

IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS (CETS No.205 – TROMSØ CONVENTION)

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS (STCE N° 205 – CONVENTION DE TROMSØ)



BASELINE EVALUATION REPORT RAPPORT D'ÉVALUATION DE RÉFÉRENCE

FINLAND



FINLANDE

Baseline Evaluation Report on the
implementation of the Council of Europe
Convention on access to official documents
(CETS No. 205 –Tromsø Convention)

FINLAND

*Rapport d'évaluation de référence sur la mise
en œuvre de la Convention du Conseil de
l'Europe sur l'accès aux documents publics
(STCE n° 205 – Convention de Tromsø)*

FINLANDE

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Human Rights Intergovernmental Co-operation Division.

Layout: SPDP, Council of Europe
© Council of Europe, 16 July 2024
Updated on 3 June 2026
Printed at the Council of Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits humains et État de droit (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Division de la Coopération intergouvernementale en matière de droits humains.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, 16 juillet 2024
Mise à jour le 3 juin 2026
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction	6
II. Article 1 – General Provisions	7
III. Article 2 – Right of access to official documents	12
IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents	13
V. Article 4 – Requests for access to official documents.....	16
VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents	17
VII. Article 6 – Forms of access to official documents.....	18
VIII. Article 7 – Charges for access to official documents	19
IX. Article 8 – Review procedure	20
X. Article 9 – Complementary measures	22
XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities	22
XII. Conclusions and recommendations	23

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	26
II. Article 1 - Dispositions générales	27
III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics	32
IV. Article 3 - Limitations possibles à l'accès aux documents publics	33
V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics.....	37
VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics	38
VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics.....	39
VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics	39
IX. Article 8 – Droit de recours.....	40
X. Article 9 - Mesures complémentaires	42
XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques.....	43
XII. Conclusions et recommandations	43

I. Introduction

1. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205, hereinafter “the Convention”) entered into force on 1 December 2020. It is the first binding international legal instrument to recognise a general right of access to official documents held by public authorities.

2. The Convention lays down minimum obligations for its Parties on the scope of the right to access official documents upon request, the balancing exercise between the protection of the public interest in transparency and the protection of other legitimate rights and interests, the procedures for handling a request for access and the review of decisions. It also sets out other measures to ensure the transparency of public authorities’ activities such as those relating to the management of documents and publication of official documents at the authorities’ own initiatives.

3. An important added value of the Convention is its monitoring mechanism which consists of the Council of Europe Access Info Group (“the AIG”) and the Consultation of the Parties. The AIG is composed of a minimum 10 and a maximum of 15 independent and impartial experts appointed on the basis of their recognised expertise in the field of access to official documents. On 31 March 2022, the Consultation of Parties elected 10 members for a period of four years, renewable once. The AIG’s task is to monitor the implementation of the Convention by the Parties, notably reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in the Convention.

4. This report is part of the baseline evaluation carried out by the AIG on the basis of the report submitted by Finland pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. Some aspects of the information provided were clarified by the Party following a request for additional information by the AIG. Another source of information for the work of the AIG is civil society. Therefore, it maintained contacts with two international non-governmental organisations, namely Access Info Europe and Article 19, and received comments from the first on the information that the Party had provided. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Finland in the elaboration of the present report which were considered before its adoption. This report will be published together with any further comments received by the Party after its adoption.

5. The baseline evaluation focuses on the legislative act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Finnish Act on the Openness of Government Activities. Other specialised legislation, such as that on archives or legislation which may contain provisions that regulate access to specific types of information, for example, information containing personal data, information of relevance to national or public security, information belonging to the banking sector, is not analysed in the present baseline evaluation. Such analysis would have required more complete information by the Party and an in-depth examination of numerous other laws which was not feasible in the current evaluation round carried out by the AIG covering 11 Parties to the Convention. The AIG, therefore, plans to evaluate the implementation of the Convention by its Parties in specific sectors in its subsequent evaluation rounds in accordance with its Rules of Procedure. Chapter II, sub-section “the meaning of official documents” and the relevant part in the conclusions of the present report have been updated to reflect the AIG’s opinion on the definition of “official documents” according to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205) which was published on 5 November 2025 (hereinafter referred to as the AIG opinion).¹

6. This report is intended to assist the Party in its efforts to ensure compliance with the Convention.

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authority

7. The Finnish Act on the Openness of Government Activities applies to all state administrative authorities, agencies and institutions, municipal authorities and parliamentary institutions and agencies which are not directly involved in legislative activities of the Parliament² and judicial and law enforcement authorities without distinction as to their administrative or their other activities (§4(1)).³ The Finnish Act on the Openness of Government Activities also applies to organs (e.g. commissions/boards) appointed by state administrative authorities to perform a public task on the basis of law or decree of authorities referred to in §4(1) (1) (2) and (7). In addition, it applies to state enterprises, corporations, institutions,

¹ [AIG\(2025\)07REV2](#). It is recalled that at the time of the publication of the present report on 16 July 2024 the AIG had reserved its position on the concept of “drawn up” provided for in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

² For example, the Office of the Parliament which is in charge of creating conditions for the Parliament to perform its duties.

³ The judiciary also applies separate laws concerning the publicity of court proceedings, namely the Act on the Publicity of Court Proceedings in General Courts and the Act on the Publicity of Administrative Court Proceedings.

foundations, and individuals appointed for the performance of a public task when they exercise public authority (§4(2)). Finland has thus integrated in its Act on the Openness of Government Activities the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i and ii, of the Convention although its declaration submitted pursuant to the latter provision only relates to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, ii, 3, of the Convention.

8. Finland is considering expanding the definition of public authorities to include undertakings in respect of which the public sector has dominant influence and public foundations performing a public task.

The meaning of official documents

9. The Finnish Act on the Openness of Government Activities contains a precise description of what constitutes a document referring to its presentation (written or visual) and its readability by technological means such as computer or another technical device (§5(1)). The definition of an “official document” specifies that such document is in the possession of an authority and prepared by an authority or a person in the service of an authority or a document delivered to an authority for the consideration of a matter or otherwise in connection with a matter within the competence or duties of the authority. The Act on the Openness of Government Activities qualifies a document as being prepared by an authority if the latter has commissioned it and as being delivered to an authority when it has been given to a person commissioned by the authority or otherwise acting on its behalf for the performance of the commission (§5(2)).

10. For purposes of this report, the notion “prepared” used in §5(2) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities is understood to have the same meaning as “drawn up” in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The notion “delivered to” of §5(2) is understood to have the same meaning as “received by” in the same provision of the Convention.

11. As regards the qualification of §5(2), notably that the official document is delivered “for the consideration of a matter or otherwise in connection with a matter within the competence or duties of the authority”, the AIG recalls its opinion which states that Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention does not contain a condition according to which information held by a public authority, whether drawn up or received by it, must concern or relate to the activities or the area of responsibility of that public authority in order for it to be considered as an official document and to fall under the scope of application of the Convention. The AIG takes note of the information provided by the Party that the qualification in §5(2) is applied having due regard to the preparatory work of the legislation including the reasoning in the government proposal according to which

this qualification is meant to exclude, for example, direct mail advertisement or newspaper material that has been sent to an authority as a mass distribution. The Supreme Administrative Court has also confirmed the narrow interpretation of the qualification in §5(2) in its case-law.⁴ Based on this information, the AIG considers that §5(2) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities, as interpreted by the Supreme Administrative Court of Finland, does not appear to be incompatible with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

12. Certain documents are excluded from the scope of the Finnish Act on the Openness of Government Activities such as documents relating to in-service training, information retrieval or any other comparable internal activity of an authority (§5(3) sub-section (3)); documents given to an authority for the performance of a task on behalf of a private party, or prepared for this purpose (§5(3) sub-section (4)); documents left or handed to an authority as lost property (§5(3) sub-section (5)). Documents prepared for internal activities of public authorities (communications or negotiations) fall within the scope of the Finnish Act on the Openness of Government Activities only if they contain information which according to legislation on archives must be archived (§5(4)).

13. The provision of §5(3) sub-section (3), appears to exclude from the scope of application of the Act documents relating to public servants' training, for example books, scholarly articles or other literature, as well as documents contained in libraries or databases. It is conceivable that a public authority would maintain a library or an information database to meet the research and training needs of its employees and would not necessarily intend to provide access to those similar to a public library. The AIG considers that books and similar reference materials contained in public authorities' internal libraries fall outside the scope of the Convention. The AIG takes note of the information provided by the Party on §5(3) sub-section (4).⁵ It considers that this provision is formulated in such broad terms that it cannot be considered to be in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph (b) of the Convention. As regards §5(3) sub-section (5), the AIG considers that it does not raise any issues under the Convention.

14. The Finnish Act on the Openness of Government Activities sets out specific conditions under which certain documents prepared by the public authorities enter the public domain (§6(1), sub-sections (1) to (8)). Documents whose entry into the public domain is not specifically regulated by the Act will do so when the consideration of the pertinent matter has been concluded by the relevant authority (§6(1)(9)).

⁴ See Finland's comments in document [AIG\(2026\)08REV](#) – Compilation of comments from Parties concerned on draft updates to baseline evaluation reports in respect of them

⁵ Ibid.

15. According to §9 of the Act, access to documents prepared by a public authority which are not yet in the public domain according to §6, shall be granted at the discretion of the authority holding the documents while taking into account §17(1) of the Act. The latter provides that when making a decision on access to documents, the public authority shall see to it that access to information on the activities of the authority is not unduly or unlawfully restricted, nor more restricted than what is necessary for the protection of the interest of the person protected.

