

Bryssel 28. huhtikuuta 1999

Talous- ja sosiaalikomitean

LAUSUNTO

aiheesta

**Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi –
Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa**
KOM(1998) 585 lopull.

Komissio päätti 22. tammikuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

"Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi – Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa"

KOM(1998) 585 lopull.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 1999. Esittelijä oli Bernardo **Hernández Bataller**.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. huhtikuuta 1999 pitämässään 363. täysistunnossa (huhtikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 71 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

*

* *

1 Johdanto

1.1 Valtion – *res publica* – avoimuus ja julkisuus liittyvät nykyään kiinteästi demokratiaan riippumatta maan hallituksen poliittisesta kokoonpanosta ja hallinnon alueellisesta rakenteesta. Hallinnon avoimuus tekee osaltaan viranomaisten jokapäiväisestä hallintotyöstä täsmällisempää ja tehokkaampaa.

1.2 Avoimuuspolitiikan edistämistä pidetään koko Euroopan unionissa välttämättömänä yleisön luottamuksen ja tuen saamiseksi Euroopan yhdentymiselle.

1.3 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjan julistuksessa N:o 17 viitataan oikeuteen saada tietoja ja suositellaan, että komissio toimittaa neuvostolle kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja.

1.4 Birminghamissa ja Edinburghissa vuonna 1992 pitämässään kokouksissa Eurooppa-neuvosto kehotti uudelleen komissiota jatkamaan yhteisön toimielinten hallussa olevan tiedon saanti-mahdollisuuksien parantamista. Komissio antoi tiedonannon 93/C 156/05¹ kansalaisten mahdollisuuksista saada toimielinten asiakirjoja. Tiedonanto sisälsi eri maiden asiakirjojen julkisuutta koskevan tutkimuksen tulokset, ja sen päätelmien mukaan yhteisön tasolla oli syytä parantaa

¹ COM(93) 191 final: Kansalaisten oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin – Tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle.

asiakirjojen saatavuutta. Tämä toteutuikin yhteisön avoimuutta koskevalla tiedonannolla 93/C 166/04², jossa määritettiin asiakirjojen julkisuutta sääntelevät perusperiaatteet.

1.5 Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6. joulukuuta 1993 asiakirjojensa saatavuutta koskevat menettelysäännöt. Säännöissä määritettiin näiden toimielinten asiakirjojen saatavuutta sääntelevät periaatteet, ja niiden seurauksena neuvoston uusi työjärjestys sisälsi asiakirjojen saatavuutta koskevat määräykset, jotka annettiin neuvoston päätöksellä 93/731/EY³.

1.6 Amsterdamin sopimuksen 191 a artiklassa määrätään, että kaikilla unionin kansalaisilla on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tiettyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.⁴

2 Vihreän kirjan sisältö

2.1 Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa on seurausta yhtäältä unionin toimielinten avoimuuspyrkimyksistä ja toisaalta tarpeesta antaa Euroopan elinkeinoelämälle sen kehittymisen edellyttämät tiedot ja sopivat välineet.

2.2 Vihreässä kirjassa katsotaan, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksella EU:n kansalaisille on annettu joukko oikeuksia. On kuitenkin olemassa huomattavia käytännön vaikeuksia, jotka voivat estää kansalaisia käyttämästä niitä. Nämä vaikeudet johtuvat ensi sijassa avoimuuden puutteesta kansalaisia, työnantajia ja hallintoa kohtaan kaikilla tasoilla.

2.3 Koska jäsenvaltioiden tiedotuspolitiikassa on eroavuuksia, jotka voivat haitata Euroopan tietoteollisuuden kehitystä, vihreän kirjan tarkoitus on virittää talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden keskuudessa keskustelua tiedon saatavuudesta ja hyödyntämisestä yhä monimuotoisemmassa ympäristössä.

