

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys avoimuudesta Suomen puheenjohtajuuskaudella

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 31 päivänä maaliskuuta 2006 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen avoimuudesta Suomen puheenjohtajuuskaudella (E 35/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Liisa Talonpoika, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo, oikeusministeriö.

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut lausunnon hallintovaliokunnalta (HaVL 18/2006 vp). Lausunto on tämän lausunnon liitteenä, ja suuri valiokunta on lähettänyt lausunnon valtioneuvostolle tiedoksi.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Suomi pyrkii valtioneuvoston mukaan puheenjohtajuuskaudellaan Euroopan unionin toimielinjärjestelmän ja hallinnon kehittämiseen yksinkertaisempaan ja avoimuutta lisäävään suuntaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Keskeisiä tavoitteita ovat asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn täytäntöönpano ja kehittäminen, neuvoston toiminnan avoimuus sekä avoin, nopea ja teknisesti korkeatasoinen viestintä. Suomen puheenjohtajuuskaudella esillä on erityisesti neuvoston julkisten keskustelujen lisääminen lainsäädäntöasioissa.

Suomen painopisteitä asiakirjajulkisuussääntelyn täytäntöönpanossa ja kehittämisessä ovat lainsäädäntömenettelyä koskevien asiakirjojen julkisuuden turvaaminen sekä asiakirjajulkisuutta koskevien poikkeusten rajoittava tulkinta.

Suomen puheenjohtajuuskaudella ei ole odotettavissa uusia säädöshankkeita asiakirjajulkisuudesta. Komissio on kuitenkin julkaisemassa vuoden 2006 aikana keskusteluasiakirjan avoimuusasetuksen tarkistamisesta. Valtioneuvosto pitää aloitetta tervetulleena ja toteaa Suomen valmistautuvan edistämään keskustelua omalla kaudellaan.

Lainsäädäntöhankkeista käytävien julkisten keskustelujen määrää neuvostossa lisätään Suomen puheenjohtajuuskaudella joulukuussa 2005 hyväksytyjen neuvoston päätelmien mukaisesti. Valtioneuvosto korostaa neuvoston julkisten keskustelujen laatua. Suomen tarkoituksena on välittää neuvoston istuntojen julkiset osuudet yleisölle Internetissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut***Yleistä**

Unionin toiminnan avoimuuden lisääminen on keskeinen keino pyrittäessä parantamaan kansalaisten luottamusta unioniin ja sen toimielimiin. Kansalaisilla, kansalaisjärjestöillä ja muilla unionin toiminnasta kiinnostuneilla tulee olla mahdollisuus tutustua laajasti asiakirjoihin ja päätöksentekoon unionin toimielimissä. Vain näin voidaan turvata kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja luottamus päätöksentekoon. Tätä näkökulmaa ovat viime aikoina korostaneet myös muun muassa Euroopan parlamentti, EU:n oikeusasiamies ja COSAC.

Suomi on EU:ssa tullut tunnetuksi avoimuutta edistävänä maana. Suomen edellinen puheenjohtajuuskausi muistetaan muun muassa eräistä käytännön toimista ja innovaatioista, joilla neuvoston työtä kehitettiin avoimempaan suuntaan. Suuri valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että tätä perinnettä on edelleen syytä jatkaa (SuVL 3/2005 vp). Valiokunta pitää tärkeänä kehittää unionin toiminnan avoimuutta Suomen puheenjohtajuuskauden aikana sekä tosiasiallisin toimenpitein voimassaolevien säännösten puitteissa että edistämällä mahdollisuuksien mukaan avoimuussääntelyn sisältöä. Keskeisiä painopistealueita ovat tällöin neuvoston toiminnan avoimuus sen toimiessa lainsäätäjänä sekä asiakirjajulkisuussäännösten kehittäminen.

