

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 22/2008 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 (U 38/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on samassa asiassa lähettänyt perustuslakivaliokunnalle 10 päivänä lokakuuta 2008 jatkokirjelmän 1. OM 08.10.2008 mahdollisia toimenpiteitä varten.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Anneli Jäätteenmäki.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

***Viitetiedot***

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin E-asiana (E 30/2007 vp) ja antanut asiasta lausunnon PeVL 17/2008 vp.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

***Ehdotus***

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 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 ase-

tuksen henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen ja lainsäädäntöasiakirjojen saatavuuden parantaminen. Toteutuessaan ehdotetun kaltaisen 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 tietyt 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 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 lähtökohtana tulisi jatkossakin olla toimielinten velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti tietojen luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvaa haittaa.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Perustelut***

#### ***Yleistä***

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 255 artikla sisältää tietojensaantioikeutta koskevan perussäännöksen, jolla unionin kansalaisille samoin kuin unionin jäsenvaltioissa asuin- tai kotipaikan omaaville on vahvistettu oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Asiakirjoihin tutustumisoikeuteen sovellettavista periaatteista ja rajoituksista säädetään tarkemmin vuonna 2001 voimaan tullees-

sa avoimuusasetuksessa. Oikeus tutustua asiakirjoihin on tunnustettu unionin tason perusoikeutena perusoikeuskirjan 42 artiklassa. Lisäksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että avoimuusasetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus. Tässä yhteydessä tuomioistuin on huomauttanut, että asiakirjajulkisuuteen tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, koska niillä poiketaan edellä mainitusta

periaatteesta (ks. esim. asia C-266-05 P Sison, tuomion kohdat 61—63).

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että voimassa oleva avoimuusasetus on pääasias- sa toiminut hyvin. Siinä omaksuttuja perusratkaisuja ovat erityisesti asetuksen laaja sovelta- misala, asiakirjan määritelmän kattavuus sekä asiakirjajulkisuudesta poikkeamisen perus- tuminen tarkasti määriteltyyn tapauskohtaiseen harkintaan. Avoimuusasetusta muutettaessa nämä ja muut julkisuusperiaatetta toteuttavat pe- rusratkaisut on turvattava. Valiokunnan mieles- tä on tärkeää pitää lähtökohtana, että asetukseen tehtävät muutokset edelleen edistävät avoimuut- ta, hyvää hallintoa ja kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi avoi- muusasetuksen tulee jatkossakin olla asiakirja- julkisuutta EU:ssa koskeva yleissäädos. Asiakir- jajulkisuuden tulee olla pääsääntö ja siihen teh- tävien poikkeusten rajattuja sekä alaltaan että määrällisesti.

Komission ehdotus sisältää joitakin unionin toiminnan avoimuutta lisääviä elementtejä. Täl- lainen on erityisesti asetuksen henkilöllisen so- veltamisalan laajentaminen. Useimmat muutos- ehdotukset näyttävät kuitenkin ennemminkin rajoittavan asiakirjojen saatavuutta. Erityisen huo- lestuttavia valiokunnan mielestä ovat ehdotuk- set, jotka rajoittavat asiakirjan määritelmää sekä sulkevat tietyt kokonaiset asiakirjaryhmät avoi- muusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

#### *Asiakirjan määritelmä*

Voimassa olevan avoimuusasetuksen asiakirjan määritelmä on varsin laaja. Asiakirjalla tarkoi- taan mitä tahansa tallennetta, joka koskee toimi- elimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä. Komission muutosehdo- tuksen 3 artiklan a kohdassa määritelmää ehdo- tetaan täsmennettäväksi niin, että asiakirjana pi- dettäisiin tallennetta, jonka toimitin on laatinut ja virallisesti toimittanut yhdelle tai useammalle vastaanottajalle tai joka muuten on kirjattu tai jonka toimitin on vastaanottanut.

Komission perustelujen mukaan laaja asiakir- jan käsitteen määritelmä on ehdotuksessa säily- tetty ennallaan. Tämä ei perustuslakivaliokun-

nan mielestä kuitenkaan pidä paikkaansa. Uusi muotoilu merkitsisi sitä, että rekisteröimätön asiakirja, jota ei ole virallisesti toimitettu toimi- elimen ulkopuolelle, ei olisi määritelmällisesti lainkaan "asiakirja". Tällöin toimitelmille jäisi laaja esimerkiksi kirjaamis- ja lähettämiskäytän- töihin liittyvä harkintavalta itse päättää asiakir- jan kuulumisesta asetuksen soveltamisalaan, koska "virallista toimittamista" ja "kirjaamista" ei ole täsmällisesti määritelty eikä säädetty toi- mielinten suoranaisesti velvollisuudeksi. Sään- tely lisäisi todennäköisesti tulkinnanvaraisuutta ja mahdollistaisi toisistaan poikkeavia sovelta- miskäytäntöjä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin avoi- muusasetusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että asetuksen soveltamisala kattaa kaikki toimi- elinten hallussa olevat asiakirjat, mukaan lukien sisäiset valmistelu- ja lausuntoasiakirjat (PeVL 6/2000 vp, s. 2/II, PeVL 16/2001 vp, s. 2—3). Tässä yhteydessä valiokunta katsoi, että silloi- sessä ehdotuksessa — ja sittemmin voimaan tul- leessa asetuksessa — sen näkemykset säädök- sen soveltamisalan kattavuudesta tulivat riittä- västi huomioon otetuiksi (PeVL 16/2001 vp, s. 3/I). Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, ettei nykyisen avoimuusasetuksen perusratkaisuihin kuuluvaa asiakirjan laajaa määritelmää nyt ka- venneta komission esittämällä tavalla. Paras vaihtoehto on säilyttää asiakirjan määritelmä en- nallaan. Jos asiakirjan määritelmää on kuitenkin välttämätöntä tarkentaa, tulee tämä toteuttaa ta- valla, joka takaa jatkossakin mahdollisimman laajan asiakirjajulkisuuden.

