

LAVO Koivisto Johanna,Sevon
Tea,Syren Katja

01.06.2007

JULKINEN

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU; Avoimuus; Vihreä kirja yleisön oikeudesta tutustua yhteisöjen toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin annetun asetuksen tarkistamisesta

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2007/0947

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys yllä mainitusta vihreästä kirjasta.

Ylijohtaja Pekka Nurmi

Lainsäädäntösihteeri Katja Syrén

LIITTEET perusmuistio

Vihreä kirja (KOM(2007) 185 lopullinen) suomeksi ja ruotsiksi

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

LAVO Koivisto Johanna, Sevon
Tea, Syren Katja

01.06.2007

JULKINEN

Asia

EU; Avoimuus; Vihreä kirja yleisön oikeudesta tutustua yhteisöjen toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin annetun asetuksen tarkistamisesta

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2007/0947

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio on 18.4.2007 julkaissut vihreän kirjan yleisön oikeudesta tutustua yhteisöjen toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin annetun asetuksen¹ (avoimuusasetus) tarkistamisesta.

Valtioneuvoston tarkoituksena on, että Suomi osallistuu vihreään kirjaan perustuvaan kuulemismenettelyyn. Vihreästä kirjasta käydään keskustelua neuvoston tiedotustyöryhmässä 1.6.2007. Kuulemismenettely kestää heinäkuun puoleen väliin, jonka jälkeen komissio antaa raportin kuulemisen tuloksista. Komissio on ilmoittanut antavansa ehdotuksen avoimuusasetuksen tarkistamiseksi lokakuussa 2007.

Asiakirjat:

KOM(2007) 185 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

OM/Johanna Koivisto (p. 1606 7965), Tea Sevón (p. 1606 7636), Katja Syrén (p. 1606 7799), Anna-Riitta Wallin (p. 1606 7693)
VNEUS/Päivi Leino-Sandberg (p. 22190), Laura Aho (p. 22150)

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, annettu 30 toukokuuta 2001.

Suomen kanta/ohje:

Suomi suhtautuu myönteisesti avoimuusasetuksen tarkistamiseen ja katsoo, että unionin toimintaa tulisi kehittää edelleen avoimempaan suuntaan.

Suomi pitää hyvänä sitä, että vihreässä kirjassa on otettu aktiivinen ote lainsäädäntömenettelyn avoimuuden turvaamiseen sekä käyttäjäystävällisen tiedon levittämiseen. Vihreässä kirjassa esiin nostetut kysymykset ovat hyvä pohja jatkovalmistelulle. Vihreään kirjaan sisältyvät näkemykset esitetään kuitenkin sangen yleisluontoisesti, joten ne mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Lisäksi komission kunkin asian yhteydessä esittämät kysymykset sivuavat vain osaa esille nostetuista näkökohdista.

Tästä syystä on tärkeää, että Suomen esittämät kannanotot eivät rajoitu ainoastaan vihreässä kirjassa suoraan esitettyihin kysymyksiin, vaan avoimuussäätelyä tulee tarkastella ottamalla huomioon sääntelyjärjestelmä kokonaisuudessaan ja sen kehittämisen eri vaihtoehdot. Vastauksen tulee heijastaa Suomen johdonmukaisesti ajamia avoimuuslinjauksia, ja siinä tulee erityisesti ottaa huomioon ne kysymykset, joihin liittyy tulkinnanvaraisuutta sekä arvioida ehdotusten yhteisvaikutuksia.

Aktiivisempi tiedon levittäminen

Lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyys (lainsäädäntöasiakirjan määrittely)

Suomen näkemyksen mukaan lähtökohtana tulee olla erityisesti lainsäädäntöasiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus. Lainsäädäntöasiakirjan käsitettä on tulkittava laajasti siten, että se kattaa kaikki ne asiakirjat, jotka vaikuttavat lainsäädäntömenettelyyn.

Vihreässä kirjassa ehdotetaan lainsäädäntöasiakirjan määrittelyä nykyistä tarkemmin. Määrittelyn täsmentämisellä olisi käytännössä vaikutusta sekä siihen, mitkä asiakirjat tulee julkistaa lainsäädäntöasiakirjoina, että niiden julkiseksi tulon hetkeen. Suomi katsoo, että voitaisiin tutkia, onko mahdollista määritellä nykyistä tarkemmin, mitä asiakirjoja voidaan pitää lainsäädäntöasiakirjoina ja siten julkisina. Suomi ei kuitenkaan pidä hyvänä lainsäädäntöasiakirjan tyhjentävää määrittelemistä siten, että heikennettäisiin määritelmän ulkopuolelle jäävien lainsäädäntöprosessiin vaikuttavien asiakirjojen saatavuutta.

Aktiivisempi tiedon levittäminen muissa asioissa

Suomi suhtautuu erittäin myönteisesti vihreässä kirjassa esitettyihin toimiin tiedon levittämisen kehittämiseksi siten, että kansalaisille taattaisiin tietoa unionin ja sen toimielinten toiminnasta nykyistä käyttäjäystävällisemmin. Tietokantojen käyttäjäystävällisyyttä ja rekisterien kattavuutta tulisi edelleen parantaa. Tiettyä lainsäädäntöhanketta koskeva haku sekä selkeämmät mahdollisuudet haun rajaamiseen tai laajentamiseen helpottaisivat asiakirjojen ja asiakokonaisuuksien löytämistä huomattavasti. Myös helposti saatavilla oleva tieto asiakirjan kieliversioista sekä mahdollisuus hakea yhdellä haulla asiakirjaa tai asiaa kaikkien toimielinten rekistereistä olisi tarpeellinen.

Tiedon levittämisen kehittämistä ja kansalaisten kiinnostuksen lisäämistä unionia kohtaan palvelisi myös komission ehdotus velvoittaa toimielimet saattamaan asiakirjoja nykyistä aktiivisemmin ja koordinoitummin yleisön saataville. Tämä voidaan toteuttaa vaiheittain siten, että aloitetaan komission ehdottamalla tavalla tietyiltä aloilta. Ympäristön lisäksi tällaisia aloja voisivat olla monet muutkin, esimerkiksi kuluttajansuoja, kansanterveys ja niihin rinnastettavat alat. Tiettyjen alojen asiakirjojen aktiivinen saattaminen yleisön saataville ei saisi kuitenkaan heikentää tiedon levittämistä muilla aloilla.

Avoimuusasetuksen suhde erityislainsäädäntöön, erityisesti Århus-asetukseen

Komissio käsittelee vihreässä kirjassa avoimuusasetuksen suhdetta erityislainsäädäntöön. Suomen yleiskantana on, että avoimuusasetuksella on määritelty asiakirjajulkisuuden vähimmäistaso. Tämä merkitsee sitä, että asiakirjajulkisuutta ei tule supistaa erityissääöksillä, jos niitä ei ole hyväksytty avoimuusasetuksen tavoin yhteispäätösmenettelyssä. Erityissäännöksiä tulisi käyttää lähinnä silloin, kun avoimuusasetukseen sisältyvää menettelyä tulee jossakin kysymyksessä tarkentaa.

Komissio nostaa esille erityisesti ympäristötiedon saatavuutta koskevan ns. Århus-asetuksen². Århus-asetus on myös hyväksytty yhteispäätösmenettelyssä. Suhteessa avoimuusasetukseen Århus-asetus on pääasiassa asiakirjajulkisuutta laajentava ja sisältää vain yhden asiakirjajulkisuutta supistavan säännöksen, joka koskee harvinaisten lajien pesimispaikkojen suojelua. Suomen näkemyksen mukaan sääntelyn selkeys ja oikeusvarmuus puoltavat sitä, että avoimuusasetuksen säännöksiä kehitettäisiin vastaamaan Århus-asetuksen säännöksiä. Ylivoinainen yleinen etu, jonka perusteella tiedonsaantirajoituksista voidaan poiketa, tulisi määritellä avoimuusasetuksessa. Sitä voitaisiin konkretisoida tarkoittamaan paitsi Århus-asetuksen mukaisesti ympäristöpäästöihin liittyvää tietoa, myös muita etuja, kuten esimerkiksi ihmisten tai eläinten terveyttä ja turvallisuutta sekä kuluttajansuojaa sekä muita vastaavia intressejä. Avoimuusasetuksessa tulisi Århus-asetuksen tavoin nimenomaisesti todeta, että kaikkia tiedonsaantirajoituksia on tulkittava suppeasti. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi aina perustella kielteinen kantansa niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovutettavuuteen. Suomi katsoo, että Århus-asetukseen sisältyvä tiedonsaantirajoitus, joka koskee tietoa, jonka luovuttaminen voisi vaarantaa tiedon kohteena olevan ympäristön, kuten harvinaisten lajien pesimispaikkojen suojelun, voidaan sisällyttää avoimuusasetukseen.

Etujen tasapainottaminen (poikkeukset asiakirjajulkisuuteen ja asiakirjan määritelmä)

Komissio esittää vihreän kirjan ensimmäisessä osassa näkemyksiään eräiden avoimuusasetuksen tiedonsaantirajoitusten selkiyttämistarpeesta, mutta ei esitä aiheista varsinaisia kysymyksiä. Suomi aikoo kommentoida niistä tärkeimpinä pitämiään kuten oikeudellisen neuvonannon ja tutkintatoimien suojaa sekä jäsenvaltioiden oikeutta kieltää niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista.

Suomi katsoo, että kaikkia avoimuusasetuksen sisältämiä tiedonsaannin rajoitusperusteita, ml oikeudellisen neuvonannon ja tutkintatoimien suoja, tulee tulkita

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin

suppeasti. Asiakirjan konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkimis- ja perusteluvollisuus ei täyty pelkästään viittaamalla asiakirjan lajiin tai menettelyvaiheeseen.

Suomi katsoo, että jäsenvaltiolla ei tule olla ehdotonta oikeutta kieltää toimielintä luovuttamasta tämän hallussa olevaa, jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa. Jäsenvaltion tulee perustella kielteinen kantansa niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovutettavuuteen.

Avoimuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta määriteltäessä tulee Suomen mielestä ottaa huomioon erityisesti avoimuutta ja henkilötietojen suojaa koskevien säädösten tarkoitus. Henkilötietojen suojan tarkoituksena on nimenomaan yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja. Suomi katsoo, että olisi tutkittava mahdollisuutta rajata avoimuusasetukseen sisältyvän yksityisyyden suojaa koskevan poikkeuksen ulkopuolelle tiedot, jotka eivät koske yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot julkisen tehtävän hoitoon osallistuneiden henkilöiden nimistä, virkatehtävistä ja muista tehtävään liittyvistä tiedoista. Näiden tietojen julkisuutta ei ole syytä arvioida lainkaan yleisen edun edellyttämän intressivertailun kautta, vaan ne jäävät sellaisinaan henkilötietojen suojan soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomi katsoo, että asiakirjapyyntöihin tulee soveltaa SEY 255 artiklan nojalla annettuun avoimuusasetukseen sisältyviä poikkeusperusteita, kuten liikesalaisuuksien suojaa. Asiakirjapyyntöä ei tule evätä vetoamalla SEY 287 artiklassa tarkoitettuun ammatissalaisuuden suojaan, joka koskee yhteisön toimielimen tai komitean jäsenen, yhteisön virkamiehen tai muun sen henkilöstöön kuuluvan henkilön velvollisuutta olla ilmaisematta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, varsinkin tietoja yrityksistä tai niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä.

Komissio viittaa vihreässä kirjassa laajojen asiakirjapyyntöjen tuottamiin resurssiongelmiin. Suomen näkemyksen mukaan mahdollisiin ongelmiin tulisi ensi sijassa pyrkiä vastaamaan hyvän hallinnon keinoin kehittämällä asiakirjojen rekisteröintiä, hakumenettelyitä, tiedon levittämistä ja neuvontaa. Komission esittämä määritelmä ”epäasianmukaiset asiakirjapyyntöt” on liian epämääräinen ja sen voidaan katsoa viittaavaan pyydetyn asiakirjan sisältöön eikä pyynnön laajuuteen. Komission kuvaaman ongelman laajuus ja luonne edellyttävät lisäselvitystä. Suomi katsoo, että avoimuusasetukseen olisi hyvä sisällyttää menettelysääntö, jonka mukaan asiakirjan luovuttamista on arvioitava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

Suomi on tyytyväinen avoimuusasetuksen nykyisin sisältämään asiakirjan laajaan tekniseen määritelmään (3(a) artikla). Suomi katsoo, että avoimuusasetukseen ei tule ottaa asiakirjalajiin tai tietojen esittämismuotoon perustuvaa poikkeusta ja siten myöskään tietokantoja ei tulisi määritelmällisesti sulkea asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Suomi suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan tekniseen määritelmään, jonka mukaan asiakirja määriteltäisiin normaalilla hakumenettelyllä olemassa olevien hakuvälineiden mahdollistamaksi otokseksi tietokannasta. Suomi katsoo, että toimielimen hallussa olevan asiakirjan käsitettä (2(3) artikla) ei tulisi määritellä siten, että asiakirjan julkisuus sidottaisiin sen rekisteröintiin.

Suomi pitää mahdollisena, että avoimuusasetuksessa säädettäisiin selkeämmin siitä hetkestä, jolloin esimerkiksi määritellyistä lainsäädäntöprosessiin vaikuttavista asiakirjoista tulee ilman erillistoimenpiteitä julkisia. Avoimuusasetukseen ei kuitenkaan tulisi ottaa liian yleisesti muotoiltuja sääntöjä asiakirjaryhmistä, joiden julkisuutta

rajoitettaisiin ennen tiettyä ajankohtaa. Jos tällaiseen sääntelyyn päädytään, säännösten tulisi olla hyvin täsmällisiä ja koskea tarkkaan määriteltyjä asiakirjoja.

Suomi pitää myös tarpeellisena, että avoimuusasetuksen tarkistamisen yhteydessä selvitetään mahdollisuudet täsmentää tietojensaantirajoituksia. Yleiseen muotoon kirjoitetut säännökset ovat omiaan johtamaan laajaan salassapitoon.

Pääasiallinen sisältö:

Yleistä

Avoimuusasetuksessa komissiolle asetetaan velvollisuus julkaista viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2004 kertomus asetuksen periaatteiden toteuttamisesta ja antaa suosituksia, joihin sisältyy tarvittaessa ehdotuksia asetuksen tarkistamiseksi ja toimielinten toteutettavia toimenpiteitä koskeva toimintasuunnitelma. Komissio katsoi vuonna 2004 julkistamassaan raportissa, että avoimuusasetus oli saavuttanut tavoitteensa: se oli avannut enemmän asiakirjoja yleisön saataville, ja toisaalta sen poikkeussäännökset antoivat riittävän suojan legitiimien intressien suojaamiseksi. Komission näkemyksen mukaan vuonna 2004 oli kuitenkin liian aikaista käynnistää asetuksen tarkastamista koskeva menettely, sillä sen toiminnasta ei ollut vielä riittävästi kokemusta.

Raportin antamisen jälkeen sekä yhteisöjen tuomioistuin että Euroopan oikeusasiamies ovat antaneet merkittävän määrän asetuksen tulkintaa koskevaa ratkaisukäytäntöä. Lisäksi voimaan on tullut ympäristötietojen käsittelyyn vaikuttava Århusin sopimus³. Yhteisön toimielimiin sovellettavaa Århus-asetusta⁴ aletaan soveltaa heinäkuussa 2007.

Huhtikuussa 2007 annettu vihreä kirja liittyy myös komission vuoden 2005 lopulla käynnistämään Euroopan avoimuusaloitteeseen⁵, jonka yhteydessä se katsoi avoimuusasetuksen olevan tärkeä osa entistä avoimemman unionin toimintaa ja totesi olevan tarpeellista tarkistaa avoimuusasetusta. Euroopan parlamentti antoi vuoden 2006 huhtikuussa päätöslauselman, jossa se kehotti komissiota ryhtymään toimiin avoimuusasetuksen tarkistamiseksi.

Komissio pyrkii vihreään kirjaan perustuvalla kuulemisella saamaan yleisön näkemyksiä asiakirjajulkisuuden toteutumisesta toimielimissä sekä vihreässä kirjassa esitetyistä vaihtoehtoista avoimuussääntelyn ja sitä koskevien käytännön toimien kehittämiseksi. Komissio laatii heinäkuun loppuun asti kestävän kuulemisen perusteella raportin, jonka pohjalta se on luvannut antaa lokakuussa 2007 lainsäädäntöehdotuksen avoimuusasetuksen tarkistamiseksi.

