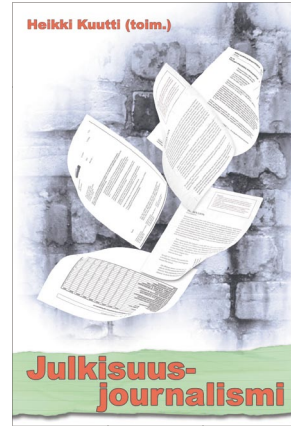


EU-julkisuus

PASI NEVALAINEN



Oikeus saada tietoa Euroopan unionin toimielinten asiakirjoista on EU:n perusoikeuskirjan määrittelemä perusoikeus, jonka mukana asiakirjajulkisuus on unionin toiminnan yleinen lähtökohta.

Tässä luvussa tarkastellaan asiakirjajulkisuutta ja julkisuusvalvonta Euroopan unionissa sekä julkisuusvalvontaa toteuttavia toimielimiä: *Euroopan unionin oikeusasiamiestä* (www.ombudsman.europa.eu), *tietosuojavaltuutettua* (www.edps.europa.eu/EDPSWEB) ja *oikeusistuinta* (www.curia.europa.eu). Julkisuusperiaatetta ja julkisuusvalvontaa kuvataan käsiteltyjen tapausten ja lausuntojen kautta. Samalla arvioidaan julkaistujen tietojen ja päätösten ymmärrettävyyttä kansalaisen kannalta.

Asiakirjajulkisuus. EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 1049/2001 perustuva asiakirjajulkisuus on perussääntö, johon tehtäviä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti. Toimielimen, joka päättää pitää asiakirjan salassa, on osoitettava tarkasti päätöksensä perustelut. Pyytäjälle on luovutettava asiakirjat tai vaihtoehtoisesti toimitettava tietopyynnön kirjaamisesta kirjallinen perusteltu vastaus 15 työpäivän kuluessa. (EUO 1542/2008 ja 1010/2008)

Oikeusasiamies

Euroopan unionin oikeusasiamies tutkii unionin toimielimiä koskevia hallinnollisia kanteluita. Asiamiehen toimivaltaan kuuluvia toimielimiä ovat mm. *Euroopan komissio*, *Euroopan unionin neuvosto*, *Euroopan parlamentti* ja *Euroopan investointipankki*. Asiamies ei sen sijaan voi tutkia joitakin laitoksia, kuten *Euroopan lääkearviovirastoa* tai *Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastoa* koskevia kanteluita. Myöskään tuomioelimet, kuten *Unionin tuomioistuin* tai *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin* eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Oikeusasiamiehen rooli on toimia välittäjänä. Hän pyrkii saamaan aikaan sovintoratkaisun, jolla kantelija ja viranomaisen pääsisivät yhteisymmärrykseen kiistakäsityksessä ja mahdollinen epäkohta voitaisiin ratkaista tällä tavoin. Oikeusasiamies pyytää osapuolilta lausunnot ja tekee sovintoratkaisuesityksen. Joskus viranomaisen muuttaa sovittelun aikana kantaansa ja osapuolet hyväksyvät asiamiehen esittämän sovitteluratkaisun. Mikäli sopua ei synny, oikeusasiamies voi esittää suosituksia tai edelleen laatia asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille. Oikeusasiamies ei ota yhtä voimakkaasti kantaa laintulkintoihin kuin eduskunnan oikeusasiamies Suomessa. Oikeusasiamies myös lopettaa tapausten käsittelyn useimmiten silloin, kun katsoo työnsä tehdyksi. Näin voi käydä jos esimerkiksi virasto muuttaa kantaansa ja luovuttaa pyydetty asiakirjat tai näyttää siltä, ettei sovintoratkaisulle ole edellytyksiä. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei aina anna ”kriittistä huomautustaan” vaikka toteaisikin epäkohtia viraston toiminnassa.

Oikeusasiamiehelle voivat unionin jäsenmaiden kansalaiset tai jäsenmaissa oleskelevat henkilöt sekä liikeyritykset, yhdistykset ja muut unionin alueelle rekisteröidyt yhteisöt. Käytännössä kantelun voi tehdä postitse, sähköpostitse, faksilla tai oikeusasiamiehen kotisivulta löytyvällä lomakkeella.

