Euroopan parlamentti
2024-2029

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2025/2137(INI)

15.10.2025

MIETINTÖLUONNOS

oikeudesta tutustua asiakirjoihin – kertomus vuosilta 2022–2024
(2025/2137(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Veronika Cifrová Ostrihoňová

PR_INI

SISÄLTÖ

Sivu

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS 3

PERUSTELUT 8

LIITE: ILMOITUS SAADUISTA TIEDOISTA.....9

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

oikeudesta tutustua asiakirjoihin – kertomus vuosilta 2022–2024

(2025/2137(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 ensimmäisessä käsittelyssä 15. joulukuuta 2011vahvistamansa kannan ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi[2],

– ottaa huomioon 11. helmikuuta 2025 annetun komission tiedonannon komission työohjelmasta 2025 (COM(2025)0045) ja sen liitteet sekä siinä ilmaistun aikomuksen peruuttaa ehdotukset COM(2011)0137 ja COM(2008)0229 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 muuttamisesta,

– ottaa huomioon 4. joulukuuta 2024 annetun komission päätöksen (EU) 2024/3080 komission työjärjestyksen vahvistamisesta ja päätöksen K(2000) 3614 muuttamisesta[3],

– ottaa huomioon 14. syyskuuta 2017 antamansa päätöslauselman EU:n toimielinten avoimuudesta, vastuuvelvollisuudesta ja lahjomattomuudesta[4],

[1] EUVL L 145, 31.5.2001, s. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] EUVL C 168 E, 14.6.2013, s. 159.
[3] EUVL L 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.
[4] EUVL C 337, 20.9.2018, s. 120.

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

– ottaa huomioon 10. helmikuuta 2021 antamansa päätöslauselman asiakirjojen julkisuudesta[6],

– ottaa huomioon Euroopan oikeusasiamiehen kertomukset ja päätökset, erityisesti erityiskertomuksen OI/2/2022/OAM[7] ja päätöksen asiassa 1316/2021/MIG[8],

– ottaa huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön,

– ottaa huomioon unionin tuomioistuimen 14. toukokuuta 2025 antaman tuomion asiassa T-36/23, Stevi ja The New York Times v. komissio[9],

– ottaa huomioon 13. heinäkuuta 2023 antamansa päätöslauselman asiakirjojen julkisuudesta – vuosikertomus vuosilta 2019–2021[10],

– ottaa huomioon 14. maaliskuuta 2024 antamansa päätöslauselman Euroopan komission käyttämästä ajasta asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyyn[11],

– ottaa huomioon työjärjestyksen 122 artiklan 7 kohdan ja 149 artiklan,

– ottaa huomioon työjärjestyksen 55 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A1-0000/2025),

A. ottaa huomioon, että EU:n perussopimuksissa taataan kaikille kansalaisille oikeus demokraattiseen osallistumiseen ja avoimeen päätöksentekoon, mikä edellyttää, että toimielimet antavat yleisön tutustua asiakirjoihin; ottaa huomioon, että tämä asiakirjoihin tutustumista koskeva perusoikeus on suojattu perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa ja antaa kansalaisille valmiudet tehokkaaseen valvontaan[12]; ottaa huomioon, että Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin on olennainen osa osallistuvaa demokratiaa;

---

[5] EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] EUVL C 465, 17.11.2021, s. 54.
[7] Euroopan oikeusasiamies, Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus strategisesta tutkimuksesta, joka koski aikaa, jonka Euroopan komissio käyttää asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyyn (OI/2/2022/OAM), 21. syyskuuta 2023.
[8] Euroopan oikeusasiamies, ”Päätös Euroopan komission kieltäytymisestä antamasta yleisön tutustuttavaksi komission puheenjohtajan ja lääkeyhtiön toimitusjohtajan välillä covid-19-rokotteen ostamisesta vaihdettuja tekstiviestejä (asia 1316/2021/MIG)”, 12. heinäkuuta 2022.
[9] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 14.5.2025, Stevi ja The New York Times v. komissio, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] EUVL C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] EUVL C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] SEU-sopimuksen 10 artiklan 3 kohta, luettuna sen johdanto-osan 13 kappaleen ja sen 1 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan valossa, sekä SEUT-sopimuksen 15 artikla.