Vihreä kirja muodostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen käsittelee tämänhetkistä tilannetta asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten soveltamisessa lähinnä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä esittelemällä. Komissio katsoo, että tämän oikeuskäytännön kirjaaminen avoimuussääntelyyn vahvistaisi muun muassa kansalaisten

³ Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århus, 25. kesäkuuta 1998). Sopimus tuli voimaan 30.10.2001 ja sen on allekirjoittanut 39 valtiota ja EY. EY ratifioi sopimuksen 17.2.2005.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin

oikeusvarmuutta. Varsinaisia ehdotuksia ei tässä yhteydessä tehdä. Ensimmäisessä osassa käsitellään myös lyhyesti erityissääntelyn ja tietosuoja-asetuksen⁶ suhdetta avoimuusasetukseen. Komissio huomauttaa, että avoimuusasetukseen ei sisälly erityistä säännöstä asianosaisjulkisuudesta ja viittaa tältä osin oikeuskäytäntöön.⁷ Lisäksi vihreässä kirjassa esitellään Århusin sopimuksen vaikutuksia ympäristötietojen julkistamiseen, sekä kerrotaan neuvoston kokousten avoimuudessa tapahtuneesta kehityksestä.

Vihreän kirjan toisessa osassa komissio nostaa esille tiettyjä asiakysymyksiä joiden osalta se esittää ajatuksia ja kysymyksiä niitä koskevien säännösten ja käytäntöjen tarkistamisesta.

Vihreässä kirjassa käsiteltävät asiakokonaisuudet

Aktiivisempi tiedon levittäminen

Lainsäädäntömenettelyn avoimuus

Vihreässä kirjassa komissio toteaa avoimuusasetuksen ensisijaisena tavoitteena olevan taata lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyys sekä yleisön mahdollisuus saada siitä tietoa. Toimielimet toteuttavat tätä tavoitetta asettamalla lainsäädäntöasiakirjoja julkisesti saataville rekistereihinsä. Komission ehdotuksena on lainsäädäntöasiakirjan määritelmän⁸ tarkentaminen siten, että säännöksessä kuvailtaisiin ne asiakirjatyypit, jotka ovat osa lainsäädäntöprosessia; lisäksi voitaisiin määritellä se, missä vaiheessa nämä asiakirjat tulisivat suoraan julkisiksi. Toimielimet miettivät parhaillaan myös käytännön keinoja, joilla yleisön pääsy lainsäädäntöasiakirjoihin helpottuisi.

Vihreän kirjan soveltamiskäytäntöä esittelevässä osassa viitataan lisäksi neuvoston vuonna 2006 tekemään uudistukseen neuvoston kokousten julkisuuden laajentamisesta, jolla on vaikutusta avoimissa istunnoissa käsiteltävien asiakirjojen julkistamiseen.⁹ Asiaa koskevia ehdotuksia vihreässä kirjassa ei tehdä.

Aktiivinen tiedon levittäminen muissa asioissa

Vihreässä kirjassa tuodaan esille toimielinten www-sivuillaan vapaaehtoisesti julkaiseman tiedon suuri määrä. Edelleen kiinnitetään huomiota Århusin ympäristötietojen koskevaan asetukseen, jossa asetetaan yhteisön toimielimille ja elimille velvollisuus järjestää hallussaan oleva ympäristötieto sähköisiin tietokantoihin siten, että sitä voidaan levittää aktiivisesti ja järjestelmällisesti yleisölle käyttäjäystävällisessä muodossa.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

⁷ Yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03 *Sison v. neuvosto* ja asiaa koskenut valitusasia C-266/05 P; asia T-98/04 *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) v. komissio*; yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04 *Franchet-Byk v. komissio*.

⁸ Nykyisin lainsäädäntöasiakirjan määritelmä sisältyy avoimuusasetuksen 12 artiklaan: sillä tarkoitetaan ”asiakirjoja, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka sitovat jäsenvaltiota tai ovat niissä sitovia”.

⁹ Neuvoston työjärjestyksen liitteen II 11 artiklassa säädetään suoraan yleisön saatavilla olevista asiakirjoista. Julkiset asiakirjat ovat saatavilla neuvoston internet-sivuilla.

Vihreässä kirjassa esitetään, että toimielimet voisivat kehittää käyttäjäystävällisempiä käytäntöjä tietojen saattamiseksi yleisön saataville. Tämä lisäisi kustannuksia ja vaatisi lisäresursseja, mutta toisaalta se myös vähentäisi asiakirjapyyntöjen määrää tai ainakin helpottaisi niiden käsittelyä.

Komissio on esittänyt kaksi kysymystä liittyen aktiivisempaan tiedon levittämiseen. Ensinnäkin komissio tiedustelee, koetaanko toimielinten rekisterit ja niissä saatavilla oleva tieto kattavaksi ja niiden käyttö käyttäjäystävälliseksi. Toiseksi komissio tiedustelee, olisiko tarpeen lisätä tiedon aktiivisempaa jakelua, mahdollisesti kohdistettuna tiettyihin aloihin.

Ympäristöä koskevien tietojen saatavuuden integroiminen avoimuusasetukseen

Komissio esittää, että avoimuusasetuksen suhdetta erityislainsäädäntöön tulisi selkeyttää. Erityisesti komissio kiinnittää huomiota Århus-asetukseen. Komission mukaan avoimuusasetuksen ja Århus-asetuksen välillä on jonkin verran päällekkäisyyttä ja toisaalta eroavaisuuksia, jotka voivat johtaa erilaisiin tulkintoihin.

Århus-asetuksen soveltamisala on avoimuusasetusta laajempi ja sen sisältämät poikkeukset eroavat jonkin verran avoimuusasetuksen sisältämistä poikkeuksista. Toisin kuin avoimuusasetusta, Århus-asetusta sovelletaan yhteisön toimielinten lisäksi myös *muihin yhteisön elimiin*. Avoimuusasetuksen tarkoituksena on taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua *asiakirjoihin*, Århus-asetuksen ei sovelleta pelkästään asiakirjoihin vaan tavoitteena on edistää *ympäristötiedon* saatavuutta.

Århus-asetuksessa laajennetaan asiakirjajulkisuutta rajoittamalla taloudellisten etujen ja tarkastus- ja tilintarkastustoimien suojaa koskevien avoimuusasetuksen tiedonsaantirajoitusten soveltamista kun on kyse ympäristötiedosta. Ylivormaisen yleisen edun, joka edellyttää tietojen ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin. Århus-asetuksessa on ainoastaan yksi asiakirjajulkisuutta supistava säännös koskien tietoa, jonka luovuttaminen voi vaarantaa sen kohteena olevan ympäristön suojelun.

Komissio ehdottaa kahta vaihtoehtoista toimintatapaa: erillistä järjestelmää ympäristötiedon saatavuudesta taikka avoimuusasetuksen säännösten muuttamista siten, että se olisi täysin yhteensopiva Århus-asetuksen kanssa ja sisältäisi asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset niin toimielinten hallussa olevan ympäristötiedon kuin muunkin tiedon osalta. Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttäisi komission näkemyksen mukaan sitä, että avoimuusasetuksen tietojensaantirajoituksia koskevaa sääntelyä tulisi uudistaa ensinnäkin siten, että siinä otettaisiin huomioon yleinen etu ja erityisesti ympäristöpäästöihin liittyvä tieto. Vaikka asiakirjaan soveltuu yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikan suojaamista koskeva avoimuusasetuksen poikkeusperuste, ympäristöön liittyvä tieto luovutettaisiin siitä huolimatta. Lisäksi asetukseen tulisi lisätä erityinen poikkeus koskien sellaista tietoa, jonka luovuttaminen voisi vaarantaa sen kohteena olevan ympäristön, kuten harvinaisten lajien pesimispaikkojen, suojelun.

Komissio ehdottaa, että silloin kun toimielin vastaanottaa jäsenvaltiolta peräisin olevan asiakirjan, jonka luovuttamista kyseinen jäsenvaltio vastustaa, tulisi tätä voida pyytää perustelemaan kantansa joko avoimuusasetuksen poikkeusperusteiden tai kansallisen lainsäädännön perusteella. Jäsenvaltion veto-oikeuteen liittyy ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuimen *IFAW*¹⁰-ratkaisu, jossa tuomioistuin katsoi, että kun jäsenvaltio, josta asiakirja on peräisin, on pyytänyt, että asiakirjaa ei luovutettaisi, on sovellettava asiaan soveltuvia kansallisia säännöksiä eikä avoimuusasetusta.¹¹ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksestä on valitettu EY-tuomioistuimeen, jossa se on parhaillaan käsiteltävänä.

Komissio nostaa vihreässä kirjassaan esiin avoimuusasetuksen ja erityissäädösten suhteen myös viittaamalla tapauksiin *Hendrickx v. neuvosto*¹² ja *Le Voci v. neuvosto*¹³, joissa oli kysymys toimielinten henkilöstövalintalautakuntien menettelyn salaisuudesta henkilöstösääntöjen 6 artiklan III liitteen perusteella. Tapauksissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että henkilöstösäännöt muodostivat erityissääntelyä (*lex specialis*), jolla voitiin poiketa avoimuusasetuksen yleisistä säännöistä (*lex generalis*). Komissio katsoo, että toimielinten toiminnan tehokkuuden takaamiseksi on tarvetta selkiyttää avoimuusasetuksen ja yhteisön lainsäätäjän hyväksymän erityissääntelyn suhdetta. Tältä osin vihreässä kirjassa ei kuitenkaan esitetä kysymyksiä.

Etujen tasapainottaminen (poikkeukset asiakirjajulkisuuteen ja asiakirjan määritelmä)

Oikeuskäytännön sisällyttäminen avoimuusasetukseen

Komissio toteaa vihreässä kirjassa, että avoimuusasetuksen tulkintaa koskeneet yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisut ovat vaikuttaneet merkittävästi voimassa olevan sääntelyn toimeenpanoon. Komissio katsoo, että oikeuskäytännön sisällyttäminen avoimuusasetukseen edistäisi kansalaisten oikeusvarmuutta ja ohjaisi tehokkaammin toimielinten toimintaa niiden käsitellessä asiakirjapyyntöjä.

Komissio käsittelee vihreässä kirjassa lukuisia kysymyksiä, jotka liittyvät avoimuusasetukseen sisältyvien asiakirjajulkisuuden pääsääntöön tehtävien poikkeuksien soveltamiseen ja asiakirjan määritelmään sekä esittää niistä kysymyksiä.

Nykyisen avoimuussääntelyn toimeenpanon osalta komissio viittaa myös ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisuihin, jotka ovat koskeneet asianosaisen oikeutta tutustua asiakirjoihin¹⁴, oikeudellisen neuvonannon suoja¹⁵, tutkintatoimien suoja¹⁶ sekä jäsenvaltioiden veto-oikeutta¹⁷. Komissio esittää vihreän kirjan ensimmäisessä osassa näkemyksiään näiden oikeussääntöjen selkiyttämistarpeesta, mutta ei esitä aiheista varsinaisia kysymyksiä.

Komission käsittelemistä tapauksista Suomi on toiminut kantajaa tukien väliintulijana neuvoston oikeuspalvelun oikeudellisen neuvonannon julkisuutta koskeneessa

¹⁰ Asia T-168/02 *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. komissio*, tuomio 30.11.2004.

¹¹ Suomi tukee asiassa kantajaa ja esitti väliintulokirjelmässään, että jäsenvaltioilla ei ole ehdotonta oikeutta kieltää siitä peräisin olevan asiakirjan luovuttamista ja että jäsenvaltion on perusteltava pyyntönsä. Suomi on esittänyt asiassa myös, että toimielimen on harkintavaltaansa käyttäessään otettava huomioon myös muut asiaa koskevat säännökset kuin avoimuusasetus, kuten kansalliset säännökset, kansainväliset sopimukset ja Århus-asetus.

¹² Asia T-376/03, *Hendrickx v. neuvosto*

¹³ Asia T-371/03, *Le Voci v. neuvosto*

¹⁴ Yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03 *Sison v. neuvosto* ja asiaa koskenut valitusasia C-266/05 P; asia T-98/04 *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) v. komissio*; yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04 *Franchet-Byk v. komissio*.

¹⁵ Asia T-84/03 *Maurizio Turco v. neuvosto* ja asiaa koskevat vireillä olevat valitusasiat C-39/05 ja C-52/05 P.

¹⁶ Asia T-191/99 *David Petrié y.m v. komissio*; yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04 *Franchet ja Byk v. komissio*.

¹⁷ Asia T-168/02 *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. komissio* ja asiaa koskeva vireillä oleva valitusasia C-64/05 P; asia T-76/02 *Mara messina v. komissio*; asia T-87/03 *Scippacercola v. komissio*.

tapauksessa *T-84/03 Turco v. neuvosto*¹⁸ sekä jäsenvaltioiden veto-oikeutta koskeneessa tapauksessa *T-168/02 IFAW v. komissio*¹⁹. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen näissä asioissa antamista ratkaisuista on valitettu yhteisöjen tuomioistuimeen, jossa asioiden käsittely on vielä kesken.

Oikeudellisen neuvonannon suoja. Komissio toteaa vihreässä kirjassa ensimmäisen asteen tuomioistuimen katsoneen tapauksessa *Turco*, että oikeudellista neuvonantoa koskeva poikkeus soveltuu kaikkeen toimielimen oikeudellisen yksikön oikeudelliseen neuvonantoon eikä rajoitu ainoastaan oikeudelliseen neuvonantoon oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa. Komission mukaan tuomioistuin kuitenkin katsoi *Turco*-tapauksessa konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisvelvollisuuden soveltuvan oikeudellista neuvonantoa sisältävään asiakirjaan.

Jäsenvaltioiden veto-oikeus. Komissio toteaa vihreässä kirjassa ensimmäisen asteen tuomioistuimen katsoneen tapauksessa *IFAW*, että tilanteessa, jossa toimielin saa pyynnön, joka koskee jostakin jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ja kyseinen jäsenvaltio pyytää, ettei asiakirjaa luovutettaisi, sovellettavaksi tulevat kansalliset säännökset.

Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja

Komissio toteaa vihreässä kirjassa, että on suositeltavaa odottaa tuomioistuimen ratkaisuja vireillä olevissa asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevissa tapauksissa²⁰. Komission mukaan toimielimet voisivat jo nykyisen lainsäädännön nojalla määritellä kriteerejä henkilötietojen julkisuudesta. Tiedot voitaisiin pitää julkisina, mikäli yleinen etu sitä edellyttää esimerkiksi silloin, kun tiedot koskevat julkista tehtävää hoitavia henkilöitä näiden hoitaessa julkisia tehtäviään ja kun luovutettavat tiedot liittyvät ainoastaan näiden henkilöiden suorittamien julkisten tehtävien hoitamiseen, jollei ole olemassa erityisiä perusteita suojata näiden henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuutta esimerkiksi tutkintatehtävissä. Tiedot voisivat olla julkisia, kun on ilmeistä, että tämä ei vaikuta henkilön yksityisyyteen tai koskemattomuuteen.

Komissio tiedustele, millä tavoin avoimuusasetukseen sisältyvää, henkilötietojen suojaa koskevaa poikkeusta voitaisiin selkeyttää. Komissio on antanut valittavaksi kolme vastausvaihtoehtoa. A-vaihtoehdon mukaan henkilötietoja sisältävät asiakirjat luovutettaisiin osittain siten, että henkilöiden nimet peitettäisiin. B-vaihtoehdon mukaan henkilötietojen luovuttamista tulisi aina arvioida henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen (45/2001) perusteella. C-vaihtoehdon mukaan avoimuusasetuksessa tulisi olla tietyn tyyppisten henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä siltä osin kuin tietojen luovuttaminen ei tule tapauskohtaisesti arvioitavaksi henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen perusteella. Tällöin joidenkin henkilötietojen luovuttamisesta voitaisiin säätää avoimuusasetuksessa.

Asiakirjajulkisuus ja kaupalliset ja taloudelliset edut; ammattisalaisuuksien suoja

Komissio kiinnittää huomiota tilanteisiin, jotka edellyttävät tasapainottelua mahdollisimman laajan asiakirjajulkisuuden ja taloudellisten etujen suojan välillä.

