



23.07.2008

MÄÄRÄAIKA: 25.7.2008

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

28.07.2008

od3 / H61 / Sus
Jääskeläinen

Viite

oikeudellisten asioiden jaoston pöytäkirja 4/2008, 17.6.2008

Asia

Komission antamaa avoimuusasetusehdotusta (Asetus 1049/2001) koskeva U-kirjelmäluonnos; lausunto

EU-asioiden oikeudelliset kysymykset -jaoston kokouksessa 9.6.2008 päätettiin, että komission antamaa avoimuusasetuksen (1049/2001) uudistamishdotusta (KOM(2008) 229 lopullinen) koskevasta U-kirjelmäluonnoksesta on mahdollisuus lausua 25.7.2008 saakka.

Edellä olevan johdosta ulkoasiainministeriö toteaa, että U-kirjelmäluonnoksessa esitetyt linjaukset vastaavat pääosin aiemmin noudatettuja, ja niiden edistäminen ehdotusta käsiteltäessä on näin johdonmukaista ja kannatettavaa. Ulkoasiainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää oikeusministeriön huomiota luonnoksen jatkovalmistelussa seuraaviin seikkoihin.

Tutkintatoimiin liittyvät asiakirjat (2 artiklan 6 kohta)

Ulkoasiainministeriö toteaa, että kauppaa suojaavista menettelyistä annettujen asetusten (polkumyynti, tukien vastaiset toimenpiteet ja suojoitoimenpiteet) mukaisiin menettelyihin liittyy asiakirjoja, joita ei voida julkistaa edes ajan kulumisen perusteella. Tämän vuoksi 4 artiklaan sisältyvää poikkeussäännöstä tulisi kehittää siten, että asia otetaan siinä huomioon.

Erityisesti polkumyynti- ja tasoitustulli- mutta myös suojoitoimitutkintoihin liittyy mm. yritysten taloudellisesta tilanteesta hyvinkin yksityiskohtaista informaatiota, joka esim. kilpailijalle annettuna saattaisi aiheuttaa negatiivisia seurauksia yritykselle.

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

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä sitä, että U-kirjelmän taustaosiossa ja valtioneuvoston kannassa tuotaisiin selkeästi esille myös laki kansainvälisistä tietoturvavaroitteista (588/2004) sekä Suomen voimassa olevat kahden- ja monenväliset turvallisuusluokittelun tiedon suojaamista ja vaihtamista koskevat sopimukset suhteessa asetusehdotuksen 5 artiklan 2 kohdan poikkeukseen.

Laki kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista on säädetty nimenomaiseksi poikkeukseksi viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, säännöksistä. Laki ei sisällä julkisuuslain mukaista vahinkoedellytyslauseketta, mikä merkitsee, ettei salassapito ole riippuvainen niistä seurauksista, joita tiedon antamisesta olisi suojattavalle edulle. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteita annetun lain suojaama tietoaineisto on pidettävä salassa (6 § 1 mom.). Salassapitovelvollisuus koskee myös elinkeinonharjoittajaa tämän olleessa hankeosapuolena turvallisuusluokitellussa sopimuksissa.

Edellä mainittuun ratkaisuun on aikanaan päädytty, koska julkisuuslaissa omaksuttu sääntelytapa ei ole tarkoituksenmukainen silloin, kun kysymys on kansainvälisen sopimuksen tai säädöksen perusteella muilta valtioilta tai kansainvälisiltä toimielimiltä saaduista tiedoista.

