

U 38/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 30 päivänä huhtikuuta 2008 tekemä ehdotus asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi KOM (2008) 229 lopullinen sekä siihen liittyvä muistio.

Helsingissä 4 päivänä syyskuuta 2008

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2008/0952**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN PARLAMENTIN, NEUVOSTON JA KOMISSIION ASIAKIRJOJEN SAAMISESTA YLEISÖN TUTUSTUTTAVAKSI (AVOIMUUSASETUKSEN UUELLEEN LAATIMINEN)****Yleistä**

Asetusta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EY) N:o 1049/2001 (myöhemmänä avoimuusasetus) on sovellettu 3.12.2001 lähtien.

Komissio käynnisti kuulemismenettelyn asetuksen tarkistamisesta antamalla vihreän kirjan 18.4.2007. Suomi osallistui kuulemiseen 4.7.2007 komissiolle lähettämällä vastauksella (E 30/2007 vp). Komissio julkaisi raportin kuulemisen tuloksista 11.1.2008 (SEK (2008)29).

Komissio antoi 30.4.2008 ehdotuksen avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi (KOM (2008) 229 lopull.). Uudelleen laatiminen eli ns. recasting -menettely tarkoittaa sitä, että muutettava säädös kumotaan ja korvataan uudella säädöksellä myös niiltä osin, kuin siihen ei tehdä sisältömuutoksia. Menettelyä ei tavanomaisesti käytetä muutettaessa olemassa olevaa lainsäädäntöä ensimmäistä kertaa. Komissio ehdottaa kuitenkin avoimuusasetuksen uudelleen laatimista selkeyteen ja parempaan sääntelyyn liittyvistä syistä. Valtioneuvosto saattoi komission ehdotuksen eduskunnalle tiedoksi E-jatkokirjeellä 29.5.2008.

Avoimuusasetus on annettu SEY 255 artiklan nojalla, joka on oikeusperustana myös uudelleenlaatimista koskevalle ehdotukselle. Artiklan mukaan päätöksenteossa noudetaan yhteispäätösmenettelyä.

Pääasiallinen sisältö

Komission mukaan sen esittämien uudistusten tavoitteena on avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen. Avoimuusasetuk-

sen 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 asetuksen henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen ja lainsäädäntöasiakirjojen saatavuuden parantaminen. Toteutuessaan ehdotettu kaltaisena 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 rajaamalla asiakirjan määritelmää tai sulkemalla tietyt asiakirjat kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Seuraavassa on selostettu keskeisimpiä komission ehdottamia muutoksia, niiden perusteluja sekä muutosehdotusten merkitystä nykytilaan nähden.

Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut (2 artiklan 1 kohta)

Asetuksen 2 artiklan 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä olisi oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Nykyään tämä oikeus on unionin kansalaisilla

tai jäsenvaltiossa asuvilla sekä oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jäsenvaltiossa. Avoimuusasetus on jättänyt toimielimille mahdollisuuden antaa työjärjestyksissään myös muille kuin edellä mainituille oikeuden tutustua asiakirjoihin. Tätä mahdollisuutta on myös käytetty. Muutosehdotus liittyy siihen, että Århus-asetuksessa luonnolisten ja oikeushenkilöiden oikeutta ympäristötietoihin ei ole sidottu kansalaisuuteen tai asuin- tai kotipaikkaan.

Asetuksen soveltamisala (2 artikla)

Tuomioistuimelle toimitetut asiakirjat (2 artiklan 5 kohta)

Komissio ehdottaa, että asetusta sovelletaisiin ainoastaan toimielinten tuomioistuimille toimittamiin asiakirjoihin. Muut toimielinten hallussa olevat, esimerkiksi niiden oikeudenkäynnin osapuolena saamat asiakirjat jäisivät tällöin avoimuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevaa avoimuusasetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, mutta niiden saatavuutta voidaan tarvittaessa rajata asetukseen sisältyvien poikkeusperusteiden nojalla.

Perustelumuistiossa komissio viittaa siihen, että EY:n tuomioistuin ei tällä hetkellä kuulu SEY 255 artiklan soveltamisalaan ja että Lisabonin sopimuksessa oikeus tutustua asiakirjoihin ulotetaan koskemaan tuomioistuinta vain sen hallinnolliseen toimintaan liittyvien asiakirjojen osalta.

