



EDPS - Euroopan tietosuojavaltuutettu

Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ja tietosuoja

Perehdytysaineisto

Tiivistelmä

Heinäkuu 2005

Nro^o1

Euroopan tietosuojavaltuutettu on laatinut suuntaviivat henkilötietoja sisältäviin julkisiin asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyä varten. Tässä esitteessä on vain lyhyt tiivistelmä suuntaviivoista. Suuntaviivat kokonaisuudessaan ja tutustumispyyntöjä käsitteleville virkamiehille tarkoitettu tarkistuslista ovat tietosuojavaltuutetun Internet-sivustolla: www.edps.eu.int

Johdanto

Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin sekä yksityisyys ja tietosuoja ovat perusoikeuksia, joista säädetään monissa säädöksissä eurooppalaisella tasolla. Näiden oikeuksien juuret ovat syvällä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteissä ja niillä on voimakas yleisön tuki. Ne kuuluvat keskeisesti myös hyvään hallintotapaan. Vuonna 2001 hyväksyttiin kaksi asetusta, jotka velvoittavat EU:n toimielimet ja elimet kunnioittamaan näitä oikeuksia: asetus (EY) N:o 45/2001 (jäljempänä 'tietosuoja-asetus') ja asetus (EY) N:o 1049/2001 (jäljempänä 'asetus yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin').

Näiden kahden oikeuden välillä ei ole arvojärjestystä eikä useimmiten jännitteitäkään. Koska kuitenkin yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin annetun asetuksen tavoitteena on edistää kaikkien asiakirjojen saatavuutta kun taas tietosuoja-asetuksen on määrä turvata henkilötietojen suoja, joissakin tapauksissa voi syntyä jännitteitä. Näiden kahden asetuksen samanaikainen soveltaminen on joskus koettu ongelmalliseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu on siksi päättänyt julkaista asiakirjan, jonka tavoitteena on osoittaa, että nämä kaksi oikeutta on nähtävä toisiaan täydentävinä eikä toisilleen vastakkaisina.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on antaa käytännön ohjeita tapauksissa, joissa on päätettävä, onko henkilötietoja sisältävä asiakirja luovutettava sivulliselle, esimerkiksi vastattaessa työntekijää tai kokouksiin osallistumista koskeviin kysymyksiin, kantelumenettelyihin liittyvissä asioissa tai harkittaessa luettelon julkistamista Internetissä.

Kummankin asetuksen samanaikainen soveltaminen

Yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin annettu asetus perustuu siihen, että useimmissa demokraattisissa yhteiskunnissa on yleisen edun mukaista julkistaa viranomaisten asiakirjat. Niin ollen asetuksen tavoitteena on, että jokainen unionin kansalainen sekä jokainen luonnollinen henkilö, joka asuu jossakin jäsenvaltiossa, sekä jokainen oikeushenkilö, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, saa mahdollisimman laajasti tutustua asiakirjoihin.

Yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin rajoittaa joukko poikkeuksia, joista yksi on olennaisen tärkeä tämän asiakirjan kannalta, sillä se koskee yksityisyyttä ja tietosuojaa. 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan:

Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi [...]: yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suoja.

4 artiklan 1 kohdan alun sananmuoto on ehdoton: eivät anna tutustuttavaksi. Muihin perusteisiin kuitenkin liittyy ehtoja, jotka edellyttävät siksi asiakirjan sisällön konkreettista ja yksilöllistä tarkastelua kaikki asiaankuuluvat seikat huomioon ottaen.

4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen poikkeuksen analyysi

4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan liittyy kolme edellytystä, joiden kaikkien on täyttyvä, jotta voidaan soveltaa poikkeusta yleisön oikeuteen tutustua asiakirjoihin:

1. Rekisteröidyn yksityisyys on vaarassa.
2. Tietojen luovuttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn kannalta
3. Tietojen luovuttaminen ei ole sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella

1) Onko rekisteröidyn yksityisyys vaarassa?

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti määritelty oikeus yksityisyyteen on tarkkaan ottaen laajempi käsite kuin yksityiselämän suojeleminen, sillä se voi sisältää myös ammatillisia seikkoja, mutta se ei ole kuitenkaan rajaton. Kyseessä on oltava asianomaisen henkilön oikeutettu etu - asiakirjan täytyy sisältää yksityiskohtia, joita pidetään tavallisesti "henkilökohtaisina" tai "yksityisinä". Toisaalta pelkästään sen, että asiakirja sisältää yleisluonteisia henkilötietoja, kuten henkilön nimen, ei pitäisi (yleensä) olla esteenä asiakirjan luovuttamiselle. Yleisesti ottaen rekisteröidyn henkilön oikeus yksityisyyteen voi olla vaarassa, jos asiakirja:

- sisältää arkaluonteisia tietoja (kuten terveystietoja)
- koskee henkilön kunniaa ja mainetta
- voisi saattaa henkilön väärään valoon
- voisi paljastaa kiusallisia seikkoja
- voisi paljastaa henkilön luottamuksellisesti antamia tai saamia tietoja.

Julkishallinnon palveluksessa olevia koskee avoimuuden ja tilivelvollisuuden vuoksi aivan erilainen yleinen etu kuin yksityisen sektorin palveluksessa olevia. On muistettava, että esimerkiksi neuvoston työryhmän kokoukseen ei osallistuta yksityishenkilönä vaan jäsenvaltion taikka EU:n toimielimen tai elimen virallisena edustajana.

Siksi jotkin yleisluonteiset henkilötiedot, jotka liittyvät julkisen elimen palveluksessa olevan ammattitehtäviin, saattavat jäädä yksityisyyden suojelun ulkopuolelle. Tämä on erityisen ilmeistä johtotehtävissä olevien osalta heidän edustaessaan EU:n toimielimiä tai elimiä. Tällaiset henkilötiedot voivat silti – myös tuolloin – kuulua tietosuoja-asetuksen piiriin.

2) Onko tietojen luovuttamisella merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn kannalta?

Merkittävät vaikutukset rekisteröidyn kannalta tarkoittavat sitä, että hänen yksityisyyttään tosiasiallisesti loukataan jollakin tavalla. Yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin ei pitäisi kuitenkaan evätä, jos rekisteröidyn yksityisyyteen puututaan vain vähäisessä määrin. Monissa tapauksissa tietojen luovuttaminen ei vaaranna rekisteröidyn yksityisyyttä, esimerkiksi silloin kun henkilötiedot on jo aiemmin julkistettu.

Jos tietojen luovuttamisesta aiheutuu todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn yksityisyyden kannalta, on suositeltavaa kysyä hänen mielipidettään ennen kuin asiasta päätetään.

3) Onko tietojen luovuttaminen sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella?

Analysoitaessa, missä määrin tietojen luovuttaminen on sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella, tiedonsaantioikeuden ja suhteellisuuden periaatteet ovat avainasemassa.

3.1. Tiedonsaantioikeuden periaate

Koska poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta voidaan soveltaa vain, jos tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti kielletään henkilötietojen luovuttaminen.

Tietosuoja-asetuksessa säädetään useista henkilötietojen luovuttamista koskevista edellytyksistä, joista tärkeimmät mainitaan seuraavassa.

Henkilötietojen luovuttamisen on oltava niiden tarkoitusten mukaista, joita varten tiedot kerättiin (nämä määriteltiin tietoja kerätessä). Jos tarkoitukset sulkevat pois (nimenomaisesti tai epäsuorasti) tietojen luovuttamisen sivullisille, tietojen luovuttaminen olisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan vastaista. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon rekisteröidyn oikeutetut odotukset.

Lisäksi sellaisten henkilötietojen, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien arkaluontoisten henkilötietojen luovuttaminen on vain hyvin rajoitetusti mahdollista (ks. 10 artikla).

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa sallitaan tietojen luovuttaminen, jos se on tarpeen sellaisen tehtävän suorittamiseksi, joka tehdään yleisen edun vuoksi tai julkista valtaa lainmukaisesti käytettäessä, tai lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi. Toisaalta tässä säännöksessä helpotetaan tietojen luovuttamista, jos se on tarpeen yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin annetun asetuksen noudattamiseksi. Toisaalta tässä säännöksessä rajoitetaan tietojen luovuttamista, sillä siinä ei sallita henkilötietojen laitonta tai suhteettoman laajaa luovuttamista - 5 artikla on nähtävä 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan vasta-artiklana, sillä termi "tarpeen" edellyttää suhteellisuuden tarkastelua.

3.2. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuuden tarkastelu käsittää kaksi seikkaa:

1. Asiakirjojen julkisuutta koskevat poikkeukset eivät saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista asetetun päämäärän saavuttamiseksi (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa neuvosto v. Hautala).
2. Tutkitaan, voidaanko saavuttaa sama tulos vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, esimerkiksi myöntämällä oikeus tutustua asiakirjan osiin.

Ensiksi on analysoitava, missä määrin tietojen luovuttaminen vaikuttaisi tietosuoja-asetuksessa taattuihin rekisteröidyn oikeuksiin. Toisin sanoen minkälaista haittaa tietojen luovuttaminen aiheuttaisi rekisteröidylle? Missään tapauksessa tietojen luovuttaminen ei saa johtaa siihen, että henkilön (perus)oikeus tietosuojaan evätään tai sitä rajoitetaan perusteettomasti. Analyysissa on otettava huomioon:

- käsiteltyjen henkilötietojen luonne
- tapahtuiko henkilötietojen alkuperäinen keruu pakolliselta vai vapaaehtoiselta pohjalta
- rekisteröidyn tilanne ja mahdolliset seuraukset tietojen julkistamisesta
- se, että tietojen luovuttaminen aiheuttaa vähemmän haittaa rekisteröidylle, jos asiakirja luovutetaan pyynnöstä kuin jos se julkaistaisiin Internetissä.

Toiseksi jos asiakirjan sisältämien tietojen rajoittamattoman luovuttamisen seurauksena olisi, että yksityishenkilön perusoikeus tietosuojaan evätään tai sitä rajoitetaan perusteettomasti, on harkittava vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, kuten oikeuden myöntämistä tutustua asiakirjan osiin, esimerkiksi poistaen henkilötiedot ennen asiakirjan luovuttamista sivulliselle. Asiakirjasta voitaisiin poistaa tiettyjä kohtia tai tietoja, ellei siitä aiheudu kohtuutonta hallinnollista työtä.

Kolme esimerkkiä 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisesta EU:n toimielimissä

Seuraavat esimerkit on otettu tämän asiakirjan täydellisen toisinnon esimerkikokoelmasta. Ensimmäinen esimerkki koskee 'ennakoivaa' tapausta (yleinen toimenpide varhaisessa vaiheessa), toinen vastausta tietosuojavaltuutetulle tehtyyn kanteluun ja kolmas tapausta, jossa ei voitu myöntää oikeutta tutustua asiakirjaan. Esimerkit esitetään tässä esitteessä yksinkertaistaen. Analyyseissä käytetään tarkistuslistaa, joka esitetään asiakirjan 6. luvussa.

Esimerkki 1: Euroopan oikeusasiamiehen kantelulomake

Euroopan oikeusasiamiehen kantelulomakkeessa tiedotetaan kantelijalle, mitä seurauksia on tietojen julkisen tai luottamuksellisen käsittelyn valinnasta. Oikeusasiamies tiedottaa näin ollen kantelijalle etukäteen tietojen luovuttamisen mahdollisuudesta.

Kommentti:

Onko rekisteröidyn yksityisyys vaarassa? Onko tietojen luovuttamisella merkittäviä vaikutuksia hänen kannaltaan?

Kantelijan antamat tai toisten vastaanottamat tiedot voivat monissa tapauksissa liittyä läheisesti yksityisyyteen. On perusteltua olettaa, että jos kantelija valitsee tietojen luottamuksellisen käsittelyn, tietojen luovuttaminen voisi vakavasti vaarantaa hänen oikeutetut etunsa. Esimerkiksi ura- tai työllisyysmahdollisuudet voisivat kärsiä riippumatta oikeusasiamiehen suorittamien tutkimusten tuloksesta.

Onko tietojen luovuttaminen sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella?

Lomakkeessa annetaan riittävät tiedot siitä, mitä seurauksia on tietojen julkisen tai luottamuksellisen käsittelyn valinnasta. Tässä tapauksessa saadaan tietosuoja-asetuksen 2 artiklan h kohdan ja 5 artiklan d kohdan mukainen "yksiselitteinen suostumus" tietojen luovuttamiseen, jos kantelija ei pyydä luottamuksellista käsittelyä. Kantelua koskevien asiakirjojen täydellinen julkistaminen tapauksessa, jossa kantelija on valinnut luottamuksellisen käsittelyn, olisi kuitenkin 4 artiklan vastaista, koska se olisi vastoin periaatetta, jonka mukaan keruun tarkoitukset, sellaisina kuin rekisteröity ne voi kohtuudella ymmärtää, määritellään silloin, kun henkilötiedot kerätään. Tällaisissa tapauksissa päätöksestä voidaan kuitenkin julkaista nimetön versio.

Esimerkki 2: Euroopan parlamentin akkreditoitujen avustajien luettelo voi paljastaa avustajan poliittisen mielipiteen - voiko luettelon kuitenkin julkistaa?

Euroopan parlamentin akkreditoitujen avustajien luettelossa esitetään Euroopan parlamentin jäsenten avustajat. Luettelossa luetellaan jäsenet ja avustajat, ja koska monilla avustajilla on todennäköisesti samat arvot kuin jäsenillä, joita he avustavat, luettelosta voivat käydä epäsuorasti ilmi avustajien poliittiset mielipiteet. Luetteloon voi tutustua Euroopan parlamentin Internet-sivustolla ja nimet voi löytää Google-hakuohjelmalla. Avustajat voidaan jättää pois julkistettavasta luettelosta, jos he esittävät huomattavan tärkeitä ja perusteltuja syitä sille, että heidän yksityisyyttään loukattaisiin.

Kommentti:

Onko rekisteröidyn yksityisyys vaarassa? Onko tietojen luovuttamisella merkittäviä vaikutuksia hänen kannaltaan?

