EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.1.2004
KOM(2004) 45 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta

JOHDANTO

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat 3. joulukuuta 2001 lähtien soveltaneet asetusta N:o 1049/2001,[1] jossa säädetään niiden hallussa olevien asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Asetuksen säännösten mukaisesti kukin toimielin on julkaissut sen täytäntöönpanosta ensimmäisen vuosikertomuksensa (17 artiklan 1 kohta), jotka luetellaan seuraavassa:

– Euroopan parlamentin puhemiehistön pääsihteerin tiedonanto PE 324.892/BUR, 23. tammikuuta 2003

– Neuvoston kertomus nro 7957/03, 31. maaliskuuta 2003

– Komission kertomus KOM(2003) 216 lopullinen, 29. huhtikuuta 2003.

Asetuksessa (17 artiklan 2 kohta) komissio velvoitetaan lisäksi julkaisemaan viimeistään 31. tammikuuta 2004 kertomus siinä säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta ja antamaan asiaa koskevia suosituksia. Velvoitteeseen vastataan tällä kertomuksella.

Kertomuksen tavoitteena on arvioida alustavasti, miten yhteisön toimielinten harjoittaman avoimuuspolitiikan periaatteet on otettu huomioon asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisessa.

Yllä lueteltujen vuosikertomusten mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten määrä oli vuonna 2002 kaksinkertainen verrattuna vuoteen 2001, jolloin toimielimet sovelsivat vielä entistä järjestelmää. Alustavien lukujen perusteella hakemusten määrä kohosi jälleen huomattavasti vuonna 2003. Vaikka hakemusten määrä on kasvanut huimasti, myönteisten päätösten osuus on pysynyt ennallaan. Toisaalta yhä enemmän asiakirjoja on asetettu suoraan yleisön saataville. Vapaasti yleisön saatavilla olevien asiakirjojen määrä on siis kasvanut merkittävästi. Onko asetuksella N:o 1049/2001 näin ollen päästy tavoitteeseen yhteisön toimielimissä laadittujen asiakirjojen saamisesta mahdollisimman laajalti yleisön tutustuttaviksi?

Kertomuksessa vastataan tähän kysymykseen esittämällä yksityiskohtainen analyysi siitä, miten komissio, parlamentti ja neuvosto ovat soveltaneet asetuksen N:o 1049/2001 eri säännöksiä. Analyysi perustuu pääasiassa näiden toimielinten eri yksiköissä saatuihin käytännön kokemuksiin. Asetuksen soveltamista on vielä liian aikaista arvioida nykyisen oikeuskäytännön ja Euroopan oikeusasiamiehen lausuntojen perusteella. Tähän mennessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut kaksi vuotta sitten voimaan tulleesta asetuksesta vain yhden tuomion,[2] ja Euroopan oikeusasiamies on käsitellyt yksitoista sitä koskevaa kantelua.[3]

---

1 EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

2 Asia T-76/02, *Messina v. komissio,* tuomio 17.9.2003, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

3 Kuusi kantelua neuvostosta: 917/2000/GG, 1542/2000/PB, 573/2001/IJH, 648/2002/IJH, 1015/2002/PB ja 1795/2002/IJH.
Viisi kantelua komissiosta: 1128/2001/IJH, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG ja 412/2003/GG.

SISÄLLYS

1. Yhteisön säännöt yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin: Oikeudellinen kehys ja ominaispiirteet ... 6

1.1. Oikeudellinen kehys ... 6

1.2. Yleiset periaatteet ... 6

1.3. Asetuksen N:o 1049/2001 mukanaan tuomat uudistukset ... 7

2. Tutustumisoikeuden laajuus ... 8

2.1. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat toimielimet ... 8

2.1.1. Perustamissopimus ja asetuksen säännökset ... 8

2.1.2. Toimielinten yhteinen julistus ... 8

2.1.3. Nykytilanne ... 9

2.2. Tutustumiseen oikeutetut ... 10

2.2.1. Perustamissopimus ja asetuksen säännökset ... 10

2.2.2. Tutustumisoikeuden laajentaminen ... 10

2.2.3. Tutustumiseen oikeutetut ryhmät ... 10

2.3. Aineellinen soveltamisala ... 11

2.3.1. "Asiakirjan" määritelmä ... 11

2.3.2. Tutustumisoikeuden piiriin kuuluvat toiminnan alat ... 12

2.3.3. "Toimielimen hallussa olevan asiakirjan" määritelmä ... 13

2.3.4. Ääni- ja kuvatallenteet ... 14

2.3.5. Sähköiset asiakirjat ja tietojärjestelmät ... 14

2.4. Soveltamisaika ... 14

2.5. Päätelmät ... 15

3. Tutustumisoikeutta koskevat rajoitukset ... 15

3.1. Yleiskatsaus poikkeusten soveltamiseen vuonna 2002 ... 15

3.2. Ehdottomat poikkeukset ... 16

3.2.1. Yleisen turvallisuuden suoja ... 16

3.2.2. Puolustus- ja sotilasasioiden suoja ... 17

3.2.3. Kansainvälisten suhteiden suoja ... 17

3.2.4. Finanssi-, raha- tai talouspolitiikan suoja ... 18

3.2.5. Yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja ... 18

3.3. Arkaluonteisiin asiakirjoihin sovellettava erityismenettely ... 19
3.4. Yleisen edun suhteuttaminen poikkeusten soveltamisessa ... 20
3.4.1. Taloudellisten etujen suoja ... 20
3.4.2. Tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja ... 21
3.4.3. Tutkintatoimien suoja ... 22
3.4.4. Päätöksentekomenettelyn suoja ... 23
3.4.5. Suhteuttaminen yleiseen etuun ... 23
3.5. Oikeus tutustua kolmansilta osapuolilta saatuihin asiakirjoihin ... 25
3.5.1. Yleiset säännöt ... 25
3.5.2. Toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevat asiakirjat ... 25
3.5.3. Arkaluonteiset asiakirjat ... 26
3.6. Asiakirjan osien luovuttaminen ... 26
3.7. Asiakirjojen tuleminen julkisiksi 30 vuoden määräajan päätyttyä ... 27
3.8. Yhteisön asiakirjojen luovuttaminen kansallisen lainsäädännön perusteella ... 27
3.9. Tapaukset, joista asetuksessa ei säädetä ... 28
3.10. Erityissäännösten yhteensopivuus asetuksen yleisen järjestelmän kanssa ... 29
3.11. Päätelmät ... 29
4. Tutustumisoikeuden soveltaminen käytännössä ... 30
4.1. Hakemusten ottaminen käsiteltäviksi ... 30
4.2. Käsittelyaika ... 30
4.3. Monitahoiset, laajat tai kohtuuttomat hakemukset – suhteellisuusperiaatteen soveltaminen ... 31
4.4. Toimitustavat – maksujen periminen ... 32
4.5. Kolmansien osapuolten kuuleminen ... 32
4.6. Sisäinen valitusmenettely ... 33
4.7. Ulkoinen valitusmenettely ... 34
4.8. Toimielimille aiheutuva hallinnollinen kuormitus ... 34
4.9. Toimielinten välinen yhteistyö ... 35
4.10. Päätelmät ... 35
5. Aktiivinen mainonta ja tiedottaminen ... 36
5.1. Asiakirjarekisterit ... 36
5.1.1. Asiakirjarekisterien luonne ... 36

5.1.2. Asiakirjarekisterien sisältö ... 36
5.1.3. Asiakirjavalikoima ... 37
5.1.4. Asiakirjarekisterien käyttö ... 38
5.2. Suoraan saatavilla olevat asiakirjat ja tiedonlevitys ... 38
5.3. Hakijoiden avustaminen ... 39
5.4. Päätelmät ... 40
6. Katsaus menneeseen ja tulevaisuudennäkymät ... 40
6.1. Tutustumisoikeuden yleistyminen ... 40
6.2. Aineellisen soveltamisalan tarkentaminen ... 41
6.3. Poikkeusjärjestelmän soveltaminen ... 41
6.4. Asetuksen käytännön soveltamisesta aiheutuva työkuorma ... 42
6.5. Asetuksen merkitys yleisölle tiedottamisen politiikassa ... 42
6.6. Erioikeuden vaatiminen asetuksen nojalla ... 43
6.7. Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksenmukaisuus ... 43
7. Toimenpide-ehdotukset ... 44
7.1. Lyhyen aikavälin toimet ... 44
7.1.1. Suositus muille elimille asetusta N:o 1049/2001 vastaavien sääntöjen laatimisesta ... 44
7.1.2. Suositus tutustumisoikeuden laajentamisesta koskemaan kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kansallisuudesta ja kotipaikasta riippumatta ... 44
7.1.3. Asiakirjarekisterien ja asiakirjojen suoran haun kehittäminen ... 45
7.1.4. Muiden tiedonhankinnan apuvälineiden kehittäminen ... 45
7.1.5. Toimielinten välisen yhteistyön vahvistaminen ... 45
7.1.6. Koulutuksen järjestäminen erillisvirastojen ja muiden elinten asiakirjahallinnosta vastaaville virkamiehille ... 45
7.2. Pitkän aikavälin toimet ... 46
7.2.1. Niiden alojen kartoittaminen, joilta puuttuvat tutustumisoikeutta koskevat erityissäännökset ... 46
7.2.2. Asetukseen N:o 1049/2001 tarvittavien muutosten tarkastelu ... 46

1. YHTEISÖN SÄÄNNÖT YLEISÖN OIKEUDESTA TUTUSTUA ASIAKIRJOIHIN: OIKEUDELLINEN KEHYS JA OMINAISPIIRTEET

Jotta avoimuusperiaatteen soveltamista voitaisiin kunnolla arvioida, on ensin palautettava mieliin oikeudellinen kehys ja periaatteet, jotka muodostavat perustan yhteisön säännöille yleisön oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin. Neuvosto ja komissio perustivat yhdessä ensimmäisen tutustumisoikeutta koskevan järjestelmän vuosina 1993–1994. Sen kulmakivinä käytetyt periaatteet pätevät vielä nykyäänkin, vaikka oikeudellinen kehys muuttuikin ratkaisevasti vuonna 2001. Uusi asetus N:o 1049/2001 toi mukanaan tärkeitä uudistuksia, jotka laajensivat yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin ja lisäsivät merkittävästi siitä johtuvien hakemusten määrää.

1.1. Oikeudellinen kehys

Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan 1. toukokuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen on sisältynyt uusi 255 artikla, jossa vahvistetaan periaate yleisön oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

Tämän oikeuden laajuus, rajoitukset ja sen käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetussa asetuksessa (EY) N:o 1049/2001, jota on sovellettu 3 päivästä joulukuuta 2001 lähtien. Asetus muodostaa yhteisen oikeudellisen kehyksen yleisön oikeudelle tutustua toimielinten asiakirjoihin.

Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat antaneet näiden yhteisten sääntöjen soveltamisesta omat täytäntöönpanosääntönsä, jotka sisältyvät niiden työjärjestyksiin.[4] Täytäntöönpanosäännöissä esitetään käytännön ohjeet asetuksessa säädettyjen yleisten periaatteiden ja rajoitusten noudattamisesta.

Nämä uudet lainsäädäntötekstit korvaavat aiemmat päätökset, joita toimielimet ovat tehneet yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin.

1.2. Yleiset periaatteet

Yhteisön säännöt yleisön oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin ovat varsin samankaltaiset kuin useimmissa niistä maista, joilla on voimassa asiakirjoihin tutustumista tai tiedonsaantia koskevaa lainsäädäntöä.[5] Yhteisön säännöt ovat myös hyvin lähellä Eurooppa-neuvoston suositusta[6] ja Århusin yleissopimusta.[7] Yhteisön

---

4 Euroopan parlamentin puhemiehistön päätös, tehty 28.11.2001 (EYVL C 374, 29.12.2001, s. 1).
Neuvoston päätös, tehty 29.11.2001 (EYVL L 313, 30.11.2001, s. 40).
Komission päätös, tehty 5.12.2001 (EYVL L 345, 29.12.2001, s. 94).

5 Ks. asiakirjojen saatavuutta käsittelevällä Internet-sivustolla esitetty vertailuanalyysi: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

6 Julkisten asiakirjojen saatavuudesta annettu ministerikomitean suositus jäsenvaltioille, R (2002) 2, 21. helmikuuta 2002.

7 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, allekirjoitettu Århusissa Tanskassa 25. kesäkuuta 1998.

sääntöjen ominaispiirteitä ovat laajahko soveltamisala ja harvat, melko yleisesti muotoillut poikkeukset. Periaatteena on, että yleisö voi tutustua kaikkiin asiakirjoihin, ellei niiden julkistaminen vahingoita asetuksella suojattuja yleisiä tai yksityisiä etuja.

Asiakirjoihin tutustumista koskevien yhteisön sääntöjen päälinjat ovat seuraavat:

- **Yleinen ja ehdoton oikeus:** Oikeus saada tutustua asiakirjoihin kuuluu kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille; hakemusta ei tarvitse perustella.

- **"Asiakirjan" käsitteen väljyys:** "Asiakirjalla" tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta: paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä, ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta. Asiakirjan on kuitenkin liityttävä toimielimen vastuualueeseen kuuluvaan toimintaan.

- **Suojattujen etujen vahingoittumista koskeva ehto:** Mikään asiakirjaryhmä ei ole tutustumisoikeuden ulkopuolella, eivät edes ne, joilla on turvaluokitus. Toimielimet voivat kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa vain, jos voidaan osoittaa, että se vahingoittaisi asetuksella nimenomaisesti suojattua yleistä tai yksityistä etua.

- **Hallinnollinen muutoksenhaku:** Jos asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi pyytää toimielintä tarkistamaan kantaansa tekemällä *uudistetun hakemuksen*. Tällöin toimielimen on tutkittava asia uudelleen ja perusteltava kirjallisesti, mistä syistä hakemus hylätään. Sen päätöksestä voi nostaa kanteen tuomioistuimessa tai kannella Euroopan oikeusasiamiehelle.

1.3. Asetuksen N:o 1049/2001 mukanaan tuomat uudistukset

Edellä luetellut yleiset periaatteet mainittiin jo neuvoston ja komission vuonna 1993 hyväksymissä yhteisissä menettelysäännöissä, ja ne on jo kertaalleen pantu täytäntöön neuvoston päätöksellä 93/731/EY ja komission päätöksellä 94/90/EY sekä Euroopan parlamentin päätöksellä 97/632/EY. Asetus N:o 1049/2001 toi kuitenkin tullessaan joitakin uudistuksia, joiden ansiosta yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin laajeni merkittävästi:

- **Laatijasäännön poistuminen:** Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ulotettiin koskemaan kaikkia toimielinten hallussa olevia asiakirjoja, myös niitä, jotka ovat peräisin kolmansilta osapuolilta.

- **Poikkeusjärjestelmän mukauttaminen:** Asetukseen sisällytettiin uusi puolustusta ja sotilasasioita suojaava erityispoikkeus, koska nämäkin asiat kuuluvat vastedes sen soveltamisalaan.[8] Toinen asetuksella voimaan saatettu erityispoikkeus koskee oikeudellista neuvonantoa; uusien poikkeusten

[8] Päätöksen 2000/23/EY muuttamisesta tehdyn päätöksen 2000/527/EY nojalla näihin asiakirjoihin ei sovelleta sääntöjä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin.

tarkoituksena ei kuitenkaan ole laajentaa poikkeusjärjestelmää, vaan saattaa asiaa koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö osaksi yhteisön lainsäädäntöä.[9]

- **Etujen suhteuttaminen:** Asetuksen mukaan sillä suojattu yksityinen etu on suhteutettava asiakirjan luovuttamista edellyttävään yleiseen etuun. Jos yleinen etu on yksityistä etua merkittävämpi, asiakirja on asetettava saataville, vaikka se olisi suojattu poikkeussäännöksellä.

- **Asiakirjarekisterien perustaminen ja asiakirjojen suora saatavuus:** Jokaiseen toimielimeen on perustettava julkinen asiakirjarekisteri, johon pääsee Internetin kautta. Lisäksi tavoitteena on, että asiakirjoihin voidaan mahdollisuuksien mukaan tutustua suoraan rekisteristä sähköisessä muodossa.

- **Oikeus tutustua osaan asiakirjasta:** Tämä oikeuskäytännössä vakiintunut periaate[10] on nyt sisällytetty asetukseen (4 artiklan 6 kohta). Kaikki ne asiakirjan osat, joita ei ole suojattu poikkeuksella, on annettava tutustuttavaksi, paitsi jos hakemuksen käsittelystä aiheutuva hallinnollinen kuormitus on kohtuuton asiakirjasta luovutettavien osien informaatioarvoon nähden.

- **Käsittelyaikojen lyheneminen:** Aiemmin kuukauden pituinen käsittelyaika lyhennettiin 15 työpäivään, ja sitä voidaan perustelluissa tapauksissa jatkaa 15 työpäivällä.

2. TUTUSTUMISOIKEUDEN LAAJUUS

Asetuksen soveltamisala on erittäin laaja: se käsittää itse asiassa kaikki Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission hallussa olevat asiakirjat. Siinä on kuitenkin muutamia aukkoja, joita käsitellään tarkemmin tässä luvussa.

2.1. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat toimielimet

2.1.1. Perustamissopimus ja asetuksen säännökset

Asetus koskee vain EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa lueteltuja toimielimiä eli Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota. Nykyisin ei ole olemassa oikeusperustaa, joka velvoittaisi laajentamaan tutustumisoikeuden myös Euroopan unionin muiden toimielinten ja elinten hallussa oleviin asiakirjoihin.

2.1.2. Toimielinten yhteinen julistus

Tästä puutteesta tietoisina komissio, parlamentti ja neuvosto antoivat yhteisen julistuksen,[11] jossa ne

---

9 Asia T-610/97 R, *Carlsen ym. v. neuvosto* (Kok. 1998, s. II-485).
Asia T-44/97, *Ghignone ym. v. neuvosto* (Kok. 2000, s. IA-223 ja II-1023).

10 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-14/98, *Hautala v. neuvosto* (Kok. 1999, s. II-2489), yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-353/99, *neuvosto v. Hautala* (Kok. 2001, s. I-9565) ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-204/99*, Mattila v. neuvosto ja komissio* (Kok. 2001, s. II-2265).