Tutkintatoimiin liittyvät asiakirjat (2 artiklan 6 kohta)

Komissio ehdottaa, että asiakirjoja, jotka muodostavat osan jotain yksittäistä tapausta koskevaa menettelyä tai tutkinnan hallinnollista aineistoa, ei annettaisi yleisön tutustuttavaksi ennen kuin tutkinta on päätetty tai kyseinen toimi on lopullinen. Muutoksella ei kuitenkaan rajoitettaisi niitä erityisiä oikeuksia, joita asianosaisella saattaa olla tutustua asiakirjoihin muun EY:n lainsäädännön nojalla. Komissio ehdottaa myös, että asiakirjat, joihin sisältyy toimielimen tällaisten tutkin-

tamenettelyjen yhteydessä luonnollisilta tai oikeushenkilöiltä keräämää tai saamaa tietoa, jäisivät kokonaan yleisön tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle. Ehdotuksessa tarkoitettuja asiakirjoja olisivat komission perustelumui- stion mukaan ”kilpailumenettelyistä ja kaup- paa suojaavista menettelyistä annettuihin ase- tuksiin (polkumyynti, tukien vastaiset toi- menpiteet ja suojatoimenpiteet) ja kaupan es- teistä annettujen asetusten mukaisiin menet- telyihin” liittyvät asiakirjat.

Komissio esittää perustelumuistiossa, että toimielimen tutkintavaltuuksien käyttämistä koskeviin asiakirjoihin ei tulisi tutkintavai- heen aikana soveltaa lainkaan avoimuus- asetusta. Komissio perustelee rajausta sillä, että tutkintamenettelyjä koskevien erityisten asiakirjojen saatavuutta koskevien säännös- ten merkitys vesittyisi, jos yleisölle annetta- siin avoimuusasetuksen nojalla laajempi oi- keus tutustua asiakirjoihin kuin asianosaisil- le. Kolmansilta saatujen asiakirjojen sulke- mista avoimuusasetuksen ulkopuolelle ko- missio ei perustele lainkaan.

Asiakirjan määritelmä (3 artiklan a kohta)

Asiakirjan nykyinen määritelmä on hyvin laaja. Asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta muodosta riippumatta. Komissio ehdottaa määritelmän täsmentämistä siten, että asiakirjana pidettäisiin mitä tahansa tal- lenneta, jonka toimielin on laatinut ja virallise- sti toimittanut yhdelle tai useammalle vas- taanottajalle tai joka on muuten kirjattu tai jonka toimielin on vastaanottanut. Sähköisiin tallennus-, käsittely- ja hakujärjestelmiin si- sältyvät tiedot olisivat asiakirjoja, jos ne voi- daan poimia paperitulosteena tai sähköisessä muodossa olevana jäljennöksenä käyttäen järjestelmässä saatavilla olevia välineitä.

Komissio katsoo perustelumuistiossa, että laaja asiakirjan käsitteen määritelmä on säi- lytetty ennallaan. Asiakirja on komission mukaan kuitenkin olemassa vasta sitten, kun se on toimitettu vastaanottajilleen, sitä on kierrätetty toimielimessä tai se on muuten rekisteröity. Sähköisiin järjestelmiin sisältyvien tietojen voidaan komission mukaan katsoa muodostavan asiakirja, mikäli ne voidaan saada järjestelmästä luettavassa muodossa.

Poikkeukset asiakirjojen julkisuuteen (4 artikla)

Komissio esittää muutoksia useisiin 4 artiklan kohtiin. Artiklan sisällä kohtien järjestyks muuttuisi joiltakin osin, ja kolmannen osapuolen ja jäsenvaltion kuulemiseen liittyvät kohdat siirrettäisiin 5 artiklaan.

Yleinen turvallisuus (4 artiklan 1 kohdan a alakohta)

Komissio ehdottaa 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan lisäystä, jonka mukaan yleistä turvallisuutta koskevaan poikkeusperusteeseen sisältyisi myös *luonnollisten ja oikeushenkilöiden turvallisuus*. Ehdotusta ei ole perusteltu.

Århus-asetuksesta johtuvat muutokset (4 artiklan 1 kohdan e alakohta, 2 kohdan a ja b alakohdat sekä 4 kohta)

Komission ehdottaa 4 artiklan muuttamista usealta kohdista sen yhdenmukaistamiseksi Århus-asetuksen määräysten kanssa. 4 artiklan 1 kohtaan komissio ehdottaa lisättäväksi uuden e alakohdan eli ympäristöasioita, kuten harvinaisten lajien pesimäpaikkoja, koskevan poikkeusperusteen.

Lisäksi komissio ehdottaa, että teollis- ja tekijänoikeudet nimettäisiin immateriaalioikeuksiksi ja niitä koskeva säännös siirrettäisiin taloudellisten etujen suojaa koskevasta 4 artiklan 2 kohdan luetelmakohdasta omaksi alakohdakseen. 4 artiklan 4 kohtaan sisällytettäisiin viittaussäännös, jonka mukaan taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusperustetta sovellettaessa ylivoimaisen yleisen edun katsottaisiin edellyttävän tietojen julkaisemista silloin, kun pyydyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin.

Lisäksi 4 artiklan 4 kohdan mukaan ylivoimaista yleistä etua ei arvioitaisi ympäristöasioita koskevan uuden poikkeusperusteen osalta.