B. ottaa huomioon, että Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut, että lainsäädäntöä koskevien tietojen julkinen valvonta on olennaisen tärkeää demokratian kannalta ja antaa kansalaisille mahdollisuuden käyttää tehokkaasti demokraattisia oikeuksiaan;

C. toteaa, että kansalaiset odottavat oikeutetusti viranomaisilta avoimuutta, tehokkuutta ja vastuuvelvollisuutta ja että EU:n toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen olisi vastattava näihin odotuksiin selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla;

D. ottaa huomioon, että luotettavien ja tarkkojen tietojen saaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan suojautua väärältä tiedolta ja torjua tehokkaasti disinformaation leviämistä;

E. ottaa huomioon, että erityiskertomuksessa OI/2/2022/OAM käsitellystä Euroopan oikeusasiamiehen strategisesta tutkimuksesta kävi ilmi, että komissio on ylittänyt määräaikoja järjestelmällisesti ja merkittävässä määrin erityisesti käsitellessään uudistettuja pyyntöjä eli hakijoiden pyyntöjä, jotka koskevat komission alkuperäisten vastausten uudelleentarkastelua sen jälkeen, kun kansalaisilta oli ensiksi evätty oikeus tutustua asiakirjoihin;

F. ottaa huomioon, että eräs toimittaja pyysi toukokuussa 2021 oikeutta tutustua asiakirjoihin, muun muassa komission puheenjohtajan ja Pfizerin välisiin tekstiviesteihin, mutta komissio ilmoitti, ettei sillä ollut tällaisia tietoja sisäisten rekisteröintisääntöjen perusteella; ottaa huomioon, että Euroopan oikeusasiamies piti tätä vastausta riittämättömänä ja suositteli uutta hakua asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisten asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevien velvoitteiden mukaisesti;

G. ottaa huomioon, että komissio ilmoitti vuoden 2025 työohjelmaa koskevassa tiedonannossaan aikovansa peruuttaa ehdotukset COM(2011)0137 ja COM(2008)0229, joiden molempien tarkoituksena on muuttaa asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY) N:o 1049/2001, mainiten, ettei yhteisymmärrystä ole näköpiirissä, sillä lainsäädäntötyö on ollut pattitilanteessa vuodesta 2011 lähtien;

Vuosikertomukset asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi

1. toteaa, että komissio muutti vuonna 2024 avoimuuskehystään hyväksymällä tarkistetun työjärjestyksen, jossa selvennetään sääntöjä, jotka koskevat asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisesti;

2. panee merkille, että vuonna 2024 komissio vastaanotti 6 938 alkuperäistä asiakirjapyyntöä ja 641 uudistettua pyyntöä, mikä merkitsee seitsemän prosentin lisäystä vuoteen 2023 verrattuna[13];

3. painottaa, että 31. joulukuuta 2024 mennessä parlamentin julkinen asiakirjarekisteri sisälsi 918 803 viitettä (vuoden 2023 lopussa viitteitä oli 898 267); toteaa, että yleisesti

[13] Komission kertomus, annettu 19. toukokuuta 2025, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuonna 2024 (COM(2025)0239).

ottaen myönteisten vastausten osuus pysyi korkeana eli 91 prosentissa ja että hakemukset käsiteltiin keskimäärin noin yhdeksän työpäivän kuluessa[14];

Nykyiset kehityssuuntaukset

4. korostaa, että vaikka tiettyjen tietojen saanti on evättävä, osittaista julkistamista olisi harkittava sen ollessa sekä mahdollista että toivottavaa ottaen tässä harkinnassa huomioon avoimuuteen liittyvän ylivoimaisen yleisen edun, johon kuuluvat moitteettoman hallinnon, institutionaalisen tehokkuuden, demokraattisen vastuuvelvollisuuden ja kansalaisten poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen tehostamisen periaatteet poliittisessa päätöksenteossa;

5. on huolissaan siitä, että EU:n toimielimissä, elimissä, toimistoissa ja virastoissa on jatkuvasti ja laajalti esiintynyt virallisten asiakirjojen yliluokittelua; toistaa jälleen kerran asiakirjojen julkisuutta koskevissa aiemmissa päätöslauselmissaan esittämänsä kehotuksen laatia selkeät, johdonmukaiset ja oikeudellisesti sitovat säännöt asiakirjojen tietosuojaluokittelulle ja luokitusten poistamiselle;