¹⁸ Asia T-84/03 *Turco v. neuvosto*, tuomio annettu 23.11.2004; tuomiosta on vireillä valitusasia yhdistetyt asiat C-39/05 ja C-52/05 P, valittajina Maurizio Turco ja Ruotsin kuningaskunta.

¹⁹ Asia T-168/02 *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. komissio*, tuomio annettu 30.11.2004; tuomioista vireillä valitusasia C-64/05 P, valittajana Ruotsin kuningaskunta.

²⁰ Asia T-194/04 *The Bavarian Lager Company Ltd. v. Komissio*; asia T-170/03 *BAT v. komissio*; asia T-161/04 *Valero Jordana v. komissio*; asiat T-121/05 ja T-166/05 *Borax Europe Ltd. v. komissio*.

Komissio saa yksityisiltä osapuolilta tietoja mm. valtiontukeen, sulautumisiin, petosten torjuntaan ja julkisiin hankintoihin liittyvien tutkinta- ja muiden menettelyjen yhteydessä. Komissio korostaa, että sen saamaa tietoa tulisi käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten se on saatu ja että tietojen asianmukainen suojaaminen on olennaisen tärkeää osapuolten yhteistyön kannalta. Yhteisön lainsäätäjä on tästä syystä hyväksynyt erityisiä asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä. Näitä säännöksiä tulisi komission mukaan soveltaa samanaikaisesti avoimuusasetuksen kanssa ja niiden yhteensopivuus tulisi varmistaa.²¹

Komissio viittaa ratkaisuun asiassa T-353/94 *Postbank v. komissio*, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on selkeyttänyt liikesalaisuuden käsitettä²² ja asiaan T-198/03 *Bank Austria*, jossa tuomioistuin vahvisti kriteerejä salassa pidettävälle tiedolle²³. Komissio katsoo, että SEY 287 artiklassa tarkoitettu ammattisalaisuuden suoja voi estää sellaisenkin tiedon luovuttamisen, jota ei ole tarpeen suojata liikesalaisuuden vuoksi.

Komissio kysyy, miten avoimuusasetukseen sisältyvää taloudellisten etujen suoja koskevaa poikkeusta tulisi selventää kolmansien osapuolten kaupallisten ja taloudellisten etujen riittäväksi suojaamiseksi: tulisiko painottaa nykyistä enemmän asiakirjan luovuttamista koskevaa intressiä vai kaupallisten ja taloudellisten etujen suoja, vai onko nykyinen soveltamiskäytäntö tyydyttävä.

Asiakirjajulkisuus ja hyvä hallinto

Komissio tarkastelee mahdollisuuksia vähentää laajojen, monimutkaisten tai muutoin työläiden asiakirjapyyntöjen käsittelyn toimitusajalla tuottamaa työtaakkaa. Komissio katsoo, että asiakirjapyyntöjen käsittelylle olisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti määriteltävissä kriteereitä, jotka liittyvät asiakirjapyyntöjen laajuuteen, toimielimen hallussa olevan asiakirjan määritelmään ja aikatekijöihin.

a) Liialliset pyynnöt

Vihreässä kirjassa käsitellään menettelyllisinä kysymyksinä asiakirjojen konkreettista tutkimisvelvollisuutta ja mahdollisuutta poiketa siitä laajojen asiakirjapyyntöjen käsittelyn yhteydessä. Komissio toteaa, että toimielin voi kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja lähtökohtaisesti vain niiden sisällön perusteella. Komissio esittää, että asiakirjan konkreettinen tutkiminen ei kuitenkaan olisi yksittäistapauksessa tarpeen silloin kun jostakin erityisestä syystä on ilmeistä, että tutustumisoikeus on evättävä tai annettava. Komissio viittaa tässä yhteydessä ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisuun asiassa VKI v. komissio²⁴, jossa tuomioistuin komission mukaan katsoi, että *laajojen* pyyntöjen kohdalla konkreettisesta tutkimisvelvollisuudesta voidaan poiketa hallinnollisen työtaakan perusteella. Tällöin toimielinten tulee osittaista luovuttamista harkitessaan kuitenkin tutkia kaikki muut käytettävissä olevat keinot työtaakkansa vähentämiseksi.

²¹ Komissio viittaa asetukseen 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.

²² Ensimmäisen asteen tuomioistuimen mukaan liikesalaisuus on kyseessä, jos on kyse tiedoista, joiden sekä paljastaminen yleisölle että pelkkä välittäminen sellaiselle oikeussubjektille, joka on eri kuin tiedon antanut oikeussubjekti, voi vakavasti loukata viimeksi mainitun etuja (asia T-353/94 *Postbank v. komissio*, tuomion kohta 87).

²³ Jotta tiedot katsotaan salassa pidettäväksi, on ensimmäisen tuomioistuimen mukaan ensinnäkin välttämätöntä, että ainoastaan rajoitettu henkilömäärä on niistä tietoinen; toiseksi kyse on oltava sellaisista tiedoista, joiden paljastaminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa sille henkilölle, joka on antanut kyseiset tiedot, tai kolmansille. Lopuksi on välttämätöntä, että ne edut, joita tietojen paljastaminen voi loukata, ovat objektiivisesti suojan arvoisia (Asia T-198/03 *Bank Austria Creditanstalt AG v. komissio*, tuomion kohta 71).

²⁴ Asia T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. komissio*.

Komissio tiedustee, tulisiko tähänastisten kokemusten perusteella säätää erityisiä säännöksiä, jotka koskisivat selkeästi liiallisia tai epäasianmukaisia asiakirjapyyntöjä, erityisesti käsittelyaikoihin liittyen. Komission näkemyksen mukaan avoimuusasetukseen sisältyvää säännöstä, joka mahdollistaa asiakirjapyyntöön annettavan vastauksen määräajan pidentämisen²⁵, voitaisiin tarkistaa siten, että toimitelimen voisivat pyytää hakijaa rajaamaan pyyntöään tai hyväksymään kohtuullisen määräajan sen käsittelylle. Lisäksi pyynnot, joiden tarkoituksena on lamauttaa toimielimen toiminta, tulisi voida katsoa epäasianmukaisiksi ja hylätä. Komission mukaan epäasianmukaisia ovat erityisesti pyynnot, jotka liittyvät komission täytäntöönpanotoimien tehokkaaseen käyttöön.

b) Toimielimen hallussa olevan asiakirjan määritelmä

Avoimuusasetuksessa asiakirjan määritelmä muodostuu sekä itse asiakirjan määritelmä että asetuksen soveltamisalaa koskevista säännöksistä.²⁶ Komissio katsoo, että määritelmien yhdistämisellä voitaisiin selkiyttää käsitettä ”toimielimen hallussa oleva asiakirja”. Komission näkemyksen mukaan määritelmää tulisi selkeyttää erityisesti tarkastelemalla kyseisen käsitteen suhdetta toimielinten asiakirjojen käsittelyä ja rekisteröintiä koskeviin sääntöihin sekä tietokantoihin sisältyvien tietojen asemaa. Komission mukaan ”tietokanta” voitaisiin määritellä elektroniseksi kirjastoksi kun taas ”asiakirja” voitaisiin määritellä yksilöidyksi ja rajoitetuksi määräksi tietoa, joka voidaan hakea tietokannasta normaalilla hakumenettelyllä, olemassa olevia hakuvälineitä käyttämällä. Komissio kysyy, tulisiko asiakirjan käsitteen, tietokannan käsitteen sisällön huomioon ottaen, kattaa sellaiset tietomäärät, jotka voidaan hakea tietokannasta käyttämällä olemassa olevia hakuvälineitä.

c) Hetki, jota ennen asiakirja ei ole saatavilla ja jonka jälkeen se on julkinen

Komissio tiedustee vihreässä kirjassa, tulisiko avoimuusasetuksessa säätää toisaalta hetkestä tai menettelyvaiheesta, jota ennen tietyt asiakirjatyytit ovat aivan ilmeisesti asiakirjajulkisuuteen tehtävien poikkeusten kattamia ja toisaalta hetkestä, jonka jälkeen asiakirjasta tulee julkinen.

Nykyisen avoimuusasetuksen mukaan sen 4 artiklan 1-3 kohtien poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suoja on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua ja enintään 30 vuotta, lukuun ottamatta yksityisyyden suojaa tai kaupallisia etuja koskevia tietoja, joita koskevia poikkeuksia voidaan tarvittaessa soveltaa pidempään. Avoimuusasetukseen sisältyy erityinen säännös sellaisten asiakirjojen julkisuudesta, jotka liittyvät asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä.²⁷

²⁵ Avoimuusasetuksen 6(3) artiklan mukaan toimitelimen voivat pidentää asiakirjapyyntöön annettavan vastauksen määräaika 15 työpäivällä tai neuvotella epävirallisesti hakijan kanssa ratkaisun löytämiseksi.

²⁶ Avoimuusasetuksen 3(a) artiklan mukaan ”asiakirjalla” tarkoitetaan ”mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvataallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä.” 2(3) artiklan mukaan asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.”

²⁷ Avoimuusasetuksen 4(3) artiklan mukaan sellaista ”asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

Kansallinen käsittely:

Asia on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa 21.5.2007 ja institutionaaliset kysymykset -jaostossa 29.5.2007 sekä EU-ministerivaliokunnassa 1.6.2007.

Eduskuntakäsittely:

Eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitetaan perustuslain 97 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjelmä 1.6.2007.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Avoimuusasetus koskee yhteisön toimielinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta eikä sen mahdollisilla muutoksilla ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	avoimuus, julkisuus
Hoitaa	OM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, KTM, LVM, MMM, OPM, SM, STM, TH, TM, VM, VNEUS, YM



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.4.2007
KOM(2007) 185 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**Yleisön oikeus saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista
asiakirjoista**

Tarkistaminen

VIHREÄ KIRJA

Yleisön oikeus saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista

Tarkistaminen

JOHDANTO

Euroopan unionin toimielinten avoimuus suhteessa yleisöön on vähitellen lisääntynyt 15 viime vuoden aikana. Avoimuusperiaate otettiin käyttöön vuonna 1991 Maastrichtin sopimuksella toimielinten kansanvaltaisuuden vahvistamiseksi. Neuvosto ja komissio antoivat sittemmin menettelysäännöt yleisön oikeudesta saada tietoja asiakirjoistaan. Menettelysäännöt muodostavatkin nykyisin niiden tiedotus- ja viestintäpolitiikan olennaisen ja sitä täydentävän osan. Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin kirjattiin vuonna 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 255 artiklaan, sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella. Asetuksessa (EY) N:o 1049/2001¹ vahvistetaan kansalaisten oikeus saada Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoja.

Kyseinen asetus tuli voimaan 3. joulukuuta 2001, jonka jälkeen asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen määrä kääntyi jyrkkään kasvuun. Kasvu on jatkunut siitä lähtien tasaisena, kuten parlamentin, neuvoston ja komission julkaisemista vuosikertomuksista ilmenee². Tammikuussa 2004 julkaistussa komission kertomuksessa³ asetuksen täytäntöönpanosta luotiin ensimmäistä kertaa katsaus EU:n asiakirjoihin tutustumista koskevan järjestelmän käytännön toimivuuteen. Asiakirjapyyntöjen määrän todetaan kertomuksessa kasvaneen vuosittain noin 50 prosenttia. Koska keskimäärin kaksi kolmasosaa pyynnöistä hyväksyttiin, yleisö on saanut asetuksen ansiosta tietoja huomattavasta määrästä aiemmin julkaisemattomia asiakirjoja. Asetuksessa säädetyillä poikkeuksilla varmistetaan toisaalta riittävä suoja oikeutetuille eduille. Vaikka asetuksen täytäntöönpano on kasvattanut toimielinten työmäärää, kertomuksen yleispäätelmä on, että järjestelmä on toiminut erittäin hyvin. Komission kertomuksessa todetaankin, ettei asetusta ole syytä tarkistaa lyhyellä aikavälillä, sillä tarvittavat parannukset voidaan toteuttaa tekemättä muutoksia lainsäädäntöön.

¹ EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

² Kertomukset ovat saatavilla seuraavilla verkkosivustoilla:
Parlamentti: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf
Neuvosto: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g
Komissio: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ KOM(2004) 45: Komission kertomus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta.

Ensimmäisestä arvioinnista on kulunut nyt kolme vuotta, joiden aikana kokemus asetuksen soveltamisesta on karttunut ja oikeuskäytäntö kehittynyt. Euroopan oikeusasiamies on lisäksi käsitellyt kyseisenä aikana useita kanteluita. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet uuden asetuksen⁴ Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin. Kyseisellä asetuksella on vaikutusta ympäristöasioita koskevia tietoja sisältävien asiakirjojen julkisuuteen.

Tämän perusteella näyttää siltä, että nyt on oikea aika arvioida, olisiko asetusta tarkistettava. Tehdessään 9. marraskuuta 2005 päätöksen Euroopan avoimuusaloitteen⁵ käynnistämisestä komissio päätti sen vuoksi sisällyttää asetuksen N:o 1049/2001 tarkistamisen osaksi kyseistä aloitetta avoimuuden lisäämiseksi. Euroopan parlamentti kehotti 4. huhtikuuta 2006 antamassaan päätöslauselmassa⁶ komissiota esittämään asetusta koskevia muutosehdotuksia.

Oikeus tutustua asiakirjoihin on yksi avoimuuspolitiikan osa-alue. Asetus onkin nähtävä osana toimielinten tiedotus- ja viestintäpolitiikkaa. Neuvoston kokouksiinsa soveltama uusi avoimuuspolitiikka on tässä yhteydessä erityisen merkityksellinen.

Tässä tausta-asiakirjassa komissio luo aluksi katsauksen voimassa oleviin sääntöihin yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin sekä näiden sääntöjen täytäntöönpanoon. Sen jälkeen komissio esittelee eri vaihtoehtoja lainsäädännön parantamiseksi ja käytännön toimenpiteitä, joilla toimielinten asiakirjojen julkisuutta voitaisiin parantaa.

Yleisöltä pyydetään kommentteja järjestelmästä, jota sen on noudatettava voidakseen tutustua EU:n toimielinten asiakirjoihin. Lisäksi yleisöä pyydetään ottamaan kantaa tässä asiakirjassa esiteltyihin vaihtoehtoihin järjestelmiin. Kysymyksillä komissio pyrkii kartoittamaan kansalaisten, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan, elinkeinonharjoittajien, viranomaisten ja muiden EU-asioista kiinnostuneiden organisaatioiden näkemyksiä.

Julkinen kuuleminen käynnistetään tämän vihreän kirjan julkaisemisen jälkeen, ja se jatkuu kolmen kuukauden ajan. Komissio aikoo analysoida huolellisesti kuulemiskierroksella saamansa vastaukset ja julkaisee sen jälkeen kertomuksen, jossa esitetään yhteenveto julkisen kuulemisen tuloksista ja kaavaillaan jatkotoimia. Komissio esittää kertomuksen perusteella asetusta N:o 1049/2001 koskevat muutosehdotukset.

⁴ Yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa, tehty Århusissa, Tanskassa, 25. kesäkuuta 1998.

Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6 päivänä syyskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13).

⁵ Ks. 9. marraskuuta 2005 pidetyn komission kokouksen nro 1721 pöytäkirja, kohta 6. Ks. myös asiakirjat SEK(2005) 1300 ja SEK(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Alustava aikataulu on seuraava:

- Julkinen kuuleminen: vuoden 2007 huhtikuun puolivälistä heinäkuun puoliväliin
- Kuulemisen tuloksia koskeva kertomus: syyskuu 2007
- Asetusta koskevat muutosehdotukset: lokakuu 2007

**I OSA: ASIAKIRJOJEN JULKISUUTTA KOSKEVIEN NYKYISTEN SÄÄNTÖJEN
SOVELTAMINEN**

1. ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Tilastotietojen perusteella voidaan yleisesti ottaen todeta, että neuvosto ja komissio hyväksyvät kaksi kolmesta asiakirjapyyntöstä. Parlamentti hyväksyy yli 80 prosenttia sille esitetyistä pyynnöistä, mikä johtuu pääasiassa sen menettelyiden julkisesta luonteesta.