Tuomioistuinkäsittely ja oikeudellinen neuvonanto (4 artiklan 2 kohdan c alakohta)

Komissio ehdottaa, että 4 artiklan 2 kohdan c alakohtaan lisättäisiin suojattavaksi eduksi

välimies- ja riitojenratkaisumenettelyn suoja. Lisäksi sanajärjestystä muutettaisiin siten, että kohdassa mainittaisiin ensimmäisenä oikeudellisen neuvonannon suoja.

Virkamiesten valintamenettelyt (4 artiklan 2 kohdan e alakohta)

Komissio ehdottaa 4 artiklan 2 kohdan e alakohtaan uutta poikkeusta, joka koskee valintamenettelyjen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Komission perustelumuis-tion mukaan henkilöstösääntöihin ja varainhoito-asetukseen sisältyy nykyisin säännöksiä näiden osa-alueiden läpinäkyvyydestä. Muutoksen tarkoituksena on turvata valintalautakuntien ja arviointikomiteoiden asianmukainen toiminta.

Päätöksentekomenettelyn suoja (4 artiklan 3 kohta)

Komissio ehdottaa päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan 4 artiklan 3 kohdan rakenteen muuttamista ilman, että siihen komission mukaan tehtäisiin sisältömuutoksia.

Yksityisyyden suoja (4 artiklan 5 ja 7 kohta)

Komissio ehdottaa, että nykyinen 4 artiklan 1 kohdan b alakohta, joka koskee yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, poistettaisiin. Uudelleen muokattu säännös sisältyisi 4 artiklan 5 kohtaan. Ehdotuksen mukaan viranhaltijoiden, virkamiesten ja eturyhmien edustajien nimet, arvonimet ja tehtävät on julkistettava ammatillisen toiminnan yhteydessä, paitsi jos tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisten henkilöiden kannalta. Muita henkilötietoja julkistettaessa on noudatettava lainmukaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia edellytyksiä, joista säädetään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetussa EY:n lainsäädännössä. Lisäksi komissio ehdottaa, että poikkeusten soveltamisaikaa koskevassa 4 artiklan 7 kohdassa sana ”yksityisyys” korvattaisiin sanalla ”henkilötiedot”.

Komissio perustelee ehdotustaan muun muassa avoimuusasetuksen ja toimielinten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevan tietosuojasetuksen (45/2001/EY) väli-

sen suhteen selkeyttämällä sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ns. Bavarin Lager -asiassa T—194/05 antamalla tuomiolla. Siinä tuomioistuin katsoi, että avoimuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeus koskee vain sellaisia henkilötietoja, jotka voivat konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa. Komission valvontamenettelyn yhteydessä järjestämän kokouksen osanottajien (virkamiesten ja intressitahojen edustajien) nimien luovuttaminen ei tuomioistuimen mukaan aiheuttanut tällaista vahinkoa.

Komission ehdotus merkitsisi sitä, että poikkeusperusteessa ei enää lainkaan mainitaisi suojattavana etuna yksityisyyttä ja yksilön koskemattomuuden suojaa, jolle aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi on nykyisen poikkeusperusteen soveltamisen edellytyksenä. Muihin kuin säännöksessä eriteltyihin henkilötietoihin sovellettaisiin avoimuusasetuksen sijaan henkilötietojen käsittelystä annettua muuta EY:n lainsäädäntöä. Komission ehdotus mahdollistaisi myös tietojen luovuttamisesta kieltäytymisen.

Jäsenvaltion kuuleminen siltä peräisin olevasta asiakirjasta (5 artiklan 2 kohta)

Kolmannen osapuolen ja jäsenvaltion kuulemista koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi 4 artiklasta 5 artiklaan. Jäsenvaltioiden kuulemista koskevaa säännöstä ehdotetaan myös muutettavaksi sisällöllisesti.

Komissio ehdottaa, että jos hakemus koskee jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, jota ei toimiteta osana menettelyä, joissa annetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä tai muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, asiassa olisi kuultava kyseisen jäsenvaltion viranomaisia. Asiakirjaa hallussaan pitävä toimielin luovuttaa asiakirjan, paitsi jos jäsenvaltio esittää syyt sille, miksi asiakirjaa ei tule luovuttaa, joko 4 artiklassa mainittujen poikkeusten tai jäsenvaltion oman lainsäädännön sisältämien, kyseisen asiakirjan luovuttamisen estävien säännösten nojalla.

Komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa, että uudessa säännöksessä otetaan huomioon

yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C—64/05 P (IFAW). IFAW-tuomiossa tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio, joka vastustaa siltä peräisin olevan asiakirjan luovuttamista, on velvollinen perustelemaan kantansa avoimuusasetuksen 4 artiklan poikkeukset huomioon ottaen. Toimielin ei voi hyväksyä jäsenvaltion vastalauseita, jos sitä ei ole mitenkään perusteltu tai jos esitetyissä perusteluissa ei ole tukeuduttu asetuksen 4 artiklan poikkeuksiin.

