

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Helsinki 19.9.2008

Lausunto EU:n avoimuusasetuksen uudelleenlaatimisesta

Lausuntonaan komission ehdotuksesta EU:n avoimuusasetuksen uudelleenlaatimisesta Viestinnän Keskusliitto ry toteaa seuraavaa:

Pääviestit

1. Viestinnän Keskusliitto katsoo, että EU:n asiakirjajulkisuutta koskevaa asetusta tulee kehittää avoimuutta ja hyvää hallintoa lisäävään suuntaan. Kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia tulee edistää kaikin tavoin.
2. Viestinnän Keskusliitto pitää tärkeänä, että asiakirjat ovat helposti kansalaisten saatavilla. On myönteistä, että ehdotuksella lisätään julkisten asiakirjojen helpompaa saatavuutta. Asetuksessa säädettyjen asiakirjatyyppejen lisäksi kukin toimielin voi jatkossa määrittää, mitkä asiakirjatyypit ovat suoraan yleisön saatavilla. Lisäksi oikeutta saada asiakirjoja ei enää rajata esim. unionin kansalaisiin vaan sama oikeus on kaikilla luonnollisilla ja oikeushenkilöillä.
3. Komission pyrkimys edistää avoimuutta ei ole silti täysin toteutunut. Vaikka ehdotuksessa on avoimuutta lisääviä uudistuksia, sisältää ehdotus myös merkittäviä avoimuutta kaventavia säännöksiä. Jo asiakirjan määritelmä näyttäisi rajoittavan sekä soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen määrää että mahdollistavan viivästystä asiakirjojen saatavuudessa.
4. Perusoikeutta tutustua EU:n toimielinten asiakirjoihin ei tule heikentää nykyisestä. Asiakirjajulkisuus on keskeinen demokratian toteutumisen edellytys. Tiedon saatavuutta koskevien poikkeusperusteiden selkeyttä ei tule pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi luopumalla harkinnanvaraisesta julkisuudesta tai jättämällä tiettyjä asiakirjatyyppejä kokonaan asetuksen ulkopuolelle.
5. Asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan välistä suhdetta ei ole onnistuttu täysin selvittämään. Tietosuojadirektiivi ei yksin riitä ohjaamaan asiakirjan luovuttamista koskevaa päätöksentekoa asiakirjajulkisuuden näkökulmasta.

Asiakirjan luovuttamatta jättämisen edellytyksenä tulisi myös jatkossa olla luovuttamisesta aiheutuva haitta yksityisyyden suojalle (vahinkoedellytys).

6. Immateriaalioikeuksien suojaa koskevan uuden poikkeusperusteen sisältö tulisi vielä tarkistaa. Esimerkiksi tekijänoikeuden suojaaman asiakirjan kopioiminen ja kopion luovuttaminen yksittäiselle henkilölle ei välttämättä vaikuta oikeudenhaltijan taloudellisiin etuihin. Ei ole perusteltua että tekijänoikeutta olisi mahdollista käyttää tällaisessa tilanteessa rajoitusperusteena asiakirjan luovuttamiselle.
7. Avoimuusasetus tulisi myös jatkossa olla EU:n asiakirjajulkisuutta koskeva yleissäädos, joka ohjaa ja sääntelee toimielinten ja muiden EU:n elinten asiakirjajulkisuutta. Erityissäännösten ja avoimuusasetuksen sisältämien asiakirjajulkisuussäännösten ristiriitojen ehkäisemisestä tulisi pyrkiä huolehtimaan nykyistä paremmin.

Asiakirjajulkisuuden sääntelystä EU:ssa ja komission ehdotus

EU:n perusoikeuskirjan 42 artikla ja perustamissopimuksen 255 artikla vahvistavat, että asiakirjajulkisuus on yksi unionin perusoikeuksista. Avoimuus vahvistaa myös osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista säädetään unionisopimuksen 6 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjassa laajemminkin.

EU:n avoimuusasetus vuodelta 2001¹ sääntelee asiakirjajulkisuutta EU-tasolla. Asetusta sovelletaan yleisesti toimielinten laatimiin tai vastaanottamiin ja niiden hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla unionin aloilla.

Asetuksen lisäksi asiakirjajulkisuutta ja tiedon saatavuutta säädellään erityisalojen lainsäädännössä. Laajin tällainen sääntely koskee ympäristötiedon julkisuutta, joka pohjautuu unioniakin sitovaan Århusin yleissopimukseen.