Suomen tavoin suuri osa Euroopan unionin oikeusasiamiehelle tehdyistä valituksista kohdistuu viranomaisen toiminnan epäkohtiin, kuten asiakirjapyyntöjen käsittelyaikaisten pitkittymisiin tai siihen, ettei viranomaisen ole vastannut tietopyyntöön asiaankuuluvalla tavalla. Toisaalta Suomessa tyypilliset huoltajuus- yms. riitoihin liittyvät riita-asiat puuttuvat lähes täysin. Unioninkin asiamies on tosin käsitellyt esimerkiksi tapauksen, jossa entisen virkamiehen puoliso haki tietoja avioero-oikeudenkäyntiä varten. Yleensä valittajat näyttäisivät olevan

toimittajia, järjestöjen edustajia, yrityksiä tai poliitikkoja.

Asiakirjojen salassapidon, eli julkisuusperiaatteen tehtävien poikkeuksien suhteen oikeusasiamies painottaa lain ehdasta tulkintaa. Esimerkiksi mitä tahansa valitusmenettelyä ei voida rinnastaa oikeusistuimen käsittelyyn. Mikäli asiakirja viranomaisen päätöksellä salataan, on salaukselle esitettävä tarkat unionin säännösten mukaiset perusteet. Perusteeksi ei esimerkiksi riitä viittaus asiakirjan asiakirjatyyppiin tai julkistamista seuraaviin mahdollisiin haittoihin, vaan kielteinen päätös on selvitettävä yksityiskohtaisesti. Selvitys on oltava niin tarkka, että kielteisen päätöksen oikeellisuus voidaan arvioida päätöksessä annetun perustelun pohjalta.

Oikeusasiamiehen käsittelemät tapaukset löytyvät internetistä oikeusasiamiehen sivuilta. Oikeusasiamiehen lehdistösivulla on jotain lehdistölle suunnattua materiaalia, kuten tietoja lehdistötilaisuuksista tai englanninkielisiä lehdistötiedotteita. Tapausten hakemisessa käytetty hakukone on monipuolinen. Mikäli hakukoneelta pyytää kaikki ”asiakirjajulkisuuteen” liittyvät päätökset, saatiin tuloksena (3/2010) noin 120 päätöstä. Englanninkielisten kokopitkien versioiden ongelma kuitenkin on, että niiden otsikot kertovat vain tutkinnan kohteena olleen viraston nimen. Päätökset ovat 2–7 -sivuisia, melko yleistajuisia dokumentteja. Niihin ei valitettavasti sisälly kunnollisia referaatteja, vaan dokumentti on yleiskuvan saamiseksi luettava kokonaisuudessaan. Suomenkieliset lyhenteet on kirjoitettu paristakymmenestä päätöksestä.

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on varmistaa, että EU:n toimielimet kunnioittavat henkilötietoja käsitellessään ihmisten oikeutta yksityisyyteen. Tehtäväkenttään kuuluu unionin toimielinten neuvominen, tietosuojakäytäntöjen yhdenmukaistaminen ja toimiminen valvovana viranomaisena. Erilaisia kanteluita tehtiin vuonna 2008 yhteensä 91 kappaletta. Käsiteltäväksi niistä otettiin 23.

Henkilötietojen käsittelemisellä tarkoitetaan tietojen keräämistä, tallettamista, säilyttämistä, tiedonhakujen tekemistä, tietojen lähettämistä muille, tietojen asettamista yleisesti saataville, niiden poistamista tai hävittämistä. Käsitteilyä ohjaavat säännöt. Esimerkiksi toimielimet eivät saa käsitellä henkilötietoja, jotka koskevat etnistä alkuperää, po-

liittisiä mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista. Toimielimet saavat käsitellä terveyttä tai seksuaalisuutta koskevia tietoja ainoastaan terveydenhuoltotarkoituksissa.

