettelyjä tutustumispyynnön epäämisestä tehtyjen valitusten käsittelemiseksi; suosittelee tässä yhteydessä nimittämään riippumattomia vanhempia virkamiehiä, jotka kykenevät käsittelemään ilman aiheetonta viivytystä valituksia, jotka koskevat pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin;

°

° °

18. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle.