

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2008 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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- tietosuoja-valtuutettu Reijo Aarnio
- työehtoasiamies Marianne Leskinen, Suomen Journalistiliitto ry
- lakimies Kirsi Salo, Viestinnän Keskusliitto ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— ulkoasiainministeriö.

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *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. Avoimuusasetuksen toimintaa tulisi arvioida uudelleen sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten sekä asetusta koskevan oikeuskäytännön ja Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa. Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuon-

na 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 rajoamalla 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 peruseräitä. Valtioneuvosto katsoo, että asiakirjan määritelmän ja avoimuusasetuksen soveltamisalan tulisi jatkossakin olla laaja. Soveltamisalan ulkopuolelle ei tulisi jättää kokonaisia asiakirjaryhmiä, vaan asetuksen lähtökohtana tulisi jatkossakin olla toimielinten velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti tietojen luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvaa haittaa.

Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen 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.

Artiklakohtaiset kannat ilmenevät valtioneuvoston kirjelmästä.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Perustelut***

#### **Yleistä**

Komissio antoi huhtikuussa 2008 ehdotuksen avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi (KOM (2008) 229 lopull.). Komission mukaan ehdotettujen uudistusten tavoitteena on avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen. Lähtökohtana on arvioida asetuksen toimintaa sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten sekä EY-tuomioistuimen ja Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa.

Valiokunta toteaa, että komission ehdotus sisältää eräitä avoimuuden käyttöalaa laajentavia ehdotuksia, kuten asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen piirin laajentamisen jokaiseen luonnolliseen henkilöön ja oikeushenkilöön.

lööön kotipaikasta riippumatta sekä lainsäädäntö-asiakirjojen saatavuuden parantamisen yleisissä tietoverkoissa. Näitä ehdotuksia voidaan pitää myönteisinä. Komission ehdotus sisältää kuitenkin useita ehdotuksia, jotka rajoittavat asiakirjojen saatavuutta ja kaventavat julkisuutta. Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksessa otetaan asiakirjajulkisuuden ja avoimuuden kannalta selvä askel taaksepäin.

### Asiakirjan määritelmä

Komission ehdotuksen mukaan (3 artiklan a kohta) asiakirjana pidettäisiin tallennetta, jonka toimitus on laatinut ja virallisesti toimitannut vastaanottajalle tai jotka on muuten kirjatut tai jonka toimitus on vastaanottanut. Sähköisiin tallennus-, käsittely- ja hakujärjestelmiin sisältyvät tiedot olisivat asiakirjoja, jos ne voidaan poimia paperitulosteena tai sähköisessä muodossa olevana jäljennöksenä käyttäen järjestelmässä saatavilla olevia välineitä. Valiokunnan näkemyksen mukaan etenkin "virallinen toimittaminen" ja "muu kirjaaminen" saattavat olla omiaan rajaamaan asiakirjojen alaa, sillä kumpaakaan ei ole täsmällisesti määritelty tai säädetty EU:n toimielimien suoranaisesti velvollisuudeksi. Komission ehdotus mahdollistaisi asiakirjan luovuttamisesta kieltäytymisen sillä perusteella, ettei asiakirjaa ole rekisteröity tai saatettu oikeaan tekniseen muotoon. Lisäksi selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että ehdotettu määritelmä on selvästi suppeampi kuin 2 artiklassa määritelty oikeus tutustua "kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin".

Valiokunta pitää ehdotettuja asiakirjamääritelmän rajoituksia tarpeettomina. Ehdotettu muotoilu voisi myös käytännössä aiheuttaa aiheellonta tulkinnanvaraisuutta ja tarpeettomia soveltamisongelmia. Selvityksen mukaan nykyiseen asiakirjan laajaan määritelmään on oltu varsin tyytyväisiä. Myös Suomi on kannattanut sen säilyttämistä. Valiokunta katsoo, että asiakirjan laaja määritelmä on yksi avoimuusasetuksen peruseräkkeistä, johon ei pitäisi puuttua ilman painavaa syytä.