16. The AIG considers that Parties to the Convention have a certain discretion to apply criteria for determining which documents constitute official documents provided that this does not unduly narrow the meaning of official documents given in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. Generally, the conditions set out in the provisions of §6(1) of the Act appear to focus on the fact that the document/s in question were completed or are fit for purpose. This approach is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention in relation to which the AIG has concluded that the term “drawn up” should be understood to mean that the process of creating the content of a document has been completed and that the document is ready to be used for the intended purpose. Documents which are in the course of completion fall outside the scope of the concept of “drawn up” in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. Once a document has been dispatched to its addressee it must be considered to have been “drawn up”.⁶

17. However, questions arise regarding documents referred in §6(1), sub-sections (4) concerning budget proposals sent by ministries to the Ministry of Finance, partially sub-section (8) concerning memoranda, minutes and other supporting documents, as well as sub-section (9) laying down a general rule for any other document which enter the public domain when the matter to which they relate has been concluded or that a decision on the matter has been made. Although these documents may be connected to ongoing decision-making processes, it appears that the documents themselves do not require further development or work. Their content appears to be complete on its own and independently from the ongoing process. In fact, the underlying justification for not considering these documents as accessible seems to be the protection of the confidentiality of deliberations and decision-making which constitutes a ground for limiting the right of access under Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. The Party has acknowledged in its comments that the Act does not contain a secrecy provision to protect deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter as provided by the Convention. The aim of the provisions defining official documents and their entering into the public domain is to an extent to protect the deliberations within or between public

⁶ AIG(2025)07REV2, paragraphs 18-24, 33.

authorities.⁷ In respect of §6(1), sub-section 8, of the Act, the Party has noted that in accordance with the legislation preparatory work, this provision defines when internal preparatory materials of a public authority become public, which, with the exception of confidential documents, should become public no later than when the processing of the matter has been concluded within that authority.⁸

18. In this respect, the AIG recalls its opinion where it stated that documents prepared in the course of decision-making on a subject matter – such as memoranda, opinions, advice, briefing notes, impact assessment reports, or other working documents – are to be considered as “drawn up” once they have been completed. The fact that the competent public authority has not yet taken a decision on the matter to which a document relates to is not decisive for the question of whether the document is an official document and thus falls within the scope of the right of access under the Convention. The legitimate interest in preserving the quality of the decision-making process by allowing a certain free “space to think” for public officials and in protecting the confidentiality of proceedings within and between public authorities is recognised as a ground for limiting the right of access under Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention (see paragraph 34 of the Explanatory Report to the Convention). The very existence of this exception in sub-paragraph k, shows that the Convention does not intend to exclude from the scope of application of the Convention documents that were prepared in the course of decision-making, deliberations or inter-institutional consultations, once they have been completed for their internal purpose.⁹

19. The AIG considers that §6(1) sub-sections (4), and (8) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities concerning memoranda, minutes and other supporting documents, as well as sub-section (9) concerning documents whose entry in the public domain is not specifically regulated, effectively exclude those documents from the right of access until the conditions set in those provisions are met. The Party has noted in its comments that §6 regulates the point in time when the right of access to the documents covered by the law begins.¹⁰ The AIG underlines that the Convention does not allow for exemptions to be made generally for documents on the basis that a matter to which they relate has not yet been concluded. Some such documents may be covered by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention, but others do not seem to be compatible with the Convention in as far as access can be denied until the pertinent matter has been concluded. Therefore, the AIG recommends that the Party considers reviewing §6(1) sub-sections (4), (8) and (9) of the Act to ensure that the right of access applies to

⁷ AIG/Inf(2024)02

⁸ See document AIG(2026)08REV quoted above.

⁹ AIG(2025)07REV2, paragraphs 20-22, 34.

¹⁰ See document AIG(2026)08REV quoted above.

documents which must be considered as drawn up in the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

20. As regards the application of §17(1) of the Act, the AIG refers to its assessment of this provision in paragraphs 30 and 31 of the present report.

21. Documents delivered to an authority in connection with its duties enter the public domain when received (§7(1) with the exception of documents that are to be opened at a given time as well as other documents related to public procurement which enter the public domain when the contract is awarded (§7(2)). Access to documents delivered to a public authority may be granted before this time at the discretion of the authority holding the documents (§9) taking into account the requirements of §17(1) of the Act. The AIG considers these provisions to be line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

III. Article 2 – Right of access to official documents

22. A key principle of the Finnish Constitution (§12(2)) and the Act on the Openness of Government Activities (§1(1)) is that official documents are public unless otherwise restricted by law. This presumption in favour of the right of access reflects the principles of the Convention, notably those contained in the 7th paragraph of its preamble.

23. Everyone without discrimination, including on the basis of nationality, has the right to access documents which are in the public domain (see paragraph 14 of the present report). Where documents are not in the public domain access may be granted at the discretion of the authority holding them (§9) which would be under an obligation to see to it that access is not unduly or unlawfully restricted or more than what is necessary for the protection of the interests of the person protected (§17(1)).

24. The Finnish Act on the Openness of Government Activities guarantees the right of access to a document that is not in the public domain when the applicant has a right, interest or obligation in a matter and if the document influences or may influence the consideration of his/her matter (§11(1)). On its face, this seems like an expansion of the right of access to the benefit only of persons who are a party in a matter. Certain limitations detailed in the Act (§11(2)) apply to the right of access in these cases. The AIG takes note of the explanation of the Party which considers such expansion of the right of access as justified from the

perspective of due process and as not infringing the principle of non-discrimination.¹¹

25. The AIG considers that the requirements of Article 2, paragraph 1, of the Convention are met.

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents

26. As required by the Finnish Constitution (§12(2)) and the Act on the Openness of Government Activities (§22), limitations to the right of access are defined by law. General constitutional principles and constitutional practice guarantee that limitations on the right of access to official documents are necessary in a democratic society and proportionate to the legitimate interests that they aim to protect.

27. The limitations set out in the Act apply to specifically designated types of information. The limitations provided for in:

- §§24(1)-(2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- §§24 (3)-(5) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- §(24) (6) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- §24(7) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- §§24(8)-(10) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a and b, of the Convention;
- §24 (11) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- §24(12) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;
- §24 (13) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;

¹¹ [AIG/Inf\(2024\)02](#)

- §24 (14) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention;
- §24 (15) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- §24 (16) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- §§24 (17)-(20) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- §24 (22) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- §24 (21) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- §§24 (23)- (32) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and i, of the Convention.

28. Some general derogations from the limitations set out in §24 of the Finnish Act on the Openness of Government Activities concern cases where the person whose interests are protected by the secrecy provision consents to the access (§26(1)), when access to certain information about another person is necessary to the realisation of a private person's interests or some other authority's statutory duty of information (§26(2)), or when provided for in another law.

29. Some of the above-mentioned limitations, notably §§24 (1) (4) (16) (25) (27) (29) (32), are not subject to a case-by-case evaluation of harm and would qualify as strict secrecy limitations in the sense of Article 17 (2) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities. Most limitations are, however, subject to a harm test on a case-by-case basis. For some of these limitations, for example those contained in §24(2) (5)(6)(8)(11)(12)(14)(15) (17) (18) (19) and (20), the public authority must evaluate whether the disclosure of the requested document would have adverse consequences on the interest protected by the limitation (putative access in the sense of Article 17(2) of the Act). For some other limitations, for example those contained in §24(3) (7) (9) (10) (13) (28) (30), the public authority should withhold the requested document unless it is apparent that the disclosure will not harm the protected interests (putative secrecy in the sense of Article 17(2) of the Act). The AIG is, therefore, satisfied that the Act on the Openness of Government Activities meets the requirement of the harm test of Article 3, paragraph 2, of the Convention. The provisions which are not subject to a harm test (strict secrecy) are concerned mostly with sensitive personal data and are kept to a minimum (see the Explanatory Report of the Convention, §38, on absolute statutory exceptions).

30. However, the Finnish Act on the Openness of Government Activities does not contain provisions regarding the overriding public interest test that would permit disclosure of a document even when this would cause harm to a specified legitimate interest. The Party notes that the balance between the public interest in openness and the underlying interest in secrecy is already contained in the way limitations of §24 of the Act are formulated. Their precision limits the discretion of the authority to interpret the limitations in favour of secrecy. Also, public authorities are under an obligation pursuant to Article 17(1) of the Act to ensure that access to information on the activities of the authority is not unduly or unlawfully restricted and not restricted more than is necessary for the protection of interests of the protected person. The authorities should also be mindful of the presumption of secrecy or access embedded in each limitation provision.¹²

31. As regards the point that the balance between the public interest in transparency and the public interest in secrecy is embedded in the way limitations are formulated by the legislator, it should be noted that it is, indeed, possible for the balancing of interests required by Article 3, paragraph 2, of the Convention to be carried out by the legislator through the way in which limitations are formulated (see the Explanatory Report to the Convention, paragraph 38). It is the AIG's understanding that this would be the case when the legislator either prohibits all restrictions of access to information or lays down unconditional exemptions from access (absolute statutory exceptions). It is not conceivable how the legislator's a priori assessment, which by definition is general in nature (in abstracto), would be capable of weighing the public interest in the disclosure of a specific requested official document against the public interest in its confidentiality. The AIG has not been provided with a convincing explanation of how the legislator's balancing of interests is reflected in the formulation of the secrecy provisions of §24 of the Finnish Act on the Openness of Government Activities.

32. As regards the obligation contained in Article 17(1) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities, this appears to be quite general and may involve balancing of the interest in disclosure of the requested information against the interest in keeping it confidential. However, the balancing of interests is not obligatory according to Article 17(1).

