

U 72/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta  
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen muuttami-  
sesta (*avoimuusasetuksen muuttaminen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 21 päivänä maaliskuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen muuttamisesta KOM (2011) 137 lopullinen sekä siihen liittyvä muistio.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2011

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO  
EU/2011/0864**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA (AVOIMUUSASETUKSEN MUUTTAMINEN)****Yleistä**

Asetusta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (1049/2001/EY) on sovellettu joulukuusta 2001 alkaen.

Komissio teki huhtikuussa 2008 ehdotuksen avoimuusasetuksen uudelleenlaatimisesta (KOM(2008) 229, U 38/2008 vp). Neuvostossa komission ehdotuksesta ei ole neuvoteltu alkukesän 2009 jälkeen. Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotusta koskevan mietinnön maaliskuussa 2009, mutta päätti olla äänestämättä lainsäädäntöpäätöslauselmasta. Euroopan parlamentti ei ole määritellyt kesäkuussa 2009 pidettyjen vaalien jälkeen, miten ja millä aikataululla se aikoo edetä ehdotuksen käsittelyssä.

Lissabonin sopimuksen voimaantullessa joulukuussa 2009 avoimuusasetuksen oikeusperusta muuttui. Verrattuna aiempaan oikeusperustaan (SEY 255 artiklan 2 kohta) SEUT 15 artiklan 3 kohta laajentaa oikeuden tutustua asiakirjoihin koskemaan kaikkia unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia. Unionin tuomioistuimeen, Euroopan keskuspankkiin ja Euroopan investointipankkiin määräystä sovelletaan vain niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä.

Komissio ilmoitti arviodessaan Lissabonin sopimuksen voimaantulon vaikutuksia keskenäisiin lainsäädäntöhankkeisiin, että sen näkemyksen mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti voisivat avoimuusasetuksen kohdalla huomioida uudesta oikeusperustasta aiheutuvat mukautustarpeet komission jo vuonna 2008 tekemän lainsäädäntöehdotuksen käsittelemisen yhteydessä (KOM(2009) 665).

Maaliskuussa 2011 komissio kuitenkin teki ehdotuksen asetuksen institutionaalisen soveltamisalan laajentamisesta (KOM(2011)

137). Komissio katsoo, etteivät neuvottelut avoimuusasetuksen uudelleenlaatimisesta ole edenneet ja että Euroopan parlamentissa ja neuvostossa on hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, miten asetusta tulisi muuttaa. Lissabonin sopimus sisältää oikeudellisen velvoitteen laajentaa oikeus tutustua asiakirjoihin kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin. Komissio katsoo, että nyt tehty ehdotus ei vaikuta vuonna 2008 tehdyn lainsäädäntöehdotuksen käsittelyyn.

**Pääasiallinen sisältö**

Komissio ehdottaa, että avoimuusasetuksen institutionaalista soveltamisalaa laajennetaan niin, että asetusta soveltuu kaikkiin unionin toimielimiin. Uuden 3 artiklan c alakohdan mukaan toimielimillä tarkoitetaan Euroopan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia mukaan lukien Euroopan ulkosuhdehallinto.

**Lainsäädäntövaikutukset**

Suomessa asiakirjojen julkisuudesta säädetään yleislakina laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä erityislainsäädännössä kuten laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004). Avoimuusasetus koskee unionin toimielinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta eikä sen muutoksilla ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

**Muut vaikutukset**

Nykyisin avoimuusasetusta sovelletaan sen määräysten nojalla vain Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja komissioon. Kuten avoimuusasetuksen johdanto-osasta ilmenee, tarkoituksena on kuitenkin, että asetusta sovellettaisiin täysimääräisesti kaikkiin unionin

toimintaan, ja että myös toimielinten perustamat virastot soveltaisivat samoja periaatteita. Käytännössä avoimuusasetusta on sovellettu myös unionin virastoissa niiden perustamissäädöksissä olevien erityisten määräysten nojalla. Lisäksi useilla toimielimillä ja elimillä on asiakirjajulkisuutta koskevia sääntöjä, jotka ovat sisällöltään samanlaisia tai vastaavia kuin avoimuusasetuksen määräykset.

### Asian käsittelyvaiheet

#### *Kansallinen käsittely*

Komission ehdotusta on käsitelty valtioneuvostossa oikeudelliset kysymykset –jaostossa 5.—7.4.2011 (laajan kokoonpanon kirjallinen menettely).

