

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 6/2000 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 14 päivänä maaliskuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista (ehdotus avoimuussäädökseksi) (U 7/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakiva-

liokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön johtaja, lainsäädäntöneuvos Tiina Astola, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitettiin Amsterdamin sopimuksella uusi 255 (ent. 191 a) artikla oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Neuvoston on viimeistään 30.4.2001 yhteispäättömenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa vahvistettava asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi. Kunkin toimielimen on lisäksi täsmennettävä omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin. Nyt käsiteltävänä oleva komission ehdotus kos-

kee neuvoston ja parlamentin asetuksena annettavaksi tarkoitettua avoimuussäädöstä.

Säädösehdotus sisältää säännöksiä mahdollisimman laajan tutustumisoikeuden periaatteesta (1 artikla), säädöksen soveltamisalasta (2 artikla) ja keskeisistä käsitteistä (3 artikla), salassapitoerusteista (4 artikla), hakemus- ja päätöksentekomenettelystä (5 ja 6 artikla) samoin kuin tiedonsaantioikeuden käyttämisestä (7 ja 8 artikla) sekä tiedottamisesta ja asiakirjarekistereistä (9 artikla). Toimielinten tulisi vahvistaa työjärjestyksessään tarvittavat erityismääräykset avoimuussäädöksen täytäntöön panemiseksi (10 artikla).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua asiakirjajulkisuuden periaatteen vahvistamista avoimuussäädöksellä tärkeänä. Valtioneuvoston mielestä ehdotus sisältää paitsi kannatettavia myös eräitä ongelmallisia kohtia. Avoimuussäädöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei valtioneuvoston

kannan mukaan tulisi jättää kaikkia toimielinten sisäiseen keskusteluun liittyviä asiakirjoja. Avoimuussäädöksen ja erityismääräysten välistä suhdetta tulisi selventää. Myös ehdotettuja salassapitoperusteita tulisi täsmentää. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että avoimuussäädös ei saa johtaa asiakirjajulkisuuden supistumiseen Suomessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus avoimuussäädökseksi perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisättyyn uuteen 255 (ent. 191 a) artiklaan, jolla unionin kansalaisille samoin kuin unionin jäsenvaltiossa asuin- tai kotipaikkaa pitävillä on vahvistettu oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Artikla sisältää tietojensaantioikeutta koskevan perussäännöksen. Oikeuden täsmällisempi aineellinen sisältö on kuitenkin jätetty yhteisön johdetussa oikeudessa määriteltäväksi. Niinpä neuvoston tulee yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa vahvistaa asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi. Lisäksi kukin toimielin täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin.

Valiokunta on painokkaasti tukenut avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisäämistä Euroopan unionissa (ks. PeVL 6/1996 vp). Valiokunta toistaa aikaisemmin ilmaisemansa käsityksen, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua tietojensaantioikeuden asiallisen sisällön määrittelyssä otetaan huomioon viranomaistoiminnan julkisuuden suuri periaatteellinen ja käytännön merkitys siinä poliittis-hallinnollisessa kulttuurissa, joka on tunnusomaista Pohjoismaille (PeVL 10/1998 vp). Tärkeää on, että tietojensaantioikeuden hyväksyttävät rajoitukset määritellään riittävän täsmällisin ja selkein säännöksin.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tietojensaantioikeutta konkretisoivan avoimuussäädöksen antamista julkisuusperiaatteen käytännön toteutumisen kannalta tärkeänä. Yksityiskohtien osalta ehdotus näyttäisi kuitenkin kaipaavan vielä selkeyttämistä ja täsmentämistä.

Valiokunnan mielestä avoimuussäädöksellä ei voida poiketa EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta pääsäännöstä eikä rajoittaa tietojensaantioikeutta niin laajasti tai olennaisesti, että poikkeuksiksi tarkoitettuja rajoitukset muuntuisivat pääsäännöksi ja tietojensaantioikeus vastaavasti poikkeukseksi. Tältä kannalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota säädösehdotuksen 3 artiklan määritelmäsäännökseen, jonka a alakohdan mukaan sisäiset asiakirjat, kuten valmistelu- ja lausuntoasiakirjat eivät kuuluisi lainkaan asiakirjamääritelmän piiriin. Merkittävä osa asiakirjoista jäisi siten tietojensaantioikeuden ulkopuolelle. Valiokunta on pannut merkille, että ehdotus ei sisällä säännöksiä asiakirjan julkiseksi tulon ajankohdasta.

Säädösehdotuksen 4 artiklassa tarkoitettuja salassapitoperusteita on täsmennettävä. Valiokunnan mielestä jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota ennen muuta artiklan a alakohdassa tarkoitettua yleisen edun samoin kuin suojattavaksi tarkoitettujen etujen väljyyteen. Etenkin yhteisön oikeusjärjestelmän vakaus ja toimielinten tehokas toiminta vaikuttavat tarpeettoman tulkinnanvaraisilta salassapitoperusteilta. Pulmallista on myös 4 artiklan d alakohdassa tarkoitettu ulkopuolisen asiakirjan toimittajan

pitkälle menevä oikeus päättää Euroopan unionille toimittamansa asiakirjan julkisuudesta.

Avoimuussäädöstä ei ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta, jos tietojensaanti-oikeudesta on erityismääräyksiä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan säännöksen selventämistarpeesta. Tavoitteena tulisi olla, että avoimuussäädöksellä asetetaan asiakirjajulkisuuden vähimmäistaso ja että toimielimet eivät EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 3 kohdan nojalla anna avoimuussäädöksessä määriteltävistä yleisistä periaatteista ja rajoituksista poikkeavia, vaan ainoastaan niitä täsmentäviä erityismääräyksiä. Lisäksi on huomattava EY:n perustamissopimuksen 207 artiklan määräys yleisölle turvattavasta laajemmasta oikeudesta saada tietoja lainsäätäjänä toimivan neuvoston asiakirjoista.

Avoimuussäädöksen tarkoituksena ei ole eikä voisikaan olla muuttaa jäsenvaltioiden julkisuuslainsäädäntöä. Ehdotuksen johdannon tätä koskeva nimenomainen maininta on valiokunnan mielestä paikallaan. Toisaalta johdanto-osan 12 kappaleessa painotetaan yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevan ns. lojaliteettiperiaatteen merkitystä ja jäsenvaltion velvollisuutta huolehtia siitä, että se ei aiheuta haittaa avoimuussäädöksen moitteettomalle soveltamiselle. Avoimuussäädöksen antaminen asetuksena näyttäisi niin ikään muodolli-

sesti vahvistavan jäsenvaltioihin kohdistuvia lojaliteettivaatimuksia. Sädöksellä voi siten olla välillisiä vaikutuksia kansallisen lainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen. Myös valtioneuvoston kannan mukaan lojaliteettiperiaatteen merkitys jää tässä yhteydessä avoimeksi. Asiaan on syytä kiinnittää jatkovalmistelussa vielä vakavaa huomiota.

Viranomaisasiakirjojen julkisuus on Suomessa vahvistettu perustuslaissa ja tiedonsaanti julkisista asiakirjoista on meillä jokaiselle kuuluva perusoikeus. Tältä pohjalta Suomessa on juuri toteutettu viranomaistoiminnan julkisuutta koskevan sääntelyn kokonaisuudistus. Valiokunta tähdentää aikaisemman kantansa mukaisesti sitä, että suomalaisen viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta ja salaisuutta arvioidaan kansallisen lainsäädännön perusteella (PeVL 6/1996 vp). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja katsoo, että avoimuussäädös ei saa johtaa asiakirjajulkisuuden supistumiseen Suomessa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäsen. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Paula Kokkonen /kok
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk
Hannes Manninen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.