Parlamentille ja komissiolle osoitettujen alkuperäisten asiakirjapyyntöjen määrä on kasvanut tasaisesti. Neuvostolle esitettyjen pyyntöjen määrän pysyminen vakaana johtuu pääasiassa siitä, että yhä suurempi osa sen asiakirjoista asetetaan suoraan saataville asiakirjahakemistoon. Uudistettujen pyyntöjen (ts. hakemusten, joilla toimielintä pyydetään tarkistamaan asiakirjaan tutustumisesta tekemäänsä kielteistä päätöstä) määrässä ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia⁷. Kokonaisuutena tarkasteltuna vain 4 prosenttia kaikista toimielimille jätetyistä alkuperäisistä pyynnöistä johtaa uudistetun pyynnön esittämiseen. Yhteisöjen tuomioistuimessa nostettujen kanteiden ja Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden osuus käsiteltyjen pyyntöjen kokonaismäärästä on häviävän pieni.

Asetuksen N:o 1049/2001 täytäntöönpanosta 30. tammikuuta 2004 annetussa kertomuksessa todetaan, että asiakirjojen julkisuutta koskevat säännöt ovat toimineet erittäin hyvin. Viime aikojen kokemukset vahvistavat valtaosan kertomuksen päätelmistä, erityisesti päätelmät, jotka koskevat lainsäädäntömenettelyihin liittyvien asiakirjojen saatavuutta ja ennakoivan tiedotuskäytännön yleistymistä toimielimissä. Asiakirjoihin tutustumista koskevan yleisen oikeuden soveltamista on kuitenkin edelleen selkiytettävä siltä osin kuin kyseisen oikeuden soveltamisen yhteydessä on samalla otettava tasapuolisesti huomioon myös eri etunäkökohtia, joita nousee esiin esimerkiksi tietosuojaan tai asiakirjoihin tutustumista koskeviin erityisoikeuksiin liittyvien yksittäisten asioiden käsittelyn yhteydessä.

⁷

Parlamentille esitettyjen uudistettujen pyyntöjen määrä kasvoi yhdestä kymmeneen vuosien 2004 ja 2005 välisenä aikana.

1.1. Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja pyydettyjen asiakirjojen lajit

- Vaikka yhä useammat kansalaiset käyttävät oikeuttaan tutustua asiakirjoihin, suurin osa pyynnöistä saadaan EU-asioihin erikoistuneilta tahoilta: elinkeinonharjoittajilta, lakiasiaintoimistoilta, kansalaisjärjestöiltä ja tutkijoilta.
- Suurimman mielenkiinnon kohteena olevia aiheita ovat kilpailuasial⁸, verotus, sisämarkkinat, ympäristö, julkiset hankinnat (komissio) sekä oikeus ja turvallisuus (neuvosto).
- Komissiolle jätetyt hakemukset liittyvät usein tietyihin asiakirjakokonaisuuksiin tai periaatteessa kaikkiin tiettyä aihetta käsitteleviin asiakirjoihin, mikä edellyttää suuren asiakirjamäärän analysointia.
- Erityisesti komissiolle jätetyistä asiakirjapyynnöistä monet liittyvät riita-asioihin. Joissakin pyynnöistä pyydetään aineistoa, josta voi olla hyötyä kanteluiden tekemisessä tai asian panemisessa vireille tuomioistuimessa.

1.2. Asiakirjoihin tutustumista koskevalle oikeudelle asetetut rajoitukset

Pienessä osassa tapauksista vedotaan tiettyihin poikkeuksiin. Perusteina käytetään useimmiten seuraavia poikkeuksia:

Päätöksentekomenettely	Neuvosto Komissio
Tarkastukset ja tutkimukset (esim. rikkomiset, kartellit, sulautumien valvonta, valtiontuet, kaupan suojatoimenpiteet ja petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimukset)	Komissio
Hallintomenettelyyn osallistuvien kolmansien edut (kaupalliset edut ja tietosuojat)	Komissio Parlamentti

1.3. Asiakirjojen julkisuus ja tietosuojat

Oikeus tutustua asiakirjoihin (255 artikla) ja yksilöiden oikeus suojeluun henkilötietojensa käsittelyssä (286 artikla) on kirjattu EY:n perustamissopimukseen. Nämä on pantu täytäntöön kahdella asetuksella: tietosuojaa koskevalla asetuksella N:o 45/2001⁹ ja yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevalla asetuksella N:o 1049/2001. Nämä kaksi oikeutta voivat kuitenkin joutua keskenään ristiriitaan, jos pyyntö kohdistuu nimenomaan tiettyä henkilöä koskeviin tietoihin. Euroopan tietosuojavaletutettu on ottanut tämän kysymyksen esille tausta-asiakirjassa¹⁰, jossa annetaan hyödyllisiä käytännön ohjeita henkilöä koskevien asiakirjapyyntöjen käsittelyä varten. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on

⁸ Komission käsittelemistä pyynnöistä 13 prosenttia koskee kilpailupolitiikkaa ja liittyy pääasiassa valtiontukitapauksiin.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001).

¹⁰ ”Public Access to Documents and Data Protection”, Background Paper Series, heinäkuu 2005, nro 1.

parhaillaan vireillä kolme asiaa, jotka koskevat komission kieltäytymistä luovuttamasta henkilötietoja¹¹. Kahdessa muussa vireillä olevassa asiassa on kyse muun muassa tietosuojasta¹².

1.4. Asiakirjoihin tutustumista koskevat yleiset ja erityiset oikeudet

Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on antaa yleisölle tilaisuus tutustua mahdollisimman laajasti yhteisön hallussa oleviin asiakirjoihin.

Tiettyssä menettelyssä mukana olevat osapuolet saavat erityissääntöjen perusteella etuoikeuden tutustua asiakirjoihin, joita ei voida luovuttaa yleisölle. Asiakirjoihin tutustuminen edellyttää näiden sääntöjen nojalla usein tiettyjen ehtojen ja menettelyiden noudattamista. Ehdoilla ja menettelyillä turvataan herkkä tasapaino puolustautumisoikeuksien ja menettelyiden tehokkuuden varmistamisen välille.

Suhdetta yleisen, asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja erityisten oikeuksien välillä olisi ehkä selvennettävä epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi.

1.5. Aktiivinen tiedotus

Kansalaiset voivat hakea julkisista rekistereistä heitä kiinnostavia asiakirjoja ja käyttää siten tehokkaasti oikeuttaan tutustua asiakirjoihin. Jos asiakirjat voidaan julkistaa, toimielimet asettavat ne suoraan saataville Internetiin.

Parantamisen varaa olisi:

- erityisesti komission asiakirjarekisterin kattavuudessa,
- yleisön saataville suoraan asetettavien asiakirjojen tai tietojen määrässä,
- sähköisten tietojärjestelmien käyttäjäystävällisyydessä.

Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat jo alkaneet kartoittaa tapoja parantaa Internetin kautta tapahtuvaa tiedonvälitystä. Parannukset eivät edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

2. ASETUSTA N:O 1049/2001 KOSKEVA OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireille pantujen asioiden määrä on erittäin pieni verrattuna asiakirjapyyntöjen määrään, se on selventänyt äskeittäin antamissaan tuomioissa joitakin asetuksen säännöksiä ja erityisesti joidenkin tutustumisoikeudesta tehtävien poikkeusten soveltamisalaa. Nykyisten sääntöjen täytäntöönpanoa on voitu tämän seurauksena merkittävästi parantaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön sisällyttäminen uuteen säädökseen lisäisi oikeudellista selkeyttä kansalaisten kannalta ja parantaisi toimielimille suunnattua ohjeistusta asiakirjapyyntöjen käsittelystä.

¹¹ Asia T-194/04, The Bavarian Lager Company Ltd. v. komissio, asia T-170/03, BAT v. komissio, ja asia T-161/04, Valero Jordana v. komissio.

¹² Asiat T-121/05 ja T-166/05, Borax Europe Ltd. v. komissio.

2.1. Asetuksen yleinen luonne

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut yksiselitteisesti, että asetuksen tarkoituksena on varmistaa, että jokainen henkilö voi tutustua julkisiin asiakirjoihin. Erityistä intressiä, jonka perusteella henkilö saattaa pyytää oikeutta tutustua asiakirjaan ja josta voidaan mainita esimerkkinä puolustautuminen riita-asiassa, ei oteta huomioon tehtäessä päätöstä siitä, voidaanko kyseinen asiakirja luovuttaa, jos toimitella soveltaa 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyjä pakottavia poikkeuksia tai jäsenvaltio vastustaa tietojen luovuttamista 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti¹³. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen äskettäisessä tuomiossa todetaan, että koska oikeuden hakijalla ei ole asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdan mukaan velvollisuutta perustella hakemustaan, kyseistä hakemusta on tarkasteltava samalla tavalla kuin kenen tahansa muun henkilön tekemää hakemusta¹⁴. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa samassa tuomiossa myös, että hakijan puolustautumisoikeus on luonteeltaan yksityinen. Se ei sen vuoksi voi muodostaa yleisen edun kannalta pakottavaa syytä, jonka perustella asiakirja olisi luovutettava¹⁵.

2.2. Menettelyihin liittyvät kysymykset

2.2.1. Konkreettisen analyysin laatiminen tutustumispyynnön kohteina olevista asiakirjoista

Päätöksen, jolla toimitella kieltäytyy luovuttamasta asiakirjoja, on lähtökohtaisesti perustuttava asiakirjojen sisällön konkreettiseen analysointiin, jotta voitaisiin arvioida, voidaanko tutustumisoikeudesta tehtäviä poikkeuksia soveltaa ja olisiko mahdollista myöntää oikeus tutustua asiakirjojen osiin. Konkreettinen analyysi ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeen silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvien erityisten seikkojen perusteella on selvää, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai siihen päinvastoin on suostuttava¹⁶.

¹³ Yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, J.M. Sisón v. neuvosto, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 26.4.2005, joka on vahvistettu asiassa C-266/05 P 1.2.2007 annettulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla, ja asia T-98/04, Società Imballaggi Metallici Salerno Srl (SIMSA) v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 15.6.2005.

¹⁴ Yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.7.2006, 82 kohta.

¹⁵ Sama tuomio, 136–139 kohta.

¹⁶ Asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 13.4.2005.

2.2.2. *Laaajojen pyyntöjen käsittely*

Edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan pelkästään se seikka, että asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus kohdistuu suureen asiakirjamäärään, ei vapauta toimielimiä asiakirjojen konkreettista tutkimista koskevasta velvollisuudesta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa samassa tuomiossa, että jos asiakirjojen konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen on hallinnollisesti erityisen työlästä ja ylittää sen, mitä voidaan kohtuudella vaatia, tästä tutkimisvelvollisuudesta voidaan poikkeuksellisesti vapautua. Toimielinten on kuitenkin tutkittava kaikki muut kuviteltavissa olevat vaihtoehdot rajoittaakseen työmääräänsä ja myöntääkseen oikeuden tutustua ainakin hakijan pyytämien asiakirjojen osiin¹⁷.

2.3. **Poikkeuksia koskevat selvennykset**

2.3.1. *Oikeudellisen neuvonannon suoja – 4 artiklan 2 kohdan toinen luettelukohta*

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vahvistanut, että oikeudellisen neuvonannon suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luettelukohdassa, koskee kaikkea toimielinten oikeudellisten yksikköjen antamaa oikeudellista neuvontaa eikä rajoitu pelkästään riita-asioiden käsittelyä varten annettavaan neuvontaan. Kuten kaikkien muiden suojattuja etuja koskevien asiakirjojen tapauksessa, tutustumisoikeus asiakirjaan, joka sisältää oikeudellisen lausunnon, voidaan evätä vain konkreettisen, tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella¹⁸. Yhteisöjen tuomioistuin käsittelee parhaillaan tätä tuomiota vastaan nostettua kumoamiskannetta.

2.3.2. *Tutkintasuoja – 4 artiklan 2 kohdan kolmas luettelukohta*

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on täsmentänyt, että tietyn tyyppisillä vireillä olevaan asiaan liittyvillä asiakirjoilla on tutkintatoimien tarkoituksen suoja. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on oikeus odottaa komissiolta luottamuksellisuutta sellaisen tutkinnan aikana, joka voi mahdollisesti johtaa mainittuun menettelyyn. Tämä luottamuksellisuuden vaatimus säilyy vielä senkin jälkeen, kun asia on pantu vireille yhteisöjen tuomioistuimessa¹⁹.

¹⁷ Ks. edellinen alaviite.

¹⁸ Asia T-84/03, Maurizio Turco v. neuvosto, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 23.11.2004.

¹⁹ Asia T-191/99, David Petrie ym. v. komissio.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen uudemmassa tuomiossa todetaan, että tutkinta- tai tarkastustoimiin voidaan soveltaa tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskevaa poikkeusta niin kauan kuin tutkinta- tai tarkastustoimet jatkuvat, vaikka siihen kertomukseen johtanut nimenomainen tutkinta tai tarkastus, johon tutustumista koskevaa oikeutta on haettu, olisikin päättynyt. Mahdollisuutta myöntää oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin ei kuitenkaan voida tehdä riippuvaiseksi sattumanvaraisesta, tulevasta ja mahdollisesti kaukaisesta tapahtumasta²⁰. Näiden periaatteiden konkreettista soveltamista olisi ehkä syytä tarkentaa.

2.3.3. *Jäsenvaltioiden mahdollisuus vastustaa niistä peräisin olevan asiakirjan luovuttamista – asetuksen 4 artiklan 5 kohta*

Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa N:o 35 todetaan, että jäsenvaltio voi vaatia komissiota tai neuvostoa olemaan toimittamatta kolmansille osapuolille kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirja, jollei tämä jäsenvaltio ole antanut etukäteen suostumustaan asiakirjan toimittamiseen. Kyseinen julistus muodostaa asetuksen 4 artiklan 5 kohdan perustan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että jos jäsenvaltio, josta asiakirja on lähtöisin, on pyytänyt olemaan luovuttamatta sitä, kyseistä asiakirjaa koskeviin tutustumispyyntöihin ei sovelleta asetusta vaan kyseisen jäsenvaltion asiaa koskevaa lainsäädäntöä²¹. Mainitun oikeuskäytännön mukaan toimielinten on kuultava kyseisen jäsenvaltion viranomaisia, kun tutustumispyyntö koskee kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa. On kuitenkin huomattava, että asiassa T-168/02, Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH vastaan komissio, annettua tuomiota vastaan on nostettu kumoamiskanne yhteisöjen tuomioistuimessa.

2.3.4. *Asetuksen ja luottamuksellisuutta koskevien erityissääntöjen välinen suhde*

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut kahdessa tuomiossa, että valintalautakuntien työskentelyn luottamuksellisuuden, joka perustuu henkilöstösääntöjen liitteessä III olevaan 6 artiklaan, on katsottava perustuvan erityissäännökseen (*lex specialis*), joka poikkeaa asiakirjojen julkisuutta koskevista yleissäännöistä²². Tätä näkemystä ei toistaiseksi ole ulotettu muille sellaisille aloille, joilla on voimassa luottamuksellisuutta koskevia erityissääntöjä. Jonkin elimen työskentelyn luottamuksellisuus ei myöskään tarkoita sitä, että kyseisen elimen laatimat tai käsittelemät asiakirjat katsottaisiin samalla tavoin luottamuksellisiksi. Asiakirjoihin tutustumiseen sovellettavan yleisen järjestelmän ja yhteisön lainsäätäjän vahvistamien erityissääntöjen välistä suhdetta olisi kuitenkin selvennettävä tiettyjen menettelyiden kannalta olennaisten tiedonkeruuvaltuuksien tehokkaan käytön turvaamiseksi.

²⁰ Yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio.

²¹ Asia T-168/02, Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.11.2004. Ks. myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiot asioissa T-76/02, Mara Messina v. komissio, ja T-87/03, Scippacercola v. komissio.

²² Asia T-376/03, Hendrickx v. neuvosto, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2005, ja asia T-371/03, Le Voci v. neuvosto, tuomio 14.7.2005.

