

## LAKIVALIOKUNNAN 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 16 päivänä tammikuuta 2009 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 2. OM 13.01.2009 asiassa U 38/2008 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen).

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- toimistopäällikkö Elisa Kumpula, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää.

#### *Viitetiedot*

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 14/2008 vp.

### VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi*

Komissio antoi 30.4.2008 ehdotuksen avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi (KOM (2008) 229 lopull.). Komission mukaan sen esittämien uudistusten tavoitteena on avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen. 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 tietyt asiakirjat kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Avoimuusasetuksen uudistamisesta on käyty keskusteluja neuvostossa syksyn aikana, ja asetus on käsitelty kerran alusta loppuun. Nyt käsiteltävänä olevassa jatkokirjeessä tuodaan esiin komission keskustelussa esittämät lisäperus-

telut ehdotuksilleen. Tämän johdosta Suomen kantaa on eräiltä osin tarpeen tarkentaa.

### *Valtioneuvoston kanta*

Asiakirjapyyntöihin oikeutettuja koskevan sääntelyn osalta komissio on perustellut ehdotustaan tarpeella yhdenmukaistaa avoimuusasetus yhtäältä Århus-asetuksen ja toisaalta toimielinten soveltaman käytännön kanssa etenkin, kun luovutettujen asiakirjojen asettaminen verkkosivuille merkitsee, että niihin on rajaton pääsy. Neuvotteluissa ei ole ilmennyt sellaista uutta tietoa, joka antaisi aihetta muuttaa Suomen kantaa.

Komission esittämät lisäperustelut ehdotukselle sulkea muiden kuin toimielinten tuomioistuimelle toimittamat asiakirjat asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle eivät anna aihetta Suomen kannan muuttamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että komission esittämät perustelut ovat osittain virheelliset.

Myöskään tutkintatoimiasiakirjojen osalta neuvotteluissa saadut lisätiedot eivät edellytä Suomen kannan muuttamista. Mikäli tutkintotoimille annettavaa suojaa on syytä vahvistaa, soveltamisalan rajoittamisen sijasta tulisi etsiä muita keinoja, kuten esimerkiksi 4 artiklaan sisältyvien poikkeusperusteiden kehittäminen. Komission ehdotus ei edistä hyvää hallintoa. Lisäksi komission esittämät perustelut osoittavat, että komissio soveltaa nykyisen avoimuusasetuksen sisältämiä poikkeuksia laajemmin kuin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty.

Suomi tukee jatkoneuvotteluissakin nykyisen laajan asiakirjan määritelmän säilyttämistä. Toimielimillä on jo nykyisen avoimuusasetuksen mukaan velvoite viedä hallussaan olevat asiakirjat julkiseen rekisteriin. Julkisen rekisterin olemassaolo on yksi avoimuusasetuksen toimivuuden keskeisistä edellytyksistä. Asiakirjan määritelmän suhdetta tietokantoihin on syytä tarkentaa. Kansalaisten tiedonsaantioikeuden ei tule kaventua siitä syystä, että tieto kasvavassa määrin tallennetaan asiakirjojen asemesta tietokantoihin.

Asetuksen poikkeusperusteiden osalta komissio on esittänyt yleistä turvallisuutta koskevan

perusteen täsmentämistä maininnalla luonnollisten ja oikeushenkilöiden turvallisuudesta. Valtioneuvoston kannan mukaan komission ehdotaman lisäyksen tarpeellisuutta tulisi tutkia siltä osin kun se koskee oikeushenkilöiden suojaamista.

Komission ehdotuksen mukaan tuomioistuinmenettelyn suoja koskisi myös välimies- ja riitojenratkaisumenettelyjä. Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan oikeusasiamiehen lausunto huomioon ottaen jatkokäsittelyssä tulisi tarkemmin selvittää, laajentaako välimiesmenettelyä ja soveltua koskeva lisäys nykyisen poikkeuksen alaa. EY-tuomioistuimen Turco-asiassa antama tuomio vastaa Suomen vakiintunutta käsitystä oikeudellisen neuvonannon suoja koskevalle poikkeusperusteelle annettavasta tulkinnasta, eikä kantaa tältä osin ole syytä muuttaa.

Komission ehdotus julkisia hankintoja ja henkilöstön valintamenettelyjä koskevan sääntelyn ja avoimuusasetuksen välisen suhteen selvittämisestä edistää tavoitetta koota kaikki yleisöjulkisuutta koskeva sääntely avoimuusasetukseen. Sen muotoilua tulee kuitenkin tarkentaa jatkoneuvotteluissa.

Päätöksentekomenettelyn suoja koskevaa muotoilua ei ole syytä muuttaa komission esittämällä tavalla.