Komissio ehdottaa IFAW-ratkaisun mukaisesti, että jäsenvaltion olisi esitettävä perustelut vastustukselleen ja että toimielin voisi arvioida jäsenvaltion esittämien perustelujen riittävyttä siltä osin, kuin perustelut liittyvät 4 artiklan poikkeusperusteisiin. Komissio ehdottaa kuitenkin myös, että jäsenvaltio voisi perusteluissaan nojautua avoimuusasetuksen sisältämien poikkeusperusteiden lisäksi myös oman lainsäädäntönsä säännöksiin, jotka estävät kyseisen asiakirjan luovuttamisen. Tällöin toimielin ei arvioisi esitettyjen perustelujen asianmukaisuutta. Tältä osin tulee kuitenkin huomata, että muutosehdotusten suomenkielinen kieliversio poikkeaa joiltakin kohdin muista kieliversioista. Muutosehdotuksen suomenkielisen version mukaan toimielin hyväksyy jäsenvaltion esittämät perustelut kun muiden kieliversioiden perusteella kyseinen kohta olisi pikemminkin luettavissa niin, että toimielin arvioi jäsenvaltioiden esittämien perustelujen riittävyden siltä osin, kuin ne perustuvat asetuksen poikkeusperusteisiin. Myös kansallista lainsäädäntöä koskeva viittaus on suomenkielisessä kieliversiossa muita epätarkempi koskien toimielinten mahdollisuutta arvioida esitettyjä perusteita.

Menettelysäännöt (6—8 ja 10 artikla)

Ehdotukset, jotka koskevat asiakirjan tunnistamista, määräajan laskemista ja käytännöllisen ratkaisun löytämistä, liittyvät toimielinten, ennen kaikkea komission, ongelmiin laajojen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Komissio esittää asetusta täydennettäväksi siten, että myös silloin kun pyydettyjä asiakirjoja ei voida tunnistaa, toimielin voisi pyytää hakijaa täsmentämään hakemustaan ja avustaa hakijaa tässä. Komissio ehdottaa myös, että määräajat, joiden kuluessa toimielinten on

annettava päätös asiakirjaan tutustumisesta, alkaisivat kulua vasta päivänä, jona toimitin vastaanottaa pyydytät tiedot.

Lisäksi esitetään täsmennettäväksi, että jos hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, toimitin voi neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ja käytännöllisen ratkaisun löytämiseksi.

Komissio ehdottaa uudistettujen hakemusten käsittelylle asetetun määräajan pidentämistä 15 päivästä 30 päivään. Tätä komissio perustelee sillä, että 15 päivän määräaika on käytännössä lähes mahdoton noudattaa.

Suoraan saatavilla olevat asiakirjat (12 artikla)

Komissio ehdottaa artiklan muuttamista siten, että 1 kohdan mukaan asiakirjojen, jotka on laadittu tai vastaanotettu EU:n säädösten tai muiden kuin lainsäätämisyksityksissä hyväksyttävien soveltamisalaltaan yleisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, olisi oltava suoraan yleisön saatavilla, jollei artikloissa 4 (poikkeukset) ja 9 (arkaluonteiset asiakirjat) toisin säädetä.

Komissio perustelee ehdotusta lainsäädäntöprosessin avoimuuden suurella merkityksellä kansalaisten kannalta. Tästä syystä toimielinten olisi aktiivisesti julkistettava lainsäädäntöprosessiin kuuluvia asiakirjoja ja myös muilla aloilla olisi edistettävä asiakirjojen aktiivista julkistamista.

Komission ehdottama muotoilu on nykyistä velvoittavampi lainsäädäntöasiakirjojen ja soveltamisalaltaan yleisten säädösten osalta. Artiklasta kuitenkin ehdotetaan poistettavaksi kaikkia asiakirjoja koskeva yleinen säännös, jonka mukaan toimitin asetavat asiakirjat suoraan yleisön saataville niin laajalti, kuin se on mahdollista. Muiden asiakirjojen, erityisesti politiikan tai strategian kehittämiseen liittyvien asiakirjojen, osalta artiklaan jäisi ainoastaan velvollisuus asettaa nämä asiakirjat mahdollisuuksien mukaan suoraan saataville.

Lainsäädäntövaikutukset

Suomessa asiakirjojen julkisuudesta säädetään yleislakina laissa viranomaistoiminnan

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

Avoimuusasetus koskee yhteisön toimitin hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta eikä sen muutoksilla ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Jäsenvaltioiden viranomaisten asiakirjojen julkisuuden yleinen sääntely ei kuulu EU:n toimivaltaan. Nykyisen avoimuusasetuksen johdanto-osassa korostetaan, ettei asetuksen tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä ja ettei sillä ole tällaista vaikutusta. Nykyisen avoimuusasetuksen ei olekaan katsottu sellaiseksi edellyttävän julkisuuslain muuttamista. Asetus heijastuu kuitenkin jossain määrin kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Nykyisessä 5 artiklassa on säädetty jäsenvaltioille kuulemisvelvoite, jonka tarkoituksena on korostaa yleistä lojaliteettiperiaatetta: kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimitimesta peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee epäselvissä tapauksissa asianomaista toimitintä. Komission ehdotuksessa samansisältöinen määräys sisältyy 5 artiklan 3 kohtaan. Se, että kansainvälinen toimitin tai toinen valtio pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, voi vaikuttaa Suomen julkisuuslain salassapitosääntöjen soveltamiseen (24 § 1 mom. 1 ja 2 kohta).