33. Therefore, the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention is not fully reflected into the Finnish Act on the Openness of Government Activities. The AIG recommends that Finland, when considering amendments to this

¹² AIG/Inf(2023)18REV2

legislation, examines the opportunity of ensuring full compatibility of the Act with his principle.

34. As a general rule, the period of limitations is 25 years and it starts from the date indicated in the document or from the date of its completion when the document bears no date, or from the date it was received by the public authority (§31(5)). Limitations of access to a document concerning the protection of private life are subjected to 50 years after the death of the person whom the document concerns or, if the time of death is unknown, to 100 years. Limitations of information concerning the security of buildings, installation or devices as well as a plan or assessment prepared for national or civil defence or preparedness for exceptional circumstances are subjected to periods beyond 25 years. The Government may extend these periods by at most 30 years when significant harm would be caused to the legitimate interest protected by the limitations (§31(4)).

35. On 22 September 2020, Finland has submitted a declaration to the Secretary General of the Council of Europe stating, inter alia, that “the provisions of Article 8 of the Convention concerning the review procedure do not apply to a decision made by the President of the Republic in response to a request for access to a document.” Presumably, this reflects a limitation of the applicant’s rights under the Convention in relation to official documents held by the President of the Republic. To the extent that this concerns communications with the President of the Republic this is in line with Article 3, paragraph 1, last sub-paragraph of the Convention. Any limitation of access to other official documents held by the President of the Republic would be in line with the Convention if it is justified under another provision of Article 3 of the Convention.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

36. A request for access under the Finnish Act on the Openness of Government Activities should provide sufficient detail so that the relevant authority can determine which document the request concerns. The identity of the applicant is not required unless this is necessary for the authority to determine if the applicant has the right to access the requested document (§13(1)).

37. When the request concerns access to a document to which limitations apply or to which access can be granted subject to certain conditions, or to personal data, the applicant should, unless otherwise specifically provided, declare the use to which the information is to be put.

The applicant should also provide other details for determining whether the conditions for access have been met and, where necessary, explain what arrangements have been made for the protection of the information (§13(2)). The Party has explained that this provision contains exemptions to the general rule that the applicant is not obliged to give reasons for his/her request to access official documents. A request for access to a personal data filing system in the form of a copy, printout or electronic copy is given as a typical case when the authority holding such information would have to check, pursuant to §16(3) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities, whether the applicant has the right to record and use such data according to the personal data protection legislation.¹³ The AIG, in the light of these explanations, considers that the principle of Article 4, paragraph 1, of the Convention that the applicant shall not be obliged to give reasons is sufficiently guaranteed by the Finnish Act on the Openness of Government Activities.

38. Requests for access can be submitted in writing or orally and may be anonymous; there are no other formalities for the request.

39. These provisions are in line with both paragraphs 2 and 3 of Article 4 of the Convention.

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents

40. A legal obligation to assist the requester of information in specifying the document to which access is being requested is laid down in the Finnish Act on the Openness of Government Activities (§13(1)), which is in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

41. In principle, the authority which is in possession of a document or has commissioned it decides on granting access to it (§14(1)). If access is requested to a document prepared by another authority or concerns a matter under consideration by another authority, the request may be forwarded to be dealt with by the authority that has prepared it or is responsible for consideration of the matter as a whole (§15(1)). When the request concerns a document that has been classified as secret under the Act on International Security Classification Obligations, it shall be transferred to the authority to which the document has been submitted (§15(3)). These provisions seem to be in line with the principles of Article 5, paragraph 2, of the Convention.

¹³ [AIG/Inf\(2024\)02](#)

42. The obligation of authorities to treat applicants on an equal basis is explicitly provided for in the Finnish Act on the Openness of Government Activities (§17(1)). The order of dealing with access requests is based on the premise that all requests need to be considered without delay and access should be granted as soon as possible, and in any event within two weeks from their receipt, or one month if the number of requested documents is large, if they contain secret parts or special measures or an irregular amount of work is required for considering the request (Article 14(4)). The Act does not otherwise provide for differentiated treatment of requests for access. These provisions are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

43. The Finnish Act on the Openness of Government Activities does not contain provisions regarding refusal of access on the grounds laid down in Article 5, paragraph 5, of the Convention.

44. The Act provides that in case of refusal the person requesting access shall be informed of the reasons for refusal (§14(3)). The Administrative Procedures Code provides that an administrative decision shall be issued in writing and clearly indicate the reasons for the decision (§§44 and 45). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

45. Access to official documents should be granted in the manner requested by the applicant unless this would cause unreasonable inconvenience to the public authority holding it due to the volume of the documents or the difficulties in copying the documents (Finnish Act on the Openness of Government Activities, §16(1)). This is in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention.

46. The Finnish Act on the Openness of Government Activities defines specific modalities of access to information contained in a computerised register of an authority's decisions or other similar official documents, video or other recordings of a hearing or event in which a person is heard or to a personal data filing system controlled by an authority (§16(2)(3)).

47. When access to a document is limited to parts of it the remainder of the document should be accessible if this is possible without disclosing the parts to which limitations apply (§10). The Act does not contain a principle that omissions should be indicated. This appears to be only partially in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

48. When access to a document is provided orally, through inspection and copying at the office of the authority or email, no charge is applied under the Finnish Act on the Openness of Government Activities (§34(1)). When the identification of the requested documents involves searching for it beyond the standard tools of document registration, charges equal to the costs of obtaining information may be applied (§34(2)). When a printed copy of the document is provided, charges corresponding to the costs incurred by the authority may be applied (§34(3)) which may involve an average charge per page or per unit defined separately for requests involving special measures of identifying the documents (§34(4)).

49. The Party has explained that the charges applied for obtaining, retrieving, or searching for documents under §34(2) and (3) are considered as reproduction costs and that, pursuant to §34(5) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities, authorities are obliged to determine in advance the charges to be levied.¹⁴ Overall, the provisions of the Act are guided by the principle that when copies are provided to the applicant, only the cost of access may be charged which must be reasonable and that the public authorities should not make any profit (see Explanatory Report of the Convention, §62). However, the AIG is not convinced that the efforts made by public authorities to search for and identify the requested document, which are equal to labour costs, would qualify as actual costs of reproduction and delivery of the documents as required by Article 7, paragraph 2, of the Convention. Therefore, the AIG considers that the aspects of §34(2) and (3) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities regarding costs of obtaining or retrieving documents are not in compliance with this provision of the Convention and recommends their reconsideration.

50. It is reported that fees are published through decrees that are drafted based on the Act on Criteria for Charges Payable to the State which meets the requirement of Article 7, paragraph 2, of the Convention that tariffs be published.

¹⁴ AIG/Inf(2024)02

IX. Article 8 – Review procedure

51. The Finnish Act on the Openness of Government Activities does not provide for a review procedure before an independent and impartial body established by law. While a complaint can be submitted to the Parliamentary Ombudsman or the Chancellor of Justice, these bodies have no competence to overturn a decision by a public authority denying access to official documents.

52. However, a decision denying access can be appealed to an administrative court. As reported by the Party, the court has no specific time limits for handling the appeal. Decisions of the Office of Parliament, the Council of State and the Council of a Ministry, the Bank of Finland and the Social Insurance Institution of Finland or an authority that is part of their central administration and appointed by Parliament can be also appealed to an administrative court (§33(1)). These provisions are in line with Article 8, paragraph 1, of the Convention.

53. As regards the average time needed for administrative courts to process appeals, the Party reports that the average processing time was 9.9 months in 2022 and 9.6 months in 2021. This data is about cases in general, not only those concerning access to official documents. A fee of 270 Euros is applicable to administrative court procedures. As regards appeals to the Supreme Administrative Court, the average processing time in 2022 was 7.2. months and a fee of 530 Euros is applicable. No fees are levied if a ruling in favour of the applicant is given.

54. A refusal of access to an official document is subject to a review procedure involving reconsideration by a public authority pursuant to §14(3) (2) and (3) of the Finnish Act on the Openness of Government Activities. The decision of the public authority can then be appealed to an administrative court.

55. On 22 September 2020, Finland submitted a declaration to the Secretary General of the Council of Europe stating, that “[t]he Government of the Republic of Finland declares that, due to an administrative oversight, the following declarations, contained in the decision of the President of the Republic of Finland dated 13 January 2015 on the acceptance of the Convention, and communicated to the Secretariat General after the deposit of the instrument of acceptance of the Convention, are to be considered as deposited simultaneously with the said instrument. The Government of Finland declares that: “[...] the provisions of Article 8 of the Convention concerning the review procedure do not apply to a decision made by the President of the Republic in response to a request for access to a document”.

56. The AIG recalls that Article 20 of the Convention provides that “[a]ny Party may, at the time of the signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more of the declarations provided for in Articles 1.2, 3.1 and 18. It shall notify any changes to this information to the Secretary General of the Council of Europe.” As stated in the Explanatory Report of the Convention (§103), Article 20 allows Parties to the Convention to make declarations regarding particular articles or to specify how certain articles will apply.

57. The declaration of the Finnish Government does not concern any of the provisions of the Convention referred to in its Article 20. Excluding the application of Article 8 in the case of decisions made by the President of the Republic in response to a request for access to a document appears to go beyond a mere specification or clarification of the meaning that the Party attributes to Article 8 of the Convention. The AIG considers that, according to the terms used in the declaration, its effective result is the exclusion of the legal effect of Article 8 of the Convention upon the Party in respect of the relevant decisions made by the President of the Republic. In that sense the declaration of the Finnish Government in relation to Article 8 of the Convention must be considered as equal in effect to a reservation.

