

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2007 vp

Valtioneuvoston selvitys vihreästä kirjasta yleisön oikeudesta tutustua yhteisöjen toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin annetun asetuksen tarkistamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä kesäkuuta 2007 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen vihreästä kirjasta yleisön oikeudesta tutustua yhteisöjen toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin annetun asetuksen tarkistamisesta (E 30/2007 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- lainsäädäntöneuvos Johanna Koivisto, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio katsoi vuonna 2004 julkistamassaan raportissa, että tuolloin oli liian aikaista käynnistää avoimuusasetuksen tarkistamista koskeva menettely, sillä asetuksen toimivuudesta ei ollut vielä riittävää kokemusta. Raportin antamisen jälkeen sekä yhteisöjen tuomioistuimien että Euroopan oikeusasiamies ovat antaneet merkittävän määrän asetuksen tulkintaa koskevaa ratkaisukäytäntöä. Lisäksi voimaan on tullut ympäristötietojen käsittelyyn vaikuttava Århusin sopimus. Yhteisön toimielimiin sovellettavaa Århus-asetusta aletaan soveltaa heinäkuussa 2007.

Huhtikuussa 2007 annettu vihreä kirja liittyy myös komission vuoden 2005 lopulla käynnistämään Euroopan avoimuusaloitteeseen, jonka yhteydessä se katsoi avoimuusasetuksen olevan

tärkeä osa entistä avoimemman unionin toimintaa ja totesi olevan tarpeellista tarkistaa avoimuusasetusta. Euroopan parlamentti antoi vuoden 2006 huhtikuussa päätöslauselman, jossa se kehotti komissiota ryhtymään toimiin avoimuusasetuksen tarkistamiseksi.

Komissio pyrkii vihreään kirjaan perustuvalle kuulemiselle saamaan yleisön näkemyksiä asiakirjajulkisuuden toteutumisesta toimielimissä sekä vihreässä kirjassa esitetyistä vaihtoehdoista avoimuussäätelyn ja sitä koskevien käytännön toimien kehittämiseksi. Komissio laatii heinäkuun loppuun asti kestäväen kuulemisen perusteella raportin, jonka pohjalta se on luvannut antaa lokakuussa 2007 lainsäädäntöehdotuksen avoimuusasetuksen tarkistamiseksi.

Vihreä kirja muodostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen käsittelee tämänhetkistä tilan-

netta asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten soveltamisessa lähinnä yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä esittelemällä. Komissio katsoo, että tämän oikeuskäytännön kirjaaminen avoimuussäätelyyn vahvistaisi muun muassa kansalaisten oikeusvarmuutta. Varsinaisia ehdotuksia ei tässä yhteydessä tehdä. Ensimmäisessä osassa käsitellään myös lyhyesti erityissäätelyä ja tietosuoja-asetuksen suhdetta avoimuusasetukseen. Komissio huomauttaa, että avoimuusasetukseen ei sisälly erityistä säännöstä asianosaisjulkisuudesta, ja viittaa tältä osin oikeuskäytäntöön. Lisäksi vihreässä kirjassa esitellään Århusin sopimuksen vaikutuksia ympäristötietojen julkistamiseen sekä kerrotaan neuvoston kokousten avoimuudessa tapahtuneesta kehityksestä.

Vihreän kirjan toisessa osassa komissio nostaa esille tiettyjä asiakysymyksiä, joiden osalta se esittää ajatuksia ja kysymyksiä niitä koskevien säännösten ja käytäntöjen tarkistamisesta. Näitä asiakokonaisuuksia ovat aktiivisempi tiedon levittäminen, joka sisältää lainsäädäntömenettelyn avoimuuden ja aktiivisemmän tiedon levittämisen muissa asioissa, ympäristöä koskevien tietojen saatavuuden integroiminen avoimuusasetukseen sekä etujen tasapainottaminen, joka käsittelee oikeuskäytännön sisällyttämistä avoimuusasetukseen, asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan välistä suhdetta, asiakirjajulkisuuden ja kaupallisten ja taloudellisten etujen välistä suhdetta sekä asiakirjajulkisuutta ja hyvää hallintoa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti avoimuusasetuksen tarkistamiseen ja katsoo, että unionin toimintaa tulisi kehittää edelleen avoimempaan suuntaan.