2.4 Julkisen sektorin tiedon saanti on hyvin tärkeää eurooppalaisille yrityksille, sillä Euroopan televiestintä- ja tietopalvelumarkkinoiden täysimittainen avaaminen, joka helpottaa hallinnollisen ja muun viranomaisten hallussa olevan tiedon saatavuutta, parantaa yritysten kilpailukykyä. Euroopan

² EYVL C 166, 17.6.1993, s. 4: Tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle: Avoimuus yhteisössä.

³ EYVL L 340, 31.12.1993, s. 43–44: Neuvoston päätös, tehty 20 päivänä joulukuuta 1993, yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin.

⁴ Amsterdamissa hyväksytty perustamissopimuksen 191 a artikla:

1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

2. Neuvosto vahvistaa 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.

3. Kukin edellä mainittu toimielin täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen asiakirjoihin.

patenttivirasto on esimerkiksi laskenut, että vuosittain käytetään turhaan yli 18 miljardia euroa tutkimuksiin, jotka on tehty jo aikaisemmin.

2.5 Vihreässä kirjassa katsotaan, että tiedon ketju koostuu kolmesta tärkeästä osapuolesta, jotka täytyy liittää toisiinsa: yksityisestä sektorista, julkisesta sektorista ja kansalaisista. Tämän vuoksi julkisen sektorin hallussa olevan tiedon täytyy olla saatavilla nopeasti ja vaivattomasti kaikkialla Euroopassa, jotta edistetään sellaisten eurooppalaisten yritysten mukautumista rakennemuutokseen, jotka käyttävät oman maansa julkisen sektorin tietoa.

2.6 Samoin Euroopan yhdentymisen edistyminen vaatii tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden julkisen sektorin elimien kesken sekä kansalaisten ja yritysten mahdollisuutta saada käyttöönsä näitä tietoja ja asiakirjoja.

2.7 Vihreässä kirjassa yksilöidään jäsenvaltioiden välisiä eroja tiedonsaannin ehdoista tai levittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvästä käytännöstä ja politiikasta, jotka voivat estää Euroopan tietoteollisuuden tulevaa kehitystä.

2.7.1 Erot liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- julkisen sektorin ja soveltamisalan määrittely
- oikeus tiedonsaantiin
- aika, määrä ja muoto
- julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hinnoittelu
- kilpailu
- yksityisyyden suoja
- julkisen sektorin hallussa olevan tiedon luettelointi ja hakemistot
- vastuukysymykset
- yhteisön toimet alalla.

3 Yleistä

3.1 Taustanäkökohtia

3.1.1 Talous- ja sosiaalikomitea yhtyy komission vihreässä kirjassa esittämään huolestuneisuuteen ja kannattaa

- tiedonsaantioikeutta, joka seuraa oikeudesta tutustua asiakirjoihin, on yksi perusoikeuksista ja kuuluu unionin kansalaisoikeuksiin; komitea katsoo, että sitä tulee aina tulkita kansalaisten kannalta myönteisimmällä tavalla demokraattisten periaatteiden ja sääntöjen mukaisesti
- niin julkisen sektorin, myös yhteisön, avoimuuden lisäämistä kuin mahdollisuutta luoda koko yhteisöön yrittäjyyttä ja etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä suosiva toimintaympäristö sekä aktiivista työllisyyspolitiikkaa.

3.1.2 Komitean mielestä julkisen sektorin tiedon saatavuus edellyttää

- hallinnollisten arkistojen ja rekistereiden avoimuutta, mikä ei merkitse pelkkää passiivista käyttöönasettamista vaan velvollisuutta edistää aktiivisesti niiden käyttöä ja siten helpottaa laadukkaan ja järkevässä muodossa olevan tiedon saantia
- kaikkien toimijoiden osallistumista ja tasavertaisuutta suhteessa hallinnollisen tiedon lähteisiin
- julkista velvoitetta suojella tiedonsaannin vapautta.

3.1.3 Tietoyhteiskunnan ja etenkin Internetin kehitys tarjoaa uusia mahdollisuuksia, joita julkisen sektorin, myös yhteisön, tulee hyödyntää tietoa koskevassa politiikassaan ja menettelyissään. Internetin avulla tiedonsaantioikeus ei ole vain muodollisuus, vaan tieto on todella kansalaisten suuren enemmistön saatavissa.