58. The AIG notes that the Tromsø Convention does not contain a provision on reservations. In accordance with the general principles of international law codified in Article 19 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), a reservation to the Tromsø Convention is permissible when it does not infringe its object and purpose.

59. Finland’s declaration excludes the legal effect of Article 8 of the Convention in respect of President’s decisions taken in response to requests for access to official documents. Article 8, paragraph 2, of the Convention provides that “[a]n applicant shall always have access to an expeditious and inexpensive review procedure, involving either reconsideration by a public authority or review in accordance with paragraph 1”. This provision lays down a core obligation of the Convention which is underscored by the usage of the term “always”. It provides for two possible review procedures for denials of access or other complaints of the applicant. The exclusion of Article 8 impairs an essential element that is necessary to the overall balance of rights and obligations of the Convention. However, this exclusion is very limited in scope and does not compromise the Convention’s *raison d’être*. Therefore, the AIG concludes that the Finnish declaration, considered as a reservation, does not infringe the object and purpose of the Convention.

X. Article 9 – Complementary measures

60. The Finnish Act on the Openness of Government Activities contains a legal obligation for authorities to promote the openness of their activities, where necessary for this purpose, produce guides, statistics, other publications, and other relevant material (§20(1)). Presumably, such material contains information about the right of access to official documents and how the public may exercise this right in line with Article 9, paragraph 1, of the Convention.

61. Measures relating to document management under Article 9, paragraph 1, sub-paragraphs c and d, are reported by Finland to be governed by the Act on Information Management in Public Administration (906/2019). This Act provides that an authority maintains a case register of matters considered or that are being considered by it and that it registers without delay a document that it has received or drafted in the case register. Pursuant to §28 of that Act, authorities must maintain a description of the information pools and case-registers managed by it and publish the description in a public data network insofar as the access to the information in the description is not limited. Authorities have a duty to keep their information systems in a way that facilitates the publicity of documents and to define information management models that enable the implementation of the right of access to information (with the applicable restrictions) and address issues of archiving and destruction of datasets. The entity managing the information should have, *inter alia*, updated instructions for the right of access to information and training should be available for the relevant personnel regarding the publicity and secrecy of documents.

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities

62. The Finnish Act on the Openness of Government Activities contains a legal obligation for authorities to promote the openness of their activities, where necessary for this purpose, produce guides, statistics and other publication and other relevant material (§20(1)). Authorities shall publicise their activities and services as well as the rights and obligations of private individuals and corporations in matters falling within their field of competence (§20(2)).

XII. Conclusions and recommendations

63. Finland has integrated in its Act on Openness of Government Activities the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i and ii, of the Convention regarding public authorities.

64. The AIG considers that the qualification contained in §5(2) of the Act, notably that the official document is delivered “for the consideration of a matter or otherwise in connection with a matter within the competence or duties of the authority” as interpreted by the Supreme Administrative Court of Finland, does not appear to be incompatible with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The AIG considers that the provision §5(3), sub-section (4) is formulated in such broad terms that it cannot be considered to be in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. Whereas §5(3), sub-sections (3) and (5) do not raise any issues under the Convention. To ensure that the right of access applies to documents which are drawn up within the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, the AIG recommends that the Party reconsiders §6(1) sub-sections (4) and (8) of the Act concerning memoranda, minutes and other supporting documents, as well as sub-section (9) concerning documents whose entry into the public domain is not specifically regulated, to ensure that the right of access applies to documents which must be considered as drawn up in the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

65. The AIG considers that the requirements of Article 2, paragraph 1, of the Convention are met.

66. The Finnish Act on the Openness of Government Activities lays down limitations of the right of access which correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- §§24(1)-(2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- §§24 (3)-(5) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- §(24) (6) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- §24(7) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- §§24(8)-(10) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a and b, of the Convention;

- §24 (11) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- §24(12) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;
- §24 (13) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;
- §24 (14) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention
- §24 (15) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- §24 (16) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- §§24 (17)-(20) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- §24 (22) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- §24 (21) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- §§24 (23)- (32) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and i, of the Convention.

67. The AIG is satisfied that the Finnish Act on the Openness of Government Activities meets the requirement of the harm test in Article 3, paragraph 2, of the Convention. The provisions which are not subject to a harm test (notably those on strict secrecy) are concerned mostly with sensitive personal data and are kept to a minimum. In light of the fact that the overriding public interest principle of Article 3, paragraph 2, of the Convention is not incorporated into the Finnish Act on the Openness of Government Activities, the AIG recommends that Finland considers amendments to this legislation and examines the opportunity of stipulating this principle in it.

68. The AIG considers that the requirements and principles of Articles 4, 5 and 6 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Finnish Act on the Openness of Government Activities.

69. The AIG considers that the relevant provisions of the Finnish Act on the Openness of Government Activities are generally in line with the principles of Article 7, paragraph 1, of the Convention, except for the element concerning charges related to costs of searching and identifying the requested information (§34(2) and (3)). The AIG recommends possible reconsideration of this element.

70. The Finnish Act on the Openness of Government Activities is in line with Article 8 of the Convention. The Declaration of Finland that the provisions of Article 8 of the Convention concerning the review procedure do not apply to a decision made by the President of the Republic in response to a request for access to a document should be considered as equal in effect to a reservation. While the exclusion of Article 8 impairs an essential element that is necessary to the overall balance of rights and obligations of the Convention, it is very limited in scope and does not compromise the Convention's *raison d'être*. Therefore, the AIG considers that the Finnish declaration does not infringe the object and purpose of the Convention.

71. The AIG considers that Finland has taken the necessary measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

2. La Convention prévoit des obligations minimales pour ses Parties portant sur l'étendue du droit d'accès aux documents publics à leur demande, l'équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres droits et intérêts légitimes, les procédures de traitement d'une demande d'accès et le réexamen des décisions. Elle définit également d'autres mesures visant à assurer la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi, qui se compose du Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et de la Consultation des Parties, représente une valeur ajoutée importante à la Convention. L'AIG est composé d'un minimum de 10 et d'un maximum de 15 experts indépendants et impartiaux désignés sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine de l'accès aux documents publics. Le 31 mars 2022, la Consultation des Parties a élu 10 membres pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures en droit et en pratique prises par les Parties afin de donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.

4. Ce rapport fait Partie de l'évaluation de référence effectuée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la Finlande conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. Certains aspects des informations fournies ont été clarifiés par la Partie à la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part de l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. En conséquence, le groupe a maintenu des contacts avec deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir Access Info Europe et Article 19, et a reçu des commentaires de la première sur les informations fournies par la Partie. Dans l'esprit du dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a demandé à la Finlande de formuler des commentaires dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, qui ont été

pris en compte avant son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu par la Partie après son adoption.

5. L'évaluation de référence se concentre sur les actes législatifs dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales. D'autres législations spécialisées, telles que celle sur les archives ou celle qui peut contenir des dispositions réglementant l'accès à des types spécifiques d'informations, par exemple des informations contenant des données personnelles, des informations pertinentes pour la sécurité nationale ou publique, des informations appartenant au secteur bancaire, ne sont pas analysées dans la présente évaluation de référence. Une telle analyse aurait nécessité des informations plus complètes de la part de la Partie et un examen approfondi de nombreuses autres lois, ce qui n'était pas réalisable dans le cadre du cycle d'évaluation actuel mené par l'AIG et couvrant 11 Parties à la Convention. L'AIG prévoit donc d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par ses Parties dans des secteurs spécifiques lors de ses prochains cycles d'évaluation, conformément à son règlement intérieur. Le chapitre II, sous-section « la notion de documents publics », ainsi que la partie pertinente des conclusions du présent rapport ont été mis à jour afin de refléter l'avis de l'AIG sur la définition des « documents publics » selon la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STE n° 205), qui a été publiée le 5 novembre 2025 (ci-après dénommé « l'avis de l'AIG »).¹⁵

6. Ce rapport vise à soutenir la Partie dans ses efforts pour garantir le respect de la Convention.

II. Article 1 - Dispositions générales

Définition des autorités publiques

7. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales s'applique à toutes les autorités, agences et institutions administratives de l'État, aux autorités municipales et aux institutions et agences parlementaires qui ne sont pas directement impliquées dans les activités législatives du Parlement¹⁶ et aux autorités judiciaires et d'application de la loi, sans distinction de leurs activités administratives ou autres (§4(1))¹⁷. La loi

¹⁵ [AIG\(2025\)07REV2](#) Il convient de rappeler qu'à la date de publication du présent rapport, le 16 juillet 2024, l'AIG avait réservé sa position sur la notion de « rédigé » prévue à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b), de la Convention.

¹⁶ Par exemple, le Bureau du Parlement, qui est chargé de créer les conditions nécessaires à l'accomplissement des tâches du Parlement.

¹⁷ Le pouvoir judiciaire applique également des lois distinctes concernant la publicité des procédures judiciaires, à savoir la loi sur la publicité des procédures judiciaires dans les tribunaux généraux et la loi sur la publicité des procédures judiciaires administratives.

finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales s'applique également aux organes (par exemple, les commissions/conseils) nommés par les autorités administratives de l'État pour exécuter une tâche publique sur la base d'une loi ou d'un décret des autorités visées au §4(1) (1) (2) et (7). En outre, elle s'applique aux entreprises publiques, aux sociétés, aux institutions, aux fondations et aux particuliers nommés pour l'exécution d'une tâche publique lorsqu'ils exercent l'autorité publique (§4(2)). La Finlande a donc intégré dans sa loi sur la transparence des activités gouvernementales, les exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i et ii, de la Convention, bien que sa déclaration soumise en vertu de cette dernière disposition ne concerne que l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii, 3, de la Convention.