Komission vuonna 2004 julkistamassa kertomuksessa avoimuusasetuksen soveltamisesta todetaan vuonna 2001 annetun avoimuusasetuksen toimineen pääosin hyvin². Kertomuksessa kuitenkin suositetaan asetuksen tarkistamista sellaisten säännösten osalta, joiden tulkinta on toistuvasti osoittautunut vaikeaksi. Lisäksi vuoden 2001 jälkeen tehdyt eräät lainsäädännön muutokset, kuten ympäristötiedon julkisuutta koskevat osin laajemmat säännökset, ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat johtaneet tarpeeseen tehdä avoimuusasetukseen joitakin muutoksia. Myös Euroopan parlamentti on edellyttänyt asetuksen tarkistamista.³ Tämän vuoksi komissio on kuluvaan vuoden huhtikuussa antanut ehdotuksen avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi. Muutosehdotusta perustellaan säännösten selkeyteen ja parempaan sääntelyyn sekä avoimuuden edistämiseen vetoavilla syillä. Asetuksen muutosehdotusta on edeltänyt komission huhtikuussa 2007 antama vihreä kirja kuulemismenettelyineen, jonka tulokset julkaistiin kuluvaan vuoden alussa.

¹ Asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, 30.5.2001.

² Tilastojen mukaan n. 77 % neuvostolta ja 65 % komissiolta pyydetyistä asiakirjoista on luovutettu.

³ Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeudesta tutustua toimielinten teksteihin, 4.4.2006 (P6_TA(2006) 0122).

Avoimuusasetus on muodostunut EU:n asiakirjajulkisuutta koskevaksi yleissäädökseksi. Muutkin kuin asetuksen nimenomaisesti velvoittamat EU:n toimielimet ovat omaksuneet asetuksessa olevat säännökset ja menettelyt. Myös valtaosa EU:n muista elimistä soveltaa vastaavia sääntöjä. Avoimuusasetuksen tulisi myös jatkossa olla EU:n asiakirjajulkisuutta koskeva yleissäädös, joka ohjaa ja sääntelee toimielinten ja muiden EU:n elinten asiakirjajulkisuutta. Erityissäännösten ja avoimuusasetuksen sisältämien asiakirjajulkisuussäännösten ristiriitojen ehkäisemisestä tulisi pyrkiä huolehtimaan nykyistä paremmin.

Ehdotuksen julkisuus- ja avoimuusvaikutukset

Myönteisiä uudistuksia

Ehdotus avoimuusasetuksen uudelleen kirjoittamiseksi sisältää lukuisia parannuksia ja avoimuutta edistäviä uudistuksia.

Viestinnän Keskusliitto pitää myönteisenä, että (suoraan) julkisten asiakirjojen määrää lisätään ja että niiden saatavuutta helpotetaan. Muutetun 12 artiklan mukaan EU:n säädösten antamiseen ja lainsäädäntöön liittyvien menettelyjen yhteydessä laaditut tai vastaanotetut asiakirjat ovat lähtökohtaisesti suoraan julkisia eli yleisön saatavilla. Artiklaan vaikuttaa siten sisältyvän julkisuusolettama – asiakirjat ovat julkisia, ellei salassapitoperusteista muuta johdu. Julkisuusolettama koskee sekä sitovaa että ei-sitovaa EU:n lainsäädäntöä, kun vastaava säännös aiemmin koski vain jäsenvaltioita sitovaa lainsäädäntöä. Edelleen muut asiakirjat ja politiikan ja strategian kehittämiseen liittyvät asiakirjat tulisi mahdollisuuksien mukaan asettaa suoraan saataville, sähköisessä muodossa. Tämän ohella todetaan, että kukin toimielin määrittelee lisäksi ne muut asiakirjaluokat, joihin kuuluvat asiakirjat ovat suoraan yleisön saatavilla. Sinänsä myönteisessä artiklassa olisi kuitenkin vielä tarpeen määritellä että nämä suoraan saatavat asiakirjat ovat saatavilla nimenomaan sähköisessä muodossa kansalaisten helposti saatavilla olevalla tavalla.

Oikeutta saada asiakirjoja ei enää rajata vain unionin kansalaisiin tai unionin alueella kotipaikan omaavaan luonnolliseen tai oikeushenkilöön. Muutosehdotuksessa oikeus saada asiakirjoja on ulotettu koskemaan yhtäläisesti kaikkiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin. Tämä on myönteistä.