Tietosuojavaltuutetulle voi kannella, jos kokee unionin toimielimen menetelleen väärin käsitellessään itseään koskevia henkilötietoja. Tietosuojavaltuutettu voi estää henkilötietojen käytön tai määrätä kyseisen toimielimen korjaamaan tai poistamaan laittomasti käsitellyt henkilötiedot.

Tietosuojavaltuutetun nettisivuilta löytyy esimerkiksi vuosikertomusmateriaalia ja joitain kannanottoja. Hänellä on myös englanninkielinen lehdistöpalvelu. Alla on lyhennelmä tietosuojavaltuutetun kannanotosta vuodelta 2005 henkilösuojan merkityksestä asiakirjajulkisuudelle.

Asiakirjajulkisuus perustuu siihen, että demokraattisissa yhteiskunnissa viranomaisten asiakirjojen julkistaminen on yleisen edun mukaista. Toisaalta asiakirjojen julkisuutta voidaan poikkeustapauksissa rajoittaa. Tässä käsiteltävät yksityisyydensuoja ja avoimuusperiaate ovat molemmat perusoikeuksia joiden välillä ei ole arvojärjestystä.

Jotta yleisön oikeutta tutustua asiakirjaan voitaisiin yksityisyyden suojan nimissä rajoittaa, on kaikkien salaukselle asetettujen kolmen ehdon täytyttävä: henkilön yksityisyys olisi vaarassa, tietojen luovuttamisella voisi olla merkittäviä vaikutuksia henkilöön ja tietojen luovuttaminen ei olisi sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella.

Yleisesti ottaen henkilön oikeus yksityisyyteen voi olla vaarassa, jos asiakirja sisältää arkaluontoisia, kuten terveyttä, koskevia tietoja, koskee henkilön kunniaa ja mainetta, voi saattaa henkilön väärään valoon tai paljastaa kiusallisia seikkoja tai henkilön luottamuksellisesti antamia tai saamia tietoja.

Julkishallinnon palveluksessa olevien kohdalla on kuitenkin muistettava, että osallistuessaan esimerkiksi työryhmän kokoukseen tällainen henkilö ei edusta itseään vaan toimii virkansa puolesta. Tällöin jotkut ammattitehtäviin liittyvät tiedot saattavat jäädä yksityisyydensuojan ulkopuolelle.

Se, että tietojen luovuttamisella olisi merkittäviä vaikutuksia henkilöön, tarkoittaisi että henkilön yksityisyyttä tosiasiallisesti loukattaisiin jollakin tavalla. Yleisön tutustumista asiakirjoihin ei tulisi rajoittaa silloin kun henkilön yksityisyyteen puututaan vain vähäisessä määrin. Tietojen luovuttaminen ei vaaranna henkilön yksityisyyttä, jos esimerkiksi tiedot on jo luovutettu jossain aiemmassa yhteydessä. Mikäli tietojen luovuttamisesta koituisi merkittäviä vaikutuksia henkilön yksityisyydelle, on suositeltavaa, että viranomainen tiedustelisi henkilön omaa mielipidettä ennen kuin tekee asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen.

Henkilötietojen luovuttamisen on oltava niiden tarkoitusten mukaisia, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Jos tarkoitukset sulkevat suoraan tai epäsuorasti pois tietojen luovuttamisen sivullisille, tietojen luovuttaminen olisi tietosuoja-artiklan vastaista. Tällöin olisi otettava huomioon henkilön oikeudet odotukset.

Henkilötietojen luovuttaminen sallitaan vain jos se on tarpeen yleisen edun vuoksi, julkisen vallan lainmukaiseksi käyttämiseksi tai lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi.

Arvioitaessa mainittua tarvetta noudatetaan ns. suhteellisuusperiaatetta. Tällöin on analysoitava missä määrin tietojen luovuttaminen vaikuttaisi tietosuoja-asetuksessa taattuuhin rekisteröidyn oikeuksiin eli minkälaista haittaa tietojen antaminen henkilölle aiheuttaisi. Tässä analysysissä tulee huomioida neljä seikkaa: henkilötietojen luonne, tapahtuiko henkilötietojen kerääminen vapaaehtoisesti vai pakosta sekä henkilön tilanne ja mahdolliset tietojen julkistamisesta johtuvat seuraukset. Neljäntenä seikkana tulee huomioida, että tietojen luovuttaminen pyynnöstä aiheuttaa pienempää haittaa henkilöle kuin tiedon julkaiseminen internetissä.