Ympäristövaikutukset sekä taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komissio pyrkii ehdotuksellaan selkeyttämään ympäristötiedon saatavuutta koskevan ns. Århus-asetuksen ja avoimuusasetuksen välistä suhdetta, millä perusteella sillä voidaan katsoa olevan myönteisiä välillisiä ympäristövaikutuksia.

Ehdotuksella ei ole taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia Suomen kannalta. Toimitinten kannalta avoimuutta lisäävät muu-

tokset kuten asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen henkilöiden piirin laajentaminen sekä lainsäädäntöasiakirjojen laajempi julkistaminen viran puolesta eivät aiheuttane lisäkuluja. Käytännössä asiakirjoihin oikeutettujen piiri on jo ollut laajempi kuin SEY 255 artikla edellyttää. Lainsäädäntöasiakirjojen saatavuuden parantaminen on omiaan vähentämään toimielimille esitettyjen asiakirjapyyntöjen määrää, joten muutos saattaa pikemminkin vähentää toimielinten hallinnollista työtä.

Avoimuutta kaventavilla muutoksilla mm. suljettaisiin asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjen asiakirjojen ryhmät. Nämä muutokset voisivat vähentää toimielinten hallinnollista työtä, vaikka komission perustelujen mukaan tämä ei olekaan muutosten pääasiallisena tavoitteena.

Asian käsittelyvaiheet

Kansallinen käsittely

Komission 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. Valtioneuvosto saattoi komission ehdotuksen eduskunnalle tiedoksi E-jatkokirjeellä 29.5.2008. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta antoivat sen johdosta lausunnot (PeVL 17/2008 vp ja HaVL 20/2008 vp). Ehdotuksesta ja sitä koskevasta perusmuistiosta on pyydetty lausunto kansalaisjärjestöiltä ja muilta sidosryhmiltä. Lausunnon ovat antaneet Suomen Journalistiliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, tietosuojavaltuutettu, Transparency International ja Viestinnän Keskusliitto. Lisäksi ulkoasiainministeriö on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Komissio esitteli ehdotuksensa neuvoston tiedotustyöryhmässä 16.5.2008 ja siitä käytiin yleiskeskustelu seuraavassa työryhmän kokouksessa 11.6.2008. Varsinainen käsittely ei ole alkanut. On vielä epäselvää, käsitelläänkö ehdotusta tiedotustyöryhmässä vai pe-

rustetaanko sen käsittelyä varten erityinen ad hoc –työryhmä. Euroopan parlamentissa vastuuvaiokuntana on LIBE, jolle antavat lausuntonsa AFCO ja JURI –valiokunnat. LIBE-valiokunta järjesti ehdotuksesta julkisen kuulemisen 2.6.2008, jossa myös Euroopan oikeusasiamies esitti kantansa komission ehdotukseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu on antanut ehdotuksesta lausunnon 30.6.2008.

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 säädos ehdotukseen 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. Valtioneuvoston katsoo, että asiakirjan määritel-

män 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.

Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska vain unionin tasolla voidaan säätää toimielinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuudesta. Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen, joskin tiettyjen muutosehdotusten osalta saatetaan joutua pohtimaan, onko oikeusperusta riittävä (ks. jäljempänä 2 artiklan 1 kohdan osalta lausuttu).

Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut (2 artiklan 1 kohta)

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen piirin laajentamisesta. Koska ehdotetun asetuksen oikeusperustana olevan SEY 255 artiklan mukaan asiakirjoihin tutustumiseen oikeutettujen piiri ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin komissio ehdottaa, on mahdollista, että oikeusperustan täydentämistä esimerkiksi SEY 308 artiklalla saatetaan joutua harkitsemaan muutoksen toteuttamiseksi. SEY 308 artiklan oikeusperustamääräyksen nojalla voidaan toteuttaa toimia, jotka osoittautuvat tarpeelliseksi yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta joita koskevista valtuuksista ei ole määräyksiä perustamissopimuksessa. Oikeusperustan täydentäminen SEY 308 artiklalla vaikuttaisi päätöksenteossa sovellettavaan menettelyyn.

Asetuksen soveltamisala (2 artikla)

Tuomioistuimelle toimitetut asiakirjat (2 artiklan 5 kohta)

Valtioneuvoston tietoon ei ole tullut, että avoimuusasetuksen soveltaminen kolmansien laatimiin tuomioistuinasiakirjoihin olisi aiheuttanut ongelmia avoimuusasetusta sovellettaessa. Avoimuusasetus sisältää tuomioistuinasiakirjoja koskevan salassapitoperusteen, jota voidaan soveltaa, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittai-

si tuomioistuinkäsittelyn suojaa, ellei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista. Asetuksessa on myös säännökset asiakirjan laatijan kuulemisesta, kun asiakirjapyyntö koskee kolmannen asiakirjaa.