11 EYVL L 173, 27.6.2001, s. 5.

(1) sitoutuvat muuttamaan asetusta niin, että sitä voidaan soveltaa muihinkin yhteisön lainsäätäjän perustamiin toimielimiin ja elimiin

(2) kehottavat muita toimielimiä ja elimiä antamaan vapaaehtoisesti samanlaiset säännöt.

2.1.3. Nykytilanne

Euroopan oikeusasiamiehen aloitteesta vuonna 1996 tehdyssä selvityksessä[12] ilmeni, että useimmilla yhteisön toimielimillä ja elimillä oli jo ennen asetuksen N:o 1049/2001 antamista käytössä asiakirjoihin tutustumista koskevia sääntöjä. Nämä vapaaehtoiset säännöt ovat kuitenkin usein kaukana uuden asetuksen normeista.

Yhteisen julistuksensa mukaisesti (ks. edellinen kohta) toimielimet laajensivat asetusta N:o 1049/2001 koskemaan myös erillisvirastoja. Kaikkien erillisvirastojen perustamisasiakirjoja muutettiin lisäämällä niihin säännös, jonka nojalla asetusta N:o 1049/2001 aletaan soveltaa myös niihin. Samalla erillisvirastot velvoitettiin antamaan yksityiskohtaiset säännöt asetuksen soveltamisesta. Nämä muutokset hyväksyttiin 18. kesäkuuta 2003 (EP:n neuvottelumenettelyssä hyväksytyt säädökset) ja 22. heinäkuuta 2003 (yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyt säädökset). Ne tulivat voimaan 1. lokakuuta 2003.[13] Kunkin erillisviraston on annettava yksityiskohtaiset säännöt asetuksen soveltamisesta 1. huhtikuuta 2004 mennessä.[14]

Alueiden komitea sekä talous- ja sosiaalikomitea noudattivat toimielinten yhteisessä julistuksessa esitettyä kehotusta. Alueiden komitea hyväksyi 11. helmikuuta 2003 asiakirjoihin tutustumista koskevat säännöt, jotka ovat täysin asetuksen N:o 1049/2001 mukaiset.[15] Talous- ja sosiaalikomitea perusti samanlaisen järjestelmän 1. heinäkuuta 2003.[16]

Tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan investointipankin ja Euroopan keskuspankin asiakirjoihin tutustumista koskevat säännöt ovat tiukemmat kuin asetuksessa N:o 1049/2001. Oikeuselinroolistaan johtuen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin eivät ole antaneet sääntöjä yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihinsa.

Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin on annettu asetusehdotus, jossa asetuksella N:o 1049/2001 perustettu tutustumisoikeus laajennetaan koskemaan muitakin yhteisön toimielimiä ja elimiä ympäristötietojen saatavuuden varmistamiseksi.[17] Nämä säädökset eivät kuitenkaan koske yhteisöjen tuomioistuinta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta silloin, kun ne hoitavat tehtäviään oikeuseliminä. Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin soveltavat siis vain rajoitetusti yleisön oikeutta tutustua alle 30 vuoden ikäisiin asiakirjoihin. Tämän 30 vuoden määräajan päätyttyä

---

12 Ks. Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille, 15.12.1997 (EYVL C 44, 10.2.1998, s. 10).

13 Asetukset N:o 1641/2003–1655/2003 (EYVL L 245, 29.9.2003).

14 Sisämarkkinoiden harmonisointivirasto on jo antanut sääntönsä; muissa erillisvirastoissa niitä vasta valmistellaan.

15 Päätös 64/2003/ETY (EYVL L 160, 28.6.2003, s. 96).

16 Päätös 603/2003/ETY (EYVL L 205, 14.8.2003, s.19).

17 KOM(2003) 622 lopullinen, 24. lokakuuta 2003.

sovelletaan historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle annettua asetusta N:o 354/83; asetus koskee kaikkia yhteisön toimielimiä ja elimiä (ks. jäljempänä 3.7. kohta).

2.2. Tutustumiseen oikeutetut

2.2.1. Perustamissopimus ja asetuksen säännökset

EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla ja sen alueella asuvilla luonnollisilla henkilöillä sekä kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Toimielimillä on mahdollisuus laajentaa tutustumisoikeutta myös muihin henkilöryhmiin.

2.2.2. Tutustumisoikeuden laajentaminen

Neuvoston ja komission työjärjestyksissä tutustumisoikeutta on laajennettu niin, että se koskee kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä.[18] Euroopan parlamentin työjärjestykseen tehtiin samanlainen laajennus, jota sovelletaan "mahdollisuuksien mukaan".[19] Vaikka tämä sanamuoto jättää parlamentille paljon harkintavaltaa, se on käytännössä vastannut myönteisesti kaikkiin unionin ulkopuolelta tulleisiin kolmansien maiden kansalaisten esittämiin hakemuksiin. Toimielimet eivät siis asetusta soveltaessaan syrji kolmansien maiden kansalaisia, jotka eivät asu unionissa, eivätkä oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka on unionin ulkopuolella.

Suurimmalta osalta virastoista täytäntöönpanosäännöt ovat toistaiseksi antamatta. Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, jotka kumpikin soveltavat vapaaehtoisesti asetuksen N:o 1049/2001 periaatteita, eivät ole halunneet laajentaa tutustumisoikeutta kolmansien maiden kansalaisiin ja oikeushenkilöihin, joiden kotipaikka ei ole unionissa.

On huomattava, että hakemuksia esitetään yhä useammin sähköpostilla, jolloin ei aina pystytä tarkistamaan, onko hakija unionin kansalainen tai onko tämän kotipaikka unionissa.

Århusin yleissopimuksessa ei sallita tutustumisoikeuden rajoittamista pelkästään Euroopan unionin kansalaisiin ja siellä asuviin henkilöihin. Kun 2.1.3. kohdassa mainittu asetus Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta on hyväksytty, yhteisön toimielinten, elinten ja erillisvirastojen on myönnettävä kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille oikeus tutustua niiden asiakirjoihin ainakin silloin, kun hakemus koskee ympäristötietoja.

2.2.3. Tutustumiseen oikeutetut ryhmät

Parlamentin, neuvoston ja komission vuosikertomuksissa esitetään tilastotietoja henkilö- ja ammattiryhmistä, jotka vuonna 2002 käyttivät oikeuttaan tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin.

---

18 Neuvoston päätös, 29.11.2001 (2001/840) työjärjestyksen muuttamisesta; työjärjestyksen liite III, 1 artikla. Komission päätös, 5.12.2001 (2001/937); työjärjestyksen liite II, 1 artiklan 2 kohta.

19 EP:n työjärjestys, 172 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

Tutustumiseen oikeutettuja ryhmiä koskevien tilastojen mukaan suurin osa tätä oikeutta käyttäneistä kansalaisista kuului erityisryhmiin. Toimielinten sisäisiä asiakirjoja pyytäneet henkilöt edustivat yleensä tiedealaa (tutkimustarkoituksessa lähetetyt hakemukset) tai eri ammattialoja (esim. päätöksentekijöitä painostavat eturyhmät tai asianajajat, jotka halusivat tietoja asiakkaidensa etujen puolustamiseen).

Koska hakemusta ei tarvitse perustella ja koska hakijalta voidaan veloittaa vain kopiointi- ja postituskulut, asetus mahdollistaa kaupallisluonteiset hakemukset. Niinpä komissiolle tuli hakemuksia myös sellaisista asiakirjoista, joilla voi olla kaupallista arvoa (osoiteluettelot tai yhteyshenkilöiden luettelot) tai joiden toimittamisesta peritään tavallisesti maksu, vaikka niistä jää jäljennös komissiolle.

Lisäksi huomattava osa asiakirjoihin (etenkin komission asiakirjoihin) tutustumista koskevista hakemuksista tuli henkilöiltä, joilla oli erityinen intressi saada kyseinen asiakirja haltuunsa. Nämäkin hakemukset esitettiin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, mutta niissä pyydettiin asiakirjoja, jotka voidaan luovuttaa vain asianomaisille henkilöille itselleen, ei julkaistaviksi. Tällaisia ovat esimerkiksi rekrytointimenettelyihin, tarjouskilpailuihin tai tilintarkastuksiin liittyvät asiakirjat (ks. myös 3.10. kohta).

On samoin mielenkiintoista, että asetuksessa myönnettyä tutustumisoikeutta hyödynsi vain pieni joukko toimittajia, vaikka nimenomaan toimittajien tehtävä on välittää tietoa yleisölle. Tämä selittynee sillä, että toimittajia kiinnostavat yleensä ajankohtaiset asiat; he tarvitsevat tiedot heti eivätkä 15 työpäivän kuluttua. Toimittajilta tulleet hakemukset koskivat Euroopan parlamentin istunnoista tehtyjä äänitallenteita, neuvostossa meneillään oleviin, etenkin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä oikeus- ja sisäasioita koskeviin neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja sekä erilaisia selvityksiä muun muassa komission kiinteistöpolitiikasta ja virkavapauden myöntämisestä henkilökohtaisista syistä yhteisön virkamiehille. Viimeksi mainitut liittyivät selvästi tutkivaan journalismiin. Suurin osa tällaisista hakemuksista tuli hyvin pienestä toimittajapiiristä.

2.3. Aineellinen soveltamisala

2.3.1. "Asiakirjan" määritelmä

Asetuksen 3 artiklan a kohdassa asiakirjan käsitteestä esitetty määritelmä on erittäin väljä. Asetuksen mukaan "asiakirjalla" tarkoitetaan kaikenlaisia tietoja, oli ne tallennettu missä muodossa tahansa.

Koska lainsäädännössä tunnetaan myös osittaisen tutustumisoikeuden periaate, joka aluksi määriteltiin oikeuskäytännössä ja sisällytettiin sittemmin asetukseen N:o 1049/2001, asetuksessa myönnetyn oikeuden voidaan katsoa tarkoittavan oikeutta tutustua minkä tahansa olemassa olevan asiakirjan koko sisältöön. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen[20] tulkinnan mukaan osittaisen tutustumisoikeuden periaate perustuu nimenomaan siihen oletukseen, että oikeus tutustua asiakirjoihin tarkoittaa oikeutta tutustua kaikkiin asiakirjojen

[20] Em. asiassa T-14/98, *Hautala v. neuvosto*, ja asiassa C-353/99, *neuvosto v. Hautala*, annetut tuomiot.

sisältämiin tietoihin; asiakirja on siis luovutettava hakijalle kokonaisuudessaan, ellei osaa sen tiedoista ole suojattu poikkeuksin.

Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa käytetään sanamuotoa "asiakirja, jonka toimielin on laatinut", josta voitaisiin tulkita, että asiakirjan täytyy olla jollakin tapaa virallinen; asetuksessa ei kuitenkaan esitetä mitään luokitteluperusteita eikä muitakaan ohjeita asiakirjojen virallisuuden arvioimisesta. On kuitenkin selvää, että asiakirjan sisältämien tietojen informaatioarvo ja niiden ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus voivat vaihdella esimerkiksi sen mukaan, miten pitkälle asiakirjaa on valmisteltu, miten pysyvä sen sisältö on, kenen allekirjoitus siinä on tai mikä asiakirjan laatineen elimen asema on hallintohierarkiassa.

Asetuksessa ei velvoiteta toimielimiä laatimaan uusia asiakirjoja vastaukseksi hakemuksiin. Jos hakemuksessa pyydetyt tiedot eivät löydy yhdestä tai useammasta saatavilla olevasta asiakirjasta, vaan edellyttävät asian selvittämistä monesta eri lähteestä, erillisten selvitysten laatimista tai tietojen kokoamista, hakemus ei selvästikään kuulu asetuksen soveltamisalaan. Silloin se voidaan käsitellä tavallisena tietopyyntönä kyseisen toimielimen hallintosääntöjen mukaisesti. Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat antaneet hyvästä hallintotavasta ja tietopyyntöjen käsittelystä omat käytännesääntönsä.[21] Käytännössä tietopyyntöä ei kuitenkaan ole helppoa erottaa asiakirjoihin tutustumista koskevasta hakemuksesta (etenkään silloin, kun on kyse tietokannoista, ks. 2.3.5. kohta).

2.3.2. Tutustumisoikeuden piiriin kuuluvat toiminnan alat

Asetuksen 3 artiklan a kohdassa "asiakirjan" käsite rajataan koskemaan toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä. Toisaalta asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että se käsittää kaikki Euroopan unionin toiminnan alat.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 28 ja 41 artiklan mukaan EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettu oikeus tutustua asiakirjoihin koskee myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastoon liittyviä asiakirjoja, joissa käsitellään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa.

Euroopan atomienergiayhteisön (Euratomin) perustamissopimus ei sisällä 255 artiklan kanssa yhteneviä määräyksiä. Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevan 41. julistuksen nojalla toimielinten on Euratomin perustamissopimuksen puitteissa tapahtuvassa toiminnassaan pidettävä lähtökohtanaan asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä oikeudesta tutustua asiakirjoihin. EY:n perustamissopimuksen 305 artiklan 2 kohdan mukaan perustamissopimuksella ei kuitenkaan poiketa Euratomin perustamissopimuksen määräyksistä. Tästä seuraa, että EY:n perustamissopimuksen 255 artiklaa ja asetusta N:o 1049/2001 sovelletaan vain, ellei Euratomin perustamissopimuksessa tai siihen perustuvassa johdetussa oikeudessa toisin määrätä.[22] Tällä perusteella asetuksen N:o

---

[21] Parlamentti: EYVL C 97, 5.4.2000
Neuvosto: EYVL C 189, 5.7.2001
Komissio: EYVL L 267, 20.10.2000.

[22] Asiassa 328/85, *Deutsche Babcock v. Hauptzollamt Lübeck-Ost* (Kok. 1987, s. 5119), käydyssä ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi EY:n perustamissopimuksen 232 artiklan

1049/2001 soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan ne asiakirjat, jotka on luokiteltu johonkin Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 24 artiklan soveltamisesta 31 päivänä heinäkuuta 1958 annetun neuvoston asetuksen N:o 3 10 artiklassa mainittuun salassapitoluokkaan.

2.3.3. *"Toimielimen hallussa olevan asiakirjan" määritelmä*

Asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan "asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin". Toimielimellä tarkoitetaan Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota (1 artikla). Asetuksessa ei kuitenkaan määritellä, missä olosuhteissa asiakirjan tulkitaan olevan toimielimen "hallussa" tai mitä "toimielimen" käsite kattaa.

Tämä kysymys käsitetään kussakin toimielimessä hieman eri tavoin:

- ***Euroopan parlamentti*** muodostuu parlamentin jäsenistä, joista osalle on uskottu erityistehtäviä (puhemies, varapuhemiehet, kvestorit), parlamentin elimistä (puhemiehistö, puheenjohtajakokoukset), parlamentin poliittisista ryhmistä, valiokunnista ja valtuuskunnista sekä parlamentin pääsihteeristöstä.
- ***Neuvosto*** koostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista; sen asiakirjat valmistellaan pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) sekä muissa komiteoissa ja työryhmissä; neuvostoa avustaa pääsihteeristö.
- ***Komissio*** muodostuu komission jäsenistä ja joukosta hallinnollisia pääosastoja.

Parlamentin työjärjestyksessä on määritelty, mitä ilmauksella "parlamentin asiakirja" tarkoitetaan.[23] Siihen sisältyvät kaikki tallenteet, joiden laatijana tai vastaanottajana ovat parlamentin viranhaltijat, parlamentin elimet, valiokunnat tai parlamenttien välisistä suhteista vastaavat valtuuskunnat tai parlamentin sihteeristö. Yksittäisten parlamentin jäsenten tai poliittisten ryhmien laatimat asiakirjat ovat parlamentin asiakirjoja, jos ne on jätetty käsiteltäväksi työjärjestyksen mukaisesti. Parlamentti siis katsoo, etteivät asetuksen soveltamisalaan kuulu sellaiset parlamentin jäsenten tai poliittisten ryhmien valmistelemat asiakirjat, joita ei ole jätetty käsiteltäväksi työjärjestyksen mukaisesti, eivätkä parlamentin jäsenten hallussa olevat kolmansilta henkilöiltä saadut asiakirjat.

Neuvosto ei työjärjestyksessään määrittele, mitä "neuvoston asiakirjan" käsitteellä tarkoitetaan. Neuvosto kuitenkin tekee eron varsinaisten neuvoston asiakirjojen ja jäsenvaltioiden asiakirjojen välillä (ks. 3.5.2. kohta).

Komission työjärjestyksessä ei määritellä tarkemmin "komission asiakirjan" käsitteellistä sisältöä. Kaikkia komission puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai jäsenen taikka komission kabinetin jäsenen hallussa olevia asiakirjoja, samoin kuin komission yksiköiden hallussa olevia asiakirjoja pidetään komission asiakirjoina.

(josta on tullut EY 305 artikla) 1 kohtaa niin, että EY:n perustamissopimusta ja sen soveltamisesta annettuja säädöksiä on sovellettava EHTY:n perustamissopimuksen puitteissa tapahtuvaan toimintaan, ellei EHTY:n perustamissopimuksen erityismääräyksissä tai sen perusteella annetussa lainsäädännössä toisin määrätä; tätä tulkintaa voidaan soveltaa analogisesti myös 305 artiklan 2 kohtaan.

23 Euroopan parlamentin työjärjestys, 172 artiklan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta.

Nykyisen oikeuskäytännön[24] mukaan komissiota täytäntöönpanovallan käytössä avustavien komiteoiden laatimat asiakirjat on rinnastettava komission asiakirjoihin.[25]

2.3.4. *Ääni- ja kuvatallenteet*

Tämäntyyppisiä hakemuksia tulee lähinnä ***parlamentille***. Kaikki parlamentin kokoukset nauhoitetaan ja tallenteet toimitetaan aluksi asiasta vastaavaan yksikköön ja sieltä edelleen parlamentin keskusarkistoon.

Äänitallenteisiin tutustumista koskevat hakemukset ovat parlamentille erityisen hankalia. Ensin on tutkittava tallenteen sisältö, jotta nähdään, voidaanko se luovuttaa ulkopuolisille asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti. Sen jälkeen tallenteesta on tehtävä jäljennös sen sisältöä vahingoittamatta. Nämä ongelmat moninkertaistuvat silloin, kun on myönnettävä oikeus tutustua osaan tallenteesta.

Koska tallenteita on valtava määrä, täysistunnoista nauhoitettuja audiovisuaalisia tallenteita koskevat hakemukset kasvattavat kohtuuttomasti parlamentin yksiköiden työkuormaa. Sen vuoksi ne katsovat, että kansalaisen olisi perusteltava hakemuksensa etenkin, jos tämä esittää niitä toistuvasti.