Suomi pitää hyvänä sitä, että vihreässä kirjassa on otettu aktiivinen ote lainsäädäntömenettelyn avoimuuden turvaamiseen sekä käyttäjäystävällisen tiedon levittämiseen. Vihreässä kirjassa esiin nostetut kysymykset ovat hyvä pohja jatkovalmistelulle. Vihreään kirjaan sisältyvät näkemykset esitetään kuitenkin sangen yleisluontoisesti, joten ne mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Lisäksi komission kunkin asian yhteydessä

esittämät kysymykset sivuavat vain osaa esille nostetuista näkökohdista.

Tästä syystä on tärkeää, että Suomen esittämät kannanotot eivät rajoitu ainoastaan vihreässä kirjassa suoraan esitettyihin kysymyksiin, vaan avoimuussäätelyä tulee tarkastella ottamalla huomioon säätelyjärjestelmä kokonaisuudessaan ja sen kehittämisen eri vaihtoehdot. Vastauksen tulee heijastaa Suomen johdonmukaisesti ajamia avoimuuslinjauksia, ja siinä tulee erityisesti ottaa huomioon ne kysymykset, joihin liittyy tulkinnanvaraisuutta, sekä arvioida ehdotusten yhteisvaikutuksia.

Lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyys (lainsäädäntöasiakirjan määrittely)

Suomen näkemyksen mukaan lähtökohtana tulee olla erityisesti lainsäädäntöasiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus. Lainsäädäntöasiakirjan käsitettä on tulkittava laajasti siten, että se kattaa kaikki ne asiakirjat, jotka vaikuttavat lainsäädäntömenettelyyn.

Vihreässä kirjassa ehdotetaan lainsäädäntöasiakirjan määrittelyä nykyistä tarkemmin. Määrittelyn täsmentämisellä olisi käytännössä vaikutusta sekä siihen, mitkä asiakirjat tulee julkistaa lainsäädäntöasiakirjoina, että niiden julkiseksi tulon hetkeen. Suomi katsoo, että voitaisiin tutkia, onko mahdollista määritellä nykyistä tarkemmin, mitä asiakirjoja voidaan pitää lainsäädäntöasiakirjoina ja siten julkisina. Suomi ei kuitenkaan pidä hyvänä lainsäädäntöasiakirjan tyhjentävää määrittelemistä siten, että heikennettäisiin määritelmän ulkopuolelle jäävien lainsäädäntöprosessiin vaikuttavien asiakirjojen saatavuutta.

Aktiivisempi tiedon levittäminen muissa asioissa

Suomi suhtautuu erittäin myönteisesti vihreässä kirjassa esitettyihin toimiin tiedon levittämisen kehittämiseksi siten, että kansalaisille taattaisiin tietoa unionin ja sen toimielinten toiminnasta nykyistä käyttäjäystävällisemmin. Tietokantojen käyttäjäystävällisyyttä ja rekisterien kattavuutta tulisi edelleen parantaa. Tiettyä lainsäädäntöhanketta koskeva haku sekä selkeämmät

mahdollisuudet haun rajaamiseen tai laajentamiseen helpottaisivat asiakirjojen ja asiakokonaisuuksien löytämistä huomattavasti. Myös helposti saatavilla oleva tieto asiakirjan kieliversioista sekä mahdollisuus hakea yhdellä haulla asiakirjaa tai asiaa kaikkien toimielinten rekistereistä olisi tarpeellinen.

Tiedon levittämisen kehittämistä ja kansalaisten kiinnostuksen lisäämistä unionia kohtaan palvelisi myös komission ehdotus velvoittaa toimielimet saattamaan asiakirjoja nykyistä aktiivisemmin ja koordinoitummin yleisön saataville. Tämä voidaan toteuttaa vaiheittain siten, että aloitetaan komission ehdottamalla tavalla tiettyiltä aloilta. Ympäristön lisäksi tällaisia aloja voisivat olla monet muutkin, esimerkiksi kuluttajansuoja, kansanterveys ja niihin rinnastettavat alat. Tiettyjen alojen asiakirjojen aktiivinen saattaminen yleisön saataville ei saisi kuitenkaan heikentää tiedon levittämistä muilla aloilla.