Suomen tekemissä, käytännössä kahdenvälissä sopimuksissa, jotka koskevat eri maiden viranomaisten välistä salassa pidettävien tietojen vaihtoa, on säännönmukaisesti määräys, joka rajoittaa luovutettujen tietojen käyttöä. Tämän mukaisesti erityissuojattavaa tietoaineistoa saa käyttää ja luovuttaa vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on annettu, jollei se, joka on määritellyt aineiston turvallisuusluokan, ole antanut muuhun suostumustaan (6 § 2 mom.). Erityissuojattavien tietoaineistojen käyttöä koskee siten vahva käyttötarkoitussidonnaisuus.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (HE 66/2004 vp - EV 95/2004 vp) julkisuuslaista poikkeavan erityislain tarpeellisuutta on selostettu muun muassa seuraavasti:

Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) säädettiin osana Suomen ja Saksan välisen tietoturvallisuussopimuksen sekä ESA:n tietoturvallisuussopimuksen voimaansaattamista. Laki katsottiin tarpeelliseksi muun ohella sen vuoksi, että kansainvälisten sopimusten täytäntöön panemiseksi on tarve poiketa asiakirjajulkisuuteen ja -turvallisuuteen perustuvista kansallisista järjestelyistä, jotka perustuvat pääosin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki.

Lakia kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista sovelletaan erityissuojattaviin tietoaineistoihin. Näillä tarkoitetaan salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja, jotka on toimitettu Suomen viranomaiselle ja joiden lähettäjä on kansainvälisen, Suomea sitovan sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen mukaisesti tehnyt niihin turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän. Lakia voidaan soveltaa vain, jos kansainvälinen sopimus on saatettu Suomessa voimaan perustuslaissa säädetyllä tavalla tai jos kysymys on Suomea muutoin sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluvia erityissuojattavia tietoaineistoja ovat lisäksi Suomen viranomaisen tai lain soveltamisalan piiriin kuuluvan elinkeinonharjoittajan laatimat asiakirjat, joista ilmenee Suomeen toimitettuihin asiakirjoihin sisältyviä tai materiaalista saatavissa olevia tietoja. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvat niin ikään asiakirjat ja materiaalit, jotka on Suomessa tuotettu salassa pidettävän turvallisuusluokitellun tiedon perusteella.

Laissa säädettyjä turvallisuusvelvoitteita sovelletaan silloinkin, kun sopimus tai säädös, johon säännösten soveltaminen perustuu, ei enää ole voimassa (15 §). Soveltaminen jatkuu niin kauan kuin se turvallisuusluokituksen perusteena olevan yleisen edun vuoksi on tarpeen.

Todettakoon tässä yhteydessä, että myös Euroopan unionin SEU 24 ja 38 artiklan nojalla tekemiin tietoturvaluokitus sopimuksiin on säännönmukaisesti sisällytetty määräys turvallisuusluokiteltujen tietojen toimittamisesta lähettävän sopimuspuolen luvalla (originator control).¹ Periaate sisältyy myös neuvoston päätökseen neuvoston turvallisuus sääntöjen vahvistamisesta (2001/264/EY) ja komission päätökseen komission sisäisten menettelysääntöjen muuttamisesta (2001/884/EY, EHTY, Euratom). Kyseisten päätösten uudistamistyö on alkanut unionissa Coreperin 5.12.2007 hyväksymän mandaatin (doc. 14762/07) mukaisesti. Mandaatin perusteella EU:ssa tulisi valmistella yhtenäinen ja kattava järjestelmä turvallisuusluokitellun tiedon suojaamiseksi EU:ssa. Tavoitteena on saada aikaan yhteiset ja yhtenäiset vähimmäisturvallisuusvaatimukset (common minimum security standards), jotka muodostuisivat jäsenvaltioiden välisestä sopimuksesta sekä uudistettavista neuvoston ja komission päätöksistä. Muutoksia edellä mainittuun periaatteeseen lähettävän sopimuspuolen suostumuksesta ei ole uudistuksen yhteydessä odotettavissa.