Komissioon on tullut vain vähän hakemuksia tällaisista tallenteista; asiasta vastaava yksikkö vastasi niihin kutsumalla hakijan tutustumaan tallenteeseen komission tiloissa.

2.3.5. *Sähköiset asiakirjat ja tietojärjestelmät*

Asetuksen määritelmään kuuluvat myös sähköisessä muodossa (esim. Word-, PDF- tai HTML-muotoisina) tallennetut asiakirjat. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko määritelmään sisällyttää myös tietokannat. Nehän eivät ole varsinaisesti asiakirjakokoelmia, vaan tiedostoja, jotka muuttuvat ja kehittyvät jatkuvasti. Taloushallinto- ja kirjanpitojärjestelmät ovat esimerkkejä sellaisista tietokannoista, jotka eivät aivan vastaa "asiakirjan" tavanomaista määritelmää.

Komission käytännön mukaan "asiakirjoina" pidetään kaikkia sellaisia komission tietojärjestelmistä tulostettuja raportteja, jotka liittyvät tietojärjestelmien tavanomaiseen käyttöön.

2.4. Soveltamisaika

Asetusta on sovellettu 3. joulukuuta 2001 alkaen, ja sillä turvataan kansalaisten oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tutustumisoikeutta laajennettiin sittemmin koskemaan kolmansilta osapuolilta peräisin olevia asiakirjoja, myös toimielinten haltuun ennen 3. joulukuuta 2001 tulleita asiakirjoja. Asetus vaikuttaa siis taannehtivasti kolmansilta osapuolilta saatuihin asiakirjoihin. Tätä vaikutusta tasapainottaa osittain toimielimille asetettu velvoite kuulla asiakirjan laatinutta kolmatta osapuolta (ks. 3.5. kohta).

---

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-188/97, *Rothmans v. komissio* (Kok. 1999, s. II-2463, 62 kohta).

25 Ks. 28.6.1999 tehdyn päätöksen 7 artiklan 2 kohta (EYVL L 184, 17.7.1999, s. 25).

2.5. Päätelmät

- **Vaikka tutustumisoikeus ei ulotu kaikkiin yhteisön toimielimiin ja elimiin, sitä on jo laajennettu parlamentin, neuvoston ja komission ulkopuolelle.**
- **Kaikki kolme toimielintä myöntävät tutustumisoikeuden myös kolmansien maiden kansalaisille ja sellaisille oikeushenkilöille, joiden kotipaikka sijaitsee unionin ulkopuolella, mutta muut toimielimet, elimet ja virastot eivät ole omaksuneet tätä käytäntöä.**
- **"Asiakirjan" käsite pitäisi tarkentaa käytännön pohjalta.**
- **Asetuksesta on ollut hyötyä pääasiassa asiantuntijoille; siksi olisikin tehostettava tiedotusta tavallisille kansalaisille.**

3. TUTUSTUMISOIKEUTTA KOSKEVAT RAJOITUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan, miten kukin toimielin on soveltanut asetuksen 4 ja 9 artiklassa säädettyjä poikkeuksia, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua niiden asiakirjoihin.

3.1. Yleiskatsaus poikkeusten soveltamiseen vuonna 2002

Toimielinten vuosikertomuksista ilmenee, että uudistetuista hakemuksista tehtyjen myönteisten päätösten osuudet olivat vuonna 2002 seuraavat:

	Koko asiakirja	Osa asiakirjasta
Neuvosto	76,4 %	12,2 %
Komissio	62,4 %	8,3 %
Parlamentti hylkäsi 9 hakemusta tutkittaviksi otetuista 528 hakemuksesta, eli 98,3 prosenttiin vastattiin myöntävästi. Yhdestä kielteisestä päätöksestä tehtiin uudistettu hakemus, jonka tuloksena osa asiakirjasta annettiin tutustuttavaksi.		

Seuraavassa taulukossa esitetään alkuperäisistä hakemuksista tehtyjen kielteisten päätösten jakautuminen perusteena käytetyn poikkeuksen mukaan (prosentteina):

Poikkeus	**Parlamentti**	**Neuvosto**	**Komissio**
Yleinen turvallisuus		**22,9 %**	
Kansainväliset suhteet		**24,5 %**	1,8 %
Henkilötietojen suoja	**22,2 %**	0,2 %	5,2 %
Tuomioistuinkäsittely ja oikeudellisen neuvonanto	**55,6 %**	11,4 %	3,7 %

Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimet			**35,9 %**
Päätöksentekomenettelyn suoja	11,1 %	**28 %**	8,6 %
Useita poikkeuksia		10,5 %	**38 %**

On kuitenkin muistettava, että nämä luvut ovat vasta alustavia; ne eivät ole vertailukelpoisia eivätkä kattavia. Lukujen vertailukelpoisuus kärsii siitä, että neuvosto ja komissio tallentavat tiedot yksinomaan sellaisista hakemuksista, joissa pyydettyjä asiakirjoja ei ole vielä julkaistu ja jotka sen takia edellyttävät haittatestiä (harm test), kun taas parlamentin rekisteripalvelu kirjaa järjestelmällisesti kaikki sille tulleet asiakirjoihin tutustumista koskevat viralliset hakemukset. Parlamentin toiminnan luonteeseen kuuluu, että suurin osa sen virallisista asiakirjoista voidaan luovuttaa yleisölle, vaikka niitä ei olisikaan vielä julkaistu. Sen sijaan neuvostolle ja komissiolle osoitetut hakemukset koskevat usein sellaisia asiakirjoja, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi asetuksella suojattuja etuja. Lukuja ei voida pitää kattavina sen vuoksi, että hakemuksia käsitellään joskus myös muiden kanavien, kuten yleisen tiedotuspalvelun, kautta.

Kunkin poikkeuksen suhteellista painoarvoa kuvastaa sen perusteella tehtyjen kielteisten päätösten osuus kyseisen toimielimen tekemien kielteisten päätösten kokonaismäärästä. Erot poikkeusten soveltamisessa johtuvat kuitenkin toimielinten erilaisista toimivaltuuksista ja tehtävistä, eivät siitä, että ne olisivat tulkinneet asetuksen säännöksiä eri tavalla. Kielteisistä päätöksistä voidaan todeta seuraavaa:

- Yli puolet ***parlamentin*** kielteisistä päätöksistä oli sellaisia, joissa käytettiin perusteena oikeudellisen neuvonannon suojaa.

- ***Neuvoston*** asettamien rajoitusten yleisimmät perusteet olivat hallitustenväliseen yhteistyöhön (ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, puolustukseen, yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa) liittyvän toiminnan suoja sekä päätöksentekoprosessin suoja; jälkimmäisessä tapauksessa suurin osa asiakirjasta päätettiin kuitenkin useimmiten antaa tutustuttavaksi.

- ***Komission*** ylivoimaisesti eniten käyttämä poikkeusperuste koski tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa; komissio perusteli tällä poikkeuksella (ainakin osittain) noin kaksi kolmasosaa kielteisistä päätöksistä, kun mukaan lasketaan myös ne lukuisat hylätyt hakemukset, joissa tutkintatoimien suojan ohella vedottiin muihinkin poikkeuksiin.

3.2. Ehdottomat poikkeukset

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetyt poikkeukset ovat sitovia ja ehdottomia: jos asiakirjan luovuttaminen vahingoittaisi niillä suojattuja etuja, siitä on kieltäydyttävä. Toimielimellä ei ole poikkeuksiin mitään harkintavaltaa eikä vahinkoa tarvitse suhteuttaa muihin etuihin.

3.2.1. Yleisen turvallisuuden suoja

Vaikka tämä poikkeusperuste mainitaan jokaisen jäsenvaltion lainsäädännössä, sillä näyttää olevan vähemmän merkitystä yhteisön nykyisen toimivallan kannalta. Sitä sovelletaan lähinnä ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioissa

tehtävän yhteistyön aloilla. Siihen vetosi merkittävässä määrin vain ***neuvosto***, jolla on päävastuu näistä politiikoista.

3.2.2. Puolustus- ja sotilasasioiden suoja

Tätä poikkeusta ei mainita lainkaan neuvoston ja komission yhteisissä menettelysäännöissä, koska yhteisöllä ei niiden laatimishetkellä ollut toimivaltaa puolustusasioissa. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka muodostui vasta sen jälkeen, kun Länsi-Euroopan unioni (WEU) yhdentyi Euroopan unioniin.

Aluksi ne turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvät asiakirjat, joilla oli turvaluokitus, jätettiin neuvoston päätöksellä tutustumisoikeuden ulkopuolelle.[26] Asetuksen voimaantulon jälkeen tutustumisoikeus on koskenut myös turvaluokituksen saaneita asiakirjoja. Samalla asetukseen kuitenkin lisättiin puolustus- ja sotilasasioita suojaava uusi poikkeus sekä "arkaluonteisiin" asiakirjoihin sovellettavat erityismenettelyt (ks. 3.2. kohta), koska katsottiin tarpeelliseksi suojata tätä erityisen arkaluonteista toiminnan alaa. Puolustus- ja sotilasasioita suojaavaa poikkeusta käytetään äärimmäisen harvoin: vuonna 2002 ***neuvosto*** ja ***komissio*** vetosivat siihen alkuperäisten hakemusten tapauksessa vain muutaman kerran (alle 1 prosentissa tapauksista) ja uudistettujen hakemusten kohdalla eivät kertaakaan.

3.2.3. Kansainvälisten suhteiden suoja

"Kansainvälisillä suhteilla" tarkoitetaan yhteisön toimielinten suhteita kolmansiin maihin tai kansainvälisiin järjestöihin. Tämä poikkeus sisältää varsin monia toiminnan aloja: kahden- tai monenväliset suhteet, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön. Vuonna 2002 siihen vetosi pääasiassa ***neuvosto***.

Neuvoston kielteiset päätökset liittyivät yleensä kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tai oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä käytyihin neuvotteluihin.

Komission perusteena tämän poikkeuksen käytölle oli kolmansien maiden kanssa käytyjen kahden- tai monenvälisten WTO-neuvottelujen suojaaminen. Euroopan oikeusasiamiehelle tuli komission kielteisistä päätöksistä kolme kantelua kansalaisjärjestöiltä. Yhden kantelun käsittely on saatu päätökseen; se koski komission kieltäytymistä luovuttamasta sisäisiä asiakirjoja, jotka liittyivät transatlanttisten kokousten valmisteluun. Oikeusasiamies hyväksyi komission kieltäytymisperusteen, jonka mukaan asiakirjojen luovuttaminen olisi vahingoittanut unionin ja Yhdysvaltojen välisiä kauppasuhteita.[27]

Parlamentti kieltäytyi luovuttamasta äänitallennetta kolmansien maiden parlamentaarikkojen kanssa pidetystä salaisesta kokouksesta, jotta suhteet kolmansiin maihin eivät vahingoittuisi.

---

[26] Päätöksen 93/731/ETY muuttamisesta 14. elokuuta 2000 tehty päätös (2000/527).

[27] Kantelu 1128/2001/IJH.

3.2.4. *Finanssi-, raha- tai talouspolitiikan suoja*

Tällä poikkeuksella pyritään suojaamaan yhteisön ja jäsenvaltioiden olennaisia etuja, ja se liittyy kahta ensin mainittua poikkeusta läheisemmin yhteisön erityiseen toimivaltaan. Tästä huolimatta niin ***neuvosto*** kuin ***komissiokin*** vetosivat siihen erittäin harvoin (alle 1 prosentissa kielteisistä päätöksistä vuonna 2002).

3.2.5. *Yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja*

Tutustumisoikeuden myöntämisessä on otettava huomioon henkilötietojen suoja. Tämä käy ilmi asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, jossa viitataan nimenomaisesti yhteisön lainsäädännössä määriteltyyn henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suojasta säädetään asetuksessa N:o 45/2001.[28] Mikäli asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa pyydetään henkilötietoja, siihen on heti sovellettava asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyä poikkeusta ja sitä on käsiteltävä asetuksen N:o 45/2001 mukaisesti. Asiakirjoja tai edes asiakirjojen osia, jotka sisältävät henkilötietoja, voidaan luovuttaa vain, jos asetuksessa N:o 45/2001 säädetyt edellytykset täyttyvät.

Käytännössä näiden kahden asetuksen välinen suhde ei ole täysin selkeä. Asetuksen N:o 45/2001 määritelmän mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja.[29] Sen vuoksi olisikin määriteltävä selkeästi, milloin henkilöiden nimien paljastaminen, joka on henkilötietojen käsittelyä, on henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen mukaista.[30] Voitaisiin esimerkiksi sallia, että toimielimissä tehtäviään hoitavien virkamiesten ja toimihenkilöiden nimien lisäksi asiakirjoista julkistettaisiin kokousten läsnäololuetteloissa mainittujen, yhteisön ohjelmiin osallistuneiden tai toimielinten kanssa kirjeenvaihtoa käyneiden henkilöiden nimet.

Henkilötietoja koskevien hakemusten määrä on pysynyt vaatimattomana. Yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu yksi kanne asetuksen N:o 45/2001 soveltamisesta hakemukseen, jossa pyydettiin tutustuttavaksi läsnäololuetteloita jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan komitean pitämistä kokouksista.[31]

Kysymykseen henkilöllisyyden paljastamisesta otettiin kantaa jo ennen asetusten N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 voimaantuloa, kun komissiota vaadittiin paljastamaan järjestämäänsä kokoukseen osallistuneiden henkilöiden nimet.[32] Tuolloin komissio ratkaisi tämän kysymyksen soveltamalla direktiivissä 95/46/EY[33] mainittuja periaatteita ja suhteuttamalla edut tapauskohtaisesti. Sama ratkaisumalli pätee myös asetusten N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 tultua voimaan. Päätös henkilötietoja

---

28 Asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18. joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

29 Asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a kohta.

30 Kaksi ensimmäistä henkilötietojen suojaa tulkitsevaa tuomiota annettiin vuonna 2003, ks. asia C-465/00, Österreichischer Rundfunk ym. (ns. Rechnungshof-tapaus), tuomio 20.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4989) ja asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

31 Vireillä oleva asia T-170/03, *British American Tobacco (Inverstments) Ltd v. komissio.*

32 Kantelu 713/98/IJH, Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus ja parlamentin päätöslauselma A5-423/2001.

33 Direktiivi 95/46/EY, annettu 24. lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31).

sisältävien asiakirjojen luovuttamisesta on tehtävä asettamalla vastakkain pelissä olevat oikeudet ja edut, toisin sanoen yleisön tiedonsaantioikeus ja kyseisten henkilöiden yksityisyyden suoja. Tämä on tehtävä aina tapauskohtaisesti ja kaikki tosiseikat huomioon ottaen.

On myös huomattava, että asetusten soveltamisala on erilainen. Ensinnäkin asetus N:o 45/2001 koskee ainoastaan niitä toiminnan aloja, jotka kuuluvat kokonaan tai osittain yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan. Se ei siis koske yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa eikä oikeus- ja sisäasioita, jotka puolestaan kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan. Toiseksi asetusta N:o 45/2001 sovelletaan kaikkiin yhteisön toimielimiin ja elimiin, mutta asetusta N:o 1049/2001 ei.

3.3. Arkaluonteisiin asiakirjoihin sovellettava erityismenettely

Asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklassa on varattu seuraava erityismenettely "arkaluonteisiksi" luokitelluille asiakirjoille:[34]

- hakemuksia käsittelevät vain ne henkilöt, joilla on oikeus perehtyä näihin asiakirjoihin,
- asiakirja kirjataan rekisteriin tai luovutetaan vain sen suostumuksella, jolta asiakirja on peräisin.[35]

"Arkaluonteisen" asiakirjan käsite on kuitenkin vain osittain päällekkäinen neuvoston ja komission turvallisuussäännöissä esitetyn luokituksen kanssa.[36] Turvaluokituksen saaneista asiakirjoista arkaluonteisina pidetään vain niitä,

- joiden turvaluokitus on vähintään "CONFIDENTIAL"
- jotka koskevat asetuksella suojattuja yleisiä etuja (yleinen turvallisuus, puolustus, kansainväliset suhteet, finanssi-, raha- ja talouspolitiikka)
- jotka ovat peräisin toimielimistä tai niiden virastoista, jäsenvaltioista tai kolmansista maista taikka kansainvälisistä järjestöistä.

Tämän määritelmän ulkopuolelle jäävät asiakirjat, joiden turvaluokitus on "RESTRICTED", sekä asiakirjat, joilla on turvaluokitus "CONFIDENTIAL", "SECRET" ja "TOP SECRET" mutta jotka eivät koske mitään yleistä etua (esim. OLAFin tutkimusasiakirjat tai asiakirjat, jotka sisältävät yksityisyyteen liittyviä tietoja) eivätkä ole peräisin miltään julkiselta viranomaiselta (esim. yritysten toimittamat luottamukselliset tiedot).

Vaikka komissiossa ja neuvostossa voimassa olevat turvallisuussäännöt eivät rajoita tutustumisoikeutta koskevien asetusten soveltamista, tämä häilyvyys "arkaluonteisten" asiakirjojen ja "turvaluokituksen saaneiden" asiakirjojen välillä on omiaan aiheuttamaan epäjohdonmukaisuutta. Itse asiassa jo turvaluokittelun logiikka

---

34 Asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan mukaan arkaluonteisia ovat asiakirjat, joiden turvaluokitus on vähintään "CONFIDENTIAL" niiden sääntöjen mukaisesti, joilla suojellaan olennaisia etuja saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla aloilla; arkaluonteisiksi voidaan luokitella vain toimielimistä tai niiden virastoista, jäsenvaltioista tai kolmansista maista taikka kansainvälisistä järjestöistä peräisin olevia asiakirjoja.

35 Ks. 3.4.3. ja 5.2. kohta.

36 Neuvoston päätös 2001/264/EY (EYLV L 101, 11.4.2001, s. 1).
Komission päätös 2001/844/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 317, 3.12.2001, s. 1).

edellyttäisi, että kaikkiin turvaluokituksen saaneisiin asiakirjoihin sovellettaisiin samoja sääntöjä.