Tietojen luovuttamista rajoittavissa poikkeusperusteissa on vielä kaksi myönteistä uudistusta. Ensinnäkin immateriaalioikeuksien suoja on eriytetty omaksi poikkeusperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen suoja koskeva uusi artikla sisältää nimenomaisen säännöksen siitä, että julkisessa tehtävässä taikka eturyhmien edustajana olevien henkilöiden nimet, arvonimet ja tehtävät on pääsääntöisesti julkistettava ammatillisen toiminnan yhteydessä. Säännös ei kenties ole muutoilultaan aivan onnistunut. Sillä pyritään kuitenkin ottamaan huomioon EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan henkilötietojen suoja koskeva avoimuusasetuksen poikkeus koskee vain sellaisia henkilötietoja, jotka voivat konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja. Virkatehtävässä olevan henkilön taikka kokouksen osanottajina olevien virkamiesten ja etujärjestöjen edustajat eivät voi edellyttää virkatehtävässään taikka ammatillisessa toiminnassaan tällaista suoja, ellei siihen ole erityistä syytä.

Avoimuutta kaventavia muutoksia

1) Asiakirjan määritelmä

Ehdotettu uusi asiakirjan määritelmä ei ole onnistunut. Määritelmä kaventaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen luokkaa.

Mikäli komission tavoitteena on ollut selkeyttää asiakirjan julkiseksi tulohetkeä, olisi määritelmäartiklaa syytä vielä täsmentää. Toimielimen laatiman asiakirjan luovuttaminen yhdelle tai useammalle vastaanottajalle tai sen kirjaaminen taikka vastaanottaminen, voivat osoittaa asiakirjan julkiseksi tulohetkeä. Tämän ei tule kuitenkaan tarkoittaa sitä, etteivät muut asiakirjat kuin tällaiset asiakirjat, kuuluisi asetuksen soveltamisalaan. Toimielimen tulisi nimenomaisesti voida harkinnanvaraisesti julkistaa myös sellaisia asiakirjoja, joita ei ole luovutettu vastaanottajille tai joita ei ole kirjattu (mikäli tällainen määritelmä yleensä halutaan säilyttää).

Viestinnän Keskusliitto pitää hyvin valitettavana, mikäli muut kuin kirjatut tai vastaanottajalleen luovutetut asiakirjat on tarkoitus jättää kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Se merkitsisi huomattavaa asetuksen kattamien asiakirjojen luokan rajoittamista. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, ottaen huomioon avoimuusasetuksen ja 255 artiklan tarkoitus turvata mahdollisimman laaja julkisuus.

Muutosehdotuksen seurauksena saattaa olla lisäksi asiakirjojen saatavuuden viivästyminen, mikäli saatavuus tehdään riippuvaiseksi kirjaamisesta tai asiakirjan luovuttamisesta vastaanottajilleen. Se, että tällaista asiakirjaa "ei olisi" asetuksen näkökulmasta lainkaan taikka että asiakirjan luovutushetki asetetaan ehdottomasti riippuvaiseksi asiakirjan kirjaamisesta tai vastaanottajalle luovuttamisesta, merkitsisivät huomattavaa heikennystä nykyiseen asiakirjajulkisuuteen EU-tasolla. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä.

2) Henkilötietojen suojaa koskeva poikkeus

Uusi henkilötietojen suojaa koskeva poikkeus sisältää yhdentyypisen henkilötiedon suojaa koskevan erityisen säännöksen ja muilta osin viitataan henkilötietojen suojaa koskevaan EY-lainsäädäntöön.

Yhtä henkilötietojen suojaa koskeva erityissäännös koskee julkisessa tehtävässä (tmv) olevan henkilön nimen, arvonimen ja tehtävän julkistamista. Artiklassa ei sitä vastoin ole käsitelty muita henkilötietojen suojaa koskevia tilanteita. Muiden henkilötietojen osalta poikkeusperusteessa todetaan ainoastaan, että niitä julkistaessa on noudatettava lainmukaista henkilötietojen käsittelyä koskevia edellytyksiä, joista säädetään yksilön suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetussa EY:n lainsäädännössä.

Viestinnän Keskusliitto katsoo, että asiakirjajulkisuus ja henkilötietojen suoja ovat luonteeltaan perusoikeuksia. Ne ovat kumpikin osa hyvää hallintoa. Henkilötietojen

suoja koskevilla EY-säännöksillä ei ole pyritty säätämään asiakirjajulkisuudesta. Kyseiset säännökset eivät siten sellaisenaan voi riittää ohjaamaan asiakirjajulkisuutta koskevaa päätöksentekoa. Säännökset eivät soveltamisalan rajoituksista johtuen myöskään kata kaikkia henkilötietojen suojaa koskevia tilanteita, joten tietyt henkilötietojen suojaa koskevat tilanteet jäävät näin ollen kokonaan sääntelemättä.