2.3.5. Avoimuus ja salassapitovelvollisuus

EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan mukaisen avoimuusperiaatteen vastapainoksi perustamissopimuksen 287 artiklassa määrätään salassapitovelvollisuudesta, joka mainitaan erikseen monissa johdetun oikeuden säädöksissä. Salassapitovelvollisuus on erityisen tärkeässä asemassa kilpailupolitiikkaan liittyvissä asioissa, joita käsitellessään komissio saa haltuunsa yritysten toimittamia tai niiltä hankittuja tietoja. Lisäksi sen noudattaminen on erittäin tärkeää myös kaupan suojatoimenpiteisiin²³ ja julkisiin hankintoihin liittyvissä tapauksissa. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklassa säädetään, että tarkastuksissa tai tutkimuksissa kerättyjä tai tietopyynnön perusteella saatuja tietoja voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, eikä tällaisia salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja saa luovuttaa muille. Vaikka perustamissopimuksen 287 artiklassa ja asetuksen N:o 1/2003 28 artiklassa ei ilmoiteta erikseen, millaiset tiedot kuuluvat tämän salassapitovelvollisuuden piiriin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo tarkentanut käsitettä ”liikesalaisuudet” toteamalla, että ne ovat tietoja, joiden saattaminen julkisuuteen mutta myös pelkkä toimittaminen muulle henkilölle kuin tietojen antajalle saattaa vakavasti vahingoittaa tämän etuja²⁴. Salassapitovelvollisuus saattaa kuitenkin estää myös sellaisten tietojen luovuttamisen yleisölle, jotka eivät edellytä liikesalaisuuksille annettua erityissuojaa. Näitä kysymyksiä voisi olla aiheellista käsitellä perusteellisemmin.

3. JATKOKEHITYS

3.1. Århusin yleissopimuksen soveltaminen yhteisön toimielimiin ja elimiin

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 6. syyskuuta 2006 asetuksen N:o 1367/2006²⁵ tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin. Asetusta aletaan soveltaa 28. kesäkuuta 2007.

Uusi asetus kattaa monia näkökohtia kansalaisten osallistumisessa ympäristöpolitiikkaan:

- tiedon saatavuutta koskevat pyynnöt;
- aktiivinen tiedonvälitys;
- suunnitelmia ja ohjelmia koskeva kuuleminen;
- oikeus pyytää, että päätös tai päätöksen tekemättä jättäminen käsitellään hallinnollisesti uudelleen.

²³ Ks. asetuksen (EY) N:o 384/96 19 artikla, asetuksen (EY) N:o 2026/97 29 artikla ja asetuksen (EY) N:o 3285/94 9 artikla.

²⁴ Asia T-353/94, Postbank v. komissio (Kok. 1996, s. II-921, 87 kohta).

²⁵ EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13.

Tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan vain tiedon saatavuutta koskevista pyynnöistä annettuja säännöksiä.

Asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään asiakirjoihin tutustumista koskevasta yleisestä järjestelmästä. Koska asetuksen N:o 1049/2001 oikeusperusta on perustamissopimuksen 255 artikla, asetusta sovelletaan vain Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja komissioon sekä sittemmin myös yhteisön erillisvirastoihin. Asetuksen N:o 1367/2006 säännöksiä ympäristötietojen saatavuudesta sovelletaan sitä vastoin yhteisön kaikkiin toimielimiin ja elimiin. Asetuksen N:o 1049/2001, uuden asetuksen N:o 1367/2001 ja muiden toimielinten ja elinten antamien vapaaehtoisten asiakirjoihin tutustumista koskevien sääntöjen välillä on jonkin verran päällekkäisyyttä. On myös huomattava, että kyseisissä asetuksissa säädetty poikkeukset tutustumisoikeudesta asiakirjoihin eivät ole täysin yhteneväiset.

Soveltamisalan ja asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen osalta tilanne on seuraava:

		Soveltamisala ja asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut	
Oikeudellinen kehys	Asetusten ja sääntöjen kattamat toimielimet ja elimet	EU:n kansalaiset ja EU:ssa asuvat	Kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt
Asetukset N:o 1049/2001 +1367/2006	Parlamentti Neuvosto Komissio Erillisvirastot	Kaikki asiakirjat	
Vapaaehtoiset säännöt + asetus N:o 1367/2006	Tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankki Euroopan investointipankki Euroopan talous- ja sosiaalikomitea Alueiden komitea Euroopan oikeusasiamies	Kaikki asiakirjat	Vain ympäristötiedot
Asetus N:o 1367/2006	Euroopan tietosuojavaltuutettu Yhteisöjen tuomioistuin (paitsi toimiessaan lainkäyttötehtävissä)	Vain ympäristötiedot	

3.2. Neuvoston kokousten avoimuus

Eurooppa-neuvosto korosti 15. ja 16. kesäkuuta 2006 pidetyssä kokouksessaan, että kansalaisille on annettava mahdollisuus saada ensi käden tietoja EU:n toiminnasta muun muassa lisäämällä edelleen avoimuutta. Pannakseen tämän uuden avoimuuspolitiikan täytäntöön neuvosto muutti työjärjestystään 15. syyskuuta 2006. Uutuutena on muun muassa se, että neuvoston julkisia käsittelyitä ja keskusteluita voidaan seurata Internetin välityksellä EU:n kaikilla virallisilla kielillä. Neuvoston kokousten avoimuus meneekin perustamissopimuksen 255 artiklan ja asetuksen N:o 1049/2001 vaatimuksia pitemmälle. Kokousten pitämisellä julkisina on kuitenkin vaikutusta kokouksissa käsiteltävien asiakirjojen luovutettavuuteen.

II OSA: VAIHTOEHDOT ASIAKIRJOJEN JULKISUUTTA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN PARANTAMISEKSI

4. YLEISARVIO

Asetuksen N:o 1049/2001 täytäntöönpanosta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja myös EU:n toimielinten avoimuudessa viime aikoina tapahtuneesta kehityksestä saatujen kokemusten perusteella asiakirjojen julkisuutta koskevaan järjestelmään tehtävillä muutoksilla olisi pyrittävä seuraaviin tavoitteisiin:

- rekisterien käyttömahdollisuuksien parantaminen ja asiakirjojen suora saatavuus;
- kattavampien tietojen antaminen suurelle yleisölle EU:n toimielinten toiminnasta;
- lainsäädännön selventäminen;
- sopivan tasapainon löytäminen yleisön tiedonsaantioikeuden ja oikeutettujen yleisten ja yksityisten etujen suojaamisen välille.

5. AKTIIVISEMPI TIEDONVÄLITYSPOLITIikka

5.1. Lainsäädäntömenettelyn avoimuus

Vapaata tiedonantia koskevien lakien päätarkoituksena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia olla tiiviimmin mukana demokraattisessa päätöksenteossa. Asetuksen N:o 1049/2001 täytäntöönpanossa onkin kiinnitetty huomiota ensisijaisesti EU:n toimielinten lainsäädäntömenettelyn muuttamiseen avoimemmaksi ja suuren yleisön kannalta helpommin lähestyttäväksi. Parlamentin, neuvoston ja komission julkiset asiakirjarekisterit sisältävät pääasiassa viittauksia asiakirjoihin, jotka on laadittu ja joita toimielimet ovat vaihtaneet keskenään EU:n lainsäädäntöprosessissa. Monet asiakirjat ovat saatavilla kokonaisuudessaan. Tämä käytäntö noudattaa asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklaa, jossa säädetään, että toimielimet ”asettavat asiakirjat suoraan yleisön saataville niin laajalti, kuin se on mahdollista” ja ”erityisesti lainsäädäntöasiakirjojen” on oltava suoraan saatavilla.

Koska näitä lainsäädäntöasiakirjoja ei määritellä tarkemmin kyseisessä 12 artiklassa, asetusta voitaisiin muuttaa siten, että siinä määriteltäisiin lainsäädäntöprosessiin sisältyvät asiakirjat, jotka olisi lähtökohtaisesti asetettava kokonaisuudessaan suoraan saataville, ja ilmoitettaisiin, missä vaiheessa menettelyä ne on asetettava saataville. Eur-Lexiin on jo päätetty asettaa enemmän lainsäädäntöä koskevia valmisteluasiakirjoja.

Kansalaisten ei toisaalta ole aina helppo tutustua saatavilla olevaan tietoon. Parlamentti, neuvosto ja komissio pohtivat parhaillaan tapoja helpottaa lainsäädäntöasiakirjoihin tutustumista.

5.2. Aktiivinen tiedonvälitys muilla aloilla

Toimielimet välittävät runsaasti tietoja verkkosivuillaan. Monimutkaisia teknisiä aiheita helpotajuisessa muodossa käsittelevät lehdistötiedotteet ovat arvokkaita tietolähteitä suurelle yleisölle.

Tämäntyyppinen tiedonvälitys perustuu paljolti vapaaehtoisuuteen. Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin annettu uusi asetus sisältää kuitenkin säännöksiä ympäristötiedon aktiivisesta levittämisestä²⁶.

Toimielimet voisivat pyrkiä järjestelmällisemmin asettamaan asiakirjat yleisön saataville mahdollisimman käyttäjäystävällisellä tavalla. Tämä edellyttäisi henkilöstö- ja rahoitusresurssien lisäämistä asiakirjojen, tietokantojen ja verkkosivustojen hallinnoimiseksi. Toisaalta kuten neuvoston kokemukset osoittavat, tämä voisi hillitä asiakirjapyyntöjen määrää tai ainakin keventää pyyntöjen käsittelystä aiheutuvaa työtaakkaa.

Toimielinten tärkeimmät verkkosivustot ovat seuraavat:

EUR-Lex (EU:n lainsäädäntö):

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Valmisteltavana oleva lainsäädäntö:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön seurantakeskus:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Euroopan parlamentin asiakirjarekisteri:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Neuvoston asiakirjahakemisto:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Komission asiakirjarekisteri:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Komiteamenettelyrekisteri:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶

Asetuksen N:o 1367/2006 4 artikla.

Kysymys 1: Ovatko toimielinten rekistereissä ja verkkosivuilla olevat tiedot mielestänne:	
A	kattavia ja helposti saatavilla?
B	kattavia mutta vaikeasti saatavilla?
C	helposti saatavilla mutta eivät riittävän kattavia?
D	suppeita ja vaikeasti saatavilla?
Muita kommentteja rekistereistä ja verkkosivuista:	

Kysymys 2: Olisiko aktiivista tiedonvälitystä lisättävä erityisen merkityksellisiä aihealueita nykyistä enemmän painottaen?		
KYLLÄ	EI	Ei osaa sanoa
Selitykset ja kommentit:		

6. YMPÄRISTÖTIETOJEN JULKISUUTTA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN SISÄLLYTTÄMINEN ASIAKIRJOIHIN TUTUSTUMISTA KOSKEVAAN YLEISEEN JÄRJESTELMÄÄN

Kuten kohdassa 3.1 mainittiin, asetuksen ja Århusin yleissopimuksen välillä on joitakin eroja. Tiedon saatavuuden osalta yleissopimus sisältää ympäristötietojen aktiivista levittämistä koskevia erityismääräyksiä, jotka ovat tiukempia kuin velvollisuus antaa tietoja pyynnöstä. Asetusten N:o 1049/2001 ja N:o 1367/2006 rinnakkaiselo aiheuttaa sen, että käytössä on kaksi järjestelmää, joilla on monia yhteneväisyyksiä ja yhtymäkohtia sekä toisaalta erilaisiin tulkintoihin mahdollisesti johtavia muutamia eroavaisuuksia.

Eroja voitaisiin kaventaa joko noudattamalla erityisjärjestelmää, kun on kyse ympäristötietojen luovuttamisesta yleisölle, tai muuttamalla asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä siten, että niiden täyttä yhteensopivuutta asetuksen N:o 1367/2006 säännösten kanssa selvennettäisiin, jolloin parlamentin, neuvoston ja komission hallussa olevien ympäristö- ja muiden tietojen luovuttamisessa noudatettaisiin samaa järjestelmää. Jälkimmäinen vaihtoehto muuttaisi lainsäädäntöä kansalaisten kannalta selkeämmäksi, vaikka yhteisön muissa toimielimissä ja elimissä olisikin käytössä erilaisia järjestelmiä.

Asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin olisi tarkistettava yhtenäisen järjestelmän luomiseksi. Huomiota olisi kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin:

- Poikkeuksia sovellettaessa olisi otettava huomioon se, onko tietojen luovuttaminen yleisen edun mukaista, ja erityisesti se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin.
- Kun asiakirjoihin sovelletaan poikkeusta, jonka tarkoituksena on yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikan suojaaminen [asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljännen luetelmakohdan mukaisesti], kyseisiin asiakirjoihin sisältyvät ympäristötiedot luovutettaisiin siitä huolimatta.
- Järjestelmään lisättäisiin erityispoikkeus, jonka tarkoituksena olisi suojella ympäristöä, johon pyydetyt tiedot liittyvät (kuten harvinaisten lajien lisääntymispaikkoja).
- Koska jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan Århusin yleissopimusta ja ympäristötiedon saatavuutta koskevaa direktiiviä²⁷, ne rikkoisivat kyseisiä säännöksiä ja määräyksiä, jos ne vastustaisivat sellaisten asiakirjojen luovuttamista, jotka niiden olisi luovutettava kansallisen lainsäädännön nojalla. Asetuksessa on toisaalta otettava huomioon Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus N:o 35. Jäsenvaltioita, jotka vastustavat sitä, että toimitellaan luovutusta niistä lähtöisin olevia asiakirjoja, voitaisiin pyytää perustelemaan kantansa ja esittämään sen perustana olevat poikkeukset joko asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tai kansallisen lainsäädäntönsä perusteella.

Kysymys 3: Olisiko kansalaisten kannalta selkeämpää, jos käytössä olisi vain yksi asiakirjojen ja myös ympäristötietojen saatavuutta koskeva säännöstö?		
KYLLÄ	EI	Ei osaa sanoa
Selitykset ja kommentit:		

7. ERI ETUNÄKÖKOHTIEN TASAPAINOTTAMINEN

7.1. Asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja

On suositeltavaa odottaa näiden kahden oikeuden välistä ristiriitaa koskevan oikeuskäytännön kehittymistä²⁸ ennen henkilötietoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyä koskevien käytännön sääntöjen laatimista. Toimielimet voisivat kuitenkin määritellä jo nyt voimassa olevan oikeudellisen kehityksen pohjalta perusteet henkilötietojen luovuttamiselle seuraavien periaatteiden perusteella:

²⁷ Direktiivi 2003/4/EY.

²⁸ Ks. alaviitteissä 11 ja 12 mainitut vireillä olevat asiat.

- Henkilötietojen luovuttaminen on yleisen edun mukaista. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisten virkojen haltijoista, jotka toimivat viranomaisasemassa, ja luovutettavat tiedot liittyvät vain heidän virkatehtäviensä hoitoon, jollei heidän henkilöllisyytensä suojaamiseen ole erityisiä syitä (esim. kyse on tutkijoista).
- On ilmeistä, että tietojen luovuttaminen ei loukkaa henkilön yksityisyyttä eikä koskemattomuutta.

Kysymys 4: Millä tavalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista poikkeusta olisi täsmennettävä, jotta henkilötietojen suojataso olisi riittävä?	
A	Oikeus tutustua asiakirjojen osiin siten, että henkilötiedot on poistettu, on hyvä tapa löytää tasapaino avoimuuden ja henkilötietojen suojaamisen välille.
B	Henkilötietojen luovuttamista olisi aina arvioitava henkilötietojen käsittelystä annetun asetuksen (asetus N:o 45/2001) mukaisin perustein.
C	Asetuksessa N:o 1049/2001 olisi oltava perusteet tietyn tyyppisten henkilötietojen luovuttamista varten, jolloin tietojen luovuttamisen laillisuutta ei ole tarpeen arvioida tapauskohtaisesti asetuksen N:o 45/2001 nojalla.
Selitykset ja kommentit:	

7.2. Asiakirjojen julkisuus ja kaupalliset tai taloudelliset edut

EY:n perustamissopimuksessa luodaan tasapaino 255 artiklan mukaisen avoimuusperiaatteen ja 287 artiklan mukaisen salassapitovelvollisuuden välille. Salassapitovelvollisuus koskee erityisesti yrityksiä ja niiden liikesuhteita tai kustannustekijöitä koskevia tietoja.