Toimielinten turvallisuussäännöissä ei määrätä lisäpoikkeuksia, vaan annetaan ohjeet turvaluokituksen saaneiden asiakirjojen käsittelystä. Kun turvaluokituksen saanutta asiakirjaa pyydetään tutustuttavaksi, sen luovuttamisesta aiheutuva vahinko arvioidaan samalla tavalla kuin kaikkien muidenkin asiakirjojen kohdalla. Jos todetaan, ettei mikään asetuksessa säädetyistä poikkeuksista koske kyseistä asiakirjaa, sen turvaluokitus on poistettava ja se on luovutettava hakijalle. Ei siis ole vaaraa siitä, että tutustumisoikeus voitaisiin kiertää virheellisellä turvaluokituksella.

Käytännössä tämä häilyvyys ei ole vielä aiheuttanut ongelmia. On huomattava, että neuvoston ja komission hallussa on vain vähän asiakirjoja, joilla on turvaluokitus, ja että niitä pyydetään tutustuttavaksi vain harvoin. Parlamentilla ei ole arkaluonteisia asiakirjoja, eikä se ole myöskään antanut omia turvallisuussääntöjä. Parlamentti ja neuvosto tekivät kuitenkin 20. marraskuuta 2002 toimielinten välisen sopimuksen parlamentin oikeudesta tutustua neuvoston turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa käsitteleviin arkaluonteisiin tietoihin ja asiakirjoihin. Parlamentti teki 23. lokakuuta 2003 päätöksen tämän sopimuksen täytäntöönpanosta.[37]

3.4. Yleisen edun suhteuttaminen poikkeusten soveltamisessa

Asetuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut poikkeusperusteet ovat niin ikään pakollisia, mutta ne on suhteutettava siihen yleiseen etuun, joka kyseisten asiakirjojen sisällön ilmaisemisesta koituisi. Jos yleinen etu on ylivoimainen, asiakirjat on luovutettava, vaikka ne olisikin suojattu jollakin poikkeuksella.

3.4.1. Taloudellisten etujen suoja

Tällä poikkeuksella voidaan suojata liikesalaisuuksia ja luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille kuuluvia tekijänoikeuksia. Sanan laajemmassa merkityksessä taloudellisiin etuihin kuuluvat myös esimerkiksi yrityksen kaupalliseen maineeseen liittyvät näkökohdat. Taloudellisia etuja suojaavaan poikkeukseen on vedonnut lähes yksinomaan ***komissio***.

Useimmissa tapauksissa kielteisen päätöksen syynä oli tarve suojata yritysten toimittamia tietoja, koskipa tutkimus kilpailusääntöjen noudattamista tai komission julkaisemassa tarjouspyynnössä tarjotun urakka- tai hankintasopimuksen saantia. Yleensä asiakirjoja vaati tutustuttavaksi kilpaileva yritys.

Muutamissa tapauksissa kieltäytyminen ei koskenut niinkään yrityksen toimittamia tietoja, vaan seikkoja, joiden paljastuminen olisi vahingoittanut sen mainetta ja saattanut johtaa markkinaosuuksien menettämiseen. Myös tällaisissa päätöksissä on kyse yrityksen taloudellisten etujen suojaamisesta.

---

[37] Sopimus ja täytäntöönpanopäätös löytyvät parlamentin työjärjestyksen liitteestä VII.

Taloudellisten etujen suojaan vetoavista kielteisistä päätöksistä on nostettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa useita kanteita. Kaikissa päätöksissä on käytetty taloudellisten etujen suojan lisäksi muitakin kieltäytymisperusteita.[38]

3.4.2. *Tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja*

Tämä poikkeusperuste, jota kaikki kolme toimielintä ovat käyttäneet, suojaa kahta menettelyä: ensinnäkin asioiden käsittelyä tuomioistuimessa ja toiseksi riippumatonta oikeudellista neuvonantoa.

"Tuomioistuinkäsittelyn" määritelmä on hyvin tarkkaan rajattu: se käsittää ainoastaan asiakirjat, jotka on laadittu varta vasten kyseiseen oikeudenkäyntimenettelyyn (kannekirjelmät ja haastehakemukset, sisäiset tutkintamuistiot, toimielimen oikeudellisen yksikön tai asianajotoimiston kanssa käyty kirjeenvaihto). Tällä poikkeusperusteella ei voida estää yleisöä tutustumasta asiaa koskeviin hallinnollisiin asiakirjoihin.[39]

"Oikeudellisen neuvonannon" suojaa ei nimenomaisesti mainittu asetusta N:o 1049/2001 edeltäneissä asiakirjoihin tutustumista koskeneissa säännöissä. Oikeuskäytännössä oli kuitenkin jo ennen asetuksen antamista useaan otteeseen todettu tarpeelliseksi antaa oikeudelliselle neuvonannolle erityinen suoja, koska yhteisön toimielimille täytyi turvata mahdollisuus riippumattomiin oikeudellisiin lausuntoihin.[40] [41] [42] Asiaa koskevan erityispoikkeuksen sisällyttäminen asetukseen vain vahvisti tämän oikeuskäytännön.

Toimielinten ja Euroopan oikeusasiamiehen välillä on ollut erimielisyyttä oikeudellista neuvonantoa suojaavan poikkeuksen tulkinnasta ja laajuudesta. Jälkimmäisen mielestä olisi tehtävä ero lainvalmistelun yhteydessä annettujen, päätöksentekoprosessin päätyttyä julkistettavien oikeudellisten lausuntojen ja oikeudenkäynteihin liittyvien oikeudellisten lausuntojen välillä. Euroopan oikeusasiamiehen mukaan asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus koskisi siis vain tätä jälkimmäistä menettelyä.[43]

Oikeusasiamiehen näkemystä kannattavat useat Euroopan parlamentin jäsenet, jotka pitävät parlamentin omaa käytäntöä liian rajoittavana. Yksi jäsen on vedonnut asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen.[44]

---

38 Yhdistetyt asiat T-68/02 ja T-159/02, *Masdar (UK) Ltd v. komissio,* asia T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. komissio,* ja asia T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. komissio*, kaikki vireillä.

39 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-92/98, *Interporc Im-und ExportGmbH v. komissio* (Kok. 1999, s. II-3521).

40 Em. asia T-610/97R*, Carlsen ym. v. neuvosto*, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin määräys 3.3.1998 (ks. erityisesti 46 kohta).

41 Em. asia T-44/97, *Ghignone ym. v. neuvosto*, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 8.11.2000.

42 Asia C-445/00, *Itävalta v. neuvosto*, yhteisöjen tuomioistuimen määräys 23.10.2002, ei vielä julkaistu.

43 Ks. Euroopan oikeusasiamiehen Euroopan parlamentille esittämä erityiskertomus kantelusta 1542/2000 (PB)SM, 12. joulukuuta 2002, sekä kantelua 1015/2002/(PB)IJH koskeva suositusluonnos, 27. marraskuuta 2003.

44 Vireillä oleva asia T-84/03, *Turco v. neuvosto.*

Yhdessä kantelutapauksessa Euroopan oikeusasiamies piti perusteltuna toimielimen kieltäytymistä luovuttamasta oikeudellista lausuntoa, joka ei liittynyt lainsäädäntöprosessiin eikä mihinkään oikeudenkäyntiin, koska oikeusasiamiehen mielestä ei ollut olemassa sellaista ylivoimaista yleistä etua, joka olisi edellyttänyt tietojen ilmaisemista.[45]

3.4.3. Tutkintatoimien suoja

Tämä oli ***komission*** eniten käyttämä poikkeusperuste (35,9 prosentissa kielteisistä päätöksistä vuonna 2002). Tämän poikkeusperusteen suosio selittyy sillä, että komissio saa jatkuvasti enemmän hakemuksia, joissa pyydetään tutustuttaviksi määräysten rikkomisesta johtuvien menettelyjen ja kilpailupäätöksiä koskevien menettelyjen aineistoja. Toisena syynä poikkeusperusteen käyttöön on Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimusten sekä yhteisön rahastoista rahoitetuille hankkeille ja ohjelmille tehtyjen tilintarkastusten herättämä kiinnostus.

Yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä antanut tuomioita vain ***määräysten rikkomisesta johtuviin menettelyihin*** liittyvien asiakirjojen julkisuudesta, ja kaikki tuomiot ovat perustuneet päätökseen 94/90/EHTY, EY, Euratom (käytännesäännöt). Komission menettelytavat myötäilevät tätä oikeuskäytäntöä, joka pätee täysin asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyyn järjestelmään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pyrkimys komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen kiistan sovinnolliseen ratkaisemiseen ennen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota oikeuttaa tutkintatoimien suojaamisen perusteella epäämään oikeuden tutustua määräysten rikkomisesta johtuvaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin.[46] Yhdessä tapauksessa Euroopan oikeusasiamies piti asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla perusteltuna toimielimen kieltäytymistä luovuttamasta jäsenvaltion kanssa käytyä, vireillä olevaan määräysten rikkomisesta johtuvaan menettelyyn liittyvää kirjeenvaihtoa.[47]

Jotta oletettuihin rikkomisiin liittyvien tutkintatoimien suoja ja yleisen edun edellyttämä päätöksenteon avoimuus olisivat tasapainossa keskenään, komissio vahvisti erityiset suuntaviivat määräysten rikkomisesta johtuviin menettelyihin liittyviä asiakirjoja koskevista hakemuksista.[48]

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa tekemiä päätelmiä voidaan soveltuvin osin soveltaa myös joihinkin muihin määräysten rikkomisesta johtuvan menettelyn kaltaisiin menettelyihin, kuten valtiontukien tutkintamenettelyyn sekä teknisten sääntöjen ja normien ilmoittamiseen.[49]

Päätöksestä, jolla kieltäydyttiin luovuttamasta tilintarkastuskertomuksia sääntöjenvastaisuuksia koskevan tutkinnan rauhoittamiseksi, nostettiin kanne

---

45 Kantelu 412/2003/GG.

46 Erityisesti tuomiot asioissa T-105/95, *WWF UK v. komissio* (Kok. 1997, s. II-313, 62 kohta ja sitä seuraavat kohdat), ja T-191/99, *Petrie v. komissio,* (Kok. 2001, s. II-3677, 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

47 Kantelu 1437/2002/IJH.

48 Komission työasiakirja, 28. helmikuuta 2003, SEC(2003) 260/3.

49 Asiassa T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. komissio,* kantaja väitti, ettei tämä oikeuskäytäntö koske valtiontukiasioita.

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa,[50] ja siitä on esitetty Euroopan oikeusasiamiehelle useita kanteluja.

3.4.4. *Päätöksentekomenettelyn suoja*

Tämä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus auttaa toimielimiä tietyin edellytyksin rauhoittamaan päätöksen tekemistä edeltävät sisäiset neuvottelut. Poikkeuksen tavoitteena on suojata päätöksentekoa tarpeettomilta ulkoisilta paineilta, ja se pätee kaikkiin kolmeen toimielimeen.

Tämän poikkeuksen soveltamiselle on kuitenkin asetettu erittäin tiukat ehdot. Tietojen ilmaisemisen on nimittäin "vahingoitettava vakavasti" päätöksentekomenettelyä erotuksena muista poikkeuksista, joita sovelletaan silloin, kun asiakirjan luovuttaminen vahingoittaisi jotakin asetuksella suojattua etua. Ero vahingon ja vakavan vahingon välillä on hyvin teoreettinen, ja sitä on vaikea määritellä konkreettisesti. Yleensä tietojen ilmaisemista edellyttävä yleinen etu ratkaisee, luovutetaanko asiakirja vai ei – ei niinkään vahingon vakavuudesta tehty arviointi.

Vakavan vahingon aiheutumista on erityisen vaikea osoittaa, koska 4 artiklan 3 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen luovuttamisesta kieltäydytään vasta päätöksen tekemisen jälkeen. Toimielimen päätöksentekomenettely kyseisestä konkreettisesta asiakirjasta on siis jo viety loppuun, ja poikkeuksen soveltamiseksi olisi pystyttävä osoittamaan, että asiasta käydyissä sisäisissä neuvotteluissa laaditun valmisteluasiakirjan luovuttaminen haittaisi vakavasti toimielimen myöhempää päätöksentekokykyä. "Haittatesti" voi siis perustua pelkkiin oletuksiin.

Lisäksi asetus koskee vain toimielinten sisäisitä päätöksentekomenettelyä. Siinä sivuutetaan kokonaan yhteisön tasolla tapahtuvan päätöksenteon toimielinten välinen luonne. Komission päätöksentekomenettely päättyy silloin, kun se toimittaa ehdotuksensa parlamentille ja neuvostolle; tämä on kuitenkin vain yksi vaihe yhteisön päätöksentekomenettelyssä. Komission asiakirjojen luovuttaminen asiasta, josta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä, voi haitata muiden toimielinten päätöksentekoa, esimerkiksi sovittelumenettelyä.

Käytännössä päätöksentekomenettelyn suoja koskee lähes yksinomaan neuvostoa ja komissiota. Parlamentin valiokunnissa ja täysistunnoissa käydyt keskustelut ovat kaikki julkisia, eivätkä asetuksen soveltamisalaan kuulu sellaiset poliittisten ryhmien valmistelemat asiakirjat, joita ei ole jätetty käsiteltäväksi.

3.4.5. *Suhteuttaminen yleiseen etuun*

Kyseisten tietojen ilmaisemisesta koituvan yleisen edun suhteuttaminen asetuksella suojattuun yksityiseen etuun on yksi vaikeimpia tehtäviä asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyssä.

Tätä "poikkeuksen poikkeusta" käytetään silloin, kun seuraavat edellytykset täyttyvät:

---

[50] Vireillä olevat asiat T-68/02 ja T-159/02, *Masdar (UK) Ltd v. komissio.*

– jokin ***yleinen*** etu edellyttää asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista ja
– tämä yleinen etu on asetuksella suojattua etua ***merkittävämpi***.

"Yleinen etu" ei ole vielä lopullisesti muotoutunut oikeudellisena käsitteenä. On vaikea esittää sellaisia arviointiperusteita, joiden avulla voitaisiin määrittää, onko jonkin tiedon ilmaisemisesta yleistä etua. On kuitenkin selvää, ettei hakijan etu yksinään voi edustaa yleistä etua silloin, kun tämä esittää hakemuksen pelkästään omissa nimissään. Toisaalta voidaan ajatella, että julkisten viranomaisten hallussa olevien tietojen paljastaminen on aina yleisen edun mukaista.

Kysymys siitä, onko tietyn asiakirjan luovuttamisesta yleistä etua vai ei, vaikuttaa siis melko teoreettiselta. Ongelma piileekin siinä, ylittääkö yleinen etu vahingon, joka tietojen ilmaisemisesta koituisi asetuksella suojatulle edulle, kuten yrityksen taloudellisille eduille.

Ei ole olemassa sääntöjä, joiden avulla voitaisiin heti päätellä, onko asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta koituva yleinen etu merkittävämpi kuin siitä asetuksella suojatuille yleisille tai yksityisille eduille aiheutuva vahinko. Koska edut suhteutetaan aina tilannekohtaisesti, tällaisia sääntöjä ei voida vahvistaa. Vahinko on kussakin konkreettisessa tapauksessa määritettävä erikseen, minkä jälkeen arvioidaan, onko etu, joka koituu asiakirjan sisältämien tietojen saattamisesta yleisön tietoon, sitä merkittävämpi. Yksittäistapauksista tehtyjä päätöksiä voidaan myöhemmin käyttää viitteinä muissa päätöksissä, ja niistä on apua hallinnollisten käytäntöjen muotoilussa.

Tähän mennessä kaikissa toimielinten käsittelemissä tapauksissa on katsottu, ettei asiakirjojen luovuttamisesta koituva yleinen etu ole ollut merkittävämpi eikä siten oikeuttanut poikkeuksen ohittamiseen.

Jos hakija on itse vedonnut asiakirjan luovuttamisesta koituvan yleisen edun ylivoimaisuuteen (mikä on varsin yleistä uudistetuissa hakemuksissa), hakemuksen perusteluista on useimmiten havaittu, että kyseessä on sittenkin ollut hakijan yksityinen etu. Yksityinen etu ei kuitenkaan missään tapauksessa oikeuta poikkeuksen ohittamiseen, sillä kaikki asiakirjat, jotka annetaan pyynnöstä yleisön tutustuttaviksi, muuttuvat sen jälkeen julkisiksi ja ovat kenen tahansa saatavilla.

Useat hakijat katsoivat erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan vedoten, että avoimuuden yleisperiaate on jo sinänsä sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää asiakirjan luovuttamista. Joissakin tutkijoiden lähettämissä hakemuksissa puolestaan väitettiin, että asiakirjojen luovuttamisesta koituisi yleistä etua, koska ne tulevat tieteelliseen tarkoitukseen. Tällaisia perusteluja ei voida hyväksyä, sillä ne tekisivät tyhjäksi asetuksessa säädettyjen poikkeusten sisällön. Asiakirjan luovuttamisesta koituva yleinen etu onkin itse asiassa "poikkeuksen poikkeus", jota on sovellettava suppeasti. Eräässä yksittäistapauksessa Euroopan oikeusasiamies tosin katsoi, että tutkimustarkoitukseen pyydetyn asiakirjan luovuttamisesta koituisi yleistä etua, mutta ei pitänyt tätä etua ylivoimaisena.[51]

Vaikka hakija ei sitä nimenomaan vaatisi, toimielin joka tapauksessa tutkii viran puolesta, onko olemassa jokin sellainen yleinen etu, joka oikeuttaisi tietojen

[51] Em. kantelu 412/2003/GG.

ilmaisemisen. Toimielin voi suhteuttaa edut vain niiden tietojen perusteella, joita sillä on käytettävissään. Jokainen hakemuksessa esitetty perustelu siis auttaa toimielintä tarkentamaan arviotaan. Vaikka todistustaakka ei olekaan yksin hakijalla, on selvää, että käytännössä tämän on pystyttävä hakemuksessaan perustelemaan, miksi asiakirjan luovuttamisesta koituisi yleistä etua siihen sovellettavasta poikkeuksesta huolimatta. Myös Euroopan oikeusasiamies on ollut tällä kannalla.[52]

3.5. Oikeus tutustua kolmansilta osapuolilta saatuihin asiakirjoihin

3.5.1. Yleiset säännöt

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos hakemus koskee kolmannen osapuolen asiakirjaa, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa. Jos asiakirjan laatinut kolmas osapuoli vastustaa luovuttamista ja jos toimielin katsoo, ettei mikään poikkeus sitä estä, neuvoston ja komission täytäntöönpanosääntöjen mukaan kolmansille osapuolille on lähetettävä ilmoitus toimielimen aikeista antaa asiakirja tutustuttavaksi, jolloin näillä on 10 päivää aikaa esittää vastalauseensa. Lopullinen päätösvalta on joka tapauksessa toimielimellä. Käytännössä kieltäytymiset on yleensä perusteltu kirjallisesti, ja perusteluissa on otettu huomioon asiakirjan laatineen kolmannen osapuolen kanta. Toimielimet luovuttavat erittäin harvoin asiakirjoja vastoin laatijan tahtoa, ja näissä tapauksissa se ei ole vielä kertaakaan johtanut kanteisiin.