8. La Finlande envisage d'étendre la définition des autorités publiques pour y inclure les entreprises sur lesquelles le secteur public exerce une influence dominante et les fondations publiques qui accomplissent une tâche publique.

Définition des documents publics

9. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales contient une description précise de ce qui constitue un document, en se référant à sa présentation (écrite ou visuelle) et à sa lisibilité par des moyens technologiques tels qu'un ordinateur ou un autre dispositif technique (§5(1)). La définition de « document public » précise que ce document est en possession d'une autorité et préparé par une autorité ou une personne au service d'une autorité, ou qu'il s'agit d'un document remis à une autorité en vue de l'examen d'une question ou en rapport avec une question relevant de la compétence ou des fonctions de l'autorité. La loi sur la transparence des activités des pouvoirs publics stipule qu'un document est préparé par une autorité, si cette dernière l'a commandé et, qu'il est remis à une autorité lorsqu'il a été transmis à une personne mandatée par l'autorité ou agissant en son nom pour l'exécution de la commande (§5(2)).

10. Aux fins du présent rapport, la notion de « préparé » utilisée au paragraphe 5(2) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales est entendue comme ayant la même signification que « rédigé » à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. La notion « remis à » du §5(2) est interprétée comme ayant la même signification que « reçu par » dans la même disposition de la Convention.

11. En ce qui concerne la formulation du §5(2), notamment le fait que le document public soit remis « pour l'examen d'une question ou en rapport avec une question relevant de la compétence ou des fonctions de l'autorité » l'AIG rappelle son avis selon lequel l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention ne contient pas de condition selon laquelle les informations détenues par une autorité publique, qu'elles aient été rédigées ou reçues par

celle-ci, doivent concerner ou se rapporter aux activités ou au domaine de responsabilité de cette autorité publique pour être considérées comme des documents publics et relever du champ d'application de la Convention. L'AIG prend note des informations fournies par la Partie selon lesquelles la restriction prévue au §5(2), est appliquée en tenant dûment compte des travaux préparatoires de la législation, y compris le raisonnement exposé dans la proposition du gouvernement selon lequel cette restriction vise à exclure, par exemple, la publicité par courrier direct ou les documents de presse qui ont été envoyés à une autorité dans le cadre des distributions en masse. La Cour administrative suprême a également confirmé l'interprétation restrictive de la restriction prévue au §5(2) dans sa jurisprudence.¹⁸ Sur la base de ces informations, l'AIG estime que §5(2), de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, tel qu'interprété par la Cour administrative suprême de Finlande, ne semble pas incompatible avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

12. Certains documents sont exclus du champ d'application de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, tels que les documents relatifs à la formation continue, à la recherche d'informations ou à toute autre activité interne comparable d'une autorité (§5 (3) alinéa (3)), les documents remis à une autorité pour l'exécution d'une tâche pour le compte d'une partie privée, ou préparés à cette fin (§5 (3) alinéa (4)), les documents laissés ou remis à une autorité en tant que biens perdus (§5 (3) alinéa (5)). Les documents préparés pour les activités internes des autorités publiques (communications ou négociations) n'entrent dans le champ d'application de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales que s'ils contiennent des informations qui, conformément à la législation sur les archives, doivent être archivées (§5(4)).

13. La disposition du §5(3), alinéa (3), semble exclure du champ d'application de la loi les documents relatifs à la formation des fonctionnaires, par exemple les livres, les articles scientifiques ou toute autre documentation, ainsi que les documents contenus dans des bibliothèques ou des bases de données. Il est concevable qu'une autorité publique gère une bibliothèque ou une base de données d'information pour répondre aux besoins de recherche et de formation de ses employés sans pour autant avoir nécessairement l'intention d'en permettre l'accès à des personnes extérieures, à l'instar d'une bibliothèque publique. L'AIG considère que les livres et autres documents de référence similaires conservés dans les bibliothèques internes des autorités publiques ne relèvent pas du champ d'application de la Convention. L'AIG prend note des informations fournies par la Partie concernant le § 5(3), alinéa (4).¹⁹ Il estime que cette disposition est formulée en des termes si généraux qu'elle ne peut être considérée

¹⁸ Voir les commentaires de la Finlande dans le document [AIG\(2026\)08REV](#) – Compilation des commentaires des Parties concernées sur les projets de mise à jour des rapports d'évaluation de référence les concernant.

¹⁹ Ibid.

comme conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. En ce qui concerne le § 5(3), alinéa (5), l'AIG estime qu'il ne soulève aucune question au regard de la Convention.

14. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales définit les conditions spécifiques selon lesquelles certains documents établis par les autorités publiques entrent dans le domaine public (§6(1), alinéas (1) à (8)). Les documents dont l'entrée dans le domaine public n'est pas spécifiquement réglementée par la loi y sont admis lorsque l'examen de la question concernée a été clos par l'autorité compétente (§6(1), alinéa (9)).

15. Conformément au §9 de la loi, l'accès aux documents établis par une autorité publique qui ne relèvent pas encore du domaine public en vertu du §6 est accordé à la discrétion de l'autorité détenant les documents, en tenant compte du §17(1), de la loi. Ce dernier dispose que, lorsqu'elle prend une décision concernant l'accès aux documents, l'autorité publique veille à ce que l'accès aux informations relatives à ses activités ne soit pas restreint de manière indue ou illégale, ni plus restreint que ce qui est nécessaire à la protection de l'intérêt de la personne protégée.

16. L'AIG estime que les Parties à la Convention disposent d'une certaine marge d'appréciation pour appliquer des critères permettant de déterminer quels documents constituent des documents publics, à condition que cela ne restreigne pas indûment la signification des « documents publics » telle qu'elle figure à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. D'une manière générale, les conditions énoncées aux dispositions du §6(1), de la loi semblent mettre l'accent sur le fait que le ou les documents en question ont été établis ou sont adaptés à l'usage prévu. Cette approche est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, au sujet duquel l'AIG a conclu que le terme « établi » doit être compris comme signifiant que le processus de création du contenu d'un document est achevé et que le document est prêt à être utilisé aux fins prévues. Les documents en cours de finalisation ne relèvent pas de la notion de « rédigé » énoncé à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Une fois qu'un document a été envoyé à son destinataire, il doit être considéré comme ayant été « rédigé ».²⁰

17. Toutefois, des questions se posent concernant les documents mentionnés au § 6(1), alinéa (4) concernant les propositions budgétaires envoyées par les ministères au ministère des Finances, en partie au §6(1) alinéa (8) concernant les mémorandums, procès-verbaux et autres pièces justificatives, ainsi qu'au § 6(1) alinéa (9) établissant une règle générale pour tout autre document qui tombe dans le domaine public lorsque l'affaire à laquelle il se rapporte a été conclue ou qu'une décision a été prise à ce sujet. Bien que ces documents puissent être liés à des processus décisionnels en cours, il semble que les documents eux-mêmes ne nécessitent pas de

²⁰ AIG(2025)07REV2, paragraphes 18 à 24 et 33.

développement ou de travail supplémentaire. Leur contenu semble complet en soi et indépendant du processus en cours. En fait, la justification sous-jacente pour ne pas considérer ces documents comme accessibles semble d'être axée sur la protection de la confidentialité des délibérations et de la prise des décisions, ce qui constitue une raison de limitation du droit d'accès en vertu de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. La Partie a reconnu dans ses observations que la loi ne contient pas de disposition de confidentialité visant à protéger les délibérations au sein des autorités publiques ou entre celles-ci concernant l'examen d'une question, comme le prévoit la Convention. L'objectif des dispositions définissant les documents publics et leur passage dans le domaine public est, dans une certaine mesure, de protéger les délibérations au sein des autorités publiques ou entre celles-ci.²¹ En ce qui concerne le §6,(1) alinéa (8), de la loi, la Partie a noté que, conformément aux travaux préparatoires de la législation, cette disposition définit le moment où les documents préparatoires internes d'une autorité publique deviennent publics et qui devraient être rendus publics au plus tard lorsque le traitement de l'affaire a été conclu au sein de cette autorité, à l'exception des documents confidentiels.²²

18. À cet égard, l'AIG rappelle son avis qui précise que les documents préparés au cours du processus décisionnel sur un sujet donné – tels que les mémorandums, avis, conseils, notes d'information, rapports d'analyse d'impact ou autres documents de travail – doivent être considérés comme « rédigés » dès qu'ils ont été finalisés. Le fait que l'autorité publique compétente n'ait pas encore pris de décision sur la question à laquelle se rapporte un document n'est pas déterminant pour savoir si ce document est un document public et relève donc du champ d'application du droit d'accès prévu par la Convention. L'intérêt légitime à préserver la qualité du processus décisionnel en permettant aux fonctionnaires un certain « espace libre pour penser » et à protéger la confidentialité des travaux au sein des autorités publiques et entre celles-ci est reconnu comme une raison pour limiter le droit d'accès en vertu de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention (voir le paragraphe 34 du rapport explicatif de la Convention). L'existence même de cette exemption à l'alinéa k montre que la Convention n'a pas pour objectif d'exclure de son champ d'application les documents qui ont été élaborés dans le cadre d'un processus décisionnel, de délibérations ou des consultations interinstitutionnelles, une fois qu'ils ont été achevés à des fins interne.²³

19. L'AIG estime que les dispositions de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, notamment le §6(1) alinéa (4), le § 6(1) alinéa (8) relatifs aux mémorandums, procès-verbaux et autres pièces justificatives, ainsi que le §6(1) alinéa (9) concernant les documents

²¹ [AIG/Inf\(2024\)02](#)

²² Voir le document [AIG\(2026\)08REV](#) cité ci-dessus.