#### *Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä*

Komissio esittelee ehdotuksensa neuvoston tiedotustyöryhmässä 15.4.2011. Neuvoston sihteeristö ja oikeuspalvelu selvittävät tällöin myös, miten kahden rinnakkaisen ja samaa asetusta koskevan lainsäädäntöehdotuksen käsittelyssä on tarkoituksenmukaista edetä.

Parlamentti ei ole vielä keskustellut komission maaliskuussa 2011 tekemästä ehdotuksesta. Euroopan parlamentti on nähnyt Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuneet muutokset laajempina kuin mitä komissio esittää. Parlamentti on edellyttänyt komissiolta uutta, vuonna 2008 annetun ehdotuksen korvaavaa lainsäädäntöehdotusta, jossa mm lainsäädäntöasiakirjojen julkisuutta laajennettaisiin, asetusta päivitetäisiin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta, EU-lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien tietojen julkisuutta parannettaisiin, budjettitietojen julkisuutta laajennettaisiin, turvallisuusluokiteltuja tietoja koskevia sääntöjä uudistettaisiin ja avoimuusasetukseen sisällytettäisiin parempaa sääntelyä koskevia sääntöjä (päättölauselma P7\_TA(2009)0116).

Euroopan oikeusasiamies on katsonut, että koska neuvottelut avoimuusasetuksen uudistamisesta eivät ole vuonna 2008 annetun ehdotuksen pohjalta edenneet, komission tulisi antaa erillinen ehdotus Lissabonin sopimuksen sisältämistä soveltamisalan muutoksista.

### **Ehdotuksen suhde vuonna 2008 tehtyyn komission ehdotukseen**

Neuvostossa vuonna 2008 tehdystä komission ehdotuksesta ei ole neuvoteltu kesän 2009 jälkeen (U 38/2008 vp, jatkokirje 4. OM 09.02.2010). Neuvosto katsoo, ettei neuvotteluissa ole perusteltua edetä ennen kuin Euroopan parlamentti on äänestänyt ensimmäisen lukemisen lainsäädäntöpäättölauselmasta. Myös komissio on katsonut, että Euroopan parlamentin tulisi hyväksyä lainsäädäntöpäättölauselma ennen kuin neuvotteluissa voidaan edetä.

Parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta (AFCO, lausunnonlaatija Anneli Jäätteenmäki) antoi lausuntonsa komission vuonna 2008 tekemästä ehdotuksesta 30. marraskuuta 2010 ja vetoamusvaliokunta (PETI) 1. joulukuuta 2010. Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ei ole vielä hyväksynyt mietintöluonnosta. Parhaillaan LIBE-valiokunnan käsittelyssä on Heidi Hautalan raporttiluonnos avoimuusasetuksen soveltamisesta vuosina 2009—2010, jonka sisältö on tarkoitus huomioida avoimuusasetuksen muutosehdotusten jatkokäsittelyssä.

EU-tuomioistuin antoi kesällä ja syksyllä 2010 kolme tuomiota, jotka koskevat samoja kysymyksiä jotka ovat parhaillaan neuvottelutavina komission vuonna 2008 tekemän ehdotuksen pohjalta. Asioissa C—139/07 P *komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau* (TGI), C—28/08 P *komissio v. Bavarian Lager ja Euroopan tietosuojavaltuutettu*, sekä yhdistetyissä asioissa C—514/07 P, C—528/07 P ja C—532/07 P *Association de la Presse* (API) antamissaan tuomioissa EU-tuomioistuin hyväksyi, vastoin väliintulijana olleen Suomen esittämiä näkemyksiä, joitakin avoimuusasetuksen soveltamisen kannalta ongelmallisia ja keskeisiä tulkintoja.

Tuomioissaan EU-tuomioistuin hyväksyi sen, että tuomioiden kohteina olleissa asioissa (TGI:ssä käynnissä olevat valtioneuvoston menettelyt ja API:ssa käynnissä oleviin tuomioistuimen menettelyihin liittyvät asiakirjat) voidaan hyväksyä ns. yleinen oletus siitä ettei asiakirjoja luovuteta. Tämä oletus vapauttaa toimielimen pyydettyjen asiakirjojen yksityiskohtaisesta tarkastelusta. Toisin kuin

avoimuusasetuksen soveltamisessa yleensä, tällöin arvioitavaksi ei lähtökohtaisesti tule asiakirjan sisältö eikä sen luovuttamisesta aiheutuva haitta suojellulle edulle. Hakijan velvollisuutena on osoittaa, ettei yleinen oletama sovellu pyydettyyn asiakirjaan tai että asioiden julkisuuteen liittyy jokin erityisen painava yleinen etu. Ongelmallisena tuomioiden soveltamisen kannalta voidaan pitää sitä, ettei hakija asiakirjapyyntöä tehdessään tiedä mitä se sisältää.

