

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2008 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

Eduskunnan puhemies on 9 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen) (U 38/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta E 30/2007 vp lausunnon HaVL 20/2008 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 ympäristö-

tietoja 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

säännelyjen suojattujen etujen kannalta. Eräät ehdotetuista muutoksista toteutettaisiin rajaamalla asiakirjan määritelmää tai sulkemalla tiettyt 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 suojatuille eduille 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 alataan 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 luovuttamisesta suojattavalle edulle aiheutuvaa haittaa.

Ehdotus on toissijaisuuseriaatteen mukainen, koska vain unionin tasolla voidaan säätää toimielinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuudesta. Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen, joskin tiettyjen muutosehdotusten osalta saatetaan joutua pohtimaan, onko oikeusperusta riittävä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta katsoo, että avoimuuden lisääminen EU:n päätöksenteossa ja toiminnassa on tärkeä tavoite ja avoimuusasetukseen ehdotettujen muutosten tulee olla nimenomaan tämän tavoitteen saavuttamista tukevia. 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. Mikäli asetusta muutetaan, tulee muutosten johtaa nykyistä laajempaan asiakirjajulkisuuteen.

Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut

Komissio ehdottaa, että jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä olisi jatkossa oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Valiokunta kannattaa ehdotusta asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen piirin laajentamisesta.

Tuomioistuimelle toimitetut ja tutkintatoimiin liittyvät asiakirjat

Valiokunta toteaa, että 2 artiklan 5 kohdan mukaan asetusta sovellettaisiin ainoastaan toimielinten tuomioistuimille toimittamiin asiakirjoihin. Muut toimielinten hallussa olevat, esimerkiksi niiden oikeudenkäynnin osapuolena saamat asiakirjat jäisivät avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tutkintatoimiin liittyvien asiakirjojen (2 artiklan 6 kohta) osalta valiokunta pitää perusteltuna, että tutkintamenettelyihin liittyviä tietoja, mm. liikesalaisuuksia, suojataan asianmukaisella tavalla ja että toimielinten tutkintarauha turvataan. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että asetuksen laaja soveltamisala sekä asiakirjan luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi ovat avoimuusasetuksen peruseräitä. Nyt käsiteltävän ehdotuksen 2 artiklan 6 kohdan muotoilu merkitsisi tästä periaatteesta luopumista vireillä oleviin tutkintatoimiin liittyvien asiakirjojen osalta sekä kolmansilta peräisin olevien asiakirjojen osalta myös lopullisen päätöksen jälkeen. Tällaista muutosta valiokunta ei puolla.

Asiakirjan määritelmä

Komission ehdotuksen (3 artiklan a kohta) mukaan asiakirja on olemassa vasta sitten, kun se on toimitettu vastaanottajilleen, sitä on kierrätetty toimielimissä tai se on muuten rekisteröity. Esitys siis mahdollistaisi asiakirjan luovuttami-

sesta kieltäytymisen siksi, että sitä ei ole rekisteröity tai saatettu oikeaan tekniseen muotoon. Nykyisen avoimuusasetuksen mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta muodosta riippumatta. Valiokunta painottaa, että nykyinen laaja asiakirjan määritelmä on asetuksen peruskäsitteitä, joihin ei tule puuttua ilman erityisen painavaa syytä.

Suoraan saatavilla olevat asiakirjat

Komission ehdottama muotoilu on nykyistä velvoittavampi lainsäädäntöasiakirjojen ja soveltamisalaltaan yleisten säädösten osalta. Muiden asiakirjojen, erityisesti politiikan tai strategian kehittämiseen liittyvien asiakirjojen, osalta 12 artiklaan jäisi ainoastaan velvollisuus asettaa nämä asiakirjat mahdollisuuksien mukaan suoraan saataville. Samalla kun valiokunta toteaa, että lainsäädännön antamiseen liittyvien asiakirjojen suoraan saatavuutta parannetaan, se huomauttaa, että artiklaehdotuksesta näyttää kuitenkin jäävän puuttumaan kaikkia asiakirjoja koskeva yleinen velvollisuus saattaa ne yleisön saataville. Artiklaa on ehdotuksen jatkokäsittelyssä tärkeää täsmentää näiltä osin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomautuksen.

HaVL 23/2008 vp — U 38/2008 vp

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Töllli /kesk	Timo Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väätäinen /sd.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.