

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi

(2009/C 2/03)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY ⁽¹⁾,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ⁽²⁾ ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön, jonka se sai Euroopan komissiolta 15 päivänä toukokuuta 2008,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I JOHDANTO

Ehdotus

1. Komissio antoi 30. huhtikuuta 2008 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (jäljempänä 'ehdotus') ⁽³⁾. Komissio lähetti ehdotuksen tietosuojavaltuutetun tarkasteltavaksi asetuksen (EY) N:o 45/2001/EY 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja tietosuojavaltuutettu vastaanotti ehdotuksen 15. toukokuuta 2008.
2. Ehdotuksen tavoitteena on tehdä useita aineellisia muutoksia Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30. toukokuuta 2001 annettuun asetukseen (EY) N:o 1049/2001 ⁽⁴⁾. Komissio täsmentää perusteluissaan syyt voimassa olevan asetuksen tarkistamiseksi. Perusteluissa mainitaan "Euroopan avoimuusaloite" ⁽⁵⁾, jossa vaaditaan lisää avoimuutta, Århusin yleissopimuksen ⁽⁶⁾ määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin annettu asetus, joka on yhteydessä asetukseen (EY) N:o 1049/2001 ympäristötietoja

⁽¹⁾ EUVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EUVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Asiak. KOM(2008) 229 lopullinen.

⁽⁴⁾ EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

⁽⁵⁾ Ks. 9. marraskuuta 2005 pidetyn komission kokouksen 1721. pöytäkirja, kohta 6; ks. myös asiakirjat SEC(2005) 1300 ja SEC(2005) 1301.

⁽⁶⁾ Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6. syyskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, 25.9.2006, s. 13).

sisältävien asiakirjojen saatavuuden osalta, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja Euroopan oikeusasiamiehen käsittelemät, asetukseen (EY) N:o 1049/2001 liittyvät kantelut.

Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

3. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että häntä kuullaan, ja suosittelee, että kuulemiseen viitataan ehdotuksen johdanto-osassa samalla tavalla kuin monessa muussa lainsäädäntötekstissä, joiden osalta häntä on kuultu asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti.
4. Tietosuojavaltuutetun huomio on kiinnittynyt erityisesti siihen, että ehdotus sisältää säännöksen, jossa käsitellään asiakirjojen saatavuuden ja yksityisyyttä sekä henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden välistä arkaluonteista suhdetta, eli 4 artiklan 5 kohtaa. Tässä lausunnossa keskitytään analysoimaan kyseistä säännöstä.
5. Lausunnossa ei kuitenkaan rajoituta pelkästään mainittuun analyysiin. Analyysiä edeltävät ehdotuksen taustaa ja soveltamisalaa koskevat havainnot. Sen jälkeen, kun 4 artiklan 5 kohtaa on analysoitu, käsitellään muita asioita, kuten oikeutta saada henkilötietoja asetuksen (EY) N:o 45/2001 nojalla.

II EHDOTUKSEN TAUSTA JA SOVELTAMISALA

Tausta

6. Ehdotusta edelsi julkinen kuulemiskierros. Perusteluissa komissio mainitsee, että se on ottanut huomioon valtaosan julkisen kuulemiskierroksen vastauksiin sisältyneistä näkemyksistä.
7. Ehdotuksen hyväksymisen jälkeen 2. kesäkuuta 2008 Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa pidettiin avoin kuulemistilaisuus. Kyseisessä tilaisuudessa usealla sidosryhmällä oli mahdollisuus ilmaista ehdotusta koskeva kantansa. Euroopan tietosuojavaltuutettu esitti myös alustavia huomioita. Tässä yhteydessä Euroopan komission edustajat korostivat vastatessaan esitettyihin huomautuksiin, että ehdotus kuvastaa nykyistä ajattelutapaa mutta että komissio on valmis keskustelemaan tekstistä ja harkitsemaan ehdotusta koskevia parannuksia vaihtoehtoja rajoittamatta.

8. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää avointa lähestymistapaa mahdollisuutena ja aikoo rikastuttaa keskustelua esittämällä 4 artiklan 5 kohtaa koskevan vaihtoehdoisen tekstin. Lisäksi tällainen avoin lähestymistapa sopii täydellisesti avoimuuden käsitteeseen hyvän hallintotavan edistämistä ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta (ks. *esim.* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 1 kohta).
9. Siitä huolimatta, että Lissabonin sopimuksen tulevaisuus oli tämän lausunnon antamishetkellä epävarma, uuden sopimuksen mukaisia oikeudellisia puitteita ei saisi jättää huomiotta.
10. Ehdotus perustuu EY:n perustamissopimuksen 255 artiklaan, jossa määrätään oikeudesta saada tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Kun Lissabonin sopimus tulee voimaan, kyseinen artikla korvataan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklalla. 15 artiklalla ulotetaan oikeus tutustua asiakirjoihin koskemaan kaikkia unionin toimielimiä, elimiä, laitoksia ja yksiköitä. Sillä muutetaan 255 artiklaa muun muassa ottamalla käyttöön avoimuuden käsite (15 artiklan 1 kohta) ja velvoittamalla Euroopan parlamentti ja neuvosto varmistamaan lainsäädäntömenettelyihin liittyvien asiakirjojen julkaiseminen.
- Soveltamisala: asiakirjoja koskeva käsite*
11. Ehdotusta sovelletaan kaikkiin ehdotuksen 3 artiklan a alakohdassa olevaan määritelmään sisältyviin asiakirjoihin: Määritelmä kuuluu seuraavasti: ”*asiakirjalla*’ (tarkoitetaan) mitä tahansa tallennettua (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennettua tai audiovisuaalista tallennetta), jonka toimitin on laatinut ja virallisesti toimittanut yhdelle tai useammalle vastaanottajalle tai joka on muuten kirjattu tai jonka toimitin on vastaanottanut; sähköisiin tallennus-, käsittely- ja hakujärjestelmiin sisältyvät tiedot ovat asiakirjoja, jos ne voidaan poimia paperitulosteena tai sähköisessä muodossa olevana jäljennöksenä käyttäen järjestelmässä saatavilla olevia välineitä.”
12. Syy siihen, että määritelmä toistetaan tässä kokonaisuudessaan on se, että siinä tulee esiin usea asetuksen soveltamisalaan liittyvä olennainen kysymys:
- Mikä on asiakirjoihin tutustumisoikeuden kohde: onko se liuska paperia (tai sen sähköinen vastine) vai onko sillä laajempi merkitys: tieto EU:n toimielinten toiminnasta tai toimielinten hallussa oleva tieto olemassa olevasta asiakirjasta riippumatta?
 - Mihin pyritään asetuksen soveltamisalan rajaamisella asiakirjoihin, jotka toimitin on virallisesti toimittanut yhdelle tai useammalle vastaanottajalle tai joka on muuten kirjattu tai jonka toimitin on vastaanottanut?
 - Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisalan ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 soveltamisalan ero.
13. Asetuksen lähtökohtana on oikeus tutustua asiakirjoihin eikä oikeus saada tietoa sellaisenaan. Tämä on EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan mukainen käsite. Lissabonin sopimus ei muuta asiaa olennaisesti. Uudessa sopimuksessa selvennetään ainoastaan, että asiakirjojen tallennusmuoto ei ole ratkaiseva. Kuitenkin kuten Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa Maailman Luonnon Säätiötä koskevassa tapauksessa ”*se, että toimitin vetoavat siihen, että asiakirjoja ei ole olemassa välttämättä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamiselta, olisi sen avoimuuden edellytyksen vastaista, josta tämä asetus on saanut alkunsa*” (?). Näin ollen tuomioistuimen mukaan asianomaiset toimielimet laativat ja säilyttävät niiden toimintaa koskevat asiakirjat siltä osin kuin on mahdollista ja tavalla, joka ei ole mielivaltaisen ja joka on ennakoitavissa. Muutoin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttäminen ei ole tehokasta.
14. Tätä taustaa vasten ehdotuksessa sisällytetään toisaalta nimenomaisesti asiakirjan käsitteeseen ”*sähköisiin tallennus-, käsittely- ja hakujärjestelmiin sisältyvät tiedot*”, jos ne voidaan tulostaa paperille. Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille, että tämä käsite on lähellä asetuksessa (EY) N:o 45/2001 säädettyä henkilötietojen käsittelyä koskevaa käsitettä, ja lisää mahdollista päällekkäisyyttä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 kanssa. Pyynnöt saada tietoja pelkistä nimiluetteloista ja/tai muista henkilötiedoista todennäköisesti lisääntyvät, myös koska saatavilla olevat keinot sähköisten järjestelmien käyttämiseksi kehittyvät, ja näin ollen on vielä tärkeämpää käsitellä asetusten välisiä jännitkohtia, sekä suhteita muihin saatavilla oleviin välineisiin, kuten oikeuteen saada henkilötietoja (ks. jäljempänä kohdat 64–67).
15. Toisaalta komissio ehdottaa, että asiakirja ”on olemassa” vasta sitten, kun se on toimitettu vastaanottajilleen, sitä on kierrätetty toimitimessa tai se on muuten rekisteröity. Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille, että ei ole ollenkaan selvää, miten laajasti sanamuoto rajoittaa asetuksen soveltamisalaa ja näin ollen toimisi avoimuuden ja yleisön osallistumisoikeuden periaatteita vastaan. Valitetavasti perusteluissa ei juurikaan anneta ohjeita tässä asiassa. Näin ollen Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että komission ehdotuksessa ”asiakirjaa” koskevaa käsitettä olisi selkeytettävä joko artiklaosassa tai johdanto-osan kapaleessa.
16. Tekemättä yksityiskohtaista analyysiä näiden erittäin merkityksellisten säännösten mahdollisista tulkinnoista Euroopan tietosuojavaltuutettu huomauttaa, että siitä huolimatta, että komission ehdottamaa ”asiakirjan” käsitettä muutetaan, asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ja asetuksen (EY)