Tuomioissaan tuomioistuin otti selkeästi ja nimenomaisesti etäisyyttä vuonna 2008 yhdistetyssä asiassa C—39/05 P ja C—52/05 P antamaansa *Turco*-tuomioon ja korosti, ettei lainsäädäntöasioihin liitettävä erityisen laajan julkisuus automaattisesti sovellu luonteeltaan toisenlaisiin asioihin.

Kolmas vuonna 2010 annettu tuomio asiassa *Bavarian Lager* liittyi avoimuusasetuksen ja tietosuoja-asetuksen (45/2001/EY) väliseen suhteeseen. Vaikka tuomioistuin tuomiossa korostikin molempien asetusten täysimääräistä soveltamista, se kuitenkin antoi avoimuusasetuksen yksityisyyden suojaa koskevalle 4 artiklan 1 kohdan b alakohdalle tulkinnan, jonka mukaan komission rikkomusmenettelyn yhteydessä järjestämään kokoukseen osallistuneiden nimiä ei saanut luovuttaa hakijalle ilman heidän suostumustaan. Suomen näkemyksen mukaan tulkinnan voidaan katsoa rajoittavan perusteetta yleisön pääsyä tietoihin, jotka liittyvät henkilön julkisen tehtävän hoitoon ja joiden luovutuksen ei voida katsoa vahingoittavan henkilön yksityisyyttä. Euroopan tietosuojavaltuutettu, jonka näkemykset ovat pitkälle vastanneet Suomen asiassa esittämiä kantoja, on katsonut, että lainsäätäjän tulisi arvioida avoimuuden ja tietosuojan välinen suhde tuomion johdosta uudelleen. Myös unionin tietosuoja-lainsäädäntö on parhaillaan uudistettavana.

Tuomioiden jälkeen ei voida enää katsoa, että avoimuusasetuksen tulkintakäytäntö vastaa täysin Suomen keskeisiä näkemyksiä. Toisaalta komission vuonna 2008 antaman ehdotuksen pohjalta käydyt neuvottelut neuvostossa ja Euroopan parlamentissa ovat osoittaneet, ettei ole itsestään selvää, että

avoimuusasetuksen neuvottelemineen uudelleen johtaa avoimuuden laajentumiseen unionissa. Tuomioiden vaikutuksia voidaan kuitenkin pitää huomattavasti suppeampina kuin niitä vaikutuksia, jotka komission vuonna 2008 antamalla ehdotuksella olisi toteutuksessaan ja joihin Suomi on suhtautunut kriittisesti (SuVX 111/2008 vp).

### **Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää unionin toiminnan avoimuusmyönteisen kehityksen turvaamista keskeisen tärkeänä EU-poliittisena tavoitteena, ottaen huomioon myös Lissabonin sopimuksen nimenomaisen tavoitteen lisätä unionin toiminnan avoimuutta.

Valtioneuvosto katsoo, että komission maaliskuussa 2011 esittämät institutionaaliset soveltamisalan muutokset ovat välttämättömiä ja tulee toteuttaa viipymättä. Avoimuusasetuksen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin unionin toimielimiin, virastoihin ja laitoksiin, mukaan lukien ulkosuhdehallinto, on yksi Lissabonin sopimuksen keskeisistä unionin toiminnan avoimuuteen liittyvistä uudistuksista.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että nyt esitetyt institutionaalisen soveltamisalan laajennukset toteutetaan erillisinä ja ennen vuonna 2008 esitettyjen muiden avoimuusasetuksen mahdollisten muutosten toteuttamista.

Valtioneuvosto suhtautuu yhä varauksellisesti siihen, kannattaako neuvotteluja komission vuonna 2008 tekemän ehdotuksen pohjalta jatkaa, sillä on epäselvää johtaisivatko neuvottelut avoimuuden laajentumiseen. On kuitenkin mahdollista, että komission nyt esittämä institutionaalisen soveltamisalan laajentaminen luo tarvetta tarkastella esimerkiksi asetuksen 4 artiklaan sisältyviä poikkeuserusteita uudelleen, mikä vaatisi komissiolta uuden ehdotuksen.

Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska vain unionin tasolla voidaan säätää toimielinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuudesta. Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.