Mikäli päädytään ratkaisuun, että tietojen luovuttaminen haittaisi yksityisen henkilön perusoikeuksia perusteettomasti, olisi harkittava muita toimenpiteitä. Tällainen olisi esimerkiksi poistaa luovutettavasta asiakirjasta joitain tietoja sillä edellytyksellä, ettei toimenpiteestä aiheutuisi kohtuutonta hallinnollista rasitetta.

Internetistä löytyi tietosuojavaltuutetun erilaisia kannanottoja, mutta ei varsinaisia päätöksiä. Sivustoilta kuitenkin löytyneestä materiaalista erityisesti vuosikertomukset antavat kuvan tietosuojavaltuutetun toiminnasta joka painottuu pitkälti unionin hallinnollisten elinten ohjeistamiseen ja kouluttamiseen. Joistain tärkeimmistä kannanotoista on hyvät suomenkieliset lyhennelmät.

Euroopan Unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin jakaantuu *Unionin tuomioistuimeen*, *Unionin yleiseen tuomioistuimeen* ja *Virkamiestuomioistuimeen*. Virkamiestuomioistuin on erikoistunut unionin henkilöstöä koskeviin riita-asioihin. Yleisessä tuomioistuimessa käsitellään yhteisön toimielimien ja laitosten toimia vastaan nostettuja kanteita. Kanne voi olla esimerkiksi asiakirjajulkisuutta koskeva kysymys tai yrityksen nostama kanne komission langettaman sakkorangais-

tuksen kumoamiseksi. Korkeimpana asteena toimiva Unionin tuomioistuin on keskittynyt antamaan jäsenmaita sitovia ennakkoratkaisuja ja käsittelemään unionin jäsenyysehtoihin liittyviä rikkeitä ja direktiiveihin kohdistuvia kanteluita.

Yleisessä tuomioistuimessa on käsitelty mm. Euroopan parlamentin jäsenen Heidi Hautalan kanne Euroopan neuvoston päätöksestä olla luovuttamatta asevientä koskeva kertomus. Neuvosto oli kieltäytynyt luovuttamasta asiakirjaa, koska se oli katsonut luovuttamisen vaarantavan suhteet kolmansiin maihin. Tuomioistuimen mielestä sääntöjä joilla julkisuusperiaatteesta voitaisiin poiketa, oli tulkittava ja sovellettava suppeasti. Käytännössä tämä tarkoitti, että neuvoston olisi tullut selvittää, olisiko asiakirja voitu luovuttaa edes osittain, arkaluontoiset tiedot peitettyinä. Tuomioistuin kumosi neuvoston päätöksen ja palautti asian sen neuvoston uudelleen käsiteltäväksi.

Euroopan Unionin tuomioistuimen tekemät ratkaisut löytyvät verkosta *Eurlax*-hakukoneen kautta. Päätökset ovat pääsääntöisesti vaikeaselkoisia, ja niiden ymmärtäminen edellyttää unionin lainsäädännön tuntemista. Päätökset oli annettu englanniksi ja osapuolten omilla kielillä. Suomeksi on laadittu näin ollen vain Suomea erityisesti koskevat päätökset. Päätöksistä ei ole laadittu kansantajuisia lyhennelmiä.

Hyvää tuomioistuinten tietopalveluissa on mediapalvelut. Medialle tarjotaan mahdollisuutta ottaa yhteyttä tuomioistuimen yhteyshenkilöön, joka tarjoutuu avustamaan esimerkiksi annettujen tuomioiden tulkitsemisessa tai muissa selvitystä vaativissa asioissa. Tämän lisäksi mediahenkilön kautta on mahdollisuus ottaa yhteyttä tuomioistuinten henkilökuntaan, kuten tuomareihin. Tällöin on hyvä tietää, että kunkin tuomioistuimen palveluksessa on henkilöitä tasapuolisesti kaikista jäsenmaista.