Tasapainon löytäminen avoimuuden ja salassapitovelvollisuuden välille on erityisen tärkeää komissiossa, jonka hallussa on yksityisten tahojen toimittamia tietoja tai tietoja, jotka on hankittu yksityisiltä tahoilta valtiontukea, kilpailunrajoituksia, sulautumia, kaupan suojatoimenpiteitä tai petostentorjuntaa koskevissa tutkimuksissa ja julkisia hankintoja tai avustuksen myöntämistä koskevissa menettelyissä. Näiden tietojen riittävä suojaaminen on keskeistä menettelyiden osapuolten välisen yhteistyön ja sitä kautta myös yhteisön kyseisillä aloilla harjoittaman politiikan tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Yhteisön lainsäätäjät ovat tämän vuoksi antaneet erityissääntöjä oikeudesta tutustua tällaisiin tietoihin. Sääntöjä on sovellettava samanaikaisesti asetuksen kanssa, joten olisi varmistettava, että nämä kaksi näkökohtaa ovat sopusoinnussa keskenään.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti 30. toukokuuta 2006 antamassaan tuomiossa²⁹, minkälaiset tiedot kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin. Kyseisen oikeuskäytännön seurauksena asetuksessa voitaisiin säätää, että yleisölle ei voida myöntää oikeutta tutustua asiakirjoihin, joiden sisältämistä tiedoista ainoastaan rajoitettu henkilömäärä on tietoinen ja joiden luovuttaminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa sille henkilölle, joka on antanut kyseiset tiedot, tai kolmansille. Perusteiden käytännön soveltamista on täsmennettävä ja tiedot antavilla oikeushenkilöillä tai luonnollisilla henkilöillä on oltava mahdollisuus esittää näkemyksiään ennen tietojen luovuttamista siitä mahdollisesti aiheutuvien ongelmien varalta ja ottaen huomioon, että oikeutettuihin etuihin mahdollisesti kohdistuvaa vakavaa haittaa on vaikeampi arvioida myöhemmässä vaiheessa.

Toisaalta Århusin yleissopimuksen määräyksiin perustuvan asetuksen N:o 1367/2006 nojalla se, että pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin ja poikkeus koskee kaupallisten etujen suojaamista, on katsottava yleisen edun kannalta pakottavaksi syyksi, jolla voidaan perustella asiakirjan luovuttamista.

Teollis- ja tekijänoikeuksien suojaaminen muodostaa erityistapauksen, johon sovelletaan kansainvälisiä sopimuksia.

Kysymys 5: Millä tavalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luettelakohdan mukaista poikkeusta olisi täsmennettävä, jotta kolmansien osapuolten kaupallisten ja taloudellisten etujen suojan taso olisi riittävä?	
A	Nykyinen järjestelmä, jossa kaupallisten etujen suojaaminen suhteutetaan tietojen luovuttamiseen liittyvään yleiseen etuun, takaa sopivan tasapainon.
B	Tietojen luovuttamista puoltaville näkökohdille olisi annettava enemmän painoarvoa.
C	Nykyisillä säännöillä ei varmisteta riittävää suojaa kaupallisille ja taloudellisille eduille.
Selitykset ja kommentit:	

²⁹

Asia T-198/03, Bank Austria Creditanstalt AG v. komissio, erityisesti 71 kohta.

7.3. Asiakirjojen julkisuus ja hyvä hallintotapa

Kokemus on osoittanut, että asiakirjapyyntöjen käsittely voi olla työlästä. Koska asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on tietojen luovuttaminen silloin, kun se on yleisen edun mukaista, toimielinten on suhteutettava luovuttamiseen liittyvät etunäkökohdat pyyntöjen käsittelystä aiheutuvaan työmäärään. Mittavien resurssien käytön muutamien laajojen, monimutkaisten tai muulla tavalla erittäin työläiden pyyntöjen käsittelyyn ei voida katsoa palvelevan yleistä etua. Sen vuoksi voisi olla hyödyllistä määritellä perusteet tutustumispyyntöjen suhteuttamiselle niistä aiheutuvaan työmäärään. Avoimuusperiaatteen sovittamiseksi yhteen hyvää hallintotapaa koskevan periaatteen kanssa voitaisiin ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- pyydetyn asiakirja-aineiston laajuus;
- toimielinten hallussa olevien asiakirjojen määritelmä;
- ajan kulumisen vaikutus siihen, voidaanko poikkeuksien soveltamista pitää tarkoituksenmukaisena.

7.3.1. Kohtuuttomat pyynnot

Toisin kuin monissa asiakirjojen tai tietojen julkisuutta koskevissa kansallisissa järjestelmissä, asetuksessa N:o 1049/2001 ei ole kohtuuttomia tai epäasianmukaisia pyyntöjä koskevia säännöksiä. Kokonaisen asiakirja-aineiston yksityiskohtainen tutkiminen, jotta yleisö voisi tutustua siihen, aiheuttaa käytännössä kohtuuttoman työmäärän suhteessa luovuttamiskelpoisista asiakirjoista tai niiden osista saatavaan hyötyyn.

Jos kyse on erityisen laajan tai monimutkaisen pyynnön käsittelystä, toimielimet voivat ainoastaan pidentää vastausaikaa 15 työpäivällä tai neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi³⁰. Jälkimmäistä säännöstä voitaisiin täsmentää siten, että toimielimet voisivat pyytää hakijoita joko tarkentamaan tai supistamaan pyyntöään tai hyväksymään realistisen aikataulun sen käsittelylle.

Lisäksi pyynnot, joiden tarkoituksena on mitä ilmeisimmin jarruttaa tietyn yksikön normaalia toimintaa, voidaan katsoa epäasianmukaisiksi ja hylätä sillä perusteella. Tällä voi olla erityistä merkitystä komission täytäntöönpanovaltuuksien tehokkaan käytön kannalta.

³⁰

Asetuksen 6 artiklan 3 kohta.

Kysymys 6: Voidaanko tähänastisten kokemusten perusteella päätellä, että sellaisten asiakirjapyyntöjen käsittelystä olisi annettava erityissäännöksiä, jotka ovat mitä ilmeisimmin kohtuuttomia tai epäasianmukaisia, erityisesti määräaikojen osalta?		
KYLLÄ	EI	Ei osaa sanoa
Selitykset ja kommentit:		

7.3.2. Käsite ”toimielimen hallussa oleva asiakirja”

Toimielimen hallussa olevan asiakirjan nykyinen määritelmä perustuu asetuksen 3 artiklan a alakohdassa olevaan asiakirjan määritelmään ja 2 artiklan 3 kohdassa määritellyyn asetuksen soveltamisalaan³¹. Näiden määritelmien yhdistäminen toisiinsa voisi selventää käsitettä ”toimielimen hallussa oleva asiakirja”.

Erityisesti seuraavat kaksi näkökohtaa kaipaavat selventämistä:

- toimielimen hallussa olevan asiakirjan määritelmän ja kyseisen toimielimen asiakirjahallintosääntöjen ja erityisesti rekisteröintisääntöjen välinen suhde;
- tietokannoissa olevien tietojen asema; koska sähköiset tietokannat sisältävät yhä enemmän tietoja, asetuksessa voitaisiin määritellä, missä määrin tietokantojen sisältö voidaan katsoa asiakirjaksi; tietokantojen voitaisiin katsoa olevan elektronisia kirjastoja; määrättyt rajalliset tiedot, jotka voidaan poimia tietokannasta tavanomaisten toimintojen avulla nykyisillä hakuvälineillä, katsottaisiin asetuksessa tarkoitetuiksi asiakirjoiksi.

³¹ 2 artiklan 3 kohta: Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla. 3 artiklan a alakohta: ’asiakirjalla’ mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä.

Kysymys 7: Olisiko käsitteen ”asiakirja” katettava tiedot, jotka voidaan poimia tietokantojen sisällöstä nykyisillä hakuvälineillä?		
KYLLÄ	EI	Ei osaa sanoa
Selitykset ja kommentit:		

7.3.3. Asiakirjojen julkisuus ja ajan kulumisen

Asetuksessa ei mainita ajan kulumisen vaikutusta poikkeusten soveltamiseen. Selkeä viittaus ajan kulumisen vaikutuksesta erityisesti tiettyihin poikkeuksiin (esim. tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimet, tuomioistuinkäsittely ja vireillä olevat päätökset muissa kuin lainsäädäntöasioissa) mahdollistaisi avoimuusnäkökohtien sovittamisen yhteen hyvän hallintotavan kanssa siten, että toimielimille vältettäisiin aiheuttamasta tarpeetonta työtaakkaa. Asetuksessa voitaisiin viitata ajankohtiin,

- joita ennen tietyt asiakirjalajit kuuluvat selkeästi poikkeusten piiriin. Asetuksessa määriteltäisiin näin ollen periaatteet, joiden perusteella voitaisiin varmistaa yhdenmukaisuus yhteisön lainsäätäjän muussa lainsäädännössä vahvistamien, asiakirjoihin tutustumista koskevien erityissääntöjen kanssa.
- joiden jälkeen asiakirjat muuttuvat julkisiksi.

Kysymys 8: Olisiko asetuksessa mainittava ajankohdat, joita ennen ja joiden jälkeen poikkeuksia sovellettaisiin tai lakattaisiin soveltamasta?		
KYLLÄ	EI	Ei osaa sanoa
Selitykset ja kommentit:		

8. LOPPUKOMMENTIT

Muita kommentteja säännöistä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission hallussa oleviin asiakirjoihin:

Tilastotietoja toimielinten käsittelemistä asiakirjapyynnöistä

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Alkuperäiset pyynnöt	Parlamentti	637(1)	165	186	298	(3)
	Neuvosto	2394	2830	2160	2100	2224
	Komissio	991	1523	2600	3173	6712
Uudistetut pyynnöt	Parlamentti	1	1	1	10	(3)
	Neuvosto	43	45	35	51	40
	Komissio	96	143	162	167	112

Huom:

- (1) Tämä parlamentin vuonna 2002 käsittelemiä alkuperäisiä pyyntöjä koskeva luku sisältää myös julkaistuja asiakirjoja koskevat pyynnöt.
- (2) Vuotta 2006 koskevat luvut ovat arvioita.
- (3) Euroopan parlamenttia koskevat luvut eivät ole vielä saatavilla.



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.4.2007
KOM(2007) 185 slutlig

GRÖNBOK

Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner

En översyn

GRÖNBOK

Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner

En översyn

INLEDNING

Under de senaste femton åren har Europeiska unionens institutioner gradvis blivit öppnare mot allmänheten. Principen om öppenhet introducerades genom Maastrichtfördraget 1991, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär. Rådet och kommissionen antog senare uppförandekodexen om allmänhetens tillgång till deras handlingar som en ytterligare och väsentlig del av informations- och kommunikationspolitiken. År 1996 fastställdes allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i artikel 255 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget. Genom förordning (EG) nr 1049/2001¹ införs medborgarnas rätt att få tillgång till handlingar från Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

De tre institutionernas årsrapporter visar att förordningen som trädde i kraft den 3 december 2001 ledde till en kraftig och ihållande ökning av ansökningar om tillgång till handlingar². I januari 2004 publicerade kommissionen en rapport om genomförandet av förordningen som gav en första översyn av hur EU:s system för allmänhetens tillgång till handlingar fungerar i verkligheten³. Det visade sig att antalet ansökningar om tillgång ökade med omkring 50 % varje år. Eftersom ungefär två tredjedelar av förfrågningarna godkändes har förordningen gett tillträde till ett stort antal opublicerade handlingar för allmänheten. Å andra sidan ger undantagen i förordningen ett tillräckligt skydd för legitima intressen. Även om genomförandet av förordningen innebär en belastning för institutionerna var den övergripande slutsatsen att det hade fungerat anmärkningsvärt väl. Därför ansåg kommissionen att det inte var nödvändigt att ändra förordningen på kort sikt, men att förbättringar kan göras utan att förändra lagstiftningen.

Det har nu gått tre år sedan den första utvärderingen och under den tiden har större erfarenhet vunnits, en omfattande praxis utvecklats och ett antal klagomål tagits emot av Europeiska ombudsmannen. Europaparlamentet och rådet har också antagit en ny förordning som gör Århuskonventionen⁴ tillämplig på institutionerna och Europeiska

¹ EGT L 145, 31.5. 2001, s. 43.

² Dessa rapporter finns tillgängliga på följande webbplatser: Europaparlamentet: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf Rådet: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g Kommissionen: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ KOM(2004) 45 Rapport från kommissionen om genomförandet av principerna i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, utfärdad i Århus, Danmark, den 25 juni 1998. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning

gemenskapens organ, som kommer påverka tillgången till handlingar som innehåller miljöinformation.

Därför verkar det vara dags att avgöra huruvida förordningen behöver ändras. När kommissionen den 9 november 2005 beslutade att lansera ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet”⁵ ingick en översyn av förordning nr 1049/2001 som en del av satsningen för att skapa större öppenhet. I en resolution som antogs den 4 april 2006 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att lägga fram förslag till ändringar av förordningen⁶.

Rätten till tillgång till handlingar är en aspekt av öppenhetspolitiken och förordningen måste ses mot bakgrund av institutionernas informations- och kommunikationspolitik. Den nya politiken med öppna möten i rådet är i detta sammanhang av särskild betydelse.

I detta samrådsdokument sammanfattar först kommissionen de befintliga bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar och deras genomförande, och beskriver sedan några möjligheter för att förbättra lagstiftningen och praktiska åtgärder som syftar till att erbjuda bättre tillgång till institutionernas handlingar.

Allmänheten välkomnas att kommentera ordningen för att få tillgång till europeiska institutionernas handlingar samt att även reagera på möjligheterna som redovisas i denna grönbok. Genom frågeformuläret söker kommissionen att få kännedom om medborgarnas åsikter, inbegripet det civila samhällets organisationer, ekonomiska aktörer, myndigheter och andra organisationer med ett intresse för EU-frågor.

Det offentliga samrådet börjar med offentliggörandet av denna grönbok och kommer att fortsätta under tre månader. Kommissionen har för avsikt att analysera de erhållna svaren och kommer att ge ut en rapport som sammanfattar resultaten av det offentliga samrådet och beskriver åtgärder för uppföljningen. På grundval av denna rapport skall kommissionen lägga fram förslag till förändringar i förordning nr 1049/2001.

Den planerade tidsplanen är följande:

- | | |
|---|---|
| • Offentligt samråd: | Från och med mitten av april till mitten av juli 2007 |
| • Rapport om resultaten: | September 2007 |
| • Förslag till förändring i förordningen: | Oktober 2007 |

av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ, (EUT L 264, 25.9.2006 s. 13).

⁵ Protokoll från kommissionens möte nr 1721 av den 9 november 2005, punkt 6; se även handlingarna SEK(2005) 1300 och SEK(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

**DEL ETT: TILLÄMPNING AV DE NUVARANDE REGLERNA OM ALLMÄNHETENS
TILLGÅNG TILL HANDLINGAR**

1. GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNINGEN

Statistik visar att rådet och kommissionen totalt beviljar två av tre ansökningar om tillgång. Parlamentet beviljar mer än 80 procent av ansökningarna, i stor utsträckning på grund av att deras förfaranden är av offentlig karaktär.

Antalet ursprungliga ansökningar har ökat stadigt till Europaparlamentet och kommissionen. Antalet ansökningar till rådet är oförändrat vilket till stor del förklaras av de ökade antal handlingar som har gjorts tillgängliga genom rådets register. Å andra sidan är antalet bekräftande ansökningar (dvs. ansökningar som ber institutionerna att ompröva avslag att bevilja tillgång) mer eller mindre oförändrat⁷. Globalt sett leder endast 4 % av alla ursprungliga ansökningar till de tre institutionerna till bekräftande ansökningar. Ansökningar till EG-domstolen och klagomål till Europeiska ombudsmannen motsvarar endast en liten del av det totala antalet behandlade ansökningar.

Rapporten om genomförandet av förordningen som offentliggjordes den 30 januari 2004 kom mot denna bakgrund till slutsatsen att reglerna om allmänhetens tillgång har fungerat på ett mycket tillfredsställande sätt. Erfarenheter på sista tiden tenderar att bekräfta rapportens slutsatser, särskilt det som gäller tillgång till lagstiftningsförfaranden och utvecklingen av aktivt tillhandahållande av information från institutionerna. Det finns emellertid utrymme för större tydlighet när det gäller tillämpningen av den allmänna rätten till tillgång. Särskilt när den tillämpas samtidigt som man måste göra en avvägning av intressen som uppkommer i samband med ärederelaterat arbete, såsom skydd av personuppgifter eller särskilda rättigheter till tillgång.