6. pitää valitettavana, että komissio ja neuvosto eivät edelleenkään ole toteuttaneet varteenotettavia jatkotoimia näiden suositusten johdosta;

7. toteaa, että erityiskertomuksessa OI/2/2022/OAM käsitellystä Euroopan oikeusasiamiehen tutkimuksesta kävi ilmi, että komissio on ylittänyt määräaikoja järjestelmällisesti vastatessaan uudistettuihin pyyntöihin ja että rakenteelliset puutteet, riittämättömät resurssit ja viestinnän tehottomuus viime kädessä saivat henkilöt luopumaan tiedonsaantioikeutensa käyttämisestä;

8. kehottaa komissiota varmistamaan, että kaikki tulevat lainsäädäntöehdotukset perustuvat luotettaviin ja todennettavissa oleviin tietoihin, joista käy selvästi ilmi ehdotusten tarpeellisuus, oikeasuhteisuus ja ennakoitu vaikuttavuus; kehottaa lisäksi komissiota varmistamaan täyden avoimuuden lainsäädäntöehdotusten valmistelun aikana kuultujen sidosryhmien valinnassa;

9. pitää valitettavana, että neuvostossa on edelleen puutteita avoimuudessa; panee huolestuneena merkille havainnot, joiden mukaan se kieltäytyi myöntämästä oikeutta tutustua trilogikokousten asiakirjoihin; pitää valitettavana, että viimeaikaisista analyyseista käy edelleen selvästi ilmi, ettei neuvosto edelleenkään noudata ennakoivia julkaisu- ja rekisteröintikäytäntöjä;

10. pitää myönteisenä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota asiassa Stevi ja The New York Times v. komissio ja katsoo sen olevan tärkeä osa oikeuskäytäntöä, jolla on edistetty avoimia käytäntöjä EU:n toimielimissä, elimissä ja toimistoissa ja virastoissa; toteaa, että tuomiossa korostetaan velvollisuutta säilyttää asiakirja-aineisto ennakoivasti, jotta varmistetaan tiedonsaantioikeuden tehokas käyttö; pitää kuitenkin valitettavana, että tuomioistuin päätti olla tulkitsematta asetusta (EY) N:o 1049/2001 uudelleen nykyaikaisten viestintämenetelmien ja muuttuvien avoimuusvelvoitteiden valossa;

Suositukset

[14] Asiakirjojen saaminen yleisön tutustuttavaksi vuonna 2024 – Euroopan parlamentin vuosittainen kertomus, johdon pääosasto, avoimuusyksikkö, toukokuu 2025

11. panee merkille, että komissio on hyväksynyt tarkistetut sisäiset säännöt, jotka koskevat asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi, ja että on esitetty kysymyksiä niiden yhdenmukaisuudesta perusoikeuskirjan, SEU-sopimuksen, SEUT-sopimuksen ja asetuksen (EY) N:o 1049/2001 kanssa; korostaa, että asiakirjojen saatavuus on EU:n lainsäädännön mukainen perusoikeus, joka on olennainen avoimuuden, demokraattisen vastuuvelvollisuuden ja kansalaisten merkityksellisen osallistumisen varmistamiseksi; kehottaa komissiota tarkistamaan näitä sääntöjä asiaa koskevan oikeuskäytännön valossa ja tarvittaessa selventämään tai mukauttamaan niitä mahdollisimman suuren avoimuuden saavuttamiseksi;

12. panee merkille, että komissio peruutti vuosien 2008 ja 2011 ehdotuksensa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkistamiseksi; pitää valitettavana tätä päätöstä peruuttaa ne vuosien pattitilanteen jälkeen ilman selkeää etenemissuunnitelmaa, aikataulua tai tarkoituksenmukaista kuulemista, koska näin menetettiin loistava tilaisuus päivittää nykyistä vanhentunutta kehystä; kehottaa komissiota esittämään päivitetyn ehdotuksen, jossa poikkeukset rajataan ehdottoman välttämättömiin tapauksiin ja asetetaan uusi EU:n standardi avoimuudelle ja asiakirjojen saatavuudelle;