Avoimuusasetuksen suhde erityislainsäädäntöön, erityisesti Århus-asetukseen

Komissio käsittelee vihreässä kirjassa avoimuusasetuksen suhdetta erityislainsäädäntöön. Suomen yleiskantana on, että avoimuusasetuksella on määritelty asiakirjajulkisuuden vähimmäistaso. Tämä merkitsee sitä, että asiakirjajulkisuutta ei tule supistaa erityissääöksillä, jos niitä ei ole hyväksytty avoimuusasetuksen tavoin yhteispäätösmenettelyssä. Erityissääöksiä tulisi käyttää lähinnä silloin, kun avoimuusasetukseen sisältyvää menettelyä tulee josakin kysymyksessä tarkentaa.

Komissio nostaa esille erityisesti ympäristötiedon saatavuutta koskevan ns. Århus-asetuksen. Århus-asetus on myös hyväksytty yhteispäätösmenttelyssä. Suhteessa avoimuusasetukseen Århus-asetus on pääasiassa asiakirjajulkisuutta laajentava ja sisältää vain yhden asiakirjajulkisuutta supistavan säännöksen, joka koskee harvinaisten lajien pesimispaikkojen suojelua. Suomen näkemyksen mukaan sääntelyn selkeys ja oikeusvarmuus puoltavat sitä, että avoimuusasetuksen säännöksiä kehitettäisiin vastaamaan Århus-asetuksen säännöksiä. Ylivoimainen yleinen etu, jonka perusteella tiedonsaanti-

rajoituksista voidaan poiketa, tulisi määritellä avoimuusasetuksessa. Sitä voitaisiin konkretisoida tarkoittamaan paitsi Århus-asetuksen mukaisesti ympäristöpäästöihin liittyvää tietoa, myös muita etuja, kuten esimerkiksi ihmisten tai eläinten terveyttä ja turvallisuutta sekä kuluttajansuojaa sekä muita vastaavia intressejä. Avoimuusasetuksessa tulisi Århus-asetuksen tavoin nimenomaisesti todeta, että kaikkia tiedonsaantirajoituksia on tulkittava suppeasti. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi aina perustella kielteinen kantansa niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovutettavuuteen. Suomi katsoo, että Århus-asetukseen sisältyvä tiedonsaantirajoitus, joka koskee tietoa, jonka luovuttaminen voisi vaarantaa tiedon kohteena olevan ympäristön, kuten harvinaisten lajien pesimispaikkojen, suojelun voidaan sisällyttää avoimuusasetukseen.

Etujen tasapainottaminen (poikkeukset asiakirjajulkisuuteen ja asiakirjan määritelmä)

Komissio esittää vihreän kirjan ensimmäisessä osassa näkemyksiään eräiden avoimuusasetuksen tiedonsaantirajoitusten selkiyttämistarpeesta, mutta ei esitä aiheista varsinaisia kysymyksiä. Suomi aikoo kommentoida niistä tärkeimpinä pitämiään, kuten oikeudellisen neuvonannon ja tutkintatoimien suojaa sekä jäsenvaltioiden oikeutta kieltää niiltä peräisin olevien asiakirjojen luovuttamista.

Suomi katsoo, että kaikkia avoimuusasetuksen sisältämiä tiedonsaannin rajoitusperusteita, ml. oikeudellisen neuvonannon ja tutkintatoimien suoja, tulee tulkita suppeasti. Asiakirjan konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkimis- ja perusteluvollisuus ei täyty pelkästään viittamalla asiakirjan lajiin tai menettelyvaiheeseen.

Suomi katsoo, että jäsenvaltiolla ei tule olla ehdotonta oikeutta kieltää toimielintä luovuttamasta tämän hallussa olevaa, jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa. Jäsenvaltion tulee perustella kielteinen kantansa siltä peräisin olevien asiakirjojen luovutettavuuteen.

Avoimuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta määriteltäessä tulee Suomen mielestä ottaa huomioon erityisesti avoimuutta ja henkilötietojen suojaa koskevien säädösten tarkoitus.