(?) Tuomio, 25. huhtikuuta 2007, asiassa T-264/04 WWF European Policy Programme vastaan Euroopan unionin neuvosto, 61 kohta.

N:o 45/2001 soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Jälkimmäistä asetusta sovelletaan sen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti, sekä sellaisten henkilötietojen muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa”. Asetusta (EY) N:o 1049/2001 sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin

17. Vaikka henkilötietojen manuaalisesta käsittelystä tulee vähemmän merkittävää, on otettava huomioon, että Euroopan unionin toimielimissä ja elimissä käytetään edelleen paperiasiakirjoja. Jos kyseisillä paperiasiakirjoilla ei ole jäsenneiltyä rakennetta, ne eivät kaikilta osin kuulu asetuksen (EY) N:o 45/2001 soveltamisalaan. Mainitut asiakirjat voivat kuitenkin sisältää henkilötietoja ja on varmistettava, että myös näissä tapauksissa 4 artiklan 5 kohtaan sisältyvää poikkeusta voidaan soveltaa.
18. Soveltamisalojen eroavuus olisi asianmukaisesti otettava huomioon sen varmistamiseksi, että rekisteröidyn oikeutettu etu koskee myös paperiasiakirjoja. Tämä on lisäyksi siihen, että pelkkä ”viittaus” asetukseen (EY) N:o 45/2001 — kuten jäljempänä selvitetään (ks. kohdat 38–40) ei ole tyydyttävä, sillä siinä ei anneta ohjeita sellaisia tapauksia varten, joissa asiakirjoihin sisältyvät henkilötiedot eivät kuulu asetuksen (EY) N:o 45/2001 soveltamisalaan.

III 4 ARTIKLAN 5 KOHTA

Säännöksen yleinen arviointi

19. Ehdotetussa 4 artiklan 5 kohdassa käsitellään asiakirjojen saatavuuden sekä yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaamista koskevan oikeuden välistä suhdetta ja sillä korvataan nykyinen 4 artiklan 1 kohdan b alakohta, jota on laajalti kritisoitu siitä, että se jättää epäselväksi näiden kahden perusoikeuden välisen suhteen. Nykyinen artikla riitautettiin myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa⁽⁸⁾. Lakiin perustuva muutoksenhaku on yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä⁽⁹⁾.
20. Tästä näkökulmasta 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan korvaaminen on perusteltua. Euroopan tietosuojavaltuutettu ymmärtää, että komissio käytti tätä tilaisuutta ehdottaakseen muutosta 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan kannata säännösehdo- tusta komission esittämässä sanamuodossa.
21. Ensinnäkään Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole vakuutunut siitä, että tämä on sopiva ajankohta muutoksen tekemiseen, koska muutoksenhaku on yhteisöjen tuomiois-

tuimen käsiteltävänä. Tässä muutoksenhaussa on kyseessä olennaisen tärkeitä asioita.

22. Toiseksi vielä tärkeämpi syy on se, että ehdotukseen ei sisälly asianmukaista ratkaisua. Se koostuu yleisestä säännöstä (4 artiklan 5 kohdan toinen virke):
- jossa ei oteta huomioon ensimmäisen oikeusasteen tuomiota Bavarian Lagerin asiassa,
 - jossa ei asianmukaisella tavalla oteta huomioon sitä, että kyseessä olevien perusoikeuksien välille on saatava tyydyttävä tasapaino,
 - joka ei ole toteuttamiskelpoinen, sillä siinä viitataan EY:n tietosuojaa koskevaan lainsäädäntöön, jossa ei anneta selkeää vastausta siihen, milloin päätös yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin on tehtävä.

Lisäksi se koostuu erityisestä säännöstä (4 artiklan 5 kohdan ensimmäinen virke), joka on periaatteessa hyvin määritelty mutta jonka soveltamisala on liian suppea.