Rekisteröidyn poliittinen mielipide luokitellaan arkaluonteiseksi tiedoksi ja liittyy olennaisesti henkilön yksityisyyteen. Tämän tyyppisiä tietoja ei pitäisi yleensä luovuttaa. Esimerkin kaltaisissa tapauksissa voi kuitenkin olla hyviä syitä luovuttaa tiedot. Voidaan tuskin väittää, että tietojen luovuttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia avustajien kannalta. Sen julkistaminen, että joku työskentelee parlamentin jäsenen avustajana ja että hänellä saattaa olla samat arvot kuin parlamentin jäsenellä, ei välttämättä tuota hänelle haittaa. Kuitenkin erityistapauksissa (kuten ääripuolueiden osalta) tietojen luovuttaminen voisi merkittävästi haitata rekisteröityä, esimerkiksi hänen hakiessaan uutta työpaikkaa.

Onko tietojen luovuttaminen sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella?

Henkilön nimen julkistaminen akkreditoitujen avustajien luettelossa on tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaista, jos se vastaa rekisteröidyn oikeutettuja odotuksia. On tärkeitä yleiseen etuun liittyviä syitä sille, että parlamentti työskentelee avoimesti, ja tietojen luovuttaminen on siksi 5 artiklan mukaista. 10 artiklassa kielletään poliittiset mielipiteet paljastavien henkilötietojen käsittely.

Tämä säännös ei ole kuitenkaan ehdoton: 10 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetään tärkeitä poikkeuksista.

Esimerkki 3: Voidaanko toimielimen harjoittelijaluettelo julkistaa?

Toimielimen harjoittelijaluettelon julkistamisesta on kieltäydytty sillä perusteella, että se loukkaisi harjoittelijoiden yksityisyyttä (tämä esimerkki on peräisin Euroopan parlamentista). Allekirjoittaessaan hakulomakkeen hakija ilmoittaa lukeneensa "Harjoittelujaksoja ja opintokäyntejä koskevat säännöt". Niiden 6.6. kohta koskee hyväksymismenettelyä ja siinä ilmoitetaan, että valintamenettelyn tuloksia ei julkisteta.

Kommentti:

Onko rekisteröidyn yksityisyys vaarassa? Onko tietojen luovuttamisella merkittäviä vaikutuksia hänen kannaltaan?

Yksityisyyteen ei yleensä juurikaan vaikuta sellaisten tietojen kuin niiden henkilöiden nimien julkistaminen, jotka ovat useimmiten juuri päättäneet korkeakouluopintonsa ja hyväksyneet harjoittelun parlamentin kaltaisessa julkisessa elimessä. Vain harvoissa tapauksissa voi aiheutua haittaa tai merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn kannalta. Hakijoille olisi kuitenkin annettava mahdollisuus kieltäytyä tietojen julkistamisesta huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi.

Onko tietojen luovuttaminen sallittua tietosuojalainsäädännön perusteella?

Vaikka nimet kerättiin perusteltua ja nimenomaisesti määriteltyä tarkoitusta varten 4 artiklan mukaisesti, on muistettava, että hakijoille ilmoitettiin nimenomaisesti, ettei heidän henkilötietojaan julkisteta. Tietojen luovuttaminen olisi näin ollen rekisteröidyn oikeutettujen odotusten vastaista, ja vaikka tietojen julkisuus on vahvasti perusteltua (erityisesti tilivelvollisuuteen liittyvistä syistä), tietoja ei voi julkistaa.

Lopuksi

Tässä asiakirjassa käsitellään kahta perusoikeutta - yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin ja oikeutta henkilötietojen suojaan. Nämä oikeudet eivät ole useimmiten keskenään ristiriidassa, mutta on olemassa tapauksia, joissa kumpaakin asianomaista asetusta sovelletaan samanaikaisesti: 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty poikkeus. Tämä säännös sisältää useita tarkemmin pohdittavia ehtoja.

Henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja koskevien pyyntöjen asianmukainen käsittely on hyvän hallintotavan tärkeä näkökohta. Siksi EU:n toimielinten ja elimien on tutkittava konkreettisesti ja yksilöllisesti jokainen tapaus ottaen huomioon tiedonsaantioikeuden ja suhteellisuuden periaatteet. Molempien oikeuksien kunnioittamista voidaan parantaa ennakoivalla työllä tiedottamalla rekisteröidylle etukäteen siitä, miten henkilötietoja käsitellään asianomaisten asetusten mukaisesti.

Postiosoite: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels
Käyntiosoite: rue Montoyer 63
Sähköposti: edps@edps.eu.int
www.edps.eu.int
Puh.: 02-283 19 00 - Faksi: 02-283 19 50

© Euroopan yhteisöt, 2005

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Belgium