#### *Poikkeukset asiakirjojen julkisuuteen*

*Avoimuusasetuksen ja tietosuojalainsäädännön välinen suhde.* Komissio ehdottaa, että voimas- sa olevan avoimuusasetuksen yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa koskeva 4 arti- klan 1 kohdan b alakohta poistettaisiin. Uudel- leen muokatun 4 artiklan 5 kohdan mukaan vi- ranhaltijoiden, virkamiesten ja eturyhmien edus- tajien nimet, arvonimet ja tehtävät on julkistetta- va ammatillisen toiminnan yhteydessä, paitsi jos tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisten henkilöiden kannal-

ta. Muita henkilötietoja julkistettaessa on noudatettava lainmukaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia edellytyksiä, joista säädetään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetussa EY:n lainsäädännössä.

Komissio pitää perusteluissaan ehdotusta avoimuusasetuksen ja henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen (EY) N:o 45/2001 välisen suhteen selventämisenä. Lisäksi komissio viittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ns. Bavarian Lager -asiassa (asia T-194/05) antamaan tuomioon.

Komission ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että varsin merkittävä osa asiakirjojen sisältämistä henkilötiedoista jäisi kokonaan avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Hyvin suppeasti muotoiltua 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määriteltyä henkilötietojen piiriä lukuun ottamatta näiden tietojen luovuttamiseen sovellettaisiin henkilötietojen käsittelystä annettua EY:n lainsäädäntöä. Muiden kuin ensimmäisessä virkkeessä mainittujen henkilötietojen osalta säännöksessä ei enää mainittaisi suojattavana etuna yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, joille aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi on nykyisen poikkeusperusteen soveltamisen edellytyksenä.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua henkilötietojen sisältöön perustuvaa jaottelua kahteen ryhmään ja tästä seuraavaa avoimuusasetuksen soveltamisalan supistamista hyvin huolestuttavana kehityksenä. Muutos merkitsisi — kuten Euroopan tietosuojavaltuutettukin on todennut<sup>1</sup> — huomattavaa yleisempääkin muutosta asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan väliseen tasapainoon. Lisäksi se vaarantaisi periaatteen, jonka mukaan avoimuusasetus on asiakirjajulkisuutta koskeva yleissäädos EU:ssa. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että yksityiselämän suoja tulee selkeästi mainita säännöksessä poikkeusperusteena ja että edellytyksenä tiedon luovuttamatta jättämiselle tulee olla vahinko yksityisyyden suojalle. Asetuksen nykyinen muotoilu täyttää tämän vaatimuksen eikä sitä ole tarpeen muuttaa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan tehnyt vaihtoehtoisen ehdotuksen, jonka tarkoituksena on säilyttää edellä mainittu tasapaino. Ehdotuksen mukaan henkilötietoja ei luovuteta, jos luovuttaminen olisi vahingollista asianomaisen henkilön yksityisyyden suojan kannalta. Ehdotus sisältää kuitenkin suhteellisen laajan luettelon tilanteista, jolloin tällaista vahinkoa ei katsota aiheutuvan. Lisäksi tietoja on luovutettava, jos ylivoimainen yleinen etu sitä edellyttää (ks. lausunnon kohta 74). Jos säännöksen muuttamista pidetään välttämättömänä, tietosuojavaltuutetun ehdotus muodostaa komission ehdotusta paremman pohjan jatkoneuvotteluille.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös komission perusteluihin, joissa se viittaa ensimmäisen oikeusasteen Bavarian Lager -tuomioon. Muutosehdotukset eivät kuitenkaan tosiasiasa heijastele tuomioistuimen kantaa vaan perustuvat ennemminkin sellaiselle lähes päivastaiselle näkemykselle, jota komissio on edustanut asian tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä. Valiokunta pitää komission perusteluja tältä osin vajavaisina ja jopa harhaanjohtavina. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu on samasta syystä vakavasti arvostellut komission muutosehdotusta ja perusteluita.