1.1. Mottagare och typer av ansökta handlingar

- Även om fler och fler medborgare använder sin rätt till tillgång är de flesta ansökningar gjorda av specialister på EU-frågor: ekonomiska aktörer, advokatfirmor, icke-statliga organisationer och den akademiska världen.
- De huvudsakliga intresseområdena är konkurrensärenden⁸, beskattning, den inre marknaden, miljön, offentlig upphandling (kommissionen) samt rättsliga frågor och säkerhet (rådet).
- Ansökningar till kommissionen är ofta relaterade till hela specifika akter eller "samtliga handlingar" om ett givet ämne som kräver en analys av ett stort antal dokument.

⁷ Antalet bekräftande ansökningar till Europaparlamentet har ökat från 1 till 10 mellan 2004 och 2005.
⁸ 13 % av ansökningarna som kommissionen behandlar gäller konkurrenspolitik och avser huvudsakligen statligt stöd.

- Många ansökningar om tillgång, särskilt bland de som lämnats till kommissionen gäller rättstvister: vissa ansökanden begär tillgång till material som kan vara användbara vid anföranden av klagomål eller för att inleda förfaranden inför domstol.

1.2. Begränsningar av rätten till tillgång

Några undantag åberopas i ett begränsat antal fall. De undantag som åberopas oftast är:

Beslutsförfarandet	Rådet Kommissionen
Inspektioner och utredningar (t.ex. överträdelser, karteller, fusioner, statliga stöd, handelsskyddsärenden, utredningar av byrån för brottsbekämpning Olaf)	Kommissionen
Tredje parts intressen som berörs i ett administrativt förfarande (affärsintresse, skydd av personuppgifter)	Kommissionen Parlamentet

1.3. Allmänhetens tillgång och uppgiftsskydd

Rätten till tillgång till handlingar och individens rätt med hänsyn till skydd av deras personuppgifter är båda förankrade i EG-fördraget (artiklarna 255 och 286). De har antagits genom två förordningar: Förordning nr 45/2001 om uppgiftsskydd⁹ och nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar. De två rättigheterna kan emellertid kollidera när tillgång har begärts specifikt för information gällande en enskild person. Europeiska datatillsynsmannen har tagit upp frågan i ett bakgrundsdocument, som ger användbar praktisk vägledning för hantering av en sådan begäran¹⁰. Tre ärenden gällande kommissionens vägran att lämna ut personuppgifter pågår för närvarande i förstainstansrätten¹¹. Två andra pågående ärenden tar bland annat upp frågor om uppgiftsskydd¹².

1.4. Allmän och särskild rätt till tillgång

Syftet med förordning nr 1049/2001 är att bevilja allmänheten största möjliga tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

Särskilda regler ger parter som berörs av ett särskilt förfarande en privilegierad rätt till tillgång till relevanta handlingar som inte kan lämnas ut till allmänheten. Enligt dessa regler är tillgång ofta underkastad särskilda villkor och förfaranden, som tillsammans innebär en svår avvägning mellan rätten till försvar och behovet att värna om effektiviteten i förfarandet.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, (EUT L 8, 12.1. 2001).

¹⁰ ”Allmänhetens tillgång till handlingar samt uppgiftsskydd”, Bakgrundsdocumentserien, juli 2005, nr 1.

¹¹ Mål T-194/04, The Bavarian Lager Company Ltd. mot kommissionen, Mål T-170/03, BAT mot kommissionen, Mål T-161/04, Valero Jordana mot kommissionen.

¹² Målen T-121/05 och T-166/05, Borax Europe Ltd. mot kommissionen.

Sambandet mellan allmänhetens tillgång och privilegierad tillgång kan behöva förtydligas för att undvika inkonsekvent handlande.

1.5. Aktivt tillhandahållande av uppgifter

Offentliga register skall göra det möjligt för medborgarna att identifiera handlingar som kan vara av intresse för dem och för att effektivt utnyttja sin rätt till tillgång. Då handlingar kan göras tillgängliga för allmänheten kan institutionerna göra dem tillgängliga på Internet.

Det finns utrymme för förbättringar vad gäller

- tillämpningsområdet för registren, särskilt kommissionens,
- antalet handlingar eller mängden information som görs direkt tillgänglig för allmänheten,
- Användarvänligheten i de elektroniska informationssystemen.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen har redan börjat undersöka möjligheterna att förbättra informationsspridningen via Internet. Sådana förbättringar kan uppnås utan att lagstiftningen ändras.

2. RÄTTSPRAXIS FÖR FÖRORDNING 1049/2001

Även om antalet mål som tas upp inför förstainstansrätten är mycket begränsat i jämförelse med antalet förfrågningar om tillgång, har förstainstansrätten i en rad domar nyligen klargjort några bestämmelser i förordningen och särskilt hur några av undantagen tillämpas på rätten till tillgänglighet. Detta har i hög grad bidragit till att förbättra genomförandet av befintliga bestämmelser. Införlivande av etablerad rättspraxis i nya lagtexter torde ge större rättslig tydlighet för medborgarna och bättre vägledning för institutionerna vid hantering av begäran om tillgång.

2.1. Förordningens allmänna huvuddrag

Förstainstansrätten har uttryckligen fastställt att syftet med förordningen är att säkerställa varje persons rätt till tillgång till offentliga handlingar. En persons särskilda intresse att få tillgång till en handling, t.ex. med syftet att försvara en position i en rättstvist, är inte relevant när det gäller beslutet om en handling skall utlämnas eller inte när institutionen tillämpar tvingande undantag i artikel 4.1 a eller när en medlemsstat motsätter sig utlämnandet enligt artikel 4.5¹³. I en dom nyligen har förstainstansrätten fastställt att en begäran till tillgång enligt artikel 6.1 i förordningen, enligt vilken en sökande inte är tvungen att ange skälen för ansökan, måste behandlas oberoende av vem som gjorde ansökan¹⁴. I samma dom fastställer

¹³ Förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i förenade målen T-110/03 T-150/03 och T-405/03, J.M. Sisón mot Europeiska unionens råd, bekräftad genom förstainstansrättens dom av den 1 februari 2007, mål C-266/05 P, Förstainstansrättens beslut av den 15 juni 2005, mål T-98/04, Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) mot kommissionen.

¹⁴ Förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006, förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet and Byk mot kommissionen, punkt 82.

domstolen att den sökandes rätt till försvar i ett ärende är av privat karaktär. Därför kan det inte utgöra ett övervägande allmänintresse vid utlämnandet av en handling¹⁵.

2.2. Frågor avseende förfarandet

2.2.1. Behovet att genomföra en konkret analys av handlingarna för vilka tillgång har begärts

Vägran att bevilja tillgång till handlingar måste i princip baseras på en konkret analys av innehållet för att utvärdera till vilken grad ett undantag av rätten till tillgång är tillämpligt och möjligheten att bevilja partiell tillgång. En sådan utredning behöver dock inte vara nödvändig där det på grund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet är uppenbart att tillgång måste vägras eller, tvärtom, beviljas¹⁶.

2.2.2. Behandling av omfattande ansökningar

Enligt rättspraxis som nämndes ovan, befrias inte institutionerna från skyldigheten att göra konkreta prövningar av handlingarna av det faktum att en ansökan till tillgång gäller ett stort antal handlingar. I samma dom ger domstolen en indikation på att det i exceptionella fall kan vara tillåtet att bevilja undantag till skyldigheten att göra en prövning av handlingarna. Så är fallet då den administrativa bördan till följd av en konkret och individuell prövning av handlingarna skulle överstiga det som rimligen kan krävas. Institutionerna måste dock undersöka alla övriga sätt för att begränsa arbetsbördan, medan man beviljar åtminstone en del av ansökningarna¹⁷.

2.3. Precisering av undantag

2.3.1. Skyddet för juridisk rådgivning – artikel 4.2 andra stycket

Förstainstansrätten har fastställt att undantaget som syftar till att skydda ”juridisk rådgivning”, som anges i artikel 4.2 andra stycket i förordningen, kan tillämpas på all juridisk rådgivning från institutionernas rättstjänst och begränsas inte till rådgivning under rättstvistens gång. Vid avslag av en begäran om tillgång till handling innehållande juridisk rådgivning måste, såsom är fallet med andra handlingar som rör intressen som skyddas, det emellertid baseras på en konkret och individuell prövning¹⁸. Ett överklagande av domen pågår i EG-domstolen.

2.3.2. Skyddet för utredningar – artikel 4.2 tredje stycket

Förstainstansrätten har förtydligat att vissa typer av handlingar som rör pågående utredningar täcks av syftet med dessa utredningar. Vad gäller överträdelsesförfaranden fastslog domstolen att medlemsstaterna har rätt att förvänta sig att kommissionen skall garantera sekretess under utredningarna vilket kan leda

¹⁵ Samma dom, punkterna 136-139.

¹⁶ Förstainstansrättens dom av den 13 april 2005, mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Dom av den 23 november 2004, mål T-84/03, Maurizio Turco mot Europeiska unionens råd.

till överträdelseförfaranden. Sekretesskravet kvarstår även efter att ärendet har tagits upp inför domstol¹⁹.

Nyligen har förstainstansrätten angett att handlingar om inspektion eller utredning kan fortsätta att omfattas av undantaget som baseras på skyddet av inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utredningarna eller inspektionerna fortsätter, även om den särskilda utredningen eller inspektionen som ledde till rapporten för vilken tillgång söktes är avslutat. Möjligheten att bevilja tillgång till sådana handlingar behöver dock inte bero på en osäker, framtida och möjligt avlägsen händelse²⁰. Den konkreta tillämpningen av dessa principer kan kräva förtydliganden.

2.3.3. *Medlemsstaternas möjlighet att motsätta sig tillgång till handlingar som härrör från dem – artikel 4.5 i förordningen*

Enligt förklaring nr 35 som fogas till slutakten till Amsterdamfördraget, kan en medlemsstat begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Denna förklaring återges i artikel 4.5 i förordningen. Förstainstansrätten fastslog att i de fall där medlemsstaterna varifrån handlingarna härrör har begärt att en handling inte skall lämnas ut, regleras ansökan om tillgång till det dokumentet av relevanta nationella bestämmelser och inte av förordningen²¹. I enlighet med denna rättspraxis skall institutionerna alltid rådgöra med myndigheterna i medlemsstaten när de tar emot en begäran om tillgång till en handling som härrör från den medlemsstaten. Det bör dock påpekas att beslutet i dom T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH mot kommissionen överklagas i EG-domstolen.

2.3.4. *Kopplingen mellan förordningen och de särskilda bestämmelserna om sekretess*

I två domar har förstainstansrätten fastställt att sekretessen gällande uttagningskommitténs arbete, som anges i artikel 6 i bilaga III i tjänsteföreskrifterna, skall betraktas som *lex specialis* om undantag till de allmänna bestämmelserna om tillgång till dokument²². Detta har hittills inte utvidgats till andra områden där särskilda bestämmelser om sekretess finns. Sekretessen för ett organs arbete betyder inte att de handlingar som upprättats eller behandlas av detta organ täcks av samma sekretess. Det finns emellertid ett behov av att förtydliga förhållandet mellan allmänna regler för allmänhetens tillgång till handlingar och särskilda bestämmelser som gemenskapslagstiftaren fastställt för att garantera att en viss behörighet att samla in information som är viktig för att det aktuella förfarandet fungerar effektivt.

¹⁹ Mål T-191/99, David Petrie mot Europeiska kommissionen.

²⁰ Förenade målen T-391/03 och T-70/04, Yves Franchet och Daniel Byk mot Europeiska kommissionen.

²¹ Förstainstansrättens dom av 30 november 2004, mål T-168/02, Verein für Konsumenteninformation mot Europeiska kommissionen, se även förstainstansrättens dom i målen T-76/02, Mara Messina mot Europeiska kommissionen och T-87/03, Scippacercola mot Europeiska kommissionen.

²² Beslut av den 5 april 2005 i mål T-376/03, Michel Hendrickx mot Europeiska unionens råd och av den 14 juli 2005 i mål T-371/03, Vincenzo Le Voci mot Europeiska unionens råd.

2.3.5. Öppenhet och tystnadsplikt

Principen om öppenhet som inrättades genom artikel 255 i EG-fördraget balanseras av tystnadsplikten i artikel 287 som uttryckligen nämns i olika rättsakter i sekundärrätten. Det är av särskild vikt i konkurrenspolitiken, där kommissionen har information som den har fått från företag, men även i handelsskyddsärenden²³ och offentlig upphandling. Artikel 28 i förordning 1/2003 fastställer att uppgifter som samlats in under inspektioner och utredningar eller erhållna i samband med en begäran om uppgifter endast skall användas för det ändamål för vilka de har inhämtats, och inga uppgifter som är av sådant slag att de omfattas av sekretess skall spridas. Medan varken artikel 287 i EG-fördraget eller artikel 28 i förordning 1/2003 uttryckligen anger vilken typ av uppgifter som omfattas av denna skyldighet har förstainstansrätten redan klargjort konceptet affärshemligheter; detta avser upplysningar för vilka gäller att inte endast det förhållandet att de sprids till allmänheten utan även det förhållandet att de överlämnas till en annan person än den som har lämnat upplysningarna på ett allvarligt sätt kan skada denna sistnämnda persons intressen²⁴. Tystnadsplikten kan dock förhindra att upplysningar som inte kräver det särskilda skyddet av affärshemligheter lämnas ut till allmänheten. Dessa frågor kan behöva ytterligare förtydliganden.

3. FORTSATT UTVECKLING

3.1. Tillämpningen av Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ

Den 6 september 2006 antog Europaparlamentet och rådet förordningar 1367/2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ²⁵. Förordningen kommer att vara tillämplig från och med den 28 juni 2007.

Den nya förordningen täcker följande aspekter av medborgarnas engagemang i miljöpolitiken:

- Tillgång till handling på begäran.
- Aktiv informationsspridning.
- Samråd om planer eller program.
- Rätten att begära en administrativ omprövning av ett beslut eller avsaknad av beslut.

I samband med det här dokumentet berörs endast bestämmelserna om tillgång till handlingar på begäran.

²³ Se artikel 19 i förordning (EG) nr 384/96, artikel 29 i förordning (EG) nr 2026/97 och artikel 9 i förordningen (EG) nr 3285/94.

²⁴ Mål T-353/94, Postbank NV mot Europeiska kommissionen, [1996] ECR II-921, punkt 87.

²⁵ EUT L 264, 25.9.2006, s. 13.

Förordning 1049/2001 fastställer en allmän ordning för tillgång till handlingar. På grund av den rättsliga grund som fastställs i artikel 255 i EG-fördraget, tillämpas förordning 1049/2001 endast på Europaparlamentet, rådet och kommissionen och, i förlängningen även på gemenskapsorganen. Å andra sidan tillämpas bestämmelserna i förordning 1367/2006 gällande tillgången till miljöinformation på alla gemenskapens institutioner och organ. Det kommer att finnas en viss grad av överlappning mellan förordning 1049/2001, den nya förordningen 1367/2006 och frivilliga regler om tillgång som andra institutioner och organ har antagit. Det skall också påpekas att de undantag från rätten till tillgång som fastställs i de båda förordningarna inte sammanfaller helt.

Vad gäller användningsområde och mottagare kan situationen presenteras på följande sätt:

Rättslig ram	Institutioner och organ som omfattas	Användningsområde och mottagare	
		Unions-medborgare och bosatta	Varje fysisk eller juridisk person
Förordningarna 1049/2001 + 1367/2006	Europaparlamentet Rådet Kommissionen Gemenskapsorgan	Alla handlingar	
Frivilliga regler + Förordning 1367/2006	Revisionsrätten Europeiska centralbanken Europeiska investeringsbanken Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Regionkommittén Europeiska ombudsmannen	Alla handlingar	Endast miljöinformation
Förordning 1367/2006	Europeiska datatillsynsmannen (EG-domstolen med undantag av dess rättskipande funktion)	Endast miljöinformation	

3.2. Insyn i rådets möten

Europeiska rådet betonade vid sitt möte den 15 och 16 juni 2006 vikten av att ge medborgarna möjlighet att få förstahandsinsyn till EU:s verksamhet, särskilt genom att ytterligare öka insynen. Den 15 september 2006 ändrade rådet sin arbetsordning för att genomföra denna nya politik. Enligt de nya åtgärderna skall rådets offentliga överläggningar och debatter sändas över Internet på alla EU:s officiella språk. Insynen i rådets möten går utöver vad som anges i artikel 255 i EG-fördraget och förordning 1049/2001. Det faktum att mötena är offentliga kommer att påverka utlämnandet av handlingar från dessa möten.

4. ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING

Med beaktande av erfarenheterna från genomförandet av förordning 1049/2001, förstainstansrätten och EG-domstolens rättspraxis samt utvecklingen nyligen för europeiska institutionernas öppenhet, är det lämpligt att överväga hur systemet för allmänhetens tillgång till dokument skall ändras för att

- förbättra tillgången till register och direkt tillgång till handlingar,
- ge bättre information till allmänheten om europeiska institutionernas verksamhet,
- klargöra den rättsliga ramen, samt
- finna den rätta balansen mellan allmänhetens rätt till kännedom och skyddet av offentliga och privata intressen.

5. EN AKTIVARE POLITIK FÖR INFORMATIONSSPRIDNING

5.1. Öppenhet i lagstiftningsprocessen

Huvudsyftet med lagstiftningen om informationsfrihet är att göra det möjligt för medborgarna att i större utsträckning delta i det demokratiska beslutsfattandet. Därför har högsta prioritet, med tanke på att tillämpningen av förordning 1049/2001, varit att få EU-institutionernas lagstiftningsprocess öppnare och tillgängligare för allmänheten. De tre institutionernas allmänna register innehåller främst referenser till handlingar som upprättats och utbytt mellan institutionerna inom ramen för EU:s lagstiftningsarbete. Många av dessa handlingar finns tillgängliga som fullständig text. Detta bruk stämmer med artikel 12 i förordning 1049/2001, i vilken det fastställs att institutionerna i största möjliga utsträckning skall ”ge allmänheten direkt tillgång till handlingar”, särskilt ”lagstiftningshandlingar”.

Eftersom definitionen av ”lagstiftningshandlingar” i artikel 12 i förordningen brister i exakthet kan förordningen behöva ändras för att definiera vilka typer av handlingar som är en del av lagstiftningsprocessen och därmed i princip bör vara direkt tillgängliga i sin helhet samt i vilket steg i processen de är det. Eur-lex webbplats planeras täcka fler förberedande lagstiftningshandlingar.

Å andra sidan är det inte alltid lätt för medborgarna att få tillgång till den information som finns. Parlamentet, rådet och kommissionen ser för närvarande över olika sätt att förenkla tillgången till lagstiftningshandlingar.

5.2. Aktiv informationsspridning inom andra områden

Institutionerna ger stora mängder information på sina webbplatser. Pressmeddelanden som beskriver komplexa tekniska frågor i klarspråk är värdefulla informationskällor för allmänheten.

Denna spridning är frivillig. Den nya förordningen som tillämpar Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ innehåller dock bestämmelser om aktiv spridning av miljöinformation²⁶.

Institutionerna kan utforma mer systematisk policy för att göra handlingar tillgängliga för allmänheten på det användarvänligaste sättet. Detta kräver ytterligare ekonomiska och mänskliga resurser vad gäller styrningen av arbetsflödet samt av databaser och webbplatser. Erfarenhet från rådet visar att det å andra sidan kan minska antalet ansökningar om tillgång, eller åtminstone göra behandlingen av ansökningar mindre betungande.

De främsta webbsidorna som förvaltas av institutionerna är:

Eur-lex (EU-rätt):

<http://eur-lex.europa.eu/sv/index.htm>

Lagstiftning under utarbetande:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=sv>

Europaparlamentets databas för lagstiftningsarbetet:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Europaparlamentets register för handlingar:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=SV>

Rådets register för handlingar:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=sv&id=549&mode=g&name=

Europeiska kommissionens register:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=sv&testjs=1>

Registret över kommittéhandlingar:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=sv>

²⁶

Förordning nr 1367/2006, artikel 4.

Fråga 1: Anser du att den information som ges genom institutionernas register och webbplatser är	
A	Innehållsrik och lättillgänglig?
B	Innehållsrik men svårtillgänglig?
C	Lättillgänglig men otillräcklig vad gäller täckningen?
D	Otillräcklig och svårtillgänglig?
Övriga kommentarer om register och webbplatser:	

Fråga 2: Bör större vikt läggas på att främja spridning av information, eventuellt inriktad på områden av särskilt intresse?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

6. FÖRA IN REGLERNA OM TILLGÅNG TILL MILJÖINFORMATION I DET ALLMÄNNA SYSTEMET FÖR TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

Som nämnts i avsnitt 3.1 finns det några skillnader mellan förordningen och Århuskonventionen. Konventionen innehåller särskilda bestämmelser vad gäller tillgång till uppgifter om aktiv informationsspridning av miljöinformation som går utöver skyldigheten att lämna information på begäran. Att förordning 1049/2001 och förordning 1367/2006 existerar parallellt resulterar i två i huvudsak enhetliga och sammanhängande system, även om vissa skillnader fortfarande finns som kan leda till olika tolkningar.

Dessa skillnader kan antingen hanteras genom att man använder ett särskilt system för rätten till tillgång till miljöinformation eller genom att man ändrar bestämmelserna i förordning 1049/2001 för att de skall överensstämma med bestämmelserna i förordning 1367/2006, och på så sätt behålla ett gemensamt system för tillgång till information från Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det andra alternativet skulle ge större rättslig tydlighet för medborgarna, trots att olika system kommer att finnas för övriga institutioner och organ inom EU.

För att inrätta ett gemensamt system för tillgång bör undantagssystemet till rätten till tillgång som fastställs i förordning 1049/2001 ses över. Följande punkter bör beaktas.

- Vid tillämpning av undantagen bör hänsyn tas till allmänintresset av utlämnandet och särskilt till det faktum att den efterfrågade informationen avser utsläpp i miljön.
- Där handlingar omfattas av undantaget som syftar till att skydda gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik [artikel 4.1 a, fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001] bör miljöinformationen som finns i dessa handlingar dock utlämnas.
- Ett särskilt undantag bör läggas till för att skydda den miljö som den efterfrågade informationen avser (såsom sällsynta arters parningsplatser).
- Eftersom medlemsstaterna är bundna av Århuskonventionen och av förordningen om allmänhetens tillgång till miljöinformation²⁷, skulle det strida mot dessa bestämmelser om medlemsstaterna skulle motsätta sig utlämnande av handlingar som de måste lämna ut enligt nationell lagstiftning. Å andra sidan måste förordningen ta hänsyn till förklaring nr 35 till Amsterdamfördraget. Medlemsstater som motsätter sig att handlingar som härrör från dem lämnas ut av en annan institution kan bli ombedda att ge skäl till sin ståndpunkt, baserad på undantag, antingen enligt förordning 1049/2001 eller på grundval av nationell lagstiftning.

Fråga 3: Skulle en enda uppsättning regler för tillgång till handlingar, inklusive miljöinformation, ge medborgarna större klarhet?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

²⁷

Direktiv 2003/4.

7. AVVÄGNING AV INTRESSENA

7.1. Allmänhetens tillgång till handlingar och skydd av personuppgifter

Det är lämpligt att invänta rättspraxis när det gäller hur dessa två rättigheter²⁸ krockar innan de praktiska reglerna utarbetas för behandlingen av förfrågan om tillgång till personuppgifter. Inom den befintliga rättsliga ramen kan institutionerna dock definiera kriterier för utlämnande av personuppgifter utifrån följande principer:

- Det finns ett allmänintresse för utlämnande av personuppgifter; detta kan vara fallet då politiskt tillsatta personer företräder det allmänna, och informationen som utlämnas endast kan relateras till de uppgifter som ingår i tjänsten, såvida det inte finns särskilda skäl att skydda identiteten (t.ex. utredare).
- Det är uppenbart att utlämnandet inte påverkar personens privatliv eller integritet.

Fråga 4: Hur bör undantaget som finns i artikel 4.1 b i förordning 1049/2001 förtydligas för att garantera tillräckligt skydd för personuppgifter?	
A	Beviljande av partiellt tillträde till handlingar, där personuppgifter är borttagna, är ett tillfredsställande sätt att balansera öppenhet och skydd av personuppgifter.
B	Utlämnandet av personuppgifter skall alltid bedömas enligt kriterierna i förordningen om skydd för enskilda med hänsyn till behandlingen av personuppgifter (förordning 45/2001).
C	Det bör finnas kriterier för utlämnande av vissa typer av personuppgifter i förordning 1049/2001, där utlämnandets rättsenlighet inte behöver bedömas från fall till fall enligt förordning 45/2001.
Förklaring och kommentarer:	

7.2. Allmänhetens tillgång och kommersiella eller ekonomiska intressen

EG-fördraget skapar jämvikt mellan principen om öppenhet som fastställs genom artikel 255 och tystnadsplikt i enlighet med artikel 287, som framförallt gäller information om företag, deras affärsförbindelser eller kostnadsfaktorer.

²⁸ Se pågående mål som nämns i fotnot 11 och 12.

Jämvikten mellan öppenhet och tystnadsplikt är särskilt relevant i fråga om kommissionen, som innehar information som lämnats av eller erhållits från privata parter inom ramen för utredningar om statligt stöd, konkurrensbegränsande samverkan, sammanslagning, fall av handelspolitiskt skydd eller bedrägeribekämpning, samt offentlig upphandling och beviljande av bidrag. Lämpligt skydd av dessa uppgifter är viktigt för samarbetet mellan parterna i dessa förfaranden, och följaktligen för effektiviteten i genomförandet av gemenskapens berörda politikområden. Därför har gemenskapslagstiftaren fastställt särskilda regler för tillgång rörande sådana uppgifter. Dessa regler måste tillämpas samtidigt med förordningen och konsekvens mellan de två bör garanteras.

I en dom den 30 maj 2006²⁹ fastställde förstainstansrätten kriterier för att definiera det slag av information som omfattas av tystnadsplikt. I enlighet med rättspraxis kan förordningen föreskriva att tillgång inte kan beviljas för handlingar som innehåller information som är känd av en begränsad krets personer, där utlämnandet kan orsaka allvarlig skada för uppgiftslämnarens eller tredje mans legitima intressen. Dessa kriterier förtjänar att klargöras praktiskt, med hänsyn till den potentiella belastningen för de fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller information, vars synpunkter behövs innan varje utlämnande, samt risken att eventuell allvarlig skada för legitima intressen kommer att vara svårare att avgöra efter en viss tid.

Å andra sidan anses det, enligt förordning 1367/2006 om tillämpning av Århuskonventionen, finnas ett övervägande allmänintresse av ett utlämnande då den begärda informationen avser utsläpp i miljön och undantaget handlar om skyddet av kommersiella intressen.

Ett särskilt fall är skydd för immateriella rättigheter, där internationella överenskommelser är tillämpliga.

Fråga 5: Hur bör undantaget som finns i artikel 4.2, första strecksatsen i förordning 1049/2001 klargöras för att garantera tillräckligt skydd för kommersiella och ekonomiska intressen för tredje part?	
A	Det nuvarande systemet där skyddet av kommersiella intressen avvägs mot allmänintresset av utlämnandet är balanserat.
B	Större vikt bör fästas vid intresset av utlämnandet.
C	De nuvarande reglerna skyddar inte i tillräcklig utsträckning kommersiella och ekonomiska intressen.
Förklaring och kommentarer:	

²⁹

Mål T-198/03, Bank Austria Creditanstalt AG mot kommissionen, särskilt punkt 71.

7.3. Allmänhetens tillgång och god förvaltning

Erfarenhet visar att behandlingen av begäran kan vara betungande. Medan syftet med förordning 1049/2001 är att utlämna uppgifter som ligger i allmänhetens intresse, måste institutionerna väga intresset av utlämnande mot arbetsbördan till följd av en begäran. En situation där viktiga resurser används till ett begränsat antal omfattande, komplexa eller på annat sätt betungande ansökningar skulle inte vara av allmänt intresse. Därför kan det vara relevant att definiera kriterier med hänsyn till omfattningen av begäran om tillgång. För att förena öppenhet och god förvaltningspraxis kan följande parametrar beaktas:

- Omfattningen av de begärda handlingarna.
- Definitionen av handlingar som förvaltas av institutionerna.
- Hur tidsramarna påverkar undantagens relevans.

7.3.1. Orimliga ansökningar

I motsats till många nationella system som styr tillgången till handlingar eller uppgifter, har inte förordning 1049/2001 några bestämmelser om orimliga eller olämpliga ansökningar. I praktiken visar det sig att en konkret prövning av alla handlingar i ett ärende för allmänhetens tillgång är alltför betungande i jämförelse med användbarheten av handlingarna eller delar av dem som kan utlämnas.

Om en begäran avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning³⁰. Den senare bestämmelsen kan klargöras för att göra det möjligt för institutionerna att be sökanden att antingen begränsa sin begäran eller acceptera en realistisk tidsram för handlingar.

Begäran som tydligt avser blockera en tjänst i dess normala förfarande kan beaktas som olämplig och avslås på grund av detta. Sådana överväganden kan vara särskilt relevanta när det gäller effektiviteten i kommissionens exekutiva befogenheter.

Fråga 6: Mot bakgrund av erfarenheterna hittills, finns det särskilda bestämmelser för hantering av ansökningar som är klart orimliga eller olämpliga med tanke på tidsramarna?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

³⁰

Artikel 6.3 i förordningen.

7.3.2. Konceptet "handlingar som finns hos institutionerna"

Den aktuella definitionen av "handlingar som finns hos institutionerna" är en följd av en kombination av definitionen av "handling" i artikel 3 a i förordningen och tillämpningsområdet som det definieras i artikel 2.3³¹. Genom att slå samman de båda definitionerna skulle konceptet "handlingar som finns hos institutionerna" kunna förtydligas.

Särskilt två aspekter behöver förtydligas:

- Förhållandet mellan definitionen av "handlingar som finns hos institutionerna" och institutionens bestämmelser för dokumenthantering, mer specifikt registreringsreglerna.
- Statusen för information som lagras i databaser; eftersom en ökande mängd information lagras i elektroniska databaser skulle förordningen kunna definiera hur innehållet i databaser är förenligt med begreppet "en handling"; databaser skulle kunna betraktas som elektroniska bibliotek; särskild och begränsad information som enkelt kan hämtas från en databas genom att använda de sökverktyg som finns bör betraktas som "handlingar" enligt förordningen.

Fråga 7: Med tanke på innehållet i databaserna, bör begreppet "handling" omfatta det slag av information som kan hämtas genom att använda de sökverktyg som finns?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

³¹ Artikel 2.3: Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden. Artikel 3 a: handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde.

7.3.3. Tillgänglighet till handlingar och tidsaspekten

I förordningen finns det inget om hur tidsaspekten påverkar vid tillämpningen av undantagen. En tydlig indikation på tidskonsekvenserna, särskilt i förhållande till vissa undantag (t.ex. inspektioner, utredningar och revisioner, domstolsförfaranden, väntan på beslut i icke-lagstiftande områden) skulle göra det möjligt att förena intressena om öppenhet med god förvaltning genom att undvika att ge institutionerna en onödig belastning. Förordningen skulle kunna ange fall

- före vilka särskilda kategorier av handlingar omfattas av undantagen på ett uppenbart sätt, så att möjligheterna att detta enligt förordningen sker på ett enhetligt sätt med de principer som gemenskapslagstiftaren har angett i särskilda regler om tillgång någon annanstans, och detta alltid efter en prövning för att avgöra om övervägande allmänintresse finns enligt förordningen.
- efter vilka handlingarna blir offentliga.

Fråga 8: Bör förordningen ange före och efter vilka fall undantag skulle eller inte skulle tillämpas?		
JA	NEJ	Ingen åsikt
Förklaring och kommentarer:		

8. SLUTKOMMENTARER

Ange övriga kommentarer du skulle vilja göra gällande reglerna om allmänhetens tillgång till handlingar från Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

BILAGA

Statistik över ansökningar om tillgång behandlade av institutionerna

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Ursprungliga ansökningar	Europaparlamentet:	637(1)	165	186	298	(3)
	Rådet	2394	2830	2160	2100	2224
	Kommissionen	991	1523	2600	3173	6712
Bekräftande ansökningar	Europaparlamentet:	1	1	1	10	(3)
	Rådet	43	45	35	51	40
	Kommissionen	96	143	162	167	112

Anmärkningar:

- (1) Denna siffra för ursprungliga ansökningar behandlade av Europaparlamentet 2002 omfattar ansökningar om tillgång till offentliggjorda dokument.
- (2) Siffror för 2006 är uppskattningar.
- (3) Siffror för Europaparlamentet finns ännu inte tillgängliga.