3.5.2. Toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevat asiakirjat

Asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia asiakirjoja koskeva erityismenettely. Tällä säännöksellä, jolla pannaan täytäntöön Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevan 35. julistuksen määräykset, toimielin velvoitetaan olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta.

Toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia asiakirjoja pyydetään tutustuttavaksi pääasiassa ***komissiolta***. ***Neuvosto*** on omaksunut "toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan asiakirjan" käsitteestä suppean tulkinnan, koska sen on otettava huomioon, että jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat neuvoston työskentelyyn. Neuvoston tulkinnan mukaan neuvostossa tai sen komiteoissa ja työryhmissä toimivia jäsenvaltioiden hallitusten edustajia tai valtuuskuntia ei katsota toimielimen ulkopuolisiksi vaan siihen kuuluviksi henkilöiksi tai yksiköiksi. Sen sijaan sellaisia jäsenvaltion laatimia asiakirjoja, joissa se ilmaisee kantansa jäsenvaltiona eikä työskennellessään neuvoston jäsenenä, on pidettävä kolmannelta osapuolelta saatuina asiakirjoina.

Asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa ei täsmennetä, miten pitkälle toimielinten on noudatettava jäsenvaltion vastalausetta asiakirjan luovuttamisesta. Mutta jos jäsenvaltioilla ei olisi oikeutta vastalauseeseen, 5 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, koska jäsenvaltioiden asema ei eroaisi mitenkään muiden kolmansien osapuolten asemasta. Jäsenvaltioiden etuoikeutettu asema muihin kolmansiin osapuoliin nähden selittyy sillä, ettei asetus vaikuta asiakirjoihin tutustumista

---

52 *Idem.*

koskeviin kansallisiin lainsäädäntöihin. Yhteisön toimielimet eivät voi kumota päätöstä, jonka jäsenvaltio on tehnyt soveltaessaan omaa lainsäädäntöään.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti tämän tulkinnan 17. syyskuuta 2003 antamassaan tuomiossa. Se hylkäsi kanteen todettuaan, että komissiolla oli oikeus kieltäytyä luovuttamasta Italiasta peräisin olleita asiakirjoja, koska Italian viranomaiset olivat sitä vastustaneet.[53] Asiasta on nostettu viisi muutakin kannetta, jotka ovat edelleen vireillä, ja siitä on esitetty Euroopan oikeusasiamiehelle kantelu, joka on käsitelty loppuun.[54]

Esille on toistaiseksi tullut melko vähän tapauksia, joissa luovuttamisesta on kieltäydytty asiakirjan laatineen jäsenvaltion esittämän vastalauseen takia: tätä poikkeusperustetta eivät ole soveltaneet muut kuin komissio, ja vain 2,1 prosentissa kielteisistä päätöksistä vuonna 2002. Yleensä kansalliset viranomaiset vastustivat sellaisten asiakirjojen luovuttamista, joita ei niiden oman lainsäädännön mukaan saa antaa ulkopuolisille tai joita ne eivät itsekään luovuttaisi, jos hakemus esitettäisiin niille.

Vaikka on harvinaista, että toimielin jäsenvaltion vastustuksen takia kieltäytyy antamasta asiakirjoja tutustuttavaksi, tällaisista päätöksistä on nostettu jo suhteellisen monta kannetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa komission kielteisiä päätöksiä vastaan nostetuista yhdestätoista kanteesta kuusi koskee tämän poikkeuksen soveltamista (ks. edellä).

3.5.3. Arkaluonteiset asiakirjat

Asetuksen 9 artiklassa säädetyn "arkaluonteisia" asiakirjoja koskevan erityismenettelyn mukaan (ks. 3.3. kohta) viranomainen, jolta asiakirja on peräisin, voi vastustaa sen luovuttamista ja sen kirjaamista rekisteriin (9 artikla 3 kohta). Toimielinten on noudatettava laatijana olleen kolmannen osapuolten kieltoa. Tämä on siis toinen poikkeus siihen yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan lopullinen päätösvalta on toimielimillä. Hakemukset, joissa pyydetään tutustuttaviksi kolmansilta osapuolilta peräisin olevia arkaluonteisia asiakirjoja, ovat erittäin harvinaisia.

3.6. Asiakirjan osien luovuttaminen

Toimielimet ovat yhä useammin alkaneet antaa tutustuttavaksi osia asiakirjoista (***neuvosto*** 12,16 prosentissa ja ***komissio*** 8,3 prosentissa tapauksista ja ***parlamentti*** kahdessa tapauksessa vuonna 2002). ***Parlamentille*** tulleiden hakemusten sekä useimpien ***komission*** käsittelemien hakemusten tapauksessa peitettiin osa asiakirjan tiedoista yksilön koskemattomuuden tai taloudellisten etujen suojaamiseksi. ***Neuvoston*** asiakirjoista peitetään tavallisesti tiedot, joista voitaisiin tunnistaa kantoja ilmaisseet valtuuskunnat siinä vaiheessa, kun lainsäädäntöehdotusten tarkastelu ja niistä käytävät neuvottelut ovat vielä kesken.[55]

---

53 Em. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-76/02, *Messina v. komissio.*

54 Asiat T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH v. komissio,* T-187/03, *Scippacercola v. komissio*; T-139/03 ja T-151/03, *Nuova Agricast srl v. komissio* ja T-287/03 *S.I.M.S.A srl v. komissio;* Euroopan oikeusasiamiehelle osoitettu kantelu 1753/2002/GG.

55 Valtuuskuntien jäsenten nimiä ei kuitenkaan peitetä silloin, kun kyse on pelkistä parlamentin tarkastelu- tai kielivaraumista.

Asiakirjojen osien antaminen tutustuttaviksi lisää avoimuutta suhteessa yleisöön ja suojaa samalla etuja, jotka vahingoittuisivat, jos asiakirja luovutettaisiin kokonaisuudessaan. Se voi kuitenkin aiheuttaa toimielimille melkoisen määrän työtä. Tältä osin oikeuskäytännössä tunnustetaan, että toimielimet voivat hyvän hallinnon nimissä soveltaa suhteellisuusperiaatetta suhteuttamalla asiakirjan osien luovuttamisesta koituvan yleisen edun siitä aiheutuvaan työkuormaan, mikäli asiakirjan koko tai siitä poistettavien kohtien määrä kuormittaisi hallintoa kohtuuttomasti.[56]

3.7. Asiakirjojen tuleminen julkisiksi 30 vuoden määräajan päätyttyä

Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle 1. helmikuuta 1983 annetun asetuksen (ETY) N:o 354/83,[57] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22. syyskuuta 2003 asetuksella N:o 1700/2003,[58] mukaan kaikki yhteisön toimielinten asiakirjat tulevat julkisiksi 30 vuoden määräajan päätyttyä. Sääntöön on olemassa vain muutama poikkeus: ainoastaan henkilötietoja sisältävät tai taloudellisia etuja vahingoittavia tietoja sisältävät asiakirjat sekä sellaiset arkaluonteiset asiakirjat, joiden turvaluokitus säilyy 30 vuoden määräajan päätyttyäkin, ovat sellaisia, joita ei muuteta viran puolesta julkisiksi.

Historiallisten arkistojen avaamisesta annettu asetus on jatkoa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdalle, jonka mukaan poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan. Tämän ajanjakson päätyttyä voidaan soveltaa enää yksityisyyttä ja taloudellisia etuja suojaavia poikkeuksia sekä tarvittaessa arkaluonteisia asiakirjoja koskevaa erityismenettelyä. Asetuksen N:o 354/83 teksti on saatettu asetuksen N:o 1049/2001 säännösten mukaiseksi, kuten jälkimmäisen 18 artiklassa edellytetään.

Ainoa ero alle 30 vuotta vanhojen asiakirjojen julkisuutta koskevien sääntöjen ja historiallisten arkistojen avaamista koskevien sääntöjen välillä on niiden institutionaalinen soveltamisala: historiallisia arkistoja koskevaa asetusta sovelletaan Euroopan unionin kaikkiin toimielimiin ja elimiin sekä kaikkiin yhteisön erillisvirastoihin.

3.8. Yhteisön asiakirjojen luovuttaminen kansallisen lainsäädännön perusteella

Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä, eikä sillä ole tällaista vaikutusta. Jotta kansalliset viranomaiset kuitenkin käsittelisivät yhteisön asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia jokseenkin yhdenmukaisesti, asetuksen 5 artiklassa suositellaan, että jäsenvaltio kuulee toimielintä, jolta asiakirja on peräisin, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa. Jäsenvaltion hakemuksesta tekemä päätös ei saa vaarantaa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tavoitteiden toteutumista.

---

56 Em. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-14/98, *Hautala v. neuvosto* (86 kohta), vahvistettu em. yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla asiassa C-353/99 P, *neuvosto v. Hautala* (30 kohta); ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiot, em. asiassa T-204/99, *Mattila v. neuvosto*, (68 ja 69 kohta) sekä asiassa T-211/00, *Kuijer v. neuvosto* (Kok. 2002, s. II-485, 57 kohta).

57 EYVL L 43, 15.2.1983, s. 1.

58 EYVL L 243, 27.9.2003, s. 1.

Tämä säännös johtuu suoraan asetuksen 4 artiklan 5 kohdasta, jossa jäsenvaltiolle varataan mahdollisuus vastustaa laatimiensa asiakirjojen luovuttamista yhteisön toimielimistä ulkopuolisille. Täysin rinnasteisia nämä kaksi säännöstä eivät kuitenkaan ole, koska asetus ei vaikuta kansallisiin lainsäädäntöihin. Toimielin ei saa antaa tutustuttavaksi jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, jos sen laatineet kansalliset viranomaiset sitä vastustavat. Jäsenvaltio, jolta pyydetään tutustuttavaksi toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, soveltaa hakemuksen käsittelyssä omaa lainsäädäntöään. Asetuksen 5 artiklassa siis ainoastaan konkretisoituu EY 10 artiklassa määrätty lojaliteettiperiaate. Siitä seuraa, että epäselvissä tapauksissa jäsenvaltion on kuultava toimielintä, josta asiakirja on peräisin, ja tehtävä päätös, joka ei saa vaarantaa asetuksen tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltion harkittavaksi jää, miten asetuksen säännökset käytännössä sovitetaan yhteen sen oman lainsäädännön kanssa.

Asetuksen N:o 1049/2001 voimaantulon jälkeen jäsenvaltioilta on tullut melko vähän kuulemispyyntöjä. Muutamilla jäsenvaltioilla on taipumus konsultoida toimielimiä muita herkemmin etenkin silloin, kun hakemus koskee määräysten rikkomisesta johtuvaa menettelyä. Jotkin jäsenvaltiot lähettävät virallisia ilmoituksia ja perusteltuja lausuntoja kuulematta komissiota etukäteen. Jäsenvaltioiden näissä tapauksissa noudattamista käytännöistä on saatavilla vain hajanaisia tietoja. Sen vuoksi on mahdotonta arvioida, minkä verran yhteisön toimielimiltä peräisin olevia asiakirjoja kansalliset viranomaiset ovat luovuttaneet oman lainsäädäntönsä nojalla.

3.9. Tapaukset, joista asetuksessa ei säädetä

Tähän mennessä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyillä poikkeuksilla on pystytty riittävän pitävästi perustelemaan kielteiset päätökset sellaisista asiakirjoista, joiden luovuttaminen olisi vahingollista. Päinvastoin kuin joissakin kansallisissa lainsäädännöissä, asetuksessa ei anneta yksityiskohtaista ja tarkkaa poikkeusluetteloa, vaan määritellään ne yleiset ja yksityiset edut, joita asetuksella on tarkoitus suojata. Asetuksen soveltamisesta vastaavat yksiköt pyrkivät siis varmistamaan, ettei asiakirjan luovuttaminen vahingoita näitä etuja. Niille ei ole vielä tullut tapauksia, joissa asiakirjan luovuttaminen olisi vahingoittanut muita kuin asetuksen 4 artiklassa säädettyjä etuja.

On kuitenkin korostettava, että 4 artiklan 3 kohdan soveltamisala on erittäin rajallinen, sillä sanamuotonsa perusteella se ei suojaa valmisteluasiakirjoja, jotka liittyvät toimielimen jo hyväksymään säädökseen, ei edes siinä tapauksessa, että niiden sisältämien tietojen paljastaminen olisi kyseisen toimielimen etujen vastaista. Lisäksi artiklalla voidaan suojata vain kunkin toimielimen sisäiset päätöksentekomenettelyt, mutta ei toimielinten välistä menettelyä, jossa säädös kuitenkin lopullisesti hyväksytään.

Selvyyden vuoksi olisi ehkä järkevämpää säätää tietyt edut nimenomaisesti suojaavia erityispoikkeuksia kuin käyttää niiden suojaamiseen jotakin yleistä poikkeusta tulkitsemalla sitä laajentavasti.

Århusin yleissopimuksessa määrätään erityispoikkeuksesta, jollaista asetuksessa ei ole. Sen mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa vaadittuja ympäristötietoja ei tarvitse antaa, jos niiden ilmaiseminen vahingoittaisi sitä

luonnonympäristöä, jota tiedot koskevat; yleissopimuksen tekstissä mainitaan esimerkkinä harvinaisten lajien lisääntymispaikat.[59]

3.10. Erityissäännösten yhteensopivuus asetuksen yleisen järjestelmän kanssa

Asetuksella N:o 1049/2001 perustetaan yleinen järjestelmä komission asiakirjojen antamisesta yleisön tutustuttaviksi. Lainsäätäjä on erityismenettelyin pyrkinyt estämään sen, ettei asiakirjoihin, tietoihin tai kokonaisiin aineistoihin tutustumista koskevien erityissäännösten soveltaminen rajoita tutustumisoikeutta asetuksen vastaisesti. Juuri siksi komissio velvoitettiin myöhemmin tutkimaan, ovatko kyseiset erityissäännöt asetuksessa säädetyn yleisen järjestelmän mukaisia (18 artiklan 2 kohta).

Komission laati näistä lausekkeista analyysin, jossa ne jaettiin kahteen ryhmään:

(1) erityissäännökset erityistapauksista, joissa sovelletaan jotakin asetuksen 4 artiklassa säädetyistä yleisistä poikkeuksista;

(2) lausekkeet, joilla asianomaiselle osapuolelle tai sidosryhmälle myönnetään tietyn menettelyn kautta erioikeus tutustua sellaisiin asiakirjoihin, joiden luovuttaminen yleisölle vahingoittaisi jotakin asetuksella suojattua etua.

Komission analyysissä ei havaittu kummassakaan ryhmässä ristiriitaa asetuksen säännösten kanssa. Tähän mennessä käytäntö on vahvistanut tämän tuloksen. Luettelo komission analyysissä tarkastelluista lausekkeista toimitettiin parlamentille ja neuvostolle toimielinten välisen komitean kokouksessa, joka pidettiin Strasbourgissa 23. syyskuuta 2003.

On kuitenkin syytä pohtia, olisiko yhteisön sääntöjä laajennettava kodifioimalla säännöt siitä, millä perusteella voidaan myöntää yleisen tutustumisoikeuden ylittävä erioikeus tutustua asiakirjoihin. Asetukseen nimittäin vedotaan toisinaan myös siksi, että yhteisön lainsäädännöstä puuttuvat kyseistä tilannetta koskevat erityissäännökset.

3.11. Päätelmät

Tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella voidaan esittää seuraavat päätelmät:

- **Yli kahteen kolmasosaan hakemuksista vastataan toimielimistä myönteisesti.**
- **Toistuvasti on vedottu vain muutamiin asetuksessa säädettyihin poikkeuksiin; tilastotietojen hajanaisuus johtuu kyseisten kolmen toimielimen tehtävien ja toiminnan eroista.**
- **Yleisesti ottaen etuja pystytään riittävästi suojaamaan poikkeuksilla.**
- **Vaikka päätöksentekomenettelyä koskevalla poikkeuksella voidaan suojata kunkin toimielimen sisäiset päätöksentekomenettelyt, siinä ei oteta riittävän hyvin huomioon päätöksenteon toimielinten välistä luonnetta.**

---

59 Yleissopimuksen 4 artiklan 4 kohdan h alakohta.

- **Henkilötietojen suojaa koskevan poikkeuksen soveltaminen on hankalaa, koska asetusta N:o 1049/2001 ja asetusta N:o 45/2001 on vaikea sovittaa yhteen.**
- **Asetuksessa N:o 1049/2001 esitetty "arkaluonteisen asiakirjan" määritelmä ei vastaa toimielinten turvallisuussäännöissä käytettyä luokitusta.**
- **Tietojen ilmaisemista edellyttävän yleisen edun käsitteestä ei voida antaa mitään yksioikoista määritelmää, vaan edut on aina suhteutettava tapaus kerrallaan.**
- **Vaikka asiakirjoja kieltäydytään hyvin harvoin luovuttamasta ulkopuolisille vastoin jäsenvaltion tahtoa, komission kokemusten mukaan tämä poikkeus on osoittautunut erittäin kiistanalaiseksi.**
- **Jäsenvaltiot eivät konsultoi toimielimiä järjestelmällisesti.**

4. TUTUSTUMISOIKEUDEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan asetuksen soveltamiseen liittyviä menettelytapoja, siitä aiheutuvaa työkuormaa, mahdollisuuksia valittaa sitä koskevista päätöksistä sekä toimielinten välistä yhteistyötä.

4.1. Hakemusten ottaminen käsiteltäviksi

Asetuksen mukaan ainoa ehto hakemuksen käsiteltäväksi ottamiselle on se, että hakemus on tehty kirjallisesti yhdellä yhteisön virallisista kielistä. Komissio, parlamentti ja neuvosto ovat antaneet täytäntöönpanosäännöissään yksityiskohtaiset ohjeet hakemusten esittämisestä. Hakemuksen voi postittaa, faksata tai lähettää sähköpostilla. Toimielimet ovat julkaisseet Internetissä sähköpostiosoitteet, joihin hakemukset voi lähettää, ja halutessaan hakijat voivat käyttää parlamentin ja komission sivustoilla olevia valmiita sähköisiä lomakkeita. Hakijalle lähetetään vastaanottoilmoitus paitsi silloin, kun vastaus toimitetaan postitse.