Tämä ei ole sopiva ajankohta muutoksen tekemiselle

23. Euroopan tietosuojavaltuutettu on täysin tietoinen mahdollisista vuorovaikutuksista ja jännitteistä, joita voi olla asiakirjojen saatavuuden sekä yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaamista koskevan oikeuden välillä. Tietosuojavaltuutetun heinäkuussa 2005 julkaisemassa tausta-asiakirjassa asiakirjojen julkisuudesta hän analysoi tarkasti kysymyksiä, jotka ovat seurauksena asetusten (EY) N:o 1049/2001 ja (EY) N:o 45/2001 samanaikaisesta soveltamisesta.
24. Euroopan tietosuojavaltuutettu korosti erityisesti, että toisaalta yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ja toisaalta oikeus yksityisyyteen ja tietosuojaan ovat perusoikeuksia, joista säädetään eri välineissä Euroopan tasolla ja jotka ovat ”hyvän hallintotavan” keskeisiä osatekijöitä. Kyseisten oikeuksien välillä ei ole hierarkiaa, ja joissain tapauksissa asetusten samanaikainen soveltaminen ei johda selkeään ratkaisuun. Euroopan tietosuojavaltuutetun tausta-asiakirjan mukaan ratkaisu voidaan löytää asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetystä yksityiselämää koskevasta poikkeuksesta. Kuten tausta-asiakirjassa selitetään, tässä säännöksessä säädetään kolmesta edellytyksestä, joiden kaikkien on täyttyttävä, jotta asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan poikkeusta:
- rekisteröidyn yksityisyyden suoja vaarantuu,
 - asiakirjan julkisuus vaikuttaa merkittävästi rekisteröintyyntyn,
 - tietosuojalainsäädäntö ei salli asiakirjan julkistamista.

⁽⁸⁾ Tuomio, 8. marraskuuta 2007 Bavarian Lager vastaan komissio, asiassa T-194/04. Tuomioistuimen käsiteltävänä on vielä kaksi muuta asiaa koskevaa tapausta.

⁽⁹⁾ Vireillä oleva asia C-28/08P, komissio vastaan Bavarian Lager, EUVL C 79, s. 21.

25. Ensimmäisen asteen tuomioistuin vahvisti Euroopan tietosuojavaltuutetun analyysin päälinjat Bavarian Lageria koskevassa asiassa, jossa ensimmäisen asteen tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan asetusten (EY) N:o 45/2001 ja (EY) N:o 1049/2001 välinen suhde sekä jälkimmäiseen asetukseen sisältyvä henkilötietojen suoja koskeva poikkeus. Tuomion pääkohtia käytetään tämän lausunnon perustelemiseksi. Komissio päätti hakea muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioon. Asia on edelleen vireillä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Tässä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on pidettävä voimassa.

26. Tämän vuoksi voidaan pohtia, onko tämä sopiva ajankohta muuttaa säännöstä, joka koskee asiakirjojen saatavuuden sekä henkilötietojen suojan välistä suhdetta, koska asia on vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa. Kyse ei ole pelkästään nykyisen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodosta⁽¹⁰⁾, vaan se tuo esiin olennaisempia kysymyksiä, jotka liittyvät kyseessä olevien perusoikeuksien väliseen tasapainoon⁽¹¹⁾. Näissä olosuhteissa olisi parempi odottaa tuomiota eikä muuttaa asetusta ennen tuomion antamista.

Muutoksessa ei oteta huomioon ensimmäisen oikeusasteen tuomiota

27. Myös ehdotetun säännöksen sisällön perusteella on tarkoituksenmukaista odottaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota. Komissio toteaa perusteluissaan, että ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös ottamaan huomioon yhteisön tuomioistuimen tuomio Bavarian Lageria koskevassa asiassa. Muutoksessa ei kuitenkaan oteta huomioon yhteisön tuomioistuimen kantaa.

28. Euroopan tietosuojavaltuutettu panee erityisesti merkille, että komission ehdotuksessa poistetaan kaikki viittaukset yksilön ”yksityiselämälle ja koskemattomuudelle” aiheutuviin haittoihin, jotka voisivat olla perusteena henkilötietoja sisältävien asiakirjojen saatavuuden epäämiselle. Näin ollen komission ehdotuksessa muutetaan vahvasti lainsäätäjän aikaansaamaa tasapainoa siten kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee. Ehdotuksella siirretään henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden painotus asetuksesta (EY) N:o 1049/2001 asetukseen (EY) N:o 45/2001.

