

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 10 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt jatkokirjelmän 1. OM 08.10.2008 asiassa U 38/2008 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Lisäksi suuri valiokunta on 16 päivänä tammikuuta 2009 lähettänyt jatkokirjelmän 2. OM 13.01.2009 asiassa U 38/2008 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- toimistopäällikkö Elisa Kumpula, Tietosuojavaltuutetun toimisto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 23/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission mukaan sen esittämien uudistusten tavoitteena on avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen. Avoimuusasetuksen toimivuutta tulisi arvioida uudelleen sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten sekä asetusta koskevan oikeuskäytännön ja Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa. Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2006 yleisön tiedonsaantioikeuteen ympäristöasioissa sovellettavan nk. Århus-asetuksen (1367/2006/EY), jolla on liityntä avoimuusasetukseen ympäristötietoja sisältävien asiakirjojen saatavuuden osalta.

Komission ehdotus sisältää joitakin asiakirjojen saatavuutta lisääviä muutoksia, kuten asetuksen henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen ja lainsäädäntöasiakirjojen saatavuuden parantaminen. Toteutuessaan ehdotetun kaltaisena ehdotus rajoittaisi kuitenkin myös useilla tavoin asiakirjojen saatavuutta nykyiseen verrattuna. Nykyisin asetuksen lähtökohtana on laaja soveltamisala sekä toimielinten velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti asiakirjan luovutuksesta mahdollisesti aiheutuvaa haittaa nimenomaisesti säänneltyjen suojattujen etujen kannalta. Eräät ehdotetuista muutoksista toteutettaisiin rajamalla asiakirjan määritelmää tai sulkemalla tie-

tyt asiakirjat kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää unionin toiminnan avoimuusmyönteisen kehityksen turvaamista tärkeänä ja katsoo, että avoimuusasetusta muutettaessa tulee kehittää avoimuutta ja hyvää hallintoa sekä kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia edelleen. Valtioneuvosto pitää komission pyrkimystä lisätä asiakirja-avoimuutta myönteisenä.

Valtioneuvosto katsoo, että avoimuusasetus on pääasiassa toiminut hyvin. Avoimuusasetuksessa omaksutut perusratkaisut ovat yleisesti ottaen osoittautuneet onnistuneiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi toimielinten velvollisuus arvioida kaikkia poikkeuksia soveltaessaan tietojen luovuttamisesta aiheutuvaa haittaa poikkeuksilla suojatulle edulle sekä eräisiin poikkeuksiin sisältyvä velvollisuus etujen tasapainottamiseen.

Avoimuusasetuksen tulee jatkossakin olla asiakirjajulkisuutta EU:ssa koskeva yleissäädos. Asiakirjajulkisuuden tulee olla pääsääntö ja siihen tehtävät poikkeukset rajattuja sekä alaltaan että määrällisesti. Komission säädösehdotukseen sisältyy näiden tavoitteiden kannalta

myös ongelmallisia ehdotuksia. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että yhdenmukaistaminen Århus-asetuksen kanssa ja tuomioistuinkäytännön kirjaaminen olisi mahdollista toteuttaa tavalla, joka mahdollistaisi laajemman asiakirjajulkisuuden kuin mitä komissio ehdottaa.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia asetuksen henkilöllisen soveltamisalan laajentamisesta ja lainsäädäntöasiakirjojen saatavuuden parantamisesta myönteisinä. Sen sijaan ehdotukset rajoittaa asiakirjan määritelmää sekä sulkea tiettyjä asiakirjaryhmiä avoimuusasetuksen ulkopuolelle muuttaisivat nykyisen avoimuusasetuksen peruseriaatteita. Valtioneuvosto katsoo, että asiakirjan määritelmän ja avoimuusasetuksen soveltamisalan tulisi jatkossakin olla laaja. Soveltamisalan ulkopuolelle ei tulisi jättää kokonaisia asiakirjaryhmiä, vaan asetuksen lähtökohdaksi tulisi jatkossakin olla toimielinten velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti tietojen luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvaa haittaa.

Valtioneuvosto on U-jatkokirjelmässään 13.1.2009 katsonut, että Suomen kantaa tulisi tarkentaa koskien asiakirjan määritelmän suhdetta toimielinten asiakirjarekistereihin ja tietokantoihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on johdonmukaisesti painottanut unionin toimielinjärjestelmän ja hallinnon kehittämistä yksinkertaisempaan ja avoimuutta lisäävään suuntaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Avoimuudella parannetaan unionin päätöksenteon selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä edistetään tiedon saatavuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että asiakirjajulkisuutta koskevaa EU-sääntelyä on uudistettava siten, että sillä parannetaan EU-toimielinten asiakirjojen saatavuutta.

Asiakirjan määritelmä

Valtioneuvosto on U-jatkokirjelmässään 13.1.2009 katsonut, että Suomen kantaa koskien asiakirjan määritelmän suhdetta toimielinten asiakirjoihin ja tietokantoihin tulee tarkentaa.

Valiokunta uudistaa lausunnossaan HaVL 23/2008 vp esittämänsä kannan, että nykyinen asiakirjan määritelmä, jossa asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta muodosta riippumatta, on avoimuusasetuksen peruskäsitteitä, joihin ei tule puuttua ilman erityisen painavaa syytä.

Komission omaksuman tulokannan mukaan asiakirjarekisterit on voitu jakaa julkisiin ja toimielinten sisäisiin tietokantoihin. Tämä on vai-

keuttanut kansalaisten tiedonsaantia. Kun sisäisissä tietokannoissa olevista asiakirjoista ei ole ollut tietoa, ei niitä ole osattu hakeakaan. Euroopan oikeusasiamies on antanut suosituksen, jossa edellytetään komission vievän julkisiin rekistereihin kaikki hallussaan olevat asiakirjat. Komission mukaan tämä ei ole käytännössä mahdollista. Se ei kuitenkaan ole esittänyt kannalleen muita perusteita kuin laajasta julkisuudesta johtuvan työmäärän lisääntymisen.

Hallintovaliokunta tukee jatkoneuvotteluissa nykyisen laajan asiakirjan määritelmän säilyttämistä. Toimielimillä on jo nykyisen avoimuusasetuksen mukaan velvoite viedä hallus-

saan olevat asiakirjat julkiseen rekisteriin. Julkisen rekisterin olemassaolo on yksi avoimuusasetuksen toimivuuden keskeisistä edellytyksistä. Asiakirjan määritelmän suhdetta tietokantoihin onkin jatkossa syytä tarkentaa. Kansalaisten tiedonsaantioikeuden ei tule kaventua siitä syystä, että tieto kasvavassa määrin tallennetaan asiakirjojen asemesta tietokantoihin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomautuksen.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Ilkka Kantola /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.