Yhä useammat hakemukset saapuvat sähköpostitse. Monissa tapauksissa hakijan tiedot eivät käy ilmi sähköpostiosoitteesta. Asetuksen mukaan hakemusta ei tarvitse perustella. Mikään ei kuitenkaan estä toimielintä vaatimasta ainakin sen verran tietoja, että hakemus voidaan käsitellä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi hakijan nimi ja osoite, johon paperitulosteena toimitettavat asiakirjat ja mahdollinen lasku voidaan postittaa, sekä hakijan ammatti, jota tarvitaan tilastotarkoituksiin asetuksen käytännön vaikutusten arvioimiseksi. Sähköisten lomakkeiden, kuten parlamentin asiakirjarekisterin käyttämän lomakkeen, yleistymisen pitäisi helpottaa näiden tietojen hakemista sähköpostin kautta saaduista hakemuksista.

4.2. Käsittelyaika

Joissakin tapauksissa toimielinten on täytynyt pidentää hakemuksen käsittelyaikaa 15 työpäivällä, jos siihen ei ole pystytty vastaamaan säädetyssä määräajassa. Tämä ongelma koskee ensisijaisesti komissiota, jolle lähetetään runsain määrin laajoja tai hyvin monitahoisia hakemuksia. Koska kukin hakemus on tutkittava erikseen, 15 työpäivän käsittelyaika on yleensä liian lyhyt niiden käsittelyyn. Käsittelyä viivyttävät yleensä seuraavat syyt:

– asiakirjojen haku ja paikallistaminen (eritoten vanhempien asiakirjojen tapauksessa),
– pyydettyjen asiakirjojen määrittäminen, jos hakemus on kovin laaja tai epätäsmällinen,
– pula virkamiehistä, joilla olisi riittävästi asiantuntemusta selvittää, aiheuttaako pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen vahinkoa,
– velvollisuus kuulla asiakirjan laatinutta kolmatta osapuolta,
– hakemuksen ja vastausten käännättäminen.

4.3. Monitahoiset, laajat tai kohtuuttomat hakemukset – suhteellisuusperiaatteen soveltaminen

Jotkin ***komissiolle*** ja ***parlamentille*** osoitetut asiakirjoihin tutustumista koskevat hakemukset ovat kovin epätäsmällisiä. Tällaisia ovat varsinkin hakemukset, joissa vaaditaan "kaikkia" tiettyyn toiminnan alaan tai aiheeseen liittyviä asiakirjoja. Monet (lähinnä komissiolle osoitetuista) hakemuksista ovat lisäksi erittäin laajoja etenkin, jos niissä pyydetään koko aineistoa (esimerkiksi valtiontuki- tai kilpailupäätöksistä). Tällaisten hakemusten käsittely on hankalaa, koska asetuksessa annetaan toimielimelle ainoastaan mahdollisuus pidentää käsittelyaikaa ja pyytää hakijaa täsmentämään hakemustaan, jos se on liian epätäsmällinen tai jos pyydetty asiakirja ei ole toimielimen määritettävissä, ja yrittää neuvotella hakijan kanssa kohtuullinen ratkaisu, jos hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja (ks. asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta). Ongelmaa voidaan helpottaa erilaisin järjestelyin, esimerkiksi asettamalla hakemuksille aikarajoituksia. Hakijaa voidaan myös pyytää tutustumaan asiakirjoihin toimielimen tiloissa. Nämä ratkaisut eivät kuitenkaan aina ole riittäviä. Tällaisten kohtuuttomien hakemusten kohdalla komissio on suhteellisuusperiaatteen nojalla (analogisesti osittaisen tutustumisoikeuden kanssa – ks. 3.6. kohta) vastannut hakemuksen käsittelyn vaativan niin suuren määrän hallinnollista työtä, että se haittaisi hyvän hallinnon periaatteen noudattamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen on valitettu kahdesta komission päätöksestä, joissa on suhteellisuusperiaatteeseen vedoten kieltäydytty toimittamasta pyydettyjä asiakirjoja; asiat ovat yhä vireillä.[60]

Parlamentti on ainoa toimielin, joka arkistoi järjestelmällisesti ääni- ja kuvatallenteita; niitä tehdään lähinnä valiokuntien kokouksista ja parlamentin täysistunnoista. Parlamentin yksiköille tulee jatkuvasti enemmän hakemuksia, joissa pyydetään tutustuttavaksi näitä tavallisesti erittäin pitkiä tallenteita. Mikäli käy niin, että vain osa tallenteesta voidaan antaa tutustuttavaksi, poikkeuksen kattamien osien poistaminen nauhalta lisää merkittävästi parlamentin yksiköiden työkuormaa.

Päinvastoin kuin jotkin kansalliset lait, asetus ei sisällä säännöksiä kohtuuttomista, toistuvista tai selvästi asiattomista hakemuksista. Tällaiset hakemukset aiheuttavat kuitenkin suhteettoman suuren työkuorman, joka hidastaa niiden hakemusten käsittelyä, joissa kansalaiset vilpittömästi hakevat tietoa. Toimielinten ainoa keino puolustautua tällaisia hakemuksia vastaan on vedota suhteellisuusperiaatteeseen (ks.

---

[60] Em. asiat T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. komissio,* ja T-170/03, *British American Tobacco (Investments) Ltd v. komissio*.

edellä) tai neuvotella hakijan kanssa kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi, kuten asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetään.

Järjestelmällistä ja toistuvaa hakemusten esittämistä voidaan pitää asetuksen säännösten väärinkäyttönä. Tällaisia ovat esimerkiksi hakemukset, joilla pyritään säännöllisesti vauhdittamaan yhteisön politiikalle vihamielisiä kampanjoita. Nämä "ammattihakijat" tukkivat kaikki käytettävissä olevat muutoksenhakukanavat ja ahdistelevat toimielimiä selvästi asetuksen hengen vastaisilla hakemuksilla, joihin nämä eivät voi suostua.

4.4. Toimitustavat – maksujen periminen

Asetuksessa säädetään, että asiakirjoihin voi joko käydä tutustumassa toimielimen tiloissa tai niistä voidaan toimittaa jäljennös hakijalle (paperitulosteena tai sähköisessä muodossa).

Suurin osa asiakirjoista lähetetään sähköisessä muodossa, mutta vanhimmat asiakirjat toimitetaan yleensä paperitulosteena. Jos asiakirja on erittäin pitkä, hakijaa on joissakin tapauksissa pyydetty tutustumaan siihen toimielimen tiloissa.

Asetuksesta antamissaan yksityiskohtaisissa soveltamissäännöissä toimielimet ovat kehittäneet vapaaehtoisen järjestelmän, jossa peritään maksu yli 20 sivun pituisten asiakirjojen toimittamisesta. Tätä mahdollisuutta kuitenkin käytetään toimielimissä vain harvoin, koska menettely on hankala ja koska laskujen käsittelystä ja maksujen perimisestä aiheutuvat kulut ovat suuremmat kuin maksuista kertyvät tulot. Jos hakemus on erittäin laaja, tietty hillitsevä vaikutus saadaan aikaan lähettämällä hakijalle ilmoitus asiakirjoista perittävästä korvauksesta. Vaikutus on kuitenkin melko lievä, sillä merkittävintä kustannustekijää eli asiakirjojen hakemiseen ja vertailuun kulunutta aikaa ei hakijoilta voida veloittaa.

Mahdollisuus maksujen perimiseen olisi säilytettävä, varsinkin niiden hakemusten kohdalla, joissa pyydetään erittäin suurta määrää asiakirjoja, mutta laskujen käsittelyä ja maksujen perimistä on epäilemättä syytä yksinkertaistaa.

4.5. Kolmansien osapuolten kuuleminen

Parlamentin, neuvoston ja komission työjärjestyksissä määrätään kolmansien osapuolten kuulemisessa noudatettavista menettelyistä. Kuulemisen on tapahduttava kirjallisesti (tavallisesti sähköpostilla). ***Parlamentti*** velvoittaa kolmannen osapuolen vastaamaan ehdottomasti viiden työpäivän määräajan kuluessa, ***neuvosto*** "kohtuullisen ajan kuluessa" ja ***komissio*** viimeistään viiden työpäivän kuluessa; joka tapauksessa kuulemisen on tapahduttava niin, että toimielimet pystyvät itse pitämään hakemusten käsittelylle asetuksen 7 ja 8 artiklassa asetetut määräajat.

Jos asiakirja on peräisin toisesta jäsenvaltiosta, on sovittu, että neuvoston tiedotusasioista vastaavan työryhmän jäsenet toimivat asiassa yhteyshenkilöinä. Kuulemista koskevat pyynnöt on osoitetaan siis heille.

Yleensä kolmannet osapuolet vastaavat kohtuullisen ajan kuluessa.

Kolmansien osapuolten kuuleminen aiheuttaa kuitenkin suuren määrän hallinnollista työtä etenkin silloin, kun hakemus koskee kokonaista aineistoa, johon voi sisältyä lukuisia eri tahoilla laadittuja asiakirjoja. Asetukseen olisikin lisättävä nimenomainen

säännös, jonka mukaan käsittelyaika on pidempi, jos hakemuksesta joudutaan kuulemaan kolmatta osapuolta.

Toimielimet ovat lisäksi sitoutuneet kuulemaan toisiaan järjestelmällisesti, jos hakemus koskee toisesta toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa.[61] Tätä varten toimielimet laativat keskenään yhteistoimintasopimuksen, jonka niiden pääsihteeristöjen edustajat allekirjoittivat 9. heinäkuuta 2002. Sopimus on toistaiseksi toiminut hyvin, ja yleensä vastaukset saadaan hyvin nopeasti.

4.6. Sisäinen valitusmenettely

Asetuksessa säädetään nimenomaisesti, että jos hakemus hylätään, päätöksestä on voitava valittaa sisäisessä hallintomenettelyssä (13. perustelukappale sekä 7 ja 8 artikla). Valitus tehdään jättämällä niin kutsuttu *uudistettu hakemus*, jolla toimielintä pyydetään tarkistamaan kantaansa. Toimielimen, joka päättää olla luovuttamatta asiakirjaa (kokonaan tai osittain), on ilmoitettava hakijalle, että tämä voi tehdä uudistetun hakemuksen 15 työpäivän kuluessa siitä, kun tämä on vastaanottanut toimielimen vastauksen.

Uudistetut hakemukset käsittelee alkuperäisen päätöksen tehneestä yksiköstä riippumaton elin.

Parlamentissa alkuperäiset päätökset tekee pääsihteeri tai tähän valtuutettu virkamies paitsi silloin, kun on kyse arkaluonteisesta asiakirjasta. Niiden tapauksessa päätösvalta on parlamentin puhemiehistöllä, joka ratkaisee myös uudistetut hakemukset.

Myös ***neuvostossa*** alkuperäiset päätökset tekee pääsihteeri. Päätösvalta uudistetuista hakemuksista kuuluu neuvostolle. Tavallisesti päätökset tehdään yksinkertaisella ääntenenemmistöllä neuvoston tiedotusryhmän ja Coreperin ehdotuksesta.

Komissio toiminta on hajautetumpaa, mikä johtuu komission organisaation laajuudesta ja sen pääosastojen välisestä vastuunjaosta. Alkuperäiset päätökset tekee asiasta vastaavan pääosaston pääjohtaja tai tämän valtuuttama virkamies. Uudistetut hakemukset ratkaisee pääsihteeristö kollegion antamilla valtuuksilla. Petostutkimusten riippumattomuuden turvaamiseksi päätösvalta kaikista OLAFin tutkimuksiin liittyvistä hakemuksista on siirretty viraston johtajalle.[62] Komission pääsihteeristön ja OLAFin hallussa olevia asiakirjoja koskevat alkuperäiset hakemukset käsitellään ensin alemmalla organisaatiotasolla, jotta ne voitaisiin tarpeen tullen antaa riippumattomasti uudelleentarkasteltaviksi pääsihteeristölle tai OLAFin pääjohtajalle.

Kaksivaiheinen päätöksentekomenettely (alkuperäiset hakemukset ja uudistetut hakemukset) on toiminut hyvin. Se tarjoaa hakijalle helpon valitusmahdollisuuden ilman turhia muodollisuuksia sekä takeet siitä, että hakemus tutkitaan uudelleen muussa kuin alkuperäisen hakemuksen hylänneessä elimessä. Tästä on osoituksena etenkin uudelleentarkastelussa muuttuneiden alkuperäisten päätösten määrä (komissiossa 33,1 prosenttia). Koska uudistettujen hakemusten käsittely kestää varsin pitkään, 15 työpäivää ei yleensä siihen riitä.

---

61 Ks. asetuksen N:o 1049/2001 15 artiklan 2 kohta.

62 Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toiminnot.

4.7. Ulkoinen valitusmenettely

Jos uudistettu hakemus hylätään, hakijalle ilmoitetaan muutoksenhakukeinot, joilla tämä voi vielä yrittää kumota kielteisen päätöksen. Ne ovat kumoamiskanne ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tai kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle.

Seuraavassa esitetään hakemusten sekä niitä koskevien kantelujen ja kanteiden määrät vuonna 2002:

	Parlam.	**Neuvosto**	**Komissio**
Alkuperäiset hakemukset	637	2 394	991
Uudistetut hakemukset	1	43	96
Kantelut Euroopan oikeusasiamiehelle	–	3	4
Kanteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa	–	1	6

Euroopan oikeusasiamiehelle osoitetuista seitsemästä kanteluista

- viisi on käsitelty loppuun, eikä toimielimen todettu tehneen hallinnollista virhettä[63]
- yksi johti toimielimelle osoitettuun moitteeseen[64]
- yhdestä annettiin suositusluonnos, mutta käsittely keskeytettiin, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on vireillä samantapainen asia[65].

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsitellyt vasta yhden kanteen, jonka se päätti hylätä.[66]

Joissakin ***komissiolle*** tulleissa hakemuksissa yritettiin kansallisen tuomioistuimen välityksellä vaatia tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka oli aiemmin evätty hakijalta. Kansallinen tuomioistuin voi toki vaatia komissiota toimittamaan sille asiakirjoja.[67] Tällaisten hakemusten perusteella toimitetut asiakirjat on kuitenkin tarkoitettu yksinomaan tuomioistuimen käyttöön, eikä tämä saa luovuttaa niitä ulkopuolisille.

4.8. Toimielimille aiheutuva hallinnollinen kuormitus

Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelystä on aiheutunut toimielimille huomattavan paljon työtä aina siitä lähtien, kun asetus tuli voimaan. Tähän on syynä sekä hakemusten määrän kasvaminen että niiden muuttuminen yhä hankalammiksi. Usein hakemusten määrä moninkertaistuu jonkin kysymyksen saadessa laajaa huomiota tiedotusvälineissä. Hakemusten käsittely aiheuttaa monesti

---

63 Kantelut 736/2002/GG, 1184/2002/PB, 1437/2002/IJH, 1753/2002/GG ja 1795/2002/IJH.

64 Kantelu 648/2002/IJH.

65 Kantelu 1015/2002/(PB)IJH.

66 Em. asia T-76/02, *Messina v. komissio*.

67 Asia C-2/88, Imm. Procédure pénale v. Zwartveld ym., yhteisöjen tuomioistuimen määräykset 13.7.1990 ja 6.12.1990 (Kok. 1990, s. I-3365 ja I-4405).

ylimääräistä vaivaa jo ennestäänkin kuormitetuille hallintoyksiköille. Laajat ja monitahoiset hakemukset voivat vaatia toimielinten yksiköiltä suuren tai jopa kohtuuttoman määrän hallinnollisia resursseja pyydettyjen asiakirjojen luonteen ja pituuden mukaan.

Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittely aiheuttaa tavallisesti huomattavan määrän työtä, joka johtuu asiakirjojen määrittämisestä ja hakemisesta. Näin on varsinkin ***komissiossa***. Jos hakemuksessa pyydetään koko asiaan liittyvää aineistoa, hakijan tarkoittama "aineisto" ei välttämättä vastaa sitä logiikkaa, jonka mukaan asiasta vastaavat yksiköt ovat järjestäneet asiakirjansa.

Toimielimet ovatkin käynnistäneet kunnianhimoisen hankkeen, jonka tavoitteena on asiakirjojen sähköinen hallinta ja arkistointi. Asiakirjojen vieminen järjestelmällisesti sähköisiin rekistereihin helpottaa tulevaisuudessa niiden määrittämistä ja hakemista ja auttaa tulevaisuudessa vähentämään asiakirjojen hakemisesta aiheutuvaa huomattavaa työkuormaa.

Jotta asetusta sovellettaisiin mahdollisimman hyvin, toimielimet ovat toteuttaneet joitakin tärkeitä hankkeita, joiden tavoitteena on henkilöstön tietämyksen parantaminen, tiedotus ja koulutus (muun muassa sisäisillä ohjeilla ja koulutusjaksoilla). Näitä hankkeita on edelleen jatkettava ja vahvistettava, jotta virkamiehet olisivat paremmin perillä asiakirjoihin tutustumista koskevista säännöistä.

4.9. Toimielinten välinen yhteistyö

Asetusta sovelletaan kolmeen toimielimeen, joilla on varsin erilaiset tehtävät ja toimintatavat. Jotta asiakirjoihin tutustumista koskevia sääntöjä kuitenkin sovellettaisiin jokseenkin yhdenmukaisesti, asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan perustamaan toimielinten välinen komitea, *"jonka tehtävänä on tutkia parhaita käytäntöjä, tarkastella mahdollisia ristiriitoja ja keskustella asiakirjoihin tutustumista koskevasta tulevasta kehityksestä"*.

Komitea koostuu komission, neuvoston ja parlamentin poliittisista edustajista. Sen töiden valmistelusta huolehtivat toimielinten pääsihteeristöt tai näiden edustajat. Sekä itse komitea että valmisteluryhmä ovat korkean tason kokoonpanoja, jotka eivät kokoonnu säännöllisesti.