29. On tärkeää, ainakin niin kauan kuin yhteisöjen tuomioistuimen tuomio on ohjeena tällä arkaluonteisella alalla, että

⁽¹⁰⁾ On selvää, että säädöksen tekstin muuttaminen kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Se, että tekstin tulkinta on riitautettu yhteisöjen tuomioistuimessa, ei muuta asiaa.

⁽¹¹⁾ Ks. kyseisen tasapainon osalta jäljempänä kohdat 31–37.

ehdotetuissa muutoksissa otetaan aidosti huomioon kyseinen tuomio ja että muutokset eivät olennaisesti eroa tuomiosta. Sen lisäksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa tulkitaan asetusten (EY) N:o 1049/2001 ja (EY) N:o 45/2001 joitakin olennaisia säännöksiä, siinä saadaan aikaan tyydyttävä tasapaino näissä kahdessa asetuksessa suojattujen oikeuksien välille. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että lainsäätäjän on säilytettävä kyseinen tasapaino ja samalla mahdollisesti selkeytettävä siihen liittyviä säännöksiä.

30. Lausunnon seuraavissa kohdissa Euroopan tietosuojavaltuutettu selventää edelleen, miksi ehdotetussa 4 artiklan 5 kohdassa ei — komission esittämän kannan vastaisesti — oteta huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

4 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä ei oteta asianmukaisella tavalla huomioon tarvetta tyydyttävään tasapainoon

31. 4 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä todetaan: ”Muita henkilötietoja julkistettaessa on noudatettava lainmukaista henkilötietojen käsittelyä koskevia edellytyksiä, joista säädetään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetussa EY:n lainsäädännössä.”

32. Säännöksellä tarkoitetaan sitä, että asiakirjapyyntöä päättävän viranomaisen päätöksen on perustuttava asetuksen (EY) N:o 1049/2001 sijasta asetukseen (EY) N:o 45/2001. Säännökseen sisältyy näin ollen niin sanottu ”siirto-teoria”⁽¹²⁾, jotka komissio puolusti ensimmäisen asteen tuomioistuimessa Bavarian Lageria koskevassa asiassa.

33. Ensimmäisen asteen tuomioistuin ei kannattanut teoriaa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan nykyisen sanamuodon perusteella. Ensimmäisen asteen tuomioistuin perusteli hylkäämisensä seuraavasti: julkaiseminen voidaan evätä ainoastaan, jos henkilön yksityisyys tai koskemattomuus heikentyvät. Ensimmäisen oikeusasteen perustelu ei kuitenkaan ole pelkästään tekstin tulkintaa, vaan se kuvastaa tasapainottamista kahden kyseessä olevan perusoikeuden välillä: oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus tietosuojaan.

34. Näiden perusoikeuksien välisen tyydyttävän tasapainon tai ”tasapainoisen lähestymistavan”, kuten sitä tavallisesti kutsutaan, tarvetta on korostettu useissa asiakirjoissa, joissa käsitellään näiden kahden oikeuden yhteentörmäystä. Näin

⁽¹²⁾ Koska sillä siirretään peruste asetuksesta (EY) N:o 1049/2001 asetukseen (EY) N:o 45/2001.

tehtiin esimerkiksi 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunnossa 5/2001 ⁽¹³⁾ ja Euroopan tietosuojavaltuutetun tausta-asiakirjassa. Samankaltainen lähestymistapa on omaksuttu myös virallisten asiakirjojen saatavuutta koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimusehdotuksessa, jossa määrätään, että sopimuspuolet voivat rajoittaa oikeutta tutustua virallisiin asiakirjoihin muun muassa ”yksityisyyden ja muiden oikeutettujen yksityisten etujen” suojelemiseksi ⁽¹⁴⁾.

35. Toisaalta on kunnioitettava oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, mikä tarkoittaa kaikissa tapauksissa, että:

— Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tarkoitusta on noudatettava. Asetuksella olisi annettava yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman laaja vaikutus ⁽¹⁵⁾. Tämä tarkoittaa sitä, että periaatteessa kaikkien toimielinten asiakirjojen olisi oltava yleisön saatavilla ⁽¹⁶⁾. Näin ollen oikeutta koskevia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, jotta asetuksen pääperiaatteen soveltamista ei vaikeuteta ⁽¹⁷⁾.

— Ottaen huomioon yleisön tutustumisoikeuden hakijalla ei ole velvollisuutta perustella pyyntöään eikä näin ollen velvollisuutta osoittaa minkäänlaisen edun olemassaoloa saadakseen oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ⁽¹⁸⁾.

36. Toisaalta on kunnioitettava oikeutta tietosuojaan:

— Henkilötietojen