3.2 Julkisen sektorin määritelmä

3.2.1 On vaikeaa jättää tyystin huomiotta jokin vihreässä kirjassa esitetyistä kolmesta julkisen sektorin määrittämisperusteista (funktionaalinen, oikeudellis-institutionaalinen ja taloudellinen lähestymistapa). Määritelmän tulisi joka tapauksessa kattaa kaikki elimet, joiden tehtäväksi julkinen viranomainen on antanut jonkin yleishyödyllisen palvelun toimittamisen viranomaisen valvonnassa ja joille on tätä varten myönnetty yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin sovellettavia sääntöjä laajemmat valtuudet, elinten oikeudellisesta muodosta riippumatta.⁵

3.2.2 Määritelmän tulisi kattaa markkinoiden ehdoilla toimivat valtionyritykset ja yksityiset yritykset, jotka toimittavat viranomaisten myöntämän valtuutuksen tai toimiluvan perusteella yleishyödyllisiä palveluja, siltä osin kun niiden toiminta ei ole kaupallista, sekä lainsäädäntö- ja oikeusviranomaiset siinä määrin kuin niiden aiemmilla päätöksillä ja oikeustoimilla on sääntelyvaikutuksia ja kaupallisia vaikutuksia kolmansiin osapuoliin (esimerkiksi pakkohuutokaupat).

3.2.3 Komitea katsoo, että vaikka on vaikea jättää huomiotta yhtäkään vihreässä kirjassa esitetyistä kolmesta määrittelyperusteesta, julkiset elimet tulisi tulevaisuudessa määrittää institutionaalisten ja funktionaalisten kriteerien perusteella, jotka jäsenvaltiot läheisyysperiaatteen mukaisesti laativat ja esittävät komissiolle.

3.2.4 Komitea katsoo joka tapauksessa, että asiakirjojen julkisuusperiaatetta tulee soveltaa kaikkiin eri hallintotasojen (unionin, jäsenvaltion, alueellisen ja paikallistason) julkisoikeudellisiin yhteisöihin.

3.3 Yhteisön tason esteet

3.3.1 Komitea katsoo, että julkisen sektorin tiedon saatavuutta koskevien ehtojen erot eri jäsenvaltioiden välillä aiheuttavat esteitä yhteisön tasolla. Tämän vuoksi millä tahansa luonnollisella

⁵ EYTI: Asia C-188/89, kohta 20 ("Foster-päätös")

tai oikeushenkilöllä tulee olla oikeus saada halutessaan – ja vetoamatta mihinkään erityiseen etuun – julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa, sillä kyse on unionin kansalaisoikeudesta, joka parantaa elintasoja ja elämänlaatua sekä takaa talouselämän harmonisen ja tasapainoisen kehityksen ja mahdollisuuden osallistua niin yksilöinä kuin kollektiivisesti julkiseen elämään.

3.3.2 Komitea on tietoinen siitä, että nykyisistä esteistä huolimatta on syntymässä "markkinarako" toimeksiantojen perusteella tietoa etsiville yrityksille, jotka toimivat markkinoilla innovatiivisesti käyttäen hyväkseen nykyistä kehittynyttä tekniikkaa.

3.3.3 Komitea pitää tärkeänä, että tiedonsaantioikeutta ja sen poikkeuksia säännellään tarkasti ja että ne perustuvat seuraaviin periaatteisiin:

- Poikkeusten määrän rajoittamisen periaate: poikkeusten tulee olla määrältään rajallisia ja yksityiskohtaisesti määriteltäviä, ja epämääräisiä sanamuotoja on vältettävä.
- Tiukan tulkinnan periaate: poikkeuksia tulee soveltaa vain, kun ne ovat ehdottoman välttämättömiä, eikä niitä saa koskaan tulkita laajasti.
- Suhteellisuusperiaate: poikkeuksia saa soveltaa ainoastaan niihin tietoihin tai osatietoihin, jotka voivat olla vahingollisia.
- Todistusperiaate: ei riitä, että julkinen sektori perustelee kielteiset vastauksensa tietopyyntöihin, vaan sen on lisäksi todistettava, että pyydetty tiedot ovat vahingollisia.
- Valvontaperiaate: julkissektorin julkisuusperiaatetta rikkovan toiminnan oikeudellisia valvontakeinoja tulee tehostaa, ja erityisesti tulee edistää oikeusasiamiesten kaltaisten välitysinstituutioiden toimintaa.

4 Suuret tietokannat (tietoa koskeva tieto)

Suurten tietokantojen (jotka sisältävät tietoa saatavilla olevasta tiedosta) perustaminen yhteisön tasolla voi auttaa Euroopan kansalaisia ja yrityksiä löytämään paremmin saatavilla olevaa julkisen sektorin tietoa. Komitean mielestä olisi syytä perustaa Euroopan laajuisen "tietopuun" muodostama "yhdyskäytävä" ja käyttää Euroopan kielellisen monimuotoisuuden säilyttämistä tukevia menettelyjä ja tekniikoita, mikä olisi erityisen tarkoituksenmukaista kansalaisten ja pk-yritysten kannalta.

5 **Hinnoittelupolitiikka**

5.1 Komitea on tietoinen siitä, että jäsenvaltioiden erilaiset julkisen sektorin hallussa olevan tiedon saantia ja käyttöä koskevat hinnoittelujärjestelmät voivat vääristää talouden toimijoiden välistä kilpailua ja aiheuttaa eroja kansalaisille tarjottaviin mahdollisuuksiin.

5.2 On kuitenkin erotettava toisistaan kansalaisten oikeuksien ja demokratian toteutumisen kannalta olennaisen tärkeät tiedot, joiden saanti voisi olla maksutonta tai hyvin halpaa, ja kaupallisiin tarkoituksiin käytettävät tiedot, joiden tulisi olla saatavilla ja joiden hinnoittelun tulisi perustua laskutuskelpoisiin paino-, päivitys-, haku- ja lähetyskustannuksiin tai kohtuulliseen markkinahintaan.

6 **Julkisen sektorin elinten toiminta tietomarkkinoilla**

6.1 Julkisen sektorin elimet eivät vääristä kilpailua yhteisön tasolla julkistaessaan tietoja aktiivisesti aidossa tiedotustarkoituksessa tai hoitaessaan julkishallinnon tehtäviä, joiden voidaan katsoa liittyvän julkiseen tehtävään tai yleishyödylliseen palveluun.

6.2 Kaikkeen tiedotustoimintaan, joka ei liity julkisen tehtävän hoitoon tai yleishyödyllisen palvelun toimittamiseen, tulee soveltaa perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä, jos niiden soveltaminen ei estä tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti julkisen sektorin näille elimille uskoman tehtävän suorittamista.⁶

6.3 Erityis- tai yksinoikeuksien myöntämisessä tulisi noudattaa objektiivisiin, avoimiin ja syrjimättömiin kriteereihin perustuvia julkisia menettelyjä. Joka tapauksessa yritysten, joilla on erityis- tai yksinoikeuksia, tulee noudattaa toiminnassaan valtiontukia ja yleensä vapaata kilpailua koskevia sääntöjä.

6.4 Komitea katsoo, että jos julkisen sektorin elimellä on tietoa, jolla on vain yksi lähde, sen tulee asettaa se kaikkien kansalaisten ja talouden toimijoiden käyttöön kohtuullisin ehdoin.

