

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2008/0952

EU/2011/0864

U-tunnus / E-tunnus:

[U 38/2008 vp](#)

[U 72/2010 vp](#)

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Trilogimandaatin hyväksyminen neuvottelujen aloittamiseksi Euroopan parlamentin kanssa. Puheenjohtaja esittää kompromissitekstin hyväksymistä ilman sisältökeskustelua.

Asiakirjat:

9441/12

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

SEUT 15 artiklan 3 kohta; tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Käsittelijä(t):

OM, Päivi Leino-Sandberg, puh 160 67774 (laatija)

VNEUS, Heidi Kaila

YM, Eero Tuovinen

Suomen kanta/ohje:

Suomi suhtautuu erittäin kriittisesti ehdotetun mandaatin sisältöön, mutta voi hyväksyä sen, että puheenjohtaja aloittaa neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.

Suomen puheenvuorossa tuodaan esiin, että Suomi ei voi tukea neuvotteluratkaisua, joka vähentäisi EU:n toiminnan avoimuutta. Suomi katsoo, että puheenjohtajan esittämässä kompromissitekstissä ei ole merkittäviä avoimuutta lisääviä ratkaisuja. Useassa kohdassa avoimuutta päinvastoin rajattaisiin suhteessa nykytilaan (esimerkiksi soveltamisalan rajaukset, joilla avoimuusasetuksen ulkopuolelle rajattaisiin merkittävä osa komission toimintaa). Lissabonin sopimuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista oli lisätä unionin toiminnan avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia unionin päätöksentekoon, ja myös tästä näkökulmasta mandaattiluonnos on erittäin ongelmallinen (esimerkiksi lainsäädäntöasioissa annettavan oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuutta koskeva yleinen oletus). Suomi katsoo myös, ettei puheenjohtajan asiakirjaan sisältyvä kuvaus anna tasapainoista kuvaa neuvottelutilanteesta neuvostossa.

Keskustelussa ei ole lähtökohtaisesti tarpeen tuoda esiin yksityiskohtaisia kantoja, jotka on esitetty työryhmätasolla useaan kertaan ja ilmenevät alta.

Suomi harkitsee mahdollisuutta jättää yhdessä muiden avoimuusmyönteisten maiden kanssa Coreperin

pöytäkirjaan lausuman, jossa se tuo esille, että se ei voi tukea mandaattiluonnosta, jonka sisältö rajoittaisi unionin toiminnan avoimuutta.

Pääasiallinen sisältö:

Avoimuusasetuksen (EY) N:o 1049/2001 uudistamisesta on neuvoteltu vuodesta 2008 alkaen. Hanke on Suomelle erittäin tärkeä. Euroopan parlamentti hyväksyi joulukuussa 2011 mietinnön, joka tähtäsi avoimuusasetuksen laajaan uudelleenkirjoittamiseen avoimuuden laajentamiseksi useilla toimintasektoreilla. Tanskan pj-kauden aluksi neuvosto päätti ryhtyä keskustelemaan asetuksen uudistamisesta koskien yhdeksää eri neuvottelukysymystä:

1. Asetuksen institutionaalinen soveltamisala (2 artiklan 3 kohta)

Komissio esitti vuonna 2011 asetuksen institutionaalisen soveltamisalan laajentamista kattamaan Lissabonin sopimuksen mukaisesti kaikki toimielimet, elimet ja laitokset. Ehdotus on saanut neuvoston tuen jo aikaisemmin.

*Suomi tukee ehdotusta.*

2. Asiakirjan määritelmät (3 ja 3a artikla)

Komissio esitti vuonna 2008 asiakirjan määritelmän tarkentamista. Suomi on katsonut, että nykyinen laaja asiakirjan määritelmä tulee säilyttää, mutta sitä voidaan päivittää oikeuskäytännön mukaisella viittauksella tietokantoihin sisältyviin tietoihin. Puheenjohtaja esittää nyt asetukseen tarkennusta, jolla säädeltäisiin sitä milloin asiakirjaan aletaan soveltaa avoimuusasetuksen määräyksiä. On mahdollista, että XX vastustaa coreperissa tarkennuksen tekemistä. Suomi on samaa mieltä kuin XX.

*Suomi ei näe, että kysymystä on välttämättä tarvetta säännellä asetuksessa ja on suhtautunut erityisen kriittisesti komission asiaa koskevaan ehdotukseen.*

3. Valintamenettelyjen suoja (4 artiklan 2 kohta)

Komissio esitti vuonna 2008 uutta poikkeusperustetta, jonka nojalla asiakirjojen luovuttamisesta voitaisiin kieltäytyä, mikäli luovutus vaarantaisi valintamenettelyjen objektiivisuuden.

*Suomi on katsonut, että nykyisen asetuksen 4(3) artiklan keskeneräisten asioiden suoja koskevaa poikkeusperustetta voidaan soveltaa kyseessä olevien tietojen suojaamiseen, mutta haluttaessa asetukseen voidaan lisätä poikkeuksen soveltavuutta tarkentava poikkeusperuste.*

4. Avoimuusasetuksen yhdenmukaistaminen Århus-asetuksen kanssa (2 artiklan 6 kohta)

Suomi on pitänyt komission vuonna 2008 esittämää tavoitetta yhdenmukaistaa avoimuusasetus ympäristötietojen julkisuutta Århus-asetuksen kanssa oikeana. Puheenjohtajan ehdotuksessa kattavasta yhdenmukaistamisesta luovutaan. Århus-asetuksen säädökset huomioitaisiin 2 artiklaan sisällytettävällä viittaussäännöksellä sekä Århusin sopimukseen että ns. Århus-asetukseen. Lisäksi avoimuusasetukseen lisättäisiin uusi Århus-sopimuksen mukainen poikkeusperuste, joka koskee harvinaisten lajien pesimäpaikkoja.

*Oikeudellisesti esitetty tapa on mahdollinen, mutta kattavampi yhdenmukaistaminen helpottaisi*

*asetusten käyttämistä kansalaisten näkökulmasta. Suomi tukee uuden harvinaisten lajien pesimäpaikkoja koskevan poikkeusperusteen lisäämistä. Tiedossa on, että XX saattaa esittää vielä coreperissa Århus-asetuksen huomioimista yhdenmukaistamisen avulla. Suomi on samaa mieltä XX:n ehdotuksesta.*

5. *Yksityisyyden suojaa koskeva poikkeusperuste (4(1)b artikla)*

Komissio esitti vuonna 2008 yksityisyyden suojaa koskevan poikkeusperusteen kirjoittamista uudelleen jotta avoimuuden ja yksityisyyden suojan välinen suhde voitaisiin määritellä tarkemmin.

*Suomi on katsonut, että yksityisyyden suojaa koskeva poikkeusperuste tulisi kirjoittaa uudelleen esimerkiksi niin kuin puheenjohtajan ehdotuksessa on nyt esitetty.*

6. *Asetuksen soveltamisala (2 artikla), menettelysäännöt*

Komissio esitti vuonna 2008 omiin tutkintatoimiinsa liittyvien asiakirjojen sekä joidenkin tuomioistuinasiakirjojen rajaamista kokonaan avoimuusasetuksen ulkopuolelle. Jäsenvaltioiden enemmistö on kannattanut ehdotuksen tarkentamista niin, että myös rikkomusmenettelyihin liittyvät asiakirjat rajattaisiin selkeästi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi Eurojust on esittänyt omien asiakirjojensa rajaamista asetuksen ulkopuolelle. Puheenjohtaja ehdottaa nyt komission alkuperäisen ehdotuksen hyväksymistä. Tiedossa on, että XX saattaa esittää Eurojustin ehdotuksen lisäämistä.

*Suomi suhtautuu ehdottoman kriittisesti komission vuonna 2008 ehdottamiin asetuksen soveltamisalan rajoituksiin ja pitää niitä myös Lissabonin sopimuksen vastaisina. Suomi katsoo, että komission tutkintatoimiin liittyviä etuja tulee suojata, mutta että asetukseen nykyisin sisältyvät poikkeukset riittävät näiden etujen suojaamiseksi. Tämä koskee myös rikkomusmenettelyihin liittyviä asiakirjoja. Eurojustin esittämiin huoliin tulee tarvittaessa vastata asetuksen poikkeusperusteita kehittämällä. Laajoihin asiakirjapyyntöihin liittyviin ongelmiin tulisi vastata ensisijaisesti menettelytapoja kehittämällä.*

7. *Jäsenvaltiolta peräisin olevat asiakirjat (4 artiklan 5 kohta)*

Komissio esitti vuonna 2008 kirjausta, jossa jäsenvaltio voisi perustella mahdollisen kielteisen kantansa siltä peräisin olevan asiakirjan luovuttamiseen myös viittauksella kansalliseen lainsäädäntöönsä, jolloin toimielin ei tutkisi kyseisen kannan soveltuvuutta. Suomi on katsonut, että vuonna 2008 ehdotettu muotoilu loisi jäsenvaltioille käytännössä veto-oikeuden itseltään peräisin oleviin asiakirjoihin. Puheenjohtaja ehdottaa myös jäsenvaltioiden konsultointiin liittyvän määräajan pidentämistä 10 päivään.

*Suomi on katsonut, ettei jäsenvaltiolta peräisin olevia asiakirjoja koskevaa määräystä ole tarvetta kirjoittaa uudelleen. Suomi katsoo, ettei asetuksessa tulisi viitata jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Kompromissina Suomi voi kuitenkin hyväksyä ehdotetun muotoilun. Suomi pitää jäsenvaltioille nykyisin annettua 5 päivän määräaikaan sangen lyhyenä ja on siten valmis hyväksymään ehdotetun määräajan pidentämisen 10 päivään. Menettelysääntöjen muutoksilla ei tule kuitenkaan kokonaisuutena heikentää asiakirjapyyntöjen esittäjän asemaa esimerkiksi niin, että määräajat muotoutuvat kohtuuttoman pitkiksi. Puheenjohtajan ehdotus pidentäisi kokonaisuutena pyyntöjen käsittelyyn sovellettavia määräaikoja huomattavasti.*

8. Lainsäädäntöasiakirjojen julkisuus (12 artiklan 1 kohta sekä 4(3b) ja 4a artikla)

Puheenjohtajan nyt esittämä kirjaus pohjautuu komission vuonna 2008 tekemään ehdotukseen ja sen tarkoituksena on kirjata neuvoston nykyinen lainsäädäntöasiakirjojen julkisuutta käytäntö. Lisäksi puheenjohtaja ehdottaa yleistä olettaa, jonka mukaan käynnissä oleviin päätöksentekomenettelyihin liittyvä oikeudellinen neuvonanto sekä neuvonanto joka koskee sellaisia kysymyksiä joista EUTI ei ole vielä antanut ratkaisua vaarantaisi oikeudellisen neuvonannon suojan. Hakijalla olisi mahdollisuus osoittaa, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu joka puoltaa asiakirjan luovuttamista.

*Suomi katsoo, että lainsäädäntöasiakirjojen julkisuudesta on päätetty jo Lissabonin sopimuksessa, ja että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyt periaatteet muodostavat julkisuuden vähimmäistason. Nykyinen ehdotus oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuudesta rajoittaisi selkeästi nykyisin oikeuskäytännössä (Turco) vahvistettua tulkintaa, jonka mukaan lainsäädäntöasioissa annettu neuvonanto on lähtökohtaisesti julkista. Suomi katsoo, että osallistuvaan demokratiaan kuuluu, että kaikki asioiden käsittelyn kannalta ratkaisevat asiakirjat (ml. oikeudellinen neuvonanto) ovat lähtökohtaisesti julkisia silloin kun asia on vireillä ja niiden käsittelyyn on mahdollista osallistua. Kaikista julkisuuden toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä ei kuitenkaan ole tarpeen määrätä avoimuusasetuksessa.*

9. Tiedotusvaltuutettujen nimeäminen (15(1a) artikla)

Puheenjohtaja esittää tiedotusvaltuutetun nimeämistä kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin). Ehdotus menee komission vuoden 2008 ehdotuksen ulkopuolelle, mutta mikäli kaikki toimielimet ovat valmiit sen hyväksymään, on siitä mahdollista neuvotella.

*Suomi on katsonut, ettei kaikesta avoimuusasetuksen käytännön soveltamiseen liittyvästä ole tarvetta määrätä asetuksessa, mutta voi hyväksyä ehdotuksen. Avoimuusasetuksen soveltamista on tarpeen parantaa.*

Kansallinen käsittely:

Komission 2008 ehdotusta on käsitelty valtioneuvostossa oikeudelliset kysymykset –jaostossa 27.—29.5.2008 (kirjallinen menettely), 9.6.2008 ja 20.8.2008 sekä EU-asioiden komiteassa 27.8.2008 ja EU-ministerivaliokunnassa 29.8.2008. Lisäksi useita U-jatkokirjeitä, jotka on käsitelty oikeudelliset kysymykset – jaostossa.