### Poikkeukset asiakirjajulkisuuteen

Komissio ehdottaa muutoksia useisiin asetuksen 4 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin asiakirjajulkisuudesta. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Komission ehdotuksen mukaan yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa koskeva salassapitoperuste (voimassa oleva 4 artiklan 1 kohdan b alakohta) poistettaisiin. Säännös korvattaisiin uudella, muutoilultaan varsin väljällä säännöksellä 4 artiklan 5 kohdassa, jonka mukaan henkilötietoja julkistettaessa on noudatettava lainmukaista henkilötietojen käsittelyä koskevia edellytyksiä, joista säädetään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetussa EY:n lainsäädännössä.

Valiokunta pitää ehdotusta ongelmallisena useammastakin syystä. Ottaen huomioon, että henkilötietojen suojaa koskeva sääntely kattaa vain osan yksityiselämän suojasta, ehdotusta ei valiokunnan käsityksen mukaan voida pitää riittävänä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa eikä EU:n perusoikeuskirjassa määritellyn yksityiselämän suojan kannalta. Toiseksi, ehdotettu säännös sitoisi avoimuusasetuksen soveltamisen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Viimeaikainen oikeuskäytäntö on selkeyttänyt avoimuusasetuksen ja tietosuojalainsäädännön välistä suhdetta. Ensimmäisen asteen tuomioistuin on asiassa T-194/04 Bavarian Lager katsonut, että avoimuusasetus on asiakirjajulkisuutta yleisesti koskeva säädös, joka kattaa myös henkilötietoja sisältävät asiakirjat. Asiakirjan luovuttamista harkittaessa tulee arvioida, olisiko luovutuksesta haittaa henkilön yksityisyydelle. Valiokunta ei pidä komission ehdotusta onnistuneena tapana säännellä avoimuusasetuksen ja tietosuojalainsäädännön välistä suhdetta. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu kahden sääntelyalan yhdistäminen on omiaan ensisijaisesti kaventamaan julkisuutta.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota 4 artiklan 5 kohdan säännökseen, jonka mukaan viranhaltijoiden ja virkamiesten nimet, arvonimet ja tehtävät on julkistettava ammatillisen toiminnan yhteydessä, paitsi jos tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseis-

ten henkilöiden kannalta. On ajateltavissa, että esimerkiksi virkavastuun toteuttaminen olisi haitallista kyseisten henkilöiden kannalta, joten mainitut tiedot voitaisiin ainakin säännöksen sanamuodon mukaan pitää salassa. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei voida pitää julkisuusperiaatteen mukaisena.

Komissio myös ehdottaa, että 4 artiklan 2 kohdassa suojattavaksi eduksi lisättäisiin välimies- ja riitojenratkaisumenettelyn suoja ja säännöksen sanajärjestystä muutettaisiin. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa EY-tuomioistuimen heinäkuussa 2008 antamaan tuomioon (yhdistetty asia C-39/05 P ja C-52/05 P Turco), jossa tuomioistuin katsoi, että myös oikeudellista neuvonantoa sisältävien asiakirjojen luovuttamista tulee harkita tapauskohtaisesti ja että lainsäädäntömenettelyyn liittyvät, oikeudellista neuvonantoa sisältävät asiakirjat tulisi lähtökohdaisesti julkaista. Tulkinta vastaa Suomen vakiintunutta kantaa. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen käsittelyn aikana olisi varmistuttava siitä, että ehdotetulla muuoksella ei laajenneta poikkeusperustetta.

#### **Avoimuusasetuksen soveltamisala**

Komissio ehdottaa asetuksen soveltamisalan rajaamista kahdella tavalla. Ensiksikin asetusta sovellettaisiin ainoastaan toimielinten tuomioistuimille toimittamiin asiakirjoihin. Muut toimielinten hallussa olevat, esimerkiksi niiden oikeudenkäynnin osapuolena saamat asiakirjat jäisivät avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Rajausta voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa edellytetyn oikeudenkäynnin julkisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ongelmallisena.