Viestinnän Keskusliitto pitää sinällään myönteisenä, että henkilötietojen suojaa koskevaa poikkeusta selkiinnytetään nykyisestä. Säännöksessä tulisi kuitenkin jatkossakin taata asiakirjajulkisuuden toteutuminen mahdollisimman laajana. Tämä ei ole mahdollista siten, että säännöksessä viitataan yksin henkilötietojen suojaa koskevaan EY-sääntelyyn. Asiakirjan luovuttamatta jättämisen (tai osittain luovuttamatta jättämisen) edellytyksenä tulisi aina lisäksi olla se, että luovuttamisesta aiheutuu haittaa yksityisyyden suojalle. Tällaista määräystä ei sisälly komission ehdotukseen.

Viestinnän Keskusliitto toteaa vielä, että Euroopan tietosuojaviranomaisen säännöksestä esittämä kritiikki vaikuttaa aiheellisena. Tietosuojaviranomaisen esittämää artiklaehdotusta voidaan myös pitää tutkimisen arvoisena.

3) Soveltamisalan ulkopuolella tietyt tuomioistuinasiakirjat sekä hallinnolliseen tutkintamenettelyyn liittyvät asiakirjat

Viestinnän Keskusliitto katsoo, että tuomioistuimille toimitettujen tiettyjen asiakirjojen rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle ei ole riittävällä tavalla perusteltu. Kokonaisten asiakirjatyyppeiden jättämistä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ei voida lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä.

Hallinnolliseen tutkintamenettelyyn liittyviä asiakirjoja koskevaa poikkeusta ei myöskään ole riittävästi perusteltu. Säännöksen mukaan tutkintamenettelyyn kuuluvia asiakirjoja ei luovuteta ennen kuin tutkinta on päätetty tai toimi on lopullinen. Säännöksen osalta jää myös miettimään, onko siinä kyse enemmän poikkeuksesta kuin tosiasiallisesta soveltamisalan rajaamisesta.

Tutkintamenettelyä koskevaan säännökseen sisältyy myös ns. lähdesuoja: asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi ne asiakirjat, joiden sisältämät tiedot toimitellaan on kerännyt tai saanut luonnollisilta tai oikeushenkilöiltä tutkintamenettelyn yhteydessä. Viestinnän Keskusliitto katsoo, että viime mainitun osalta olisi suotavaa, että nämä asiakirjat olisivat ainakin harkinnanvaraisen julkisuuden piirissä ja että luovuttamatta jättämisen edellytyksenä olisi tietojen luovuttamisesta aiheutuva haitta.

Yhteenveto

Viestinnän Keskusliitto pitää tärkeänä, että EU:n asiakirjajulkisuutta koskevaa avoimuusasetusta kehitetään avoimuutta ja hyvää hallintoa lisäävään suuntaan. Kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuutta tulee edistää kaikin tavoin. Yhteiskunnallinen keskustelu tulee voida taata muissakin kuin lainsäädäntöä koskevissa

EU-asioissa. Komission muutosehdotuksen tavoitteeseen voidaan siten suhtautua myönteisesti.

Perusoikeutta tutustua EU:n toimielinten asiakirjoihin ei kuitenkaan tule heikentää nykyisestä miltään osin. Asiakirjajulkisuus on osallistuvan demokratian keskiössä. Asiakirjan määritelmän tai tiedon saatavuutta koskevien poikkeusperusteiden selkeyttä ei tule pyrkiä toteuttamaan jättämällä tiettyjä asiakirjatyyppisiä kokonaan asetuksen ulkopuolelle tai luopumalla siitä, että asiakirja voi kuitenkin kuulua harkinnanvaraisesta julkisuuden piiriin.

Viestinnän Keskusliitto katsoo, että muutosehdotuksen yhtenä keskeisimpänä kysymyksenä on asiakirjan määritelmän sisältö. Määritelmää ei tule kaventaa nykyisestä.

Viestinnän Keskusliitto ry

Kirsi Salo
lakimies

Viestinnän Keskusliitto on joukkoviestintäalan ja graafisen teollisuuden kattojärjestö, joka edistää toimialan yleisiä toimintaedellytyksiä tavoitteenaan turvata monipuoliset joukkoviestintäpalvelut suomalaisille. Viestinnän Keskusliitto edustaa noin 800 yritystä, jotka työllistävät noin 30 000 henkilöä. Edustettujen yritysten osuus joukkoviestintämarkkinoista on noin 80 %. Keskusliiton jäseniä ovat Aikakauslehtien Liitto, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto, Suomen Kustannusyhdistys, Suomen Radioiden Liitto sekä Suomen Televisioiden Liitto.

Lisätietoja lausuntoon liittyen antavat tarvittaessa:

Håkan Gabrielsson
toimitusjohtaja
hakan.gabrielsson@vkl.fi
puhelin 2287 7304
GSM 050 - 558 1048

Satu Kangas
johtaja, lakiasiat
satu.kangas@vkl.fi
puhelin 2287 7305
GSM 050 - 433 7250