Lissabonin sopimuksen mukaan tuomioistuimeen sovellettaisiin SEY 255 artiklaa vastaavaa määräystä vain sen hoitaessa hallinnollisia tehtäviä, mutta tämä ei estäisi soveltamista muihin toimielimiin kolmansien laatimien tuomioistuinasiakirjojen osalta samoja periaatteita kuin nykyisessäkin avoimuusasetuksessa.

Avoimuusasetuksen perusperiaatteenä on asetuksen laaja soveltamisala sekä asiakirjan luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi. Komission muutosehdotus on tämän perusperiaatteen vastainen. Jos uudet säännöt kolmansien laatimien tuomioistuinasiakirjojen osalta osoittautuvat tarpeellisiksi, niitä ei tulisi toteuttaa soveltamisalaa rajaamalla, vaan kehittämällä asetuksen 4 artiklan poikkeusperusteita.

Tutkintatoimiin liittyvät asiakirjat (2 artiklan 6 kohta)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tutkimenettelyihin liittyviä tietoja, mm. liikesalaisuuksia, suojataan asianmukaisella tavalla ja että toimielinten tutkintarauha turvataan. Esimerkiksi polkumyynti-, tasoitustullija kilpailunrajoitusasioihin mutta myös suojatoimitutkintoihin liittyy mm. yritysten taloudellisesta tilanteesta hyvinkin yksityiskohtaista informaatiota, jotka esimerkiksi kilpailijalle annettuna saattaisivat aiheuttaa negatiivisia seurauksia yrityksille. Näistä syistä avoimuusasetuksen 4 artiklaan sisältyy tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva salassapitoperuste, samoin kuin keskeneräisiä asioita koskeva poikkeus. Lisäksi asetuksessa on myös säännökset asiakirjan laatijan kuulemisesta, kun asiakirjapyyntö koskee kolmannen asiakirjaa.

Asetuksen laaja soveltamisala sekä asiakirjan luovutuksesta suojattavalle edulle aiheutuvan haitan tapauskohtainen arviointi ovat nykyisen avoimuusasetuksen perusperiaatteita. Mikäli ehdotus hyväksyttäisiin, se merkitäisi tästä periaatteesta luopumista vireillä

oleviin tutkintatoimiin liittyvien asiakirjojen osalta sekä kolmansilta peräisin olevien asiakirjojen osalta myös lopullisen päätöksen jälkeen. Komission ehdottama muotoilu ei mahdollistaisi kyseisten asiakirjojen julkistamista edes osittain silloin, kun suojattavaa tietoa sisältyy vain johonkin asiakirjan osaan. Valtioneuvosto katsoo, että jos muutoksille katsotaan olevan tarvetta, soveltamisalan rajoittamisen sijasta tulisi etsiä muita keinoja tutkintatoimien suojaamiseksi, kuten esimerkiksi 4 artiklaan sisältyvien poikkeussäännösten kehittäminen. Ehdotus on väljästi muotoiltu ja sen perusteella jää liian avoimeksi, mitä kaikkia asiakirjoja poikkeus koski.

Yhteisön asianosaisjulkisuutta koskevassa sääntelyssä saattaa myös olla puutteita, joihin ei kuitenkaan ole mahdollista puuttua tämän ehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Asiakirjan määrittelmä (3 artiklan a kohta)

Konsultaatiovastausten perusteella nykyiseen laajaan asiakirjan määrittelmään on oltu tyytyväisiä. Myös Suomi kannatti asiakirjan laajan määrittelmän säilyttämistä. Valtioneuvosto ei ole vakuuttunut siitä, että komission ehdottamat muutokset ovat tarpeellisia. Asiakirjan laaja määrittelmä on yksi asetuksen peruseräiteistä, johon ei pidä puuttua ilman painavaa syytä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei rekisteröintiä määritellä asiakirjan julkisuuden edellytykseksi. Toimielinten velvollisuudesta rekisteröidä asiakirjat ei ole säännöksiä, joilla varmistettaisiin kaikkien asiakirjojen asianmukainen kirjaaminen, eikä sellaisia sisälly myöskään komission ehdotukseen. Toisin kuin Århus-asetuksessa, avoimuusasetuksessa ei aseteta toimielimille velvollisuutta pyrkiä kaikkiin kohtuullisiin keinoin siihen, että niiden hallussa oleva tieto säilytetään helposti käytettävässä muodossa. Komission esitys mahdollistaisi asiakirjan luovuttamisesta kieltäytymisen siksi, ettei sitä ole rekisteröity tai saatettu oikeaan tekniseen muotoon. Mikäli määrittelmää on tarpeen muuttaa, muutoksen vaikutukset tulisi arvioida tarkkaan niin, ettei asiakirjajulkisuutta tosiasiallisesti rajoiteta.