Vuoden 2011 ehdotus on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa 5.—7.4.2011 (laajan kokoonpanon kirjallinen menettely).

Parlamentin kantoja koskeva muistio on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaoston (jaosto 35) laajan kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 16.-19.1.2012.

Eduskuntakäsittely:

[PeVL 22/2008 vp](#), [LaVL 14/2008 vp](#), [HaVL 23/2008 vp](#), [HaVL 1/2009 vp](#), [LaVL 1/2009 vp](#).

SuVX 111/2008 vp: ”Valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

*Valiokunta korostaa, että komission ehdotus toteutuessaan merkitsisi huomattavaa askelta taaksepäin unionin avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden turvaamisessa ja on siten ristiriidassa Eurooppa-neuvoston toistuvasti hyväksymien tavoitteiden kanssa.*

*Valiokunta pitää huolestuttavana ja moitittavana sitä, että komissio on ehdotuksensa tueksi käyttänyt useissa kohdin perusteluja, joita on pidettävä virheellisinä ja harhaanjohtavina. Menettely on omiaan heikentämään komission uskottavuutta kansalaisten silmissä.”*

Lisäksi useita U-jatkokirjeitä (OM 08.10.2008 vp, OM 13.01.2009 vp, OM 15.05.2009 vp, OM 09.02.2010 vp ja OM 18.01.2012 vp), joiden kohdalla eduskunta on yhtynyt valtioneuvoston kantaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut (lausuma 17.2.2009) että se " pitää huolestuttavana sitä, että neuvottelut avoimuusasetuksen muuttamiseksi saattavat sekä neuvostossa että Euroopan parlamentissa johtaa usealla tavalla avoimuuden heikentymiseen Euroopan unionissa. Valiokunta uudistaa lausunnossaan PeVL 22/2008 vp esittämänsä näkemykset ja kehottaa valtioneuvostoa edelleen jatkamaan aktiivista ja myönteistä toimintaansa asetusehdotuksen kehittämiseksi avoimempaan suuntaan." Valiokunta toisti kehoituksensa 4.6.2009. Suuri valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti.

SuVX 20/2012 vp

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Euroopan parlamentti hyväksyi mietinnössään 15.12.2011 avoimuusasetuksen uudistamista koskevan ensimmäisen lukemisen kantansa. Vastuuvaliokuntana toimii LIBE-valiokunta (Michael Cashman). Toisena vastuuvaiokuntana toimii AFCO-valiokunta, jossa lausunnonlaatijana on Anneli Jäätteenmäki. Valtioneuvosto on toiminut erittäin läheisessä yhteistyössä Jäätteenmäen kanssa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Suomessa asiakirjojen julkisuudesta säädetään yleislakina laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, sekä erityislainsäädännössä kuten laki kansainvälisistä tietoturvaselvoitteista (588/2004). Laki kansainvälisistä tietoturvaselvoitteista on säädetty nimenomaisesti poikkeukseksi julkisuuslain säännöksistä. Lain suojaama tietoaineisto on pidettävä salassa (6 § 1 mom.) riippumatta niistä seurauksista, joita tiedon antamisesta olisi suojattavalle edulle.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Suomen lisäksi avoimuusmyönteisiin maihin neuvostossa kuuluvat SE, DK, EE, NL, SI sekä vaihtelevammin BU, HU, LI, UK. Suomi on toiminut asian valmistelussa erittäin läheisessä yhteistyössä puheenjohtajan kanssa sekä koordinoi avoimuusmyönteisten maiden toimintaa.

Useat seikat puoltaisivat lausuman jättämistä muiden avoimuusmyönteisten jäsenvaltioiden kanssa. Suomi antoi avoimuutta koskevan julistuksen jo EU:n liittymissopimuksen yhteydessä ja on toiminut aktiivisesti koko jäsenyytensä ajan avoimuuden lisäämiseksi (Amsterdamin sopimusneuvottelut ja muut perussopimusneuvottelut sekä neuvottelut asetuksesta N:o 1049/2001). Eduskunta on kehottanut valtioneuvostoa jatkamaan aktiivista ja myönteistä toimintaansa asetusehdotuksen kehittämiseksi avoimempaan suuntaan. On myös tärkeää viestittää muille jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille,

että Suomi kuuluu joukkoon, joka haluaisi Lissabonin sopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan hengessä lisätä avoimuutta.