Neuvoston istuntojen julkisuus

Suuren valiokunnan saaman selvityksen perusteella Eurooppa-neuvosto tulee kesäkuussa 2006 linjaamaan neuvoston toiminnan avoimuuden edistämistä pohjautuen joulukuussa 2005 hyväksyttyihin neuvoston päätelmiin samasta asiasta. Linjausten lähtökohtana on todennäköisesti se, että kaikki ministeritason keskustelut ovat julkisia neuvoston käsitellessä yhteispäätösmenettelyssä annettavia säädöksiä, ellei toisin nimenomaisesti päätetä. Myös muussa kuin yhteispäätös-

tösmenettelyssä annettavista säädöksistä käytävien ministeritason keskustelujen avoimuutta lisättäneen ainakin merkittävimpien aloitteiden osalta. Näissä tapauksissa pääsääntönä ei olisi ministerineuvoston kokousten julkisuus käsitteilyn kaikissa vaiheissa, mutta puheenjohtajavalttiolla olisi ilmeisesti mahdollisuus vaikuttaa julkisten käsittelyjen määrään. Linjausten edellyttämät muutokset neuvoston työjärjestykseen on tarkoitus tehdä mahdollisimman pian. Suomen tehtävänä on uudistusten tehokas täytäntöönpano puheenjohtajuuskaudellaan.

Suuri valiokunta on pitänyt tärkeänä neuvoston toiminnan avoimuuden parantamista erityisesti sen toimiessa lainsäätäjänä (SuVL 4/2001 vp, SuVL 1/2002 vp ja SuVL 2/2002 vp). Kun neuvosto toimii lainsäätäjänä tulee menettelytavoissa pyrkiä noudattamaan lainsäädäntöelimelle ominaisia käytäntöjä. Valiokunta pitääkin perusteltuna erottaa avoimuussääntelyn osalta neuvoston päätöksenteko lainsäädäntöasioissa muusta neuvostossa tapahtuvasta poliittisesta keskustelusta ja päätöksenteosta. Tästä huolimatta tärkeätä on järjestää julkisia keskusteluja myös muista kuin lainsäädäntöasioista, kun kyse on unionin ja sen kansalaisten etuihin liittyvistä tärkeistä kysymyksistä (HaVL 18/2006 vp).

Yhteispäätösmenettelyssä annettavista säädöksistä käytävien ministeritason keskustelujen avaaminen pääsääntöisesti julkisuudelle on tärkeä askel avoimuuden edistämisessä. Sen sijaan valiokunnan mielestä on valitettavaa, että sama pääsääntö ei välttämättä tule koskemaan muussa kuin yhteispäätösmenettelyssä tehtäviä lainsäädäntöpäätöksiä. Käsittelyjen julkisuus näissä asioissa olisi päätöksenteon seurattavuuden kannalta jopa tärkeämpää kuin yhteispäätösmenttelyn yhteydessä, koska muutoin asian käsittely unionissa saattaa tapahtua kokonaan suljettujen ovien takana. Puheenjohtajavalttiolla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa käytäntöjen muotoutumiseen tältä osin. Suuri valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomi toimii puheenjohtajana siten, että se ehdottaa myös muussa kuin yhteispäätösmenttelystä päätettävien säädösten

osalta ministerineuvostossa kaikissa vaiheissa julkista käsittelyä, ellei asian käsittelylle suljettu ovin ole erityisen painavia syitä.

Useimpien lainsäädäntöasioiden julkinen käsitteleminen ministeritasolla merkitsee myös korostunutta tarvetta parantaa epävirallisia yhteyksiä neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden ministereiden kesken. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että demokratiassa läpinäkyvä ja avoin päätöksentekoprosessi sekä luottamuksellinen päätösten valmistelu eivät ole toisiaan poissulkevia (SuVL 2/2003 vp). Keskeistä on vahvistaa käytäntöjä, jotka turvaavat kaikkien jäsenvaltioiden yhtäläisen mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun myös ministeritasolla. Suomella on ensimmäisenä uudistusta toteuttavana puheenjohtajamaana mahdollisuus vaikuttaa tällaisten käytäntöjen luomiseen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja hallintovaliokunnan näkemykseen siitä, että puheenjohtajamaana Suomen on syytä kiinnittää erityistä huomiota ministerineuvoston julkisten istuntojen keskustelujen laatuun ja sujuvuuteen. Erityisesti lainsäädäntöhankkeen lähetekeskustelussa huomiota on ohjattava hankkeen vaikutusten arviointiin ja hankkeen tarpeellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Puheenjohtajan tulee myös esimerkiksi valmistautua tekemään havainnollisia yhteenvetoja käydyistä keskusteluista.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomen puheenjohtajuuskaudella kehitetään edelleen myös toimielinten välisten kontaktien avoimuutta sekä neuvoston toiminnan avoimuutta suhteessa kansallisiin parlamentteihin (SuVL 3/2005 vp).