Poikkeukset asiakirjojen julkisuuteen (4 artikla)

Valtioneuvosto katsoo, että nykyisen avoimuusasetuksen perusratkaisut eli laaja soveltamisala ja asetuksen 4 artiklassa määritellyt tarkat poikkeukset tulisi säilyttää. Mikäli poikkeukset on määritelty tarkkaan ja ne ovat soveltamisalaltaan rajattuja, uusien poikkeusperusteiden lisääminenkään ei välttämättä merkitse asiakirjojen saatavuuden kaventumista. Poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä tulee jatkossakin olla, että suojellulle edulle aiheutuisi luovutuksesta vahinkoa.

Yleinen turvallisuus (4 artiklan 1 kohdan a alakohta)

Valtioneuvosto ei vastusta komission ehdottamaa lisäystä.

Århus-asetuksesta johtuvat muutokset (4 artiklan 1 kohdan e alakohta, 2 kohdan a ja b alakohtat sekä 4 kohta)

Århus-asetukseen liittyvät ehdotukset ovat tarpeellisia asetusten välisen suhteen selkeyttämiseksi, mutta asetusten välille jää yhä merkittäviä eroja jotka voivat vaikeuttaa niiden soveltamista. Jatkovalmistelussa tulisi edelleen pyrkiä lähentämään avoimuusasetuksen poikkeussäännöksiä Århus-asetuksen säännöksiin, erityisesti sen osalta, millainen merkitys ympäristöpäästöihin liittyvälle tiedolle annetaan yleistä etua arvioitaessa. Imateriaalioikeuksia koskevan uuden poikkeusperusteen osalta on varmistuttava, että muutos ei laajenna perusteettomasti poikkeuksen alaa.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena ympäristöasioita, erityisesti harvinaisten lajien pesimäpaikkoja, koskevan poikkeusperusteen lisäämistä avoimuusasetukseen.

Tuomioistuinkäsittely ja oikeudellinen neuvonanto (4 artiklan 2 kohdan c alakohta)

Välimiesmenettelyä ja sovittelua koskevia lisäyksiä ei ole syytä vastustaa, vaikka val-

tioneuvoston tietoon ei ole tullut, että nyky-muotoilu olisi aiheuttanut soveltamisongelmia. Lisäykset tulisi kuitenkin tehdä nykyiseen säännökseen muuttamatta sen sanajärjestystä muilta osin, jottei seurauksena olisi säännöksen tulkinnan muuttuminen. EY:n tuomioistuin on 1.7.2008 yhdistetyssä asiassa C—39/05 P ja C—52/05 P (Turco) antamassaan tuomioissa linjannut säännöksen tulkintaa. Tuomioistuin katsoi, että myös oikeudellista neuvonantoa sisältävien asiakirjojen luovuttamista tulee harkita tapauskohtaisesti. Tuomioistuin korosti, että avoimuusasetuksesta seuraa, että lainsäädäntömenettelyyn liittyvät, oikeudellista neuvonantoa sisältävät asiakirjat tulisi lähtökohtaisesti julkaista. Tulkinta vastaa Suomen vakiintunutta kantaa. Ehdotuksen käsittelyn aikana olisi varmistuttava siitä, että ehdotetulla muutoksella ei laajenneta poikkeusperustetta.

Virkamiesten valintamenettelyt (4 artiklan 2 kohdan e alakohta)

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen käsittelyn aikana olisi tarkemmin tutkittava, onko uusi poikkeus todella tarpeellinen. Jos suojan tarve on todellinen, asiasta voi olla parempi säätää avoimuusasetuksessa kuin erityislainsäädännössä. Ehdotettua säännöstä olisi kuitenkin syytä täsmentää, ehdotetussa muodossaan se on liian yleinen.

Päätöksentekomenettelyn suoja (4 artiklan 3 kohta)

Komissio katsoo, että ehdotetuilla muutoksilla ei vaikuteta säännöksen sisältöön. Muutoksilla voi kuitenkin olla tulkinnallista merkitystä. Valtioneuvosto ei pidä säännöksen muuttamista kaikilta osin tarpeellisena. Jos siihen päädytään, muutoksen vaikutuksia tulisi tarkemmin arvioida ja pyrkiä täsmentämään säännöstä.