Henkilötietojen suoja koskevilta osin neuvotteluissa ei ole ilmennyt sellaista uutta tietoa, joka antaisi aihetta muuttaa Suomen kantaa. Myöskään ehdotukseen jäsenvaltion kuulemisesta siltä peräisin olevasta asiakirjasta ei ole ilmennyt sellaista uutta tietoa, jonka vuoksi Suomen kantaa olisi aihetta muuttaa.

Asiakirjapyyntöjä koskeviin säännöksiin liittyen valtioneuvosto katsoo, ettei ole syytä vastustaa sellaisia käytännön toimia, joilla hakemusten käsittelyä tehostetaan. Uudistustyössä tulee kuitenkin huolehtia siitä, että menettely on hakijan näkökulmasta kokonaisuutena toimiva. Asiakirjamaksuja koskevan komission ehdotuksen vaikutuksia tulee jatkoneuvotteluissa selvittää tarkemmin.

Suomen kantaa suoraan saatavilla oleviin asiakirjoihin ei ole tarvetta muuttaa. Artiklaan on syytä jättää säännös yleisestä velvoitteesta

saattaa asiakirjoja yleisön saataville. Asiakirjojen jäljentämistä koskevan artiklan merkitystä tulee selvittää jatkoneuvotteluissa.

On tärkeää, että avoimuusasetuksen toimintaa arvioidaan jatkossakin säännöllisesti.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Avoimuusasetuksen uudistamiseksi tehdyn komission ehdotuksen tavoitteena on ollut avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen. Lakivaliokunta on U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa suhtautunut komission tekemään ehdotukseen varsin kriittisesti (LaVL 14/2008 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa jatkokirjeessä selotetaan komission esittämät lisäperustelut ehdotuksilleen sekä tehdään eräitä tarkennuksia valtioneuvoston kantaan. Lakivaliokunta viittaa edellä mainittuun lausuntoonsa ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Valiokunta on jo edellä mainitussa lausunnossaan tukenut asiakirjan laajan määritelmän säilyttämistä. Nykyistä määritelmää, jonka mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta muodosta riippumatta, on pidetty useiden maiden, mukaan lukien myös Suomen, taholta onnistuneena. Valiokunta katsoo, että asiakirjan laaja määritelmä on yksi avoimuusasetuksen peruseräistä, johon ei pitä puuttua ilman painavaa syytä.

Valiokunta toteaa, että EU:n toimielimillä on jo nykyisen avoimuusasetuksen mukaan velvoite viedä hallussaan olevat asiakirjat julkiseen rekisteriin. Julkisen rekisterin olemassaolo on yksi avoimuusasetuksen toimivuuden keskeisistä edellytyksistä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös Euroopan oikeusasiamiehen 29.1.2009 antamaan päätökseen, jossa oikeusasiamies on pitänyt komission nykyisiä rekisterikäytäntöjä riittämättöminä. Valiokunta katsoo myös, että asiakirjan määritelmän

suhdetta tietokantoihin on syytä tarkentaa. Kansalaisten tiedonsaantioikeuden ei tule kaventua siitä syystä, että tieto kasvavassa määrin tallennetaan asiakirjojen asemesta tietokantoihin.

Tuomioistuimenmenettelyjä koskevan poikkeusperusteen osalta komissio on ehdottanut tarkennusta, jonka mukaan säännös koskee myös välimies- ja riitojenratkaisumenettelyjen suojaa. Asiassa on epäselvyyttä siitä, onko lisäyksessä kyse tarkennuksesta tai poikkeusperusteen laajennuksesta. Euroopan oikeusasiamies on 11.7.2006 antamassaan päätöksessä katsonut komission toimineen virheellisesti tulkitessaan tuomioistuimenmenettelyjä koskevan poikkeusperusteen kattavan myös välimiesmenettelyt. Valiokunnan mielestä jatkoneuvotteluissa on syytä tarkemmin selvittää, laajentaisiko välimiesmenettelyä ja sovittelua koskeva lisäys nykyisen poikkeuksen alaa ja onko lisäys ylipäättään tarpeellinen.

Valiokunta toteaa, että komission ehdotukset vaativat komission esittämien lisäperustelujen jälkeen monessa muussakin kohdassa jatkoselvityksiä. Valtioneuvoston kannanottoja lisäselvitysten ja arviointien edellyttämisestä voidaan asiassa saadun selvityksen perusteella pitää hyvinkin perusteltuina.

### *Lausunto*

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.*

**LaVL 1/2009 vp — U 38/2008 vp**

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Heidi Hautala /vihr	Jari Larikka /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Sanna Lauslahti /kok
	Timo Heinonen /kok	Outi Mäkelä /kok
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Markku Pakkanen /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Sampsa Kataja /kok	Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.