Asiakirjajulkisuus

Suomen puheenjohtajuuskaudella ei ole vireillä asiakirjajulkisuutta koskevia säädöshankkeita. Komissio aikoo kuitenkin heinäkuussa julkaista keskusteluasiakirjan toimielinten asiakirjajulkisuutta sääntelevän EU:n avoimuusasetuksen tarkistamisesta. Keskusteluasiakirjan julkistamista seuraa neljän kuukauden julkinen konsultaatio-aika. Konsultaatioista on tarkoitus tehdä yhteen-

veto vielä Suomen puheenjohtajuuskauden aikana.

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston ja hallintovaliokunnan tavoin keskusteluasiakirjan julkaisemista tervetulleena ja katsoo, että Suomen on syytä valmistautua viemään aloitetta eteenpäin jo omalla puheenjohtajuuskaudellaan. Valiokunta tukee valtioneuvoston esittämiä yleisiä sisällöllisiä tavoitteita sääntelyn yhtenevyydestä, avoimuusasetuksen aseman selventämisestä sekä sen varmistamisesta, ettei EU:n sääntelyllä rajoiteta Suomen kansallisen julkisuuslainsäädännön mukaista asiakirjajulkisuutta. Painopistealueina lainsäädäntömenettelyä koskevien asiakirjojen julkisuuden turvaaminen ja asiakirjajulkisuutta koskevien poikkeusten rajoittava tulkinta ovat onnistuneita.

Suuri valiokunta pitää avoimuusasetuksen tarkistamista tärkeänä ja katsoo, että asian edistämiseen on syytä sitoutua Eurooppa-neuvoston tasolla Suomen puheenjohtajuuskauden aikana. Yksityiskohtaiset kannat avoimuusasetuksen sisältöön valiokunta ottaa asian käsittelyn aikana.

Viestintä

Avoin, nopea ja teknisesti korkeatasoinen viestintä on käytännössä keskeinen edellytys avoimuuden toteutumiselle nykyaikaisessa tietoyhteiskunnassa. Suomella on hyviä kokemuksia toimivasta ja avoimuutta edistävästä verkkosivustosta edellisen puheenjohtajuuskauden ajalta. Suuri valiokunta pitää myös muuta unionin ja puheenjohtajavaltion toimintaa koskevaa avointa tiedonvälitystä olennaisena asiana puheenjohtajuuskauden onnistumisen kannalta. Valiokunta panee tyytyväisenä merkille Suomen valmiuden välittää neuvoston istuntojen julkiset osuudet yleisölle Internetissä myös siinä tapauksessa, että neuvoston sihteeristön oman järjestelmän käyttöönotto viivästyy.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

SuVL 6/2006 vp — E 35/2006 vp

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Kimmo Kiljunen /sd
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Mikko Elo /sd
Merikukka Forsius /vihr
Heidi Hautala /vihr
Pertti Hemmilä /kok
Toimi Kankaanniemi /kd
Mari Kiviniemi /kesk
Risto Kuisma /sd
Susanna Rahkonen /sd
Juha Rehula /kesk
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk

Kari Uotila /vas
Jan Vapaavuori /kok
Matti Väistö /kesk
vjäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Timo Kalli /kesk
Marjaana Koskinen /sd
Minna Lintonen /sd
Tuija Nurmi /kok
Timo Soini /ps
Tapani Tölli /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.