²³ [AIG\(2025\)07REV2](#), paragraphes 20 à 22 et 34.

dont la mise à la disposition du public n'est pas spécifiquement réglementée, ont pour effet d'exclure de fait ces documents du droit d'accès jusqu'à ce que les conditions fixées dans ces dispositions soient remplies. La Partie a noté dans ses observations que le §6 régit le moment à partir duquel le droit d'accès aux documents relevant de la loi commence.²⁴ L'AIG souligne que la Convention n'autorise pas l'octroi d'exceptions générales pour des documents du fait que l'affaire à laquelle ils se rapportent n'est pas encore close. Certains de ces documents peuvent être couverts par l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention, mais d'autres ne semblent pas compatibles avec la Convention dans la mesure où l'accès peut être refusé jusqu'à ce que l'affaire en question soit close. Par conséquent, l'AIG recommande à la Partie d'envisager de réviser le §6(1), alinéas (4), (8) et (9) de la loi afin de garantir que le droit d'accès s'applique aux documents qui doivent être considérés comme rédigés au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

20. En ce qui concerne l'application du §17(1), de la loi, l'AIG renvoie à son évaluation de cette disposition aux paragraphes 30 et 31 du présent rapport.

21. Les documents remis à une autorité dans le cadre de ses fonctions entrent dans le domaine public dès leur réception (§7(1)), à l'exception des documents qui doivent être accessibles à un moment donné et des autres documents relatifs aux marchés publics qui entrent dans le domaine public lorsque le contrat est attribué (§ 7(2)). L'accès aux documents remis à une autorité publique peut être accordé avant cette date, à la discrétion de l'autorité détenant les documents (§9), en tenant compte des exigences du §17(1), de la loi. L'AIG considère que ces dispositions sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

22. Un principe clé de la Constitution finlandaise (§12(2)) et de la loi sur la transparence des activités gouvernementales (§1(1)) dispose que les documents publics sont publics sauf disposition contraire établie par la loi. Cette présomption en faveur du droit d'accès reflète les principes de la Convention, notamment ceux contenus dans le 7^e paragraphe de son préambule.

23. Toute personne, sans distinction, y compris sur la base de la nationalité, a le droit d'accéder aux documents qui relèvent du domaine public

²⁴ Voir le document [AIG\(2026\)08REV](#) cité ci-dessus.

(voir le paragraphe 13 du présent rapport). Lorsque les documents ne relèvent pas du domaine public, l'accès peut être accordé à la discrétion de l'autorité qui les détient (§9), laquelle serait tenue de veiller à ce que l'accès ne soit pas indûment ou illégalement restreint ou qu'il n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts de la personne protégée (§17(1)).

24. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales garantit le droit d'accès à un document qui n'est pas du domaine public lorsque la personne demandeuse a un droit, un intérêt ou une obligation dans une affaire et si le document influence ou peut influencer l'examen de son affaire (§11(1)). À première vue, cela semble être une extension du droit d'accès au bénéfice des seules personnes qui sont parties à une affaire. Certaines limitations détaillées dans la loi (§11(2)) s'appliquent au droit d'accès dans ces cas. L'AIG prend note de l'explication de la Partie qui considère qu'une telle extension du droit d'accès est justifiée du point de vue du respect de la légalité et qu'elle n'enfreint pas le principe de non-discrimination²⁵.

25. L'AIG considère que les conditions de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention sont remplies.

IV. Article 3 - Limitations possibles à l'accès aux documents publics

26. Comme l'exigent la Constitution finlandaise (§12(2)) et la loi sur la transparence des activités gouvernementales (§22), les limitations au droit d'accès sont définies par la loi. Les principes constitutionnels généraux et la pratique constitutionnelle garantissent que les limitations du droit d'accès aux documents publics sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées aux intérêts légitimes qu'elles visent à protéger.

27. Les limitations prévues par la loi s'appliquent à des types d'informations spécifiquement désignés. Les limitations prévues aux :

- §§24(1)-(2) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- §§24 (3)-(5) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;

²⁵ AIG/Inf(2024)02

- §(24) (6) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- §24(7) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- §§24(8)-(10) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention ;
- §24 (11) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- §24(12) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;
- §24 (13) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;
- §24 (14) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention
- §24 (15) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- §24 (16) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- §§24 (17)-(20) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- §24 (22) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- §24 (21) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- §§24 (23)-(32) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et i, de la Convention.

28. Certaines dérogations générales aux limitations prévues au §24 de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales concernent les cas où la personne dont les intérêts sont protégés par le secret consent à y donner accès (§26(1)), lorsque l'accès à certaines informations concernant une autre personne est nécessaire à la réalisation des intérêts d'une personne privée ou de l'obligation légale d'information d'une autre autorité (§26(2)), ou lorsque cela est prévu par une autre loi.

29. Certaines des limitations susmentionnées, notamment aux §§24 (1) (4) (16) (25) (27) (29) (32), ne font pas l'objet d'une évaluation du préjudice au cas par cas et seraient considérées comme des limitations strictes du secret au sens de l'article 17(2) de la loi finlandaise sur la transparence des

activités gouvernementales. La plupart des limitations sont toutefois soumises à une évaluation du préjudice au cas par cas. Pour certaines de ces limitations, par exemple celles contenues dans le §24(2) (5)(6)(8)(11)(12)(14)(15) (17) (18) (19) et (20), l'autorité publique doit déterminer si la divulgation du document demandé pourrait avoir des conséquences négatives sur l'intérêt protégé par la limitation (accès présumé au sens de l'article 17(2) de la loi). Pour certaines autres limitations, notamment celles contenues dans le §24(3) (7) (9) (10) (13) (28) (30), l'autorité publique doit refuser de donner accès au document demandé, sauf s'il apparaît de manière évidente que la divulgation ne portera pas atteinte aux intérêts protégés (secret présumé au sens de l'article 17(2) de la loi). L'AIG estime donc que la loi sur la transparence des activités des pouvoirs publics répond à l'exigence du test de préjudice de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Les dispositions qui ne sont pas soumises au test de préjudice (secret absolu) concernent principalement des données personnelles sensibles et sont réduites au minimum (voir le §38 du rapport explicatif de la Convention, sur les exemptions statutaires absolues).

30. Cependant, la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales ne contient pas de dispositions concernant le test d'intérêt public supérieur qui autoriserait la divulgation d'un document, même lorsque cela porterait atteinte à un intérêt légitime spécifique. La Partie note que l'équilibre entre l'intérêt public à la transparence et l'intérêt sous-jacent au secret est déjà intégré dans la manière dont les limitations du §24 de la loi sont formulées. Leur précision limite le pouvoir discrétionnaire de l'autorité d'interpréter les limitations en faveur du secret. En outre, les autorités publiques sont tenues, en vertu de l'article 17(1) de la loi, de s'assurer que l'accès aux informations sur les activités de l'autorité ne soit pas indûment ou illégalement restreint et à ce qu'il ne soit pas restreint plus que nécessaire pour la protection des intérêts de la personne protégée. Les autorités doivent également tenir compte de la présomption de secret ou d'accès contenue dans chaque disposition de limitation²⁶.

31. En ce qui concerne le point selon lequel l'équilibre entre l'intérêt public à la transparence et l'intérêt public au secret est intégré dans la manière dont les limitations sont formulées par le législateur, il convient de noter qu'il est effectivement possible que l'équilibre des intérêts requis par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention soit réalisé par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées (voir le rapport explicatif de la Convention, §38). Selon l'AIG, ce serait le cas lorsque le législateur interdit toute restriction de l'accès à l'information, ou s'il prévoit des exceptions inconditionnelles à l'accès (exemptions statutaires absolues). Il n'est pas concevable que l'appréciation *a priori* du législateur, par définition générale (*in abstracto*), permette d'apprécier l'intérêt public à la divulgation d'un document public spécifique demandé et l'intérêt public à

²⁶ [AIG/Inf\(2023\)18REV2](#)

sa confidentialité. L'AIG n'a pas reçu d'explication convaincante sur la manière dont l'appréciation des intérêts par le législateur se reflète dans la formulation des dispositions relatives au secret du §24 de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales.

32. L'obligation prévue à l'article 17(1) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, semble assez générale et peut impliquer une appréciation de l'intérêt à divulguer les informations demandées et de l'intérêt à les garder confidentielles. Toutefois, l'appréciation des intérêts n'est pas obligatoire en vertu de l'article 17(1).

33. Par conséquent, le principe de l'intérêt public supérieur inscrit à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas pleinement reflété dans la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales. L'AIG recommande à la Finlande, lorsqu'elle envisage de modifier cette législation, d'examiner la possibilité d'assurer la pleine compatibilité de la loi avec ce principe.

34. En règle générale, le délai de prescription est de 25 ans et commence à prendre effet à compter de la date indiquée dans le document, à compter de la date de son achèvement lorsque le document n'est pas daté, ou à compter de la date à laquelle il a été reçu par l'autorité publique (§31(5)). Les limitations d'accès à un document concernant la protection de la vie privée sont soumises à un délai de 50 ans après le décès de la personne concernée par le document ou, dans le cas où la date du décès n'est pas connue, à un délai de 100 ans. Les limitations des informations concernant la sécurité des bâtiments, installations ou dispositifs, un plan ou une évaluation préparée pour la défense nationale ou civile, ou la préparation à des circonstances exceptionnelles, sont soumises à des délais supérieurs à 25 ans. Le gouvernement peut prolonger ces périodes de 30 ans au maximum lorsqu'un préjudice important serait causé à l'intérêt légitime protégé par les limitations (§31(4)).