*Oikeudellinen neuvonanto.* Tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevaan avoimuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan poikkeusperusteeseen ehdotetaan kielellistä muutosta, jolla ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole asiallista merkitystä. Valiokunta korostaa kuitenkin, että kaikkia sellaisia muutoksia, jotka voisivat supistaa EY-tuomioistuimen ns. Turco-asiassa tekemää tulkintaa oikeudellista neuvonantoa sisältävien asiakirjojen kuulumisesta tapauskohtaisen harkinnan nojalla luovutettavien asiakirjojen piiriin (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, erit. tuomion kohdat 59—69) on syytä vastustaa.

<sup>1</sup> Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Brussels 30 June 2008.

*Jäsenvaltioista peräisin olevat asiakirjat*

Jäsenvaltion kuulemista koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi asetuksen 4 artiklasta 5 artiklaan. Ehdotuksessa otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen ns. IFAW-asiassa antama tuomio (asia C-64/05 P), jossa jäsenvaltion todettiin nykyisen 4 artiklan 5 kohdan perusteella olevan velvollinen perustelevaan pyyntönsä olla luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa avoimuusasetuksen 4 artiklan 1—3 kohdan poikkeukset huomioon ottaen. Komissio ehdottaa kuitenkin myös, että jäsenvaltio voisi perusteluissaan nojautua avoimuusasetuksen sisältämien poikkeusperusteiden lisäksi myös sellaisiin oman lainsäädäntönsä säännöksiin, jotka estävät kyseisen asiakirjan luovuttamisen. Tämä laajentaisi käytännössä huomattavasti jäsenvaltioiden mahdollisuuksia estää niistä peräisin olevien asiakirjojen luovuttaminen. Tällainen laajennus on selkeästi EY-tuomioistuimen IFAW-tuomiossaan ilmaisevan asetuksen tarkoituksen vastainen (ks. erit. tuomion kohta 75).

Jäsenvaltiot ovat, kuten EY:n tuomioistuin huomauttaa, sekä neuvoston jäsenenä että neuvostossa ja komissiossa toimivien lukuisten komiteoiden osanottajina merkittävä yhteisön päätöksentekomenettelyihin liittyvien tietojen ja asiakirjojen lähde (tuomion kohta 63). Valiokunnan mielestä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että jäsenvaltioista peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista ei voida estää vetoamalla kansallisen lainsäädännön säännöksiin. Tämän vuoksi viittaus kansalliseen lainsäädäntöön on syytä poistaa säännöksestä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että avoimuusasetuksen nykyisiä poikkeusperusteita voi olla syytä tarkastella uudelleen, jos ne eivät kata kaikkia perustellusti suojattavia etuja.

*Asetuksen soveltamisala*

Komissio ehdottaa asetuksen soveltamisalaa koskevaan 2 artiklaan uutta 5 kohtaa, jonka nojalla asetusta sovellettaisiin vain toimielinten tuomioistuimille toimittamiin asiakirjoihin. Muut toimielinten hallussa olevat, esimerkiksi niiden oikeudenkäynnin osapuolena saamat,

asiakirjat jäisivät tällöin avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevaa avoimuusasetusta sovelletaan kaikkiin toimieliimen hallussa oleviin asiakirjoihin, mutta niiden saatavuutta voidaan tarvittaessa rajata asetukseen sisältyvien poikkeusperusteiden nojalla.

Ehdotus on valiokunnan mielestä avoimuusasetuksen perusperiaatteina olevien asetuksen laajan soveltamisalan sekä asiakirjan luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvan haitan tapauskohtaisen arvioinnin vastainen. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että tällaiset mahdollisesti tarvittavat rajaukset tulisi toteuttaa kehittämällä asetuksen 4 artiklan poikkeusperusteita.

Sama huomio koskee ehdotusta uudeksi 2 artiklan 6 kohdaksi. Ehdotus merkitsisi edellä mainituista periaatteista luopumista vireillä oleviin tutkimustoimiin liittyvien asiakirjojen osalta. Lisäksi komissio ehdottaa, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan pysyvästi sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät toimielinten tutkintamenettelyjen yhteydessä luonnollisilta tai oikeushenkilöiltä keräämiä tai saamia tietoja. Ehdotuksen sanamuoto näyttäisi estävän tällaisen asiakirjan julkistamisen edes osittain silloinkin, kun suojattavaa tietoa sisältyy vain johonkin asiakirjan osaan. Kaiken kaikkiaan valiokunta katsoo, että ehdotuksen soveltamisalaa koskevat uudet säännökset on syytä jatkokäsittelyssä asiakirjajulkisuuden periaatteiden vastaisina poistaa.

*Lopuksi*

Komission ehdotus avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi sisältää valiokunnan mielestä suuren määrän vakavaksi luonnehdittavia julkisuusperiaatteen vastaisia säännöksiä. Sen hyväksyminen sellaisenaan merkitsisi huomattavaa askelta taaksepäin unionin avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden turvaamisen näkökulmasta. Ehdotusta on tämän vuoksi muutettava merkittävästi, jotta se voidaan hyväksyä. Jos tätä tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa, perustuslakivaliokunta pitää parempana luopua asetuksen uudelleen laatimisesta kokonaisuudessaan.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston  
kantaan korostaen kuitenkin painok-*

*kaasti edellä esitettyjä kriittisiä näkö-  
kohtia.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauclér /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Ville Niinistö /vihr
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.