Yksityisyyden suoja (4 artiklan 5 ja 7 kohta)

Valtioneuvosto katsoo, että asiakirjajulkisuus tulee toteuttaa tavalla, jolla taataan yksi-

tyisyyden suoja ja se, että henkilötietoja käsitellään lain mukaisesti. Tätä varten avoimuusasetukseen sisältyy yksityisyyden suoja koskeva poikkeusperuste. Kuten ensimmäisen asteen tuomioistuin on asiassa T—194/04 (Bavarian Lager) antamassaan tuomiossa katsonut, avoimuusasetus on asiakirjajulkisuutta yleisesti koskeva säädös, joka kattaa myös henkilötietoja sisältävät asiakirjat. Asiakirjan luovuttamista harkittaessa tulee arvioida, olisiko luovutuksesta haittaa henkilön yksityisyydelle. Oikeuskäytäntö on selkeyttänyt avoimuusasetuksen ja tietosuojalainsäädännön välistä suhdetta, eikä valtioneuvosto pidä välttämättömänä että yksityisyyden suoja koskevia määräyksiä muutetaan.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu ratkaisu viitata henkilötietojen julkaisemisen osalta muuhun EY:n lainsäädäntöön ei ole onnistunut tapa säännellä avoimuusasetuksen ja tietosuojalainsäädännön suhdetta. Komission ehdotus johtaisi siihen, että henkilötiedot jaettaisiin kahteen ryhmään, joista toiseen sovellettaisiin avoimuusasetusta ja toiseen tietosuojalainsäädäntöä, jolla on avoimuusasetukseen verrattuna erilaiset tavoitteet ja johon soveltuvat erilaiset periaatteet, muun muassa hakijan velvollisuus perustella tietopyyntönsä. Komission esittämistä perusteluista poiketen esitetty muutos ei myöskään noudata kaikilta osin tuomioistuimen tuomiota asiassa T—194/04.

Valtioneuvosto katsoo, että poikkeuksella suojattava etu on henkilön yksityisyys ja koskemattomuus eivätkä henkilötiedot sinänsä. Valtioneuvosto katsoo, että yksityisyyden suoja tulisi selkeästi mainita poikkeusperusteena ja edellytyksenä asiakirjan luovuttamatta jättämiselle tulisi olla vahinko yksityisyyden suojalle. Tästä syystä asetuksen nykyistä muotoilua on pidettävä ehdotettua onnistuneempana.

Myös ehdotetun säännöksen rakenne on ongelmallinen. Rakennetta tulisi neuvotte luissa pyrkiä muuttamaan siten, että poikkeuksella suojattava etu, yksityisyys, määriteltäisiin ensin. Sen jälkeen todettaisiin, että henkilön yksityisyyttä eivät kuitenkaan koski tiedot julkisten virkojen haltijoiden, virkamiesten ja intressitahojen edustajien nimistä, virkanimistä ja tehtävistä. On myös mah-

dollista, että virka- tai ammatilliseen toimintaan liittyy myös muita tietoja, joiden julkaisemisesta ei olisi haittaa henkilön yksityisyydelle. Ehdotettu säännös myös antaisi toimielimille laajan harkintavallan kieltäytyä luovuttamasta tietoja päinvastaisesta periaatteesta huolimatta.

Jäsenvaltioista peräisin olevat asiakirjat (5 artiklan 2 kohta)

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus ei kaikilta osin vastaa tuomiota asiassa C—64/05 P (IFAW), jossa tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiolla ei ole ehdotonta veto-oikeutta siltä peräisin olevan asiakirjan luovutukseen.

Valtioneuvosto katsoo, että toimielimen tulee viime kädessä ratkaista, ovatko jäsenvaltion esittämät perustelut avoimuusasetuksessa määriteltyjen poikkeusten mukaiset. Jäsenvaltioille ei tule antaa ehdotonta oikeutta vedota omaan lainsäädäntöönsä. Mikäli avoimuusasetuksen nykyiset poikkeusperusteet eivät kata kaikkia perustellusti suojattavia etuja, tulee niiden riittävyttä ja muotoilua harkita uudelleen. Tällaisia tarpeita voisi johtua esimerkiksi tietoturvasuussopimuksesta.

Menettelysäännöt (6—8 ja 10 artikla)

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että laajoihin asiakirjapyyntöihin liittyviin ongelmiin pyritään löytämään ratkaisu hyvän hallinnon keinoin, kuten yhteistyöllä hakijan kanssa niin kuin komissio esittää.

Toimielimillä on ollut käytännössä huomattavia vaikeuksia noudattaa 15 päivän määräaika. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että muutos voitaisiin hyväksyä, vaikka Suomessa ei julkisuuslain säätämisen yhteydessä olekaan hyväksytty näin pitkiä käsittelyaikoja.

Suoraan saatavilla olevat asiakirjat (12 artikla)

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että lainsäädännön antamiseen liittyvien asiakirjojen suoraan saatavuutta parannetaan. Tämän ei tulisi kuitenkaan heikentää nykytilaa muiden asiakirjojen osalta. Ehdotettua säännöstä voidaan pitää aiempaa muotoilua velvoittavampana lainsäädäntöasiakirjojen osalta. Artiklasta näyttäisi kuitenkin jäävän puuttumaan kaikkia asiakirjoja koskeva yleinen velvollisuus saattaa asiakirjoja yleisön saataville. Ehdotuksen käsittelyssä tulisi pyrkiä täsmentämään säännöstä näiltä osin.