35. Le 22 septembre 2020, la Finlande a soumis une déclaration au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe indiquant, entre autres, que « les dispositions de l'article 8 de la Convention concernant la procédure de réexamen ne s'appliquent pas à une décision prise par le Président de la République en réponse à une demande d'accès à un document ». On peut supposer qu'il s'agit là d'une limitation des droits de la personne demandeuse en vertu de la Convention, en ce qui concerne les documents publics détenus par le Président de la République. Dans la mesure où il s'agit de communications avec le Président de la République, on note la conformité avec l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa de la Convention. Toute limitation de l'accès à d'autres documents publics détenus par le Président de la République serait conforme à la Convention si elle était justifiée par une autre disposition de l'article 3 de la Convention.

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

36. Une demande d'accès au titre de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales doit fournir suffisamment de détails pour que l'autorité compétente puisse identifier le document concerné par la demande. L'identité de la personne demandeuse n'est pas requise, sauf si cela est nécessaire pour permettre à l'autorité de déterminer si la personne demandeuse a le droit d'accéder au document demandé (§13(1)).

37. Lorsque la demande concerne l'accès à un document faisant l'objet de limitations ou dont l'accès peut être accordé sous certaines conditions, ou à des données à caractère personnel, la personne demandeuse doit, sauf disposition particulière, déclarer l'usage qui sera fait de l'information. La personne demandeuse doit également fournir d'autres détails permettant de déterminer si les conditions d'accès sont remplies et, le cas échéant, expliquer quelles dispositions ont été prises pour protéger les informations (§13(2)). La Partie a expliqué que cette disposition contient des dérogations à la règle générale selon laquelle la personne demandeuse n'est pas tenue de motiver sa demande d'accès à des documents publics. Une demande d'accès à un système d'archivage de données personnelles sous la forme d'une copie, d'une impression ou d'une copie électronique est citée comme un cas typique où l'autorité détenant ces informations devrait vérifier, conformément au §16(3) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, si la personne demandeuse a le droit d'enregistrer et d'utiliser ces données conformément à la législation sur la protection des données personnelles²⁷. L'AIG, à la lumière de ces explications, considère que le principe de l'article 4, paragraphe 1, de la Convention selon lequel la personne demandeuse n'est pas obligée de fournir les raisons de sa demande, est suffisamment garanti par la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales.

38. Les demandes d'accès peuvent être présentées par écrit ou oralement, et peuvent être anonymes ; il n'y a pas d'autres formalités pour la demande.

39. Ces dispositions sont conformes aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 de la Convention.

²⁷ AIG/Inf(2024)02

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics

40. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales (§13(1)) prévoit l'obligation légale d'aider la personne demandeuse à identifier le document auquel l'accès est demandé, ce qui est conforme à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

41. En principe, l'autorité qui est en possession d'un document ou qui l'a commandé décide d'en accorder l'accès (§14(1)). Si l'accès est demandé à un document préparé par une autre autorité ou concernant une question examinée par une autre autorité, la demande peut être transmise pour être traitée par l'autorité qui l'a préparée ou qui est responsable de l'examen de la question dans son ensemble (§15(1)). Lorsque la demande concerne un document qui a été classifié en vertu de la loi sur les obligations internationales de classification de sécurité, elle est transmise à l'autorité à laquelle le document a été soumis (§15(3)). Ces dispositions semblent conformes aux principes de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

42. L'obligation pour les autorités de traiter les personnes demandeuses sur un pied d'égalité est explicitement prévue par la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales (§17(1)). L'ordre de traitement des demandes d'accès repose sur les principes selon lesquels toutes les demandes doivent être examinées sans délai, l'accès doit être accordé dès que possible, et en tout état de cause dans un délai de deux semaines à compter de leur réception, ou d'un mois si le nombre de documents demandés est important, s'ils contiennent des parties secrètes ou des mesures spéciales, ou si l'examen de la demande nécessite un volume de travail irrégulier (article 14 (4)). La loi ne prévoit pas d'autre traitement différencié des demandes d'accès. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

43. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales ne contient pas de dispositions relatives au refus d'accès pour les motifs énoncés à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention.

44. La loi prévoit qu'en cas de refus, la personne qui demande l'accès est informée des motifs du refus (§14(3)). Le Code des procédures administratives prévoit qu'une décision administrative doit être rendue par écrit et indiquer clairement les motifs de la décision (§§44 et 45). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

45. L'accès aux documents publics doit être accordé de la manière demandée par la personne demandeuse, à moins que cela ne cause un inconvénient déraisonnable à l'autorité publique détentrice en raison du volume des documents ou des difficultés à les copier (loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, §16(1)). Cette disposition est conforme à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

46. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales définit des modalités spécifiques d'accès aux informations contenues dans un registre informatisé des décisions d'une autorité ou d'autres documents publics similaires, aux enregistrements vidéo ou autres d'une audition ou d'un événement au cours duquel une personne est entendue ou à un système d'archivage de données personnelles contrôlé par une autorité (§16(2)(3)).

47. Lorsque l'accès à un document est limité à certaines parties, le reste du document doit être accessible si cela est possible sans divulguer les parties auxquelles s'appliquent les limitations (§10). La loi ne contient pas de principe selon lequel les omissions doivent être indiquées. Cela ne semble que partiellement conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

48. Lorsque l'accès à un document est fourni oralement, pour consultation et impression au bureau de l'autorité ou par courrier électronique, aucun frais n'est appliqué en vertu de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales (§34(1)). Lorsque l'identification des documents demandés implique une recherche au-delà des moyens habituels d'enregistrement des documents, des frais équivalents aux coûts d'obtention des informations peuvent être appliqués (§34(2)). Lorsqu'une copie imprimée du document est fournie, des frais correspondants aux coûts encourus par l'autorité peuvent être appliqués (§34(3)), ce qui peut impliquer un coût moyen par page ou par unité défini séparément pour les demandes impliquant des mesures spéciales d'identification des documents (§34(4)).

49. La Partie a expliqué que les frais appliqués pour l'obtention, l'extraction ou la recherche de documents en vertu du §34(2) et (3) sont considérés comme des frais de reproduction et que, conformément au §34(5) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, les autorités doivent déterminer à l'avance les frais à percevoir²⁸. Dans l'ensemble, les dispositions de la loi sont guidées par le principe selon lequel, lorsque des copies sont fournies à la personne demandeuse, seul le coût de l'accès peut être facturé, qui doit être raisonnable, et que les autorités publiques ne doivent pas en tirer de profit (voir le rapport explicatif de la Convention, §62). Cependant, l'AIG n'est pas convaincu que les efforts déployés par les autorités publiques pour rechercher et identifier le document demandé, qui correspondent à des coûts de main-d'œuvre, puissent être qualifiés de coûts réels de reproduction et de livraison des documents, comme l'exige l'article 7, paragraphe 2, de la Convention. Par conséquent, l'AIG considère que les aspects du §34(2) et (3) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales concernant les coûts d'obtention ou de récupération des documents, ne sont pas conformes à cette disposition de la Convention et recommande leur réexamen.

50. Il est indiqué que les tarifs sont publiés par le biais de décrets rédigés sur la base de la loi sur les critères relatifs aux redevances payables à l'État. Cela répond à l'exigence de l'article 7, paragraphe 2, de la Convention, selon laquelle les tarifs doivent être publiés.

IX. Article 8 – Droit de recours

51. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales ne prévoit pas de procédure de recours devant un organe indépendant et impartial établi par la loi. Bien qu'une plainte puisse être déposée auprès de l'ombudsman parlementaire ou du chancelier ou de la chancellerie de la justice, ces organes ne sont pas compétents pour annuler une décision d'une autorité publique refusant l'accès à des documents publics.

52. Toutefois, une décision refusant l'accès peut faire l'objet d'un recours auprès d'une cour administrative. Comme l'a indiqué la Partie, la cour n'a pas de délai spécifique pour traiter le recours. Les décisions du Bureau du Parlement, du Conseil d'État et du Conseil d'un ministère, de la Banque de Finlande et de l'Institution d'assurance sociale de Finlande ou d'une autorité faisant partie de leur administration centrale et nommée par le Parlement, peuvent également faire l'objet d'un recours devant une cour administrative

²⁸ AIG/Inf(2024)02

(§33(1)). Ces dispositions sont conformes à l'article 8, paragraphe 1, de la Convention.

53. En ce qui concerne le délai moyen de traitement des recours par les cours administratives, la Partie indique qu'il était de 9,9 mois en 2022 et de 9,6 mois en 2021. Ces données concernent les affaires en général, et pas seulement celles concernant l'accès aux documents publics. Une taxe de 270 euros est applicable aux procédures devant les cours administratives. En ce qui concerne les recours devant la Cour administrative suprême, le délai moyen de traitement en 2022 était de 7,2 mois et une taxe de 530 euros est applicable. Aucun droit n'est perçu en cas de décision favorable à la personne demandeuse.

54. Un refus d'accès à un document public est soumis à une procédure de révision impliquant un réexamen par une autorité publique conformément au §14(3) (2) et (3) de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales. La décision de l'autorité publique peut ensuite faire l'objet d'un recours devant une cour administrative.