Edellä olevan lisäksi ulkoasiainministeriö esittää, että U-kirjelmässä selostettaisiin asianmukaisella tavalla Suomen väliintulijana asiassa C-64/05, P (IFAW) esiintuomat seikat siltä osin, kun niillä on liittymäkohtia asetuksen 5 artiklan 2 kohdan poikkeusperusteeseen. Suomi katsoi asiassa muun muassa, että jäsenvaltion pyyntö olla antamatta toimielimen hallussa olevaa asiakirjaa voi avoimuusasetuksen ohella perustua jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön salassapitosääntöksiin tai muihin kansallisen järjestelmän sääntöihin, kahdenkeskisiin valtiosopimuksiin taikka yhteisön oikeuden muihin asiakirjajulkisuutta koskeviin erityissääntöksiin tai yhteisöä velvoittaviin kansainvälisiin sääntöksiin. Komissio näyttäisi nyt ehdotuksessaan pyrkineen ottamaan huomioon Suomen kyseisessä asiassa esiintuoman tarpeen ottaa huomioon avoimuusasetuksen salassapitoperusteiden ohella myös kansallisen lainsäädännön asettamat salassapitoa-joitukset.

Eduskunnan tietoon olisi lisäksi syytä saattaa U-kirjelmäluonnoksessa esitettyä selkeämmin valtioneuvoston kanta asiassa C-64/05 P, IFAW annetun tuomion merkityksestä avoimuusasetuksen sisällölle. Kannassa olisi tältä osin tarpeen tuoda esiin ainakin seuraavat seikat.

- suhtautuminen siihen, voiko kansallisesta lainsäädännöstä (erityisesti laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta; 24 § sekä laki kansainvälisistä tietoturvaluokitusvelvoitteista; 6 §) johtuvia asiakirjojen salassapitoperusteita ylipäätään soveltaa toimielimen hallussa olevien asiakirjojen luovuttamista harkittaessa;
- jos katsottaisiin, että kansallisia salassapitoperusteita ei voi soveltaa, vastaavako avoimuusasetuksen (sellaisena kuin se muutetaan) poikkeusperusteet kansallisen lainsäädäntömme perusteita, vai voiko toimielimen käsitellessä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa esiin tulla tilanne, jossa toimielimen on avoimuusasetuksen nojalla luovutettava kansallinen asiakirja, jonka luovuttaminen ei olisi mahdollista oman julkisuuslainsäädäntömme salassapitosääntösten nojalla. Asiassa tulee luonnollisesti ottaa huomioon, että avoimuusasetuksen poikkeussääntöksiä tulkitaan suppeasti.
- jos katsottaisiin, että kansallisia salassapitoperusteita voi soveltaa, onko toimielimen voitava itsenäisesti harkita näiden perusteiden soveltuvuus sen ratkaistavana olevassa asiakirjapyyntöasiassa, vai tuleeko toimielimen pelkästään luottaa siihen, että jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön salassapitoperuste estää sitä luovuttamasta asiakirjaa. Tämä jälkimmäinen vaihtoehto merkitsisi ilmeisesti Suomen johdonmukaisesti vastustaman laatijasäännön käyttöönottoa.

¹ kts. esim. Islannin tasavallan ja Euroopan unionin välinen sopimus turvaluokiteltujen tietojen vaihtoon sovellettavista turvallisuusmenettelyistä EUVL 184/35, 6.7.2006

Lopuksi ulkoasiainministeriö esittää tutkittavaksi vaihtoehtoa, jossa 5 artiklan 2 kohdan poikkeusperusteena viitattaisiin nimenomaan tietoturvaluissuussopimukseen (security agreements). Tämä kattaisi ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan sekä EU:n SEU 24 ja 38 artiklan perusteella tehdyt tietoturvaluissuussopimukset kolmansien maiden kanssa, kuten myös jäsenvaltioiden kahden- ja monenväliset tietoturvaluissuussopimukset. Tällainen lähestymistapa supistaisi 5 artiklan 2 kohdan poikkeusperusteen sisältöä, mutta kattaisi kuitenkin kansainvälisistä tietoturvaluissuusvelvoitteista aiheutuvan poikkeustarpeen.

Valtiosihteerin sijainen,
alivaltiosihteer



Hannu Himanen

Yksikön päällikkö



Päivi Kaukoranta

Liitteet

-