Henkilötietojen suojan tarkoituksena on nimenomaan yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja. Suomi katsoo, että olisi tutkittava mahdollisuutta rajata avoimuusasetukseen sisältyvän yksityisyyden suojaa koskevan poikkeuksen ulkopuolelle tiedot, jotka eivät koske yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot julkisen tehtävän hoitoon osallistuneiden henkilöiden nimistä, virkatehtävistä ja muista tehtävään liittyvistä tiedoista. Näiden tietojen julkisuutta ei ole syytä arvioida lainkaan yleisen edun edellyttämän intressivertailun kautta, vaan ne jäävät sellaisinaan henkilötietojen suojan soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomi katsoo, että asiakirjapyyntöihin tulee soveltaa SEY 255 artiklan nojalla annettuun avoimuusasetukseen sisältyviä poikkeusperusteita, kuten liikesalaisuuksien suojaa. Asiakirjapyyntöä ei tule evätä vetoamalla SEY 287 artiklassa tarkoitettuun ammatillisuuden suojaan, joka koskee yhteisön toimielimen tai komitean jäsenen, yhteisön virkamiehen tai muun sen henkilöstöön kuuluvan henkilön velvollisuutta olla ilmaisematta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, varsinkin tietoja yrityksistä tai niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä.

Komissio viittaa vihreässä kirjassa laajojen asiakirjapyyntöjen tuottamiin resurssiongelmiin. Suomen näkemyksen mukaan mahdollisiin ongelmiin tulisi ensi sijassa pyrkiä vastaamaan hyvän hallinnon keinoin kehittämällä asiakirjojen rekisteröintiä, hakumenettelyitä, tiedon levittämistä ja neuvontaa. Komission esittämä määritelmä ”epäasianmukaiset asiakirjapyynnöt” on liian epämääräinen, ja sen voidaan katsoa viittaavaan pyydetyn asiakirjan sisältöön eikä pyynnön laajuuteen. Komission kuvaaman

ongelman laajuus ja luonne edellyttävät lisäselvitystä. Suomi katsoo, että avoimuusasetukseen olisi hyvä sisällyttää menettelysääntö, jonka mukaan asiakirjan luovuttamista on arvioitava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

Suomi on tyytyväinen avoimuusasetuksen nykyisin sisältämään asiakirjan laajaan tekniseen määritelmään (3(a) artikla). Suomi katsoo, että avoimuusasetukseen ei tule ottaa asiakirjalajiin tai tietojen esittämismuotoon perustuvaa poikkeusta ja siten myöskään tietokantoja ei tulisi määritelmällisesti sulkea asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Suomi suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan tekniseen määritelmään, jonka mukaan asiakirja määriteltäisiin normaaliin hakumenettelyllä olemassa olevien hakuvälineiden mahdollistamaksi otokseksi tietokannasta. Suomi katsoo, että toimielimen hallussa olevan asiakirjan käsitettä (2(3) artikla) ei tulisi määritellä siten, että asiakirjan julkisuus sidotaisiin sen rekisteröintiin.

Suomi pitää mahdollisena, että avoimuusasetuksessa säädettäisiin selkeämmin siitä hetkestä, jolloin esimerkiksi määritellyistä lainsäädäntöprosessiin vaikuttavista asiakirjoista tulee ilman erillistoimenpiteitä julkisia. Avoimuusasetukseen ei kuitenkaan tulisi ottaa liian yleisesti muotoiltuja sääntöjä asiakirjaryhmistä, joiden julkisuutta rajoitettaisiin ennen tiettyä ajankohtaa. Jos tällaiseen sääntelyyn päädytään, säännösten tulisi olla hyvin täsmällisiä ja koskea tarkkaan määriteltyjä asiakirjoja.

Suomi pitää myös tarpeellisena, että avoimuusasetuksen tarkistamisen yhteydessä selvitetään mahdollisuudet täsmentää tietojensaantirajoituksia. Yleiseen muotoon kirjoitetut säännökset ovat omiaan johtamaan laajaan salassapitoon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vihreä kirja Euroopan yhteisöjen toimielinten hallussa olevia asiakirjoja koskevan niin sanotun avoimuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001) tarkis-

tamisesta liittyy komission vuonna 2005 käynnistämään Euroopan avoimuusaloitteeseen. Vihreä kirja on keskusteluasiakirja, jossa kuvataan avoimuusasetuksen soveltamiskäytäntöä ja nostetaan esille eräitä asiakysymyksiä jäsenmaissa