13. suosittelee, että uudistettujen pyyntöjen käsittelyssä ilmeneviin järjestelmällisiin viivästyksiin puututaan kiireellisesti parantamalla sisäisiä menettelyjä, osoittamalla riittävät resurssit ja varmistamalla oikea-aikainen ja avoin viestintä pyyntöjen esittäjien kanssa, jotta voidaan noudattaa oikeudellisia velvoitteita ja vahvistaa kansalaisten luottamusta ja osallistumista;

14. painottaa, että avoimuuden ja EU:n toimielinten, elinten , toimistojen ja virastojen hallussa olevien asiakirjojen saatavuuden on oltava sääntö ja että poikkeuksia tästä säännöstä on tulkittava tiukasti ottaen huomioon ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää tietojen ilmaisemista julkisen valvonnan mahdollistamiseksi;

15. korostaa, että puutteellinen tietämys siitä, onko joitakin asiakirjoja ylipäätään olemassa, voi estää kansalaisia käyttämästä oikeuttaan pyytää asiakirjoja tutustuttavaksi; painottaa, että sen varmistaminen, että kansalaiset pystyvät ymmärtämään ja seuraamaan tiiviisti lainsäädäntöprosessia sekä osallistumaan siihen, on perussopimusten ja perusoikeuskirjan mukainen vaatimus ja demokraattisen valvonnan ja koko demokratian perusedellytys;

°

° °

16. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle.

PERUSTELUT

Tällä mietinnöllä pyritään vahvistamaan, että oikeus tutustua asiakirjoihin on perussopimusten, perusoikeuskirjan ja unionin asiakirjojen saatavuutta koskevan kehyksen mukaisesti jokaisen kansalaisen perusoikeus, ja edistämään avoimuuskulttuuria, joka lisää poliittisten prosessien ja julkisen keskustelun tasapuolisuutta. Siinä arvioidaan viimeaikaista kehitystä ja yksilöidään puutteita, kuten järjestelmällisiä viivästyksiä, yliluokittelua, oma-aloitteisen julkaisemisen epäsäännöllisyyttä ja epävarmuutta.

Näiden syiden vuoksi tässä mietinnössä painotetaan nykyaikaista kansalaislähtöistä lähestymistapaa, jossa julkaiseminen on sääntö ja salaaminen poikkeus. Lisäksi mietinnöllä pyritään varmistamaan, että pyyntöjä koskevat päätökset ovat oikea-aikaisia ja hyvin perusteltuja, takaamaan lainsäädäntöasiakirjojen sekä trilogikokousten ja kansainvälisten sopimusten asiakirjojen tosiasiallinen saatavuus varhaisessa vaiheessa sekä parantamaan oma-aloitteisuutta rekistereihin kirjaamisessa. Sillä pyritään varmistamaan sidosryhmien yhdenvertainen kohtelu, mahdollistamaan tietoon perustuva osallistuminen ja vahvistamaan demokraattista vastuuvelvollisuutta EU:n toimielimissä, elimissä, toimistoissa ja virastoissa.

LIITE: ILMOITUS SAADUISTA TIEDOISTA

Esittelijä ilmoittaa työjärjestyksen liitteessä I olevan 8 artiklan mukaisesti sisällyttäneensä mietintöönsä aiheeseen liittyvistä asioista tietoja, jotka hän on saanut laatiessaan mietintöluonnosta seuraavilta pakollisesta avoimuusrekisteristä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen[1] soveltamisalaan kuuluvilta edunvalvojilta tai seuraavilta kolmansien maiden viranomaisten edustajilta, mukaan lukien niiden diplomaattiset edustustot ja suurlähetystöt:

1. Pakollisesta avoimuusrekisteristä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat edunvalvojat
Access Info Europe

Esittelijä on yksin vastuussa edellä olevan luettelon laatimisesta.

Kun luettelossa mainitaan luonnollisen henkilön nimi ja/tai tehtävänimike, esittelijä vakuuttaa antaneensa kyseiselle henkilölle Euroopan parlamentin tietosuojaselosteen numero 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), jossa määritetään henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat ehdot ja siihen liittyvät oikeudet.

[1] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission toimielinten välinen sopimus, tehty 20. toukokuuta 2021, pakollisesta avoimuusrekisteristä (EUVL L 207, 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).