7 **Tietokannat**

Julkisen sektorin tietoa koskevien tekijänoikeussäännösten erilaisuus voi muodostaa tiedonkäytön esteitä seuraavista syistä:

- Julkisen sektorin elin saattaa haluta suojella sisällön koskemattomuutta ja välttää näin vastuun muiden tekemistä muutoksista toimitettuun tietoaineistoon, sillä tekijänoikeus kohdistuu tietokantaan eikä sen sisällön valikointiin tai järjestämiseen. Tekijänoikeussuojaa voidaan soveltaa myös eräiden tesaurus-tyyppisten tietokantojen tai indeksointijärjestelmien toiminnan tai käytön

⁶ EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohta.

kannalta välttämättömiin tekijöihin. Lisäksi *sui generis* -oikeuden suoja kohdistuu eri aloihin kuin tekijänoikeuden suoja, sillä omistajuus kuuluu tietokannan tekijälle.

- Tekijänoikeudesta voi muodostua julkisen sektorin elimille tärkeä tulonlähde.

8 Yksityisyyden suoja

8.1 Nykyisiä säännöksiä yksityisyyden suojasta tietokantojen käytössä ja televiestinnässä on pidettävä vähimmäissuojana, joka yhteisön lainsäädännön on taattava ja jota tulee soveltaa täysimittaisesti julkisen sektorin elimiin.

8.2 Komitea kannattaa kansalaisen yksityisyyden korkeatasoista suojaa, sillä se on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä.

8.3 Komitea katsoo, että kaupalliset etunäkökohdat eivät voi oikeuttaa saamaan julkisen sektorin hallussa olevia henkilötietoja missään tapauksessa, ellei siitä määrätä erikseen voimassa olevissa säännöksissä, erityisesti direktiivissä 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta⁷ ja direktiivissä 97/66/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla⁸.

9 Vastuujärjestelmät

Jäsenvaltioiden erilaiset vastuujärjestelmät voivat muodostaa esteitä julkisen sektorin tiedon saannille ja hyödyntämiselle, jos toiminta tapahtuu julkisen sektorin elimen toimipaikassa tai pääkonttorissa ja yritettäessä soveltaa vastuusääntöjä käy ilmi, että tiedon välittäjään on sovellettava eri sääntöjä eri kotipaikan vuoksi. Tämä voi johtaa siihen, että talouden toimijat sijoittuvat sinne, missä suojan taso on matalin.

10 EU:n toimielinten noudattama tiedotuspolitiikka

Komitea pitää toimielinten tähänastista tiedonsaantiin ja -käyttöön liittyvää politiikkaa riittämättömänä ja katsoo, että sitä on kehitettävä neuvoston ja komission jo tekemien päätösten ja nyt julkaistun vihreän kirjan osoittamaan suuntaan, jotta kansalaisille taataan mahdollisimman suuri avoimuus ja eurooppalaisten yritysten kilpailukyky säilyy. Komitean mielestä vähimmäisvaatimuksina on pidettävä tämän lausunnon kohdassa 3.3.3 lueteltuja periaatteita.

⁷ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

⁸ EYVL L 24, 30.1.1998, s. 1–8: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla.

11 Yhteisötason ensisijaiset toimet

11.1 Ottaen huomioon tehokkaan sääntelyn tarpeen ja sen yhteisön tasolla mahdollisesti tuottaman lisäarvon komitea katsoo, että julkisen sektorin hallussa olevan tiedon saantia ja sen vapaata liikkuvuutta yhteisössä tulisi ensisijaisesti säännellä sitovalla oikeusvälineellä suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteita noudattaen.

11.2 Lisäksi komitea katsoo, että voitaisiin toteuttaa myös muuntyyppisiä, täydentäviä toimia, kuten julkisen sektorin elinten tietojen vaihtoa kokemuksien vertailemiseksi, kansalaisille suunnattuja valistus- ja koulutuskampanjoita olemassa olevista tietolähteistä sekä kokeiluhankkeita eri lähteistä tulevan tiedon julkaisemisesta ja koordinoinnista.

Bryssel 28. huhtikuuta 1999

Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja

Talous- ja sosiaalikomitean
pääsihteeri

Beatrice **Rangoni Machiavelli**

Patrick **Venturini**