järjestettävän kuulemismenettelyn pohjaksi. Kuulemisen tulosten pohjalta komission on tarkoitus antaa lokakuussa 2007 lainsäädäntöehdotus avoimuusasetuksen tarkistamiseksi.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että avoimuutta Euroopan unionin päätöksenteossa ja muussa toiminnassa lisätään hyvän hallinnon ja hyvän tiedonhallintatavan periaatteiden mukaisesti ja että unionin asiakirjajulkisuussäätelyä tässä suhteessa edelleen kehitetään. Avoimuudella parannetaan unionin päätöksenteon selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä edistetään tiedon saataavuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Komission vihreää kirjaa voidaan pitää hyvänä pohjana jatkovalmistelulle, vaikkakin asioita käsitellään siinä vielä melko yleisellä tasolla. Valiokunta pitää kannatettavana valtioneuvoston lähestymistapaa, että Suomen vastauksessa tarkastellaan avoimuussäätelyä laajemminkin kuin komission esittämien kysymysten perusteella ja tuodaan esille Suomen johdonmukaisesti ajamia avoimuuslinjauksia. Valiokunta on tarkastellut eräitä näitä näkökohtia lausunnossaan avoimuudesta Suomen puheenjohtajuuskaudella (HaVL 18/2006 vp — E 35/2006 vp).

Yksi keskeinen asia unionin avoimuuden edistämisessä on lainsäädäntöprosessien läpinäkyvyyden lisääminen. Suomi toimi puheenjohtajuuskaudellaan aktiivisesti neuvoston julkisten keskustelujen lisäämiseksi lainsäädäntöasioissa. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että avoimuusasetuksen uudistamisen lähtökohdaksi tulee olla erityisesti lainsäädäntöasiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus. Lisäksi avoimuustavoitteiden toteuttamiseksi on tärkeää tukea teknisin ratkaisuin ja muin toimin sitä, että tietoa lainsäädäntöhankkeista ja muusta unionin toiminnasta on helposti kansalaisten saatavilla.

Vihreässä kirjassa on käsitelty myös muun muassa asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan suhdetta. Valtioneuvoston mukaan suhdetta määriteltäessä tulee ottaa huomioon erityisesti avoimuutta ja henkilötietojen suojaa koskevien säädösten tarkoitus. Valtioneuvosto kat-

soo, että olisi tutkittava mahdollisuutta rajata avoimuusasetukseen sisältyvän yksityisyyden suojaa koskevan poikkeuksen ulkopuolelle tiedot, jotka eivät koske yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta, kuten esimerkiksi tiedot julkisen tehtävän hoitoon osallistuneiden henkilöiden nimistä, virkatehtävistä ja muista tehtäviin liittyvistä tiedoista, ja että näiden tietojen julkisuutta ei ole syytä arvioida lainkaan yleisen edun edellyttämän intressivertailun kautta, vaan ne jäävät sellaisinaan henkilötietojen suojan soveltamisalan ulkopuolelle.

Toisaalta on valiokuntakäsittelyn yhteydessä tullut esiin myös intressivertailun säilyttämistä puoltava näkemys, jonka taustalla on tietosuojadirektiivistä johdettu ajatus siitä, että tietosuojaa ei rajoituisi vain yksityiselämän suojan perusoikeuteen vaan näyttäisi olevan sitä laajempi. Intressivertailuun tulisi liittyä myös mahdollisuus saada kielteinen päätös tuomioistuimen tai muun toimivaltaisen tahon tutkittavaksi.

Todettakoon tässä yhteydessä vielä, että myös Euroopan tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan suhdetta. Hän on tarkastelussaan lähtenyt siitä, että nämä kaksi oikeutta on nähtävä toisiaan täydentävinä eikä toisilleen vastakkaisina (EDPS, heinäkuu 2005 Nro 1).

Valiokunnan mielestä on paikallaan, että tutkitaan ja arvioidaan perusteellisesti eri näkökulmia ja mahdollisuuksia asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan suhdetta koskevan säätelyn selkeyttämiseksi. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on parhaillaan viireillä eräitä asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevia tapauksia, joita koskevista ratkaisuista voi mahdollisesti olla saatavissa tulkintalinjauksia puheena oleviin kysymyksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomioon.

HaVL 10/2007 vp — E 30/2007 vp

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Outi Mäkelä /kok
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väätäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Timo Korhonen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Valto Koski /sd	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.