55. Le 22 septembre 2020, la Finlande a soumis une déclaration au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquant que « [l]e Gouvernement de la République de Finlande déclare que, en raison d'une erreur administrative, les déclarations suivantes, contenues dans la décision du Président de la République de Finlande en date du 13 janvier 2015 sur l'acceptation de la Convention, et communiquées au Secrétariat Général après le dépôt de l'instrument d'acceptation de la Convention, doivent être considérées comme déposées simultanément avec ledit instrument. Le Gouvernement de la Finlande déclare que : « [...] les dispositions de l'article 8 de la Convention concernant la procédure de recours ne s'appliquent pas à une décision prise par le Président de la République en réponse à une demande d'accès à un document ».

56. L'AIG rappelle que l'article 20 de la Convention prévoit que « [t]oute Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, faire une ou plusieurs des déclarations prévues aux articles 1.2, 3.1 et 18. Elle notifie toute modification de ces informations au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ». Comme indiqué dans le Rapport explicatif de la Convention (§103), l'article 20 permet aux Parties à la Convention de faire des déclarations par rapport à des articles spécifiques ou d'indiquer la manière dont certains articles s'appliqueront.

57. La déclaration du gouvernement finlandais ne concerne aucune des dispositions de la Convention visées à son article 20. L'exclusion de l'application de l'article 8 dans le cas des décisions prises par le Président de la République en réponse à une demande d'accès à un document, semble aller au-delà d'une simple spécification ou clarification du sens que la Partie attribue à l'article 8 de la Convention. L'AIG considère que, selon

les termes utilisés dans la déclaration, son résultat effectif est l'exclusion de l'effet juridique de l'article 8 de la Convention sur la Partie en ce qui concerne les décisions pertinentes prises par le Président de la République. Ainsi, la déclaration du Gouvernement finlandais relative à l'article 8 de la Convention doit être considérée comme ayant le même effet qu'une réserve.

58. L'AIG note que la Convention de Tromsø ne contient pas de disposition sur les réserves. Conformément aux principes généraux du droit international codifiés à l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), une réserve à la Convention de Tromsø est admissible lorsqu'elle ne porte pas atteinte à son objet et à son but.

59. La déclaration de la Finlande exclut l'effet juridique de l'article 8 de la Convention en ce qui concerne les décisions du Président prises en réponse à des demandes d'accès à des documents publics. L'article 8, paragraphe 2, de la Convention prévoit qu'« un demandeur A toujours accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité publique ou de recours conformément au paragraphe 1 ». Cette disposition énonce une obligation fondamentale de la Convention qui est soulignée par l'utilisation de l'expression « toujours ». Elle prévoit deux procédures de recours possibles en cas de refus d'accès ou d'autres plaintes de la personne demandeuse. L'exclusion de l'article 8 porte atteinte à un élément essentiel nécessaire à l'équilibre global des droits et obligations de la Convention. Toutefois, cette exclusion a une portée très limitée et ne compromet pas la *raison d'être* de la Convention. Par conséquent, l'AIG conclut que la déclaration finlandaise, considérée comme une réserve, ne porte pas atteinte à l'objet et au but de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

60. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales prévoit l'obligation légale pour les autorités de promouvoir la transparence de leurs activités, lorsque cela est nécessaire à cette fin, de produire des guides, des statistiques, d'autres publications et d'autres documents pertinents (§20(1)). On peut supposer que ces documents contiennent des informations sur le droit d'accès aux documents publics et sur les modalités pour l'exercer, conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention.

61. Les mesures relatives à la gestion des documents au titre de l'article 9, paragraphe 1, alinéas c et d, sont signalées par la Finlande comme étant régies par la loi sur la gestion de l'information dans l'administration publique (906/2019). Cette loi prévoit qu'une autorité tient un registre des affaires examinées ou en cours d'examen par elle et qu'elle inscrit sans délai un document qu'elle a reçu ou rédigé dans le registre des affaires. En vertu du §28 de cette loi, les autorités doivent maintenir une description des bases de

données et des registres d'affaires qu'elles gèrent et publier cette description dans un réseau public de données, dans la mesure où l'accès aux informations contenues dans la description n'est pas limité. Les autorités ont le devoir de gérer leurs systèmes d'information de manière à faciliter la publicité des documents et de définir des modèles de gestion de l'information qui permettent la mise en œuvre du droit d'accès à l'information (avec les restrictions applicables) et traitent les questions d'archivage et de destruction des ensembles de données. L'entité qui gère l'information doit disposer, entre autres, d'instructions actualisées sur le droit d'accès à l'information et le personnel concerné doit pouvoir suivre une formation sur la publicité et le secret des documents.

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques

62. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales prévoit l'obligation légale pour les autorités de promouvoir la transparence de leurs activités et, si nécessaire, de produire des guides, des statistiques et d'autres publications ainsi que d'autres documents pertinents (§20(1)). Les autorités doivent faire connaître leurs activités et services ainsi que les droits et obligations des particuliers et des entreprises dans les domaines relevant de leur compétence (§20(2)).

XII. Conclusions et recommandations

63. La Finlande a intégré dans sa loi sur la transparence des activités gouvernementales les exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i et ii, de la Convention concernant les autorités publiques.

64. L'AIG considère que la qualification contenue dans le §5(2) de la loi, notamment que le document public est délivré « pour l'examen d'une question ou autrement en rapport avec une question relevant de la compétence ou des fonctions de l'autorité », telle qu'interprétée par la Cour administrative suprême de Finlande, ne semble pas incompatible avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. L'AIG estime que la disposition du § 5 (3), alinéa 4, est formulée en des termes si généraux qu'elle ne peut pas être considérée comme conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. En revanche, le § 5(3), alinéas (3) et (5) ne soulèvent aucune question au regard de la Convention. Afin de garantir que le droit d'accès s'applique aux documents rédigés au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, l'AIG recommande à la Partie de réexaminer § 6(1) alinéas (4) et (8), de la loi concernant les mémorandums,

procès-verbaux et autres pièces justificatives, ainsi que l'alinéa (9) concernant les documents dont l'accès au public n'est pas spécifiquement réglementé, afin de garantir que le droit d'accès s'applique aux documents qui doivent être considérés comme rédigés au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

65. L'AIG considère que les conditions de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention sont remplies.

66. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales prévoit des limitations du droit d'accès qui correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Notamment celles prévues aux :

- §§24(1)-(2) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- §§24 (3)-(5) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- §(24) (6) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- §24(7) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- §§24(8)-(10) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention ;
- §24 (11) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- §24(12) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;
- §24 (13) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;
- §24 (14) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention
- §24 (15) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- §24 (16) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- §§24 (17)-(20) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;

- §24 (22) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- §24 (21) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- §§24 (23)-(32) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et i, de la Convention.

67. L'AIG estime que la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales répond à l'exigence du test de préjudice de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Les dispositions qui ne sont pas soumises au test de préjudice (notamment celles relatives au secret absolu) concernent principalement des données personnelles sensibles et sont réduites au minimum. Étant donné que le principe d'intérêt public supérieur de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas inclut dans la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales, l'AIG recommande à la Finlande d'envisager des amendements à cette législation et d'examiner l'opportunité d'y prévoir ce principe.

68. L'AIG considère que les exigences et les principes des articles 4, 5 et 6 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales.

69. L'AIG considère que les dispositions pertinentes de la loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales sont généralement conformes aux principes de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention, à l'exception de l'élément concernant les frais liés aux coûts de recherche et d'identification des informations demandées (§34(2) et (3)). L'AIG recommande un éventuel réexamen de cet élément.

70. La loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales est conforme à l'article 8 de la Convention. La déclaration de la Finlande selon laquelle les dispositions de l'article 8 de la Convention concernant la procédure de réexamen ne s'appliquent pas à une décision prise par le Président de la République en réponse à une demande d'accès à un document doit être considérée comme ayant le même effet qu'une réserve. Si l'exclusion de l'article 8 porte atteinte à un élément essentiel nécessaire à l'équilibre global des droits et obligations de la Convention, sa portée est très limitée et ne compromet pas la *raison d'être* de la Convention. Par conséquent, l'AIG considère que la déclaration finlandaise ne viole pas l'objet et le but de la Convention.

71. L'AIG considère que la Finlande a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

The Council of Europe Access Info Group – the AIG – is an independent group of experts mandated by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Tromsø Convention) to monitor its implementation by the Parties.

The Tromsø Convention is the first international treaty recognising a general right of access to official documents held by public authorities. It provides for minimum rules to be applied in the processing of requests for access to information, a right to a remedy and additional measures, while offering the necessary flexibility to enable the national legislations to foresee more extended access to official documents. Restrictions of access are only permitted if they are intended to protect certain interests and rights such as national security or private life.

The present report focuses on the implementation of the provisions of the Tromsø Convention in the national freedom of information law. It underlines positive aspects in guaranteeing the right to access official documents and provides suggestions to further enhance the transparency of public authorities.

Le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe - l'AIG - est un groupe d'experts indépendants mandaté par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics (Convention de Tromsø) pour veiller à sa mise en œuvre par les Parties.

La Convention de Tromsø est le premier traité international à garantir un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Elle prévoit des règles minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à l'information, un droit de recours et des mesures supplémentaires, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de prévoir un accès plus large aux documents publics. Les restrictions d'accès ne sont autorisées que si elles visent à protéger certains intérêts et droits, tels que la sécurité nationale ou la vie privée.

Le présent rapport se concentre sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Tromsø dans la législation nationale sur la liberté d'information. Il souligne les aspects positifs de la garantie du droit d'accès aux documents publics et propose des suggestions pour améliorer encore la transparence des autorités publiques.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.