Voimassa oleva avoimuusasetus sisältää tuomioistuinasiakirjoja koskevan salassapitoperusteen, jota voidaan soveltaa, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tuomioistuinkäsittelyn suoja, ellei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista. Asetuksessa on myös säännökset asiakirjan laatijan kuulemisesta, kun asiakirjapyyntö koskee kolmannen

asiakirjaa. Valiokunta pitää voimassa olevaa sääntelyä perusteltuna. Mikäli ilmenee tarvetta laatia uudet säännöt kolmansien laatimien tuomioistuinasiakirjojen osalta, tämä on mahdollista esimerkiksi kehittämällä 4 artiklassa säädettyjä asiakirjajulkisuutta koskevia poikkeusperusteita.

Komissio ehdottaa uutta säännöstä valvontaja tutkinta-asiakirjojen julkisuudesta (2 artiklan 6 kohta). Valiokunta pitää tärkeänä, että tutkintamenettelyihin liittyviä tietoja, esimerkiksi liikesalaisuuksia, suojataan asianmukaisella tavalla ja että tutkintaelinten tutkintarauha turvataan. Ehdotetun säännöksen mukaan salassapito näyttäisi jatkuvan erältä osin myös valvonta- tai tutkintamenettelyn päätyttyä. Esimerkiksi EU:n toimielinten varojen käyttöä koskevista tutkimuksista ei valiokunnan käsityksen mukaan voisi saada tietoa senkään jälkeen, kun tutkinta on päättynyt. Toisaalta esimerkiksi kauppaa suojaaviin menettelyihin liittyy valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiakirjoja, joita ei voida julkaista edes ajan kulumisen perusteella.

Avoimuusasetuksen yksi keskeisistä perusperiaatteista on asetuksen laaja soveltamisala ja asiakirjan luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi. Tämän tulisi edelleenkin olla avoimuusasetuksen lähtökohta. Mikäli muutoksiin katsotaan olevan tarvetta, tulisi myös tutkintatoimien suojaaminen valiokunnan mielestä toteuttaa soveltamisalan rajaamisen sijasta muulla tavoin, esimerkiksi kehittämällä 4 artiklaan sisältyviä poikkeussäännöksiä.

#### **Uudelleenlaatimismenettely**

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota komission ehdottamaan menettelyyn avoimuusasetuksen uudelleen laatimisesta (recasting). Yleisesti ottaen on hyödyllistä tarkastella aika ajoin EY-säädösten tekstejä uudelleen. Vuonna 2001 voimaan tulleeseen avoimuusasetukseen ei ole tähän mennessä tehty muutoksia, joten valiokunta ei pidä asetuksen uudelleen laatimista sinänsä tarpeellisena.

### Lopuksi

Selvityksen mukaan avoimuusasetus on toiminut hyvin. Siinä omaksuttuja keskeisiä perusratkaisuja voidaan yleisesti ottaen pitää onnistuneina, eikä valiokunta näe perusteita sille, miksi niitä olisi tässä yhteydessä syytä muuttaa. Myös asetuksen tulkintakäytäntö on selkeytynyt viimeaikaisessa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa tuomioistuin on omaksunut pitkälle Suomen näkemyksiä vastaavia tulkintoja. Valio-

kunta pitää tärkeänä, että EU:n asiakirjajulkisuutta kehitetään avoimuutta ja hyvää hallintoa lisäävään suuntaan ja kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia edistäen.

### Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr  
vpj. Anna-Maja Henriksson /r  
jäs. Esko Ahonen /kesk  
Krista Kiuru /sd  
Jari Larikka /kok  
Sanna Lauslahti /kok

Outi Mäkelä /kok  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Markku Pakkanen /kesk  
Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps  
Tero Rönni /sd  
vjäs. Timo Heinonen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.