Toimielinten välisen komitean tavoitteena on keskustella asetuksen soveltamiseen liittyvistä poliittisista kysymyksistä. Asetuksen täytäntöönpano on nostanut esiin suuren määrän teknisiä tai oikeudellisia kysymyksiä, joita ei voida antaa poliittisten päättäjien ratkaistaviksi, ennen kuin niitä on tutkittu perusteellisesti asetuksen soveltamisesta vastaavissa yksiköissä. Näiden operationaalisten yksiköiden toimintaa on tähän asti koordinoitu vain tapauskohtaisesti.

4.10. Päätelmät

- **Toimielimille ja varsinkin komissiolle tulee jatkuvasti erittäin laajoja tai liian epätäsmällisiä asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia.**
- **Asetuksesta puuttuvat kokonaan säännökset kohtuuttomista, toistuvista tai**

selvästi asiattomista hakemuksista; toimielimet kokevat joskus välttämättömäksi vedota suhteellisuusperiaatteeseen.

- **Määräaikoja on toisinaan vaikea noudattaa, sillä käsittelyä hidastavat etenkin hakemusten monitahoisuus sekä velvollisuus kuulla asiakirjan laatinutta kolmatta osapuolta.**
- **Kanteiden ja kantelujen määrä on edelleen pieni itse hakemusten määrään verrattuna.**
- **Asetuksen soveltaminen aiheuttaa toimielimille huomattavan työkuorman; asiakirjahallinnon nykyaikaistaminen auttanee lopulta keventämään sitä.**
- **Jotkin järjestelmällisesti tai toistuvasti esitetyt hakemukset ovat selvästi asetuksen väärinkäyttöä.**

5. AKTIIVINEN MAINONTA JA TIEDOTTAMINEN

Asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteena on EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan mukaisesti vahvistaa, millä edellytyksillä parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoja voidaan pyynnöstä antaa kansalaisten tutustuttavaksi. Vaikka asetus koskee lähinnä "passiivista" tiedonjakoa, siinä annetaan myös joitakin "aktiiviseen" tiedottamiseen liittyviä säännöksiä erityisesti julkisten asiakirjarekisterien perustamisesta sekä asiakirjojen hausta suoraan sähköisestä rekisteristä. Asetus on osa tietojen julkisuutta koskevaa laajempaa politiikkaa ja yksi sen kulmakivistä.

5.1. Asiakirjarekisterit

Toteuttaakseen käytännössä asetuksen mukaiset kansalaisten oikeudet kukin toimielin takaa yleisölle pääsyn asiakirjarekisteriin asetuksen 11 artiklan mukaisesti. Rekisterin tulisi olla käytettävissä sähköisesti. Vain ***neuvostolla*** oli julkinen asiakirjarekisteri Internetissä jo ennen asetuksen N:o 1049/2001 voimaantuloa; ***parlamentti*** ja ***komissio*** avasivat rekisterinsä asetuksen säännösten mukaisesti 3. kesäkuuta 2002.[68]

5.1.1. Asiakirjarekisterien luonne

Rekisterit auttavat kansalaisia määrittämään, mitkä asiakirjat heitä kiinnostavat. Rekisterin tarkoituksena on toimia apuvälineenä asiakirjojen haussa. Asiakirjan viitetietojen sisältyminen rekisteriin ei ole ehtona sen saatavuudelle. Rekisterissä mainitut asiakirjat eivät ole automaattisesti yleisön saatavilla, ja niitä asiakirjoja, jotka eivät ole rekisterissä, voi pyytää tutustuttavaksi samaan tapaan kuin muitakin asiakirjoja.

5.1.2. Asiakirjarekisterien sisältö

Asetuksessa ei määritellä, mitä asiakirjaryhmiä rekisterissä on oltava. Siinä ei myöskään velvoiteta toimielimiä tarjoamaan asiakirjarekisteriä, jossa olisivat saatavilla kaikki niiden saamat tai laatimat asiakirjat. Näin kattavaa valikoimaa olisikin mahdotonta tarjota, koska asetuksen 3 artiklan a kohdassa "asiakirjan" käsitteestä annettu määritelmä on niin laaja.

---

68 Neuvoston asiakirjarekisteri on ollut käytössä 1.1.1999 lähtien.

Asiakirjarekisterien on kuitenkin oltava asiakirjavalikoimaansa nähden täysin kattavia; kun on määritelty, mitkä asiakirjaryhmät rekisteriin otetaan, kaikki näihin ryhmiin kuuluvat asiakirjat on asetettava saataville.

Asiakirjarekisterissä mainitaan jokaisen asiakirjanimikkeen kohdalla yksi tai useampia viitenumeroita, asiakirjan aihe, otsikko tai lyhyt kuvaus sen sisällöstä sekä vastaanotto-, laatimis- tai rekisteröintipäivä. Suoraan haettavissa oleviin asiakirjoihin on hyperlinkki, jota napsauttamalla saa esille koko tekstin (ks. 5.2. kohta).

Asiakirjarekisterissä mainitut viitetiedot on kuitenkin laadittu niin, etteivät ne vaikeuta asetuksen 4 artiklassa säädetyissä poikkeuksissa tarkoitettujen etujen suojaamista. Sellainen nimike, joka kokonaisena paljastaisi vahingollisia tietoja, voidaan tarvittaessa korvata lyhennelmällä.

Asiakirjojen kirjaamisessa rekisteriin on kuitenkin yksi poikkeus: kyseessä ovat asetuksen 9 artiklassa mainitut arkaluonteiset asiakirjat, jotka otetaan asiakirjarekisteriin vain laatijan suostumuksella. Kunkin toimielimen laatimassa vuosikertomuksessa on mainittava, miten monta arkaluonteiseksi luokiteltua asiakirjaa rekisteriin on jätetty viemättä. Euroopan parlamentti ei laatinut eikä sen haltuun tullut yhtään arkaluonteista asiakirjaa vuonna 2002. Myöskään komission rekisterin asiakirjavalikoimaan ei sisälly "arkaluonteisia" asiakirjoja. Neuvosto puolestaan on ilmoittanut, että sen hallussa olevista 250 asiakirjasta, joiden turvaluokitus on vähintään "CONFIDENTIAL", alle kolmannes on sellaisia, joita ei mainita rekisterissä.

5.1.3. Asiakirjavalikoima

Parlamentin rekisterin laajaan valikoimaan kuuluvat paitsi kaikki parlamentin työskentelyyn liittyvät valmisteluasiakirjat myös toimielimelle ja sen pääjohtajalle osoitettu kirjeenvaihto. Alun perin rekisterissä olivat saatavilla vain uusimmat asiakirjat, mutta vanhempien asiakirjojen vieminen rekisteriin on käynnissä. Parlamentti aikoo laajentaa rekisteriä hallinnollisiin asiakirjoihin.

Neuvoston rekisteri kattaa kaikki "standardiasiakirjat", toisin sanoen sellaiset neuvoston työskentelyyn liittyvät valmisteluasiakirjat, jotka on laadittu jossakin sen eri elimistä (työryhmät, Coreper, neuvoston kokoonpanot).

Koska ***komission*** tuottama asiakirjamäärä on erittäin suuri ja koska sillä on hajautettu organisaatio, se päätti, että rekisteriin vietäisiin aluksi sellaiset pääsihteeristön kirjaamossa kirjatut ja sieltä käsin levitetyt asiakirjat, jotka liittyvät komission lainsäädäntö- ja sääntelytyöhön. Tähän valikoimaan kuuluvat komission kokousten esityslistat ja pöytäkirjat sekä kaikki KOM-, C- ja SEC-sarjojen asiakirjat. Lisäksi käytettävissä on puheenjohtajan kirjeenvaihtorekisteri sekä eräitä muita tiedonlähteitä. Julkista rekisteriä on hiljattain täydennetty viemällä sinne niiden komiteoiden laatimat asiakirjat, jotka avustavat komissiota täytäntöönpanovallan käytössä ("komitologia"), jotta parlamentti saa ne käyttöönsä valvontaoikeutensa mukaisesti.[69] Käytön helpottamiseksi kaikkiin näihin tietolähteisiin pääsee nyt

[69] Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehty neuvoston päätös (EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23).

samasta portaalista. Rekisterien ja muiden tiedonhakuvälineiden integrointia on aikomus parantaa tulevaisuudessa.

Näiden kaikkien rekisterien ja varsinkin komission rekisterin valikoimaa aiotaan laajentaa asteittain. Alkuvaiheessa komissio pitää ensisijaisena lainsäädäntöasiakirjojen kirjaamista rekisteriin, koska etenkin niiden tulisi asetuksen 12 artiklan 2 kohdan nojalla olla suoraan yleisön saatavilla.

5.1.4. Asiakirjarekisterien käyttö

Asiakirjarekisterien käyttöönotto kasvatti yleisesti asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten määrää, mutta selvimmin tämä ilmiö on tuntunut ***parlamentissa*** ja ***neuvostossa***. Neuvostossa hakemusten määrä lisääntyi noin 70 prosenttia vuonna 1999, jolloin asiakirjarekisteri avattiin. Parlamenttiin tulleiden hakemusten määrä kohosi huimasti 3. kesäkuuta 2002 jälkeen: vuoden 2002 tammi- ja toukokuun välisenä aikana saatiin 117 hakemusta, ja saman vuoden kesä- ja joulukuun välisenä aikana määrä kasvoi 520 hakemukseen. Komissioon tulleiden hakemusten määrä nousi hieman loivemmin vuoden 2002 kuluessa.

Suurin osa ***parlamenttiin*** ja ***neuvostoon*** tulevista hakemuksista kytkeytyy rekisterien käyttöön. Lähes kaikki parlamentille osoitetut hakemukset on tehty rekisteriin liitetyllä sähköisellä lomakkeella. ***Komissiossa*** vain pieni osa hakemuksista koskee sen kahdesta asiakirjarekisteristä, siis KOM-, C- ja SEC-asiakirjojen rekisteristä sekä puheenjohtajan kirjeenvaihtorekisteristä, löytyneitä asiakirjaviitteitä. Useimmat hakemukset koskevat kokonaisia aineistoja (määräysten rikkomisesta johtuvia menettelyjä, valtiontukipäätöksiä, kilpailupäätöksiä), eivät mitään yksittäistä asiakirjaa. Komissiolle osoitetut hakemukset eivät yleensä liity lainsäädäntötyöhön vaan komission tarkastusmatkoihin, joiden aikana selvitetään yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Parlamentin ja neuvoston kokemusten mukaan rekistereihin voidaan nyt tehdä entistä tarkempia hakuja, mikä auttaa vähentämään sitä hallinnollista kuormitusta, jota asiakirjojen tunnistaminen ja hakeminen toimielimille aiheuttavat.

5.2. Suoraan saatavilla olevat asiakirjat ja tiedonlevitys

Asetuksessa ei määritellä sen tarkemmin, miten asiakirjat on asetettava suoraan yleisön saataville, mutta sen 12 artiklassa säädetään, että se on tehtävä *"niin laajalti, kuin se on mahdollista"* joko sähköisessä muodossa tai rekisteristä kyseisen toimielimen sääntöjen mukaisesti. Tämä tavoite koskee ennen kaikkea lainsäädäntöasiakirjoja.

Jokaisen toimielimen työjärjestyksessä on määritelty, mitkä asiakirjaryhmät voidaan mahdollisuuksien mukaan asettaa suoraan saataville sähköisessä muodossa (luomalla linkki rekisterissä julkaistun asiakirjaviitteen ja koko tekstin välille) tai lähettää pyynnöstä automaattisesti.[70]

---

[70] Parlamentin työjärjestyksen liite XV.
Neuvoston päätöksen N:o 2001/840 11 artikla.
Komission päätöksen N:o 2001/937 liitteessä oleva 9 artikla.

Huomattava osa toimielinten asiakirjoista on saatavissa kokonaisuudessaan. Viran puolesta saataville asetettujen asiakirjojen määrän pitäisi kasvaa merkittävästi samalla, kun asiakirjarekisterien valikoima laajenee. Jo nyt yli puolet parlamentin ja neuvoston rekisterien asiakirjoista on sellaisia, joihin voi tutustua suoraan rekisteristä. Komission rekisteristä on linkki EU:n julkaisutoimiston Eur-Lex-sivustoon, jossa ovat saatavilla KOM-asiakirjojen lopulliset versiot. Käynnissä on parhaillaan hanke, jossa rekisteriin on tarkoitus liittää valikoima sellaisia asiakirjoja, joita julkaisutoimisto ei julkaise, mutta jotka on silti asetettava suoraan saataville. Näitä ovat esimerkiksi KOM-asiakirjojen alustavat versiot, jotka voidaan julkistaa sen jälkeen, kun lopullinen versio on hyväksytty.

Rekistereistä saatavilla olevien asiakirjojen lisäksi toimielimet ovat viime vuosina pyrkineet kehittämään voimakkaasti tiedonlevitystä Internet-sivustojensa kautta. Sivustoilla on tarjolla runsaasti yleisölle tarkoitettua faktatietoa. Europa-palvelimella sijaitsevan yhteisen portaalin kautta pääsee ohjatusti eri sivustoille. Kunkin toimielimen Internet-sivustoilla on linkkejä muiden toimielinten asiakirjarekistereihin. Tätä apuvälinettä on täydennetty palveluilla, joka vastaavat yleisön tietopyyntöihin (EuropeDirect, sähköiset kirjelaatikot).

5.3. Hakijoiden avustaminen

Auttaakseen kansalaisia käyttämään tehokkaasti oikeuttaan tutustua asiakirjoihin komissio, parlamentti ja neuvosto ovat julkaisseet yhteisen esitteen, jossa annetaan yleisiä tietoja toimielinten asiakirjoista ja niiden hakutavoista. Esitettä on saatavilla sekä painettuna että sähköisessä muodossa toimielinten yhteisellä Europa-palvelimella. Tämän portaalin kautta pääsee kunkin toimielimen omille sivustoille, joilta löytyy tarkempia tietoja niiden työskentelystä, saatavilla olevista asiakirjoista ja asiakirjarekistereistä.

Näiden tietojen avulla hakijat pystyvät monissa tapauksissa muotoilemaan toimielimelle tarkan ja kohdennetun hakemuksen. Kun toimielin saa hakemuksen, joka ei ole riittävän täsmällinen, se pyytää hakijaa rajaamaan pyyntöään ja auttaa siinä muun muassa selittämällä asiakirjarekisterin toimintaperiaatteita. Tällaista neuvontaa annetaan hyvin usein sähköpostitse. Tarvittaessa hakemukseen voidaan pyytää puhelimitse selvennystä hakijalta. Joissakin tapauksissa toimielin laatii hakijaa mahdollisesti kiinnostavista asiakirjoista luettelon, josta hakijan on helpompi täsmentää, mitä asiakirjoja hän haluaa. Joskus hakijaa neuvotaan käyttämään olemassa olevia Internet-sivustoja, joilta löytyvät tiedot auttavat tarkentamaan hakemusta.

Toisinaan käy myös niin, ettei hakija etsi mitään tiettyä asiakirjaa, vaan lähinnä yleisiä tietoja. Tällaisissa tapauksissa hakemukset käsittelee tietopalvelu, kuten parlamentin sivustolla sijaitseva "Kansalaisten postilaatikko", neuvoston tiedotusyksikkö tai komission EuropeDirect-palvelu.

5.4. Päätelmät

- **Kaikki kolme toimielintä ovat perustaneet julkisen asiakirjarekisterin, josta kansalaiset voivat helposti hakea heitä kiinnostavia asiakirjoja.**
- **Komission tapauksessa olisi toivottavaa, että asiakirjarekisteri integroitaisiin vielä paremmin muihin tiedonhaun apuvälineisiin.**
- **Huomattava osa rekisterien asiakirjaviitteistä on sellaisia, että tekstin saa kokonaan näkyviin suoraan rekisteristä.**
- **Jokainen toimielin on perustanut yleisölle tietopalvelun, joka käsittelee yleisluonteiset tietopyynnöt.**
- **Paljon tietoa jaetaan toimielinten omien Internet-sivustojen kautta; tarvittaessa kansalaisia avustetaan henkilökohtaisesti tutustumisoikeuden käyttämisessä.**

6. KATSAUS MENNEESEEN JA TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Edellä 2.–5. luvussa esitetyssä analyysissa tuotiin esille sekä itse asetuksessa että sen soveltamisessa havaittuja vahvuuksia ja heikkouksia. Seuraavaksi on aiheellista arvioida asetuksen tavoitteiden onnistumista eli sitä, onko yhteisön toimielinten asiakirjoja todella pystytty antamaan mahdollisimman laajalti yleisön tutustuttaviksi ja näin varmistettu, että kansalaiset löytävät helpommin tietoa ja voivat osallistua entistä enemmän päätöksentekoon.

6.1. Tutustumisoikeuden yleistyminen

Vaikka tutustumisoikeus ei koske kaikkien yhteisön elinten asiakirjoja, se ulottuu jatkuvasti laajenevaan joukkoon yhteisön toimielimiä ja elimiä. Asetusta N:o 1049/2001 sovelletaan nyt myös erillisvirastoihin, ja monet toimielimet ja elimet, joita perustamissopimuksen 255 artiklassa ei mainita, ovat (yhteisöjen tuomioistuinta lukuun ottamatta) antaneet sen pohjalta vapaaehtoisesti asiakirjoihin tutustumista koskevat säännöt.

Kun asetus Århusin sopimuksen määräysten soveltamisesta EU:n toimielimiin ja elimiin tulee voimaan, tutustumisoikeus laajenee koskemaan kaikkien yhteisön toimielinten ja elinten hallussa olevia ympäristötietoja. Samoin Eurooppa-valmistelukunnassa laaditussa ehdotuksessa perustuslailliseksi sopimukseksi säädetään yleisön oikeudesta tutustua "unionin toimielinten, elinten ja virastojen asiakirjoihin". On siis hyvin todennäköistä, että tutustumisoikeus yleistyy koskemaan kaikkia unionin elimiä.

Nämä uudistukset eivät kuitenkaan poista sitä, että unionin kansalaisia ja unionin alueella asuvia kohdellaan eri tavalla kuin kolmansien maiden kansalaisia, jotka eivät asu jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka ei ole yhteisön alueella. Århusin yleissopimuksessa ei tätä eroa tehdä, mutta ehdotuksessa perustuslailliseksi sopimukseksi se on sen sijaan säilytetty. Tasapuolisuuden ja selvyyden vuoksi olisi toivottavaa, että tällaisesta erottelusta luovuttaisiin vapaaehtoisesti.

6.2. Aineellisen soveltamisalan tarkentaminen

Asetuksessa esitetty "asiakirjan" käsitteen määritelmä on erittäin laaja, mutta ei kovin tarkkaan rajattu. Siinä ei anneta mitään asiakirjojen virallisuutta koskevia luokitteluperusteita, joten epävirallisia ilmoituksia pidetään asiakirjoina siinä missä virallisia säädöksiäkin. Asetuksessa ei liioin täsmennetä, mitä toimielimen käsite tarkkaan ottaen pitää sisällään. Parlamentti tarkensi työjärjestyksessään "parlamentin asiakirjan" käsitettä rajoittamalla asetuksen soveltamisalan poliittisilta ryhmiltä peräisin oleviin asiakirjoihin sekä sellaisilta yksittäisiltä parlamentin jäseniltä peräisin oleviin asiakirjoihin, jotka eivät liity toimielimen toimeksiantamiin tehtäviin.

6.3. Poikkeusjärjestelmän soveltaminen

Asetuksen 4 artiklassa säädetyt poikkeukset ovat tutustumisoikeuden tavanomaisia rajoituksia sellaisina, kuin niistä säädetään useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännöissä, Euroopan neuvoston suosituksessa (2002) 2 sekä Århusin yleissopimuksessa. Asiakirjoihin tutustumista koskeva yhteisön lainsäädäntö ei ole sen tiukempi tai lievempi kuin useimmissa näistä maista voimassa oleva lainsäädäntö.

Käytännössä vaikuttaa siltä, että ainoastaan muutamiin poikkeuksiin vedotaan säännöllisesti. Ne ovat seuraavat:

- yleinen turvallisuus ja kansainväliset suhteet, joihin neuvosto on vedonnut etenkin toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvassa toiminnassaan
- tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja
- toimielinten sisäiset päätöksentekomenettelyt
- tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suoja, johon on vedonnut ainoastaan komissio.

Vuonna 2002 myönteisten päätösten osuus kaikki toimielimet yhteenlaskettuina oli noin 70–98 prosenttia. Osuus vaihtelee toimielimen mukaan, mutta lukuja ei ole helppo vertailla. Kun otetaan huomioon, että neuvoston ja komission myönteisistä päätöksistä toimitetut luvut koskevat yksinomaan asiakirjoja, jotka eivät päätöksentekohetkellä olleet vielä yleisön saatavilla, asetuksella on pystytty lisäämään huomattavasti julkisuuteen annettavien asiakirjojen määrää.

"Henkilötietojen suojaa" koskevan poikkeuksen soveltaminen on hankalaa, koska asetus N:o 1049/2001 on nivelletty huonosti yhteen henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen N:o 45/2001 kanssa.

Päätöksentekoprosessia ei suojata samalla tavalla kuin muita asetuksen 4 artiklalla suojattuja etuja. "Vakavan vahingon" vaatimus vaikuttaa kohtuuttomalta ja sen osoittaminen vie turhan teoreettisiin pohdintoihin. Lisäksi tällä poikkeuksella olisi pystyttävä suojaamaan päätöksentekoprosessia paitsi siinä toimielimessä, jolle hakemus osoitetaan, myös muissa päätöksentekoon osallistuvissa toimielimissä.

Toimielinten käsiteltäväksi ei toistaiseksi ole tullut tapauksia, joissa ne olisivat asetuksesta puuttuvan poikkeuksen takia joutuneet luovuttamaan asiakirjan siitä huolimatta, että kyseisten tietojen ilmaisemisesta olisi koitunut niille vahinkoa. Ongelmatapauksia voi siitä huolimatta tulla. Ympäristönsuojelu ei asetuksen N:o

1049/2001 mukaan ole pätevä peruste asiakirjan epäämiselle. Koska Århusin yleissopimusta aletaan piakkoin soveltaa yhteisön toimielimiin, olisi tutkittava, voitaisiinko yhteisön lainsäädäntöön sisällyttää samanlainen erityispoikkeus kuin yleissopimuksessa.

Tähän asti saatujen kokemusten perusteella ja selkeyden vuoksi voisi yleensäkin olla järkevää säätää erityispoikkeuksia, jotka kattaisivat tarkoin määritellyt tilanteet.

6.4. Asetuksen käytännön soveltamisesta aiheutuva työkuorma

Kysymys on kaksitahoinen.

Ensinnäkin on tärkeää, että toimielimellä on riittävästi henkilöresursseja asetuksen moitteettomaan täytäntöönpanoon. Ilman asianmukaisia resursseja itse tutustumisoikeuden ja avoimuuden periaatteet voivat vaarantua. Ei riitä, että tähän varataan tarvittavat henkilöresurssit ja välineet, vaan henkilöstölle on myös järjestettävä koulutusta ja tiedotusta. Asiakirjojen antaminen yleisön tutustuttavaksi on horisontaalista toimintaa, johon osallistuu suuri määrä toimielimissä työskentelevää henkilöstöä.

Toiseksi asetuksessa ei ole nimenomaisesti varauduttu laajoihin, toistuviin, kohtuuttomiin tai selvästi asiattomiin hakemuksiin. Vaikka määritelmän antamisessa tämäntyyppisistä hakemuksista on omat vaaransa, niiden aiheuttama kohtuuton hallinnollinen kuormitus ei saisi rangaista niitä kansalaisia, jotka pyytävät tutustuttaviksi asiakirjoja vilpittömästi ja todelliseen tarpeeseen. Koska kopiointi- ja postituskulujen veloittamisella on ainoastaan lievä hillitsevä vaikutus, suhteellisuuden käsitettä olisi syytä hieman tarkentaa. Sen soveltamisesta on jo olemassa oikeuskäytäntöä tilanteista, joissa asiakirjaan on myönnetty osittainen tutustumisoikeus luovuttamalla siitä ne osat, joita poikkeus ei koske.

Komissio sovelsi tätä suhteellisuusperiaatetta analogisesti kahteen hakemukseen, jotka koskivat poikkeuksellisen laajoja asiakirjoja. Kummastakin kielteisestä päätöksestä on nostettu kanne ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Asiassa ei siis kannata edetä, ennen kuin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

6.5. Asetuksen merkitys yleisölle tiedottamisen politiikassa

Asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteena on tehdä toimielinten työskentelystä avoimempaa ja tällä tavoin tuoda toimielimet lähemmäs kansalaisia. Avoimuus ei ole itse tarkoitus, vaan se auttaa yleisöä osallistumaan entistä laajemmin yhteisön päätöksentekoprosessiin, lujittaa toimielinten demokraattista luonnetta ja lisää kansalaisten luottamusta unionin hallintoon.

Asetuksen voimaantulo oli merkittävä virstanpylväs avoimuuspolitiikan kehittämisessä Euroopan unionin tasolla. Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten perusteella toimielimet ovat luovuttaneet vielä julkaisemattomia asiakirjoja yli kahdessa kolmasosassa hakemuksista ja asettaneet samalla jatkuvasti enemmän asiakirjoja suoraan yleisön saataville.

Asetuksen soveltamisesta saadut kokemukset kuitenkin vahvistavat, että se on hyödyttänyt pääasiassa Eurooppa-asioihin erikoistuneita asiantuntijoita, eikä sitä tämän vuoksi voida pitää pelkästään yleisötiedotukseen varattuna välineenä.

Yhteisön toimielinten hallussa olevien julkaisemattomien asiakirjojen pyytäminen edellyttää nimittäin jo tietynlaista perehtyneisyyttä unionin toimivaltaan ja toimintaan.

Yleisölle tiedottamista onkin aiheellista parantaa kahdella tavalla: kansalaisille on tiedotettava nykyistä paremmin unionin toiminnasta aktiivisella tiedotuspolitiikalla, ja heidät on saatava entistä paremmin tietoisiksi oikeudestaan tutustua toimielinten asiakirjoihin.

6.6. Erioikeuden vaatiminen asetuksen nojalla

Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on asettaa yleisön saataville kaikki sellaiset asiakirjat, joiden luovuttaminen ei vahingoita yleistä etua eikä asetuksessa mainittuja yksityisiä etuja. Sen tarkoituksena ei ole määritellä, millä edellytyksillä tietyt henkilöt voivat saada erioikeudella tutustuttavakseen sellaisia asiakirjoja, joita ei muutoin saisi luovuttaa yleisölle.

Kokemus on kuitenkin osoittanut, että toisinaan asetukseen vedotaan nimenomaan tällaisen erioikeuden saamiseksi varsinkin komissiolta. Seuraavassa esitetään kaksi esimerkkiä, joissa asetukseen on vedottu virheellisesti tässä tarkoituksessa:

- Muutamat oikeushenkilöt yrittivät asetuksen nojalla vaatia tutustuttavaksi niiltä aiemmin erityismenettelyssä evättyjä asiakirjoja vetoamalla yleiseen avoimuusperiaatteeseen. Tällaisia olivat esimerkiksi asianajotoimistot, jotka asetuksen N:o 1049/2001 nojalla pyrkivät saamaan käsiinsä sellaisia tiedonsaantioikeuden piiriin kuulumattomia asiakirjoja, joita niille oli aiemmin kieltäydytty luovuttamasta joko siksi, että pyydettyjä asiakirjoja ei olisi voitu antaa edes oikeudenkäynnissä asianosaisina oleville, tai siksi, että asianajotoimisto toimi kolmannen osapuolen nimissä. Tällaiset hakemukset voivat haitata kyseisiä asiakirjoja hallinnoivien yksiköiden toimintaa, ja ne liittyvät tavallisesti komission tutkintatoimiin.
- Muutamissa muissa tapauksissa asetukseen ovat vedonneet henkilöt, joilla on ollut erityinen intressi vaatia haltuunsa itseään koskevia asiakirjoja. Asetukseen on vedottu siksi, ettei yhteisön lainsäädännössä ole sellaisia erityissäännöksiä, joihin kyseisessä tilanteessa olisi voitu vedota. Tällaisia tapauksia on esiintynyt varsinkin virkamiesten tai muiden toimihenkilöiden rekrytoinnin, tarjouskilpailujen tai tilintarkastusten yhteydessä. Muutamilta aloilta siis puuttuvat kokonaan säännöt osapuolten oikeudesta saada tutustua sellaisiin itseään koskeviin asiakirjoihin, joita ei muutoin saisi luovuttaa yleisölle.

6.7. Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksenmukaisuus

Asetusta N:o 1049/2001 on nyt sovellettu kahden vuoden ajan, eikä siinä kokemusten perusteella ole havaittu sellaisia ongelmia, jotka lyhyellä aikavälillä antaisivat aihetta lainsäädännön tarkistamiseen. Näin ollen kannattaakin ensin hankkia lisää kokemusta asetuksen soveltamisesta ja odottaa oikeuskäytännön kehittymistä, ennen kuin aletaan suunnitella mitään muutoksia tutustumisoikeutta sääntelevii teksteihin. Jo nyt on kuitenkin syytä pohtia, miten toimielimiä voitaisiin paremmin suojella selvästi kohtuuttomilta hakemuksilta.

Hallitustenvälisen konferenssin valmistelema uusi perustuslaillinen sopimus todennäköisesti laajentaa entisestään yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin ja

vahvistaa vuoropuhelua toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tätä silmällä pitäen asetusta olisi uudistettava perusteellisesti. Tässä yhteydessä on ainakin yleistettävä tutustumisoikeus kaikissa elimissä ja otettava samalla huomioon unionin toimielinten, elinten ja erillisvirastojen erilaiset tehtävät. Näin asetuksesta tehdään puitesäädös, jonka yksityiskohtaiset soveltamissäännöt täsmennetään eri elinten työjärjestyksissä. Lisäksi oikeus tutustua asiakirjoihin on liitettävä entistä kiinteämmin osaksi kansalaisten pääsemistä mukaan unionin demokraattiseen päätöksentekoon.

Asetuksen tarkistamisessa voitaisiin edetä rinnakkain uuden perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiprosessin kanssa sen jälkeen, kun siitä on saatu monipuolisempaa kokemusta ja kun asiasta on kehittynyt uutta oikeuskäytäntöä. Valmistelutyön ohjaamiseksi oikeaan suuntaan olisi käynnistettävä julkinen keskustelu toiminnan avoimuudesta yhteisön toimielimissä. Tämän laajan kuulemisprosessin tulosten perusteella voidaan sitten muotoilla konkreettisia ehdotuksia asetuksen N:o 1049/2001 tarkistamiseksi.

7. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Asetuksen soveltamisesta esitetyn analyysin ja siitä tässä vaiheessa tehtyjen päätelmien perusteella voitaisiin toteuttaa lyhyellä aikavälillä ensimmäinen toimenpidesarja, jonka tavoitteena on lujittaa yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin ja kytkeä se entistä kiinteämmäksi osaksi yleisölle tiedottamisen politiikkaa. Pidemmällä aikavälillä voidaan sitten pohtia, minkälaisia tarkistuksia itse lainsäädäntöön vaadittaisiin.

7.1. Lyhyen aikavälin toimet

7.1.1. Suositus muille elimille asetusta N:o 1049/2001 vastaavien sääntöjen laatimisesta

Kyseiset kolme toimielintä voisivat toistaa vetoomuksensa yhteisön muille toimielimille ja elimille ja pyytää niitä antamaan asiakirjojensa julkisuudesta samankaltaiset tai vastaavat säännöt kuin asetuksessa N:o 1049/2001.

Olisi suotavaa, että näiden sääntöjen tarkistaminen osuisi yksiin Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin annettavan asetuksen voimaantulon kanssa. Toimielimet ja elimet voisivat ennakoida perustuslailliseen sopimukseen hyvin todennäköisesti sisällytettävän muutoksen yleistämällä tutustumisoikeuden vapaaehtoisesti.

7.1.2. Suositus tutustumisoikeuden laajentamisesta koskemaan kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kansallisuudesta ja kotipaikasta riippumatta

Komissio, neuvosto ja parlamentti voisivat samassa hengessä antaa muille toimielimille, elimille ja erillisvirastoille suosituksen, jossa näitä kehotetaan täytäntöönpanosäännöissään laajentamaan tutustumisoikeutta niin, että se myönnetään kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille näiden kansallisuudesta tai kotipaikasta riippumatta.

7.1.3. Asiakirjarekisterien ja asiakirjojen suoran haun kehittäminen

Komissio voisi aloittaa valmistelut julkisten asiakirjarekisterien integroimiseksi yhä pidemmälle.

Lisäksi voitaisiin laatia selvitys siitä, olisiko komission rekisterien valikoimaa tarkoituksenmukaista laajentaa muihin asiakirjaryhmiin. Tämän onnistuminen riippuu suurelta osin siitä, miten asiakirjahallinnon nykyaikaistaminen edistyy.

Internetissä suoraan yleisön saataville asetettavien asiakirjojen määrää voitaisiin huomattavasti lisätä etenkin komission antamien täytäntöönpanosääntöjen 9 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa asiakirjaryhmissä.

Toimielinten välisen komitean kokouksessa 23. syyskuuta 2003 tehdyn päätöksen mukaisesti kyseisten kolmen toimielimen on luotava yhteydet toisiinsa liittyvien asiakirjojen välille perustamalla rekistereihinsä hyperlinkkijärjestelmä, jonka avulla käyttäjä voi hakea tietoja tietystä aiheesta tai menettelystä toimielinten tarjoamia tiedonhankinnan apuvälineitä käyttäen.

7.1.4. Muiden tiedonhankinnan apuvälineiden kehittäminen

Tiedonlevitys Europa-palvelimella voitaisiin koordinoida nykyistä paremmin komission, neuvoston ja parlamentin kesken.

Yleisölle tarkoitettuja tietopalveluja, kuten EuropeDirect-palvelua, olisi mainostettava vielä aktiivisemmin.

Lisäksi olisi pohdittava keinoja neuvontaverkostojen järkeistämiseen ja niiden koordinoinnin parantamiseen sekä komission sisällä että toimielinten välillä.

7.1.5. Toimielinten välisen yhteistyön vahvistaminen

Komission, parlamentin ja neuvoston välinen yhteistyö on nyt vakiintunut niin poliittisella kuin operatiivisten yksiköiden tasolla. Seuraavaksi olisi perustettava mekanismeja kokemusten vertailemiseksi samankaltaisia sääntöjä soveltavien muiden toimielinten, elinten ja erillisvirastojen kanssa.

Toimielinten välisen komitean olisi määräajoin tarkasteltava toimielinten hallinnollisia käytäntöjä oikeuskäytännön kehityksen ja Euroopan oikeusasiamiehen päätösten valossa.

Olisi myös laadittava yhteinen menetelmä asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten kirjaamista ja tilastointia varten, jotta toimielimet voisivat laatia vuosikertomuksensa yhtenäisen mallin mukaisesti.

7.1.6. Koulutuksen järjestäminen erillisvirastojen ja muiden elinten asiakirjahallinnosta vastaaville virkamiehille

Edellä 7.1.1. ja 7.1.2. kohdassa mainittujen suositusten lisäksi olisi järjestettävä tiedotus- ja koulutustilaisuuksia niille virkamiehille ja toimihenkilöille, jotka vastaavat asiakirjoihin tutustumista koskevien sääntöjen soveltamisesta yhteisön muissa toimielimissä, elimissä ja erillisvirastoissa. Tätä varten olisi suunniteltava koulutusmateriaalia.

7.2. Pitkän aikavälin toimet

7.2.1. Niiden alojen kartoittaminen, joilta puuttuvat tutustumisoikeutta koskevat erityissäännökset

Aluksi on tehtävä luettelo kaikista niistä aloista, joilta puuttuvat kokonaan tai osittain erityissäännöt niiden henkilöiden oikeudesta tutustua asiakirjoihin, joilla on tähän erityinen intressi. Sen jälkeen tilanne olisi korjattava antamalla puuttuvat säännökset.

7.2.2. Asetukseen N:o 1049/2001 tarvittavien muutosten tarkastelu

Tästä tarkastelusta on hyötyä vasta sen jälkeen, kun asiaa koskeva oikeuskäytäntö on riittävän kehittynyttä, kun yhteisön toimielimet ja elimet ovat keränneet enemmän kokemusta Århusin yleissopimuksen soveltamisesta ja kun uuden perustuslaillisen sopimuksen ratifiointi on saatu käyntiin. Jos asetuksen uudistaminen osoittautuu tarkastelussa välttämättömäksi, siitä olisi järjestettävä laaja julkinen keskustelu ennen varsinaisen tarkistusehdotuksen jättämistä.