

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (ehdotus avoimuussäädökseksi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 18 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt oikeusministeriön kirjeen 10.4.2001 Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista (ehdotus avoimuussäädökseksi) asiassa U 7/2000 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Pekka Nurmi, oikeusministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Heidi Hautala
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot PeVL 6/2000 vp ja PeVL 31/2000 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission alkuperäinen ehdotus valmistui alkuvuodesta 2000, minkä jälkeen asiaa on käsitelty Portugalin ja Ranskan puheenjohtajakaudella. Ruotsi on puheenjohtajakaudellaan pyrkinyt voimakkaasti ajamaan asiaa ja käynyt siitä neuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa. Asia on ollut useaan kertaan esillä Coreperissa. Vaikeimmat ongelmat koskevat asiakirjan määritelmää, eräitä salassapitoperusteita, kolmansien asiakirjoja ja avoimuussäädöksen merkitystä kansallisen asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön kannalta.

Euroopan parlamentin varsinainen lainsäädäntöäänestys on määrä pitää toukokuun alussa. Parlamentin ja neuvoston kannat ovat lähenyneet.

Oikeusministeriön kirjeessä on numeroimaton 4.4.2001 jaettu englanninkielinen asetus-

luonnos, jota on käsitelty Coreperissa 4.4. ja 6.4.2001.

Asiakirjan määritelmä ehdotuksen 3 artiklassa on laaja käsittäen erilaiset tallenteet. Määritelmä kattaa kaikki 1 artiklassa mainittujen toimielinten (Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio) toimintoihin liittyvät asiakirjat. Kolmannella osapuolella tarkoitetaan 3 artiklan mukaan kaikkia muita kuin asianomaista, 1 artiklassa tarkoitettua toimielintä. Tässä mielessä kolmansia ovat yhteisön muut toimielimet ja laitokset, jäsenvaltiot, muiden yhteisöjen toimielimet ja ei-jäsenvaltiot.

Salassapitoperusteita koskee ehdotuksen 4 artikla. Unionin toimielimen on 1 kohdan perusteella kieltäydyttävä luovuttamasta asiakirjaa, jos luovuttaminen voi vaarantaa tässä kohdassa määriteltävän julkisen edun suojaa taikka yksityisyyden tai yksilön loukkaamattomuuden suo-

jaa, erityisesti henkilötietojen suojaa. Samalla tavalla 2 kohdassa suojataan luonnollisten ja oikeushenkilöiden kaupallisia etuja, oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeudellista neuvontaa sekä tarkastusten, tutkimusten ja tilintarkastusten tarkoitusta. Näissä tapauksissa tärkeä yleinen etu voi kuitenkin syrjäyttää salassapito-intressin. Artiklan 3 kohta koskee vireillä oleviin asiakirjoihin kuuluvia asiakirjoja ja erinäisiä sisäisiä asiakirjoja.

Ehdotuksen 5 artiklaan kirjatun lojaliteettiperiaatteen mukaan unionin toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa koskevan pyynnön saaneen jäsenvaltion on neuvoteltava toimielimen kanssa katsoessaan, että tämän kanta on tarpeen selvittää sellaiseen ratkaisuun pääsemiseksi, joka ei vaaranna avoimuussäädöksen tavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvoston kanta

Oikeusministeriön kirjeessä olevan perusmuistion (9.4.2001) mukaan Suomen kanta on syytä vahvistaa erityisesti arkaluonteisia asiakirjoja koskevien pyyntöjen käsittelyyn ja säädöksen soveltamiseen jäsenvaltioiden viranomaisiin.

Arkaluonteisista asiakirjoista perusmuistiossa todetaan, ettei mitään asiakirjaryhmää voida perustamissopimuksen 255 artiklan nojalla sellaisenaan sulkea avoimuussäädöksen ulkopuolelle. Erityisesti on kuitenkin varmistettava ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin kuuluvien, muun muassa NATO:sta saapuvien asiakirjojen erittäin luottamuksellisen tiedon suoja. Siksi avoimuussäädöksessä tai sen nojalla annettavis-

sa säännöksissä on sovittava tällaisiin asiakirjoihin liittyvistä erityismenettelyistä. Erityismenettelyyn kuuluvien arkaluonteisten asiakirjojen piiri on pyrittävä pitämään suppeana. On hyväksyttävää, että erityismenettelyyn kuuluvia asiakirjoja koskevia pyyntöjä käsittelevät vain ne, joilla on muutoinkin oikeus tutustua asiakirjoihin. Käsittelyoikeutta ei voida rajoittaa henkilöihin, jotka toimielimen sisäisten määräysten mukaan saavat luokitella asiakirjoja tai purkaa niitä koskevia luokitteluja. Asiakirjojen viitetiedot tulee merkitä asiakirjarekisteriin, jos ne eivät paljasta avoimuussäädöksen mukaan salassa pidettävää tietoa. On hyväksyttävää, että rekisterimerkinnöistä päättävät ne, joilla on muutoinkin oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin. Kolmannelta peräisin olevat arkaluonteiset asiakirjat muodostavat hyväksyttävän poikkeuksen näihin pääsääntöihin, ja tällaiset asiakirjat voidaan luovuttaa ja niiden tiedot merkitä rekisteriin vain tämän kolmannen suostumuksella.

Avoimuussäädöksessä ei saa asettaa jäsenvaltioille pakkoa neuvotella EU:n toimielimen kanssa tapauksissa, joissa kansalliselta viranomaiselta pyydetään EU:sta peräisin olevaa asiakirjaa. Ei myöskään ole hyväksyttävää, että vapaaehtoisen neuvottelun perusteella olisi olemassa säädösperusteinen pakko noudattaa toimielimen kantaa. Päätösvallan sekä konsultoinnista että itse asiakirjan luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä tulee olla jäsenvaltiolla. Jäsenvaltiota sitoo lojaliteettiperiaate, mikä voidaan mainita säädöksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus avoimuussäädökseksi perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 255 artiklaan, jolla unionin kansalaisille samoin kuin jossakin unionin jäsenvaltiossa asuin- tai kotipaikan omaaville luonnollisille ja oikeushenkilöille on vahvistettu oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä oikeutta täsmäntävän avoimuussäädöksen anta-

mista julkisuusperiaatteen käytännön toteutumisen kannalta tärkeänä (PeVL 6/2000 vp). Säädösehdotuksen johdanto-osan 2 kappaleessa mainitun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artikla korostaa osaltaan julkisuusperiaatteen merkitystä.

Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että avoimuussäädöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei rajata mitään asiakirjaryhmää, vaan sääntely kattaa kaikki toimielinten hallussa olevat asia-

kirjat, mukaan lukien sisäiset valmistelu- ja lausuntoasiakirjat (PeVL 6/2000 vp) samoin kuin esimerkiksi EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiakirjat (PeVL 31/2000 vp). Valiokunnan näkemykset säädöksen soveltamisalan kattavuudesta ovat tulleet ehdotuksen valmistelussa riittävästi huomioon otetuiksi. Myös säännökset asiakirjojen salassapitoperusteista ovat täsmentyneet valiokunnan kannanottojen suuntaisesti.

Arkaluonteisista asiakirjoista on ehdotuksen 9 artiklaan otettu erityissäännöksiä. Valiokunta on katsonut, että erittäin luottamuksellisten asiakirjojen julkisuuteen liittyviä erityiskysymyksiä voi olla tarpeen ratkaista ehdotetun kaltaisilla säännöksillä (PeVL 31/2000 vp). Ehdotetussa 9 artiklassa kuitenkin viitataan asiakirjojen luokittelujärjestelmään, joka on vain löyhästi sidottu avoimuussäädöksen 4 artiklan 1 kohdan a-alakohdan salassapitoperusteisiin. Sääntelyn epätasällisyys kertaantuu ehdotetun 9 artiklan 3 kohdan säännöksessä luokituksen purkamisesta. Epäselväksi lisäksi jää, tarkoitetaanko luokittelujärjestelmää koskevassa sääntelyssä "asianomaisella toimielimellä" jotakin 1 artiklassa

mainittua unionin toimielintä vai 9 artiklan 1 kohdassa mainittua muuta tahoa. On toivottavaa, että sääntelyä vielä voidaan tarkentaa.

Avoimuussäädöksellä ei voida muuttaa jäsenvaltion julkisuuslainsäädäntöä. Aikaisemman kantansa mukaisesti valiokunta painottaa perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvaa lähtökohtaa, jonka mukaan suomalaisen viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta ja salaisuutta arvioidaan kansallisen lainsäädännön perusteella. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että päätösvallan EU:n asianomaisen toimielimen konsultoinnista ja itse asiakirjan luovuttamiskysymyksen ratkaisemisesta täytyy kuulua jäsenvaltiolle. On tärkeää, että tämä ilmenee lojaliteettiperiaatetta koskevan 5 artiklan sanamuodosta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa vähäisin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
 jäs. Klaus Hellberg /sd
 Jouko Jääskeläinen /skl
 Saara Karhu /sd
 Pekka Nousiainen /kesk
 Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /kesk
 Pekka Ravi /kok
 Markku Rossi /kesk
 Petri Salo /kok
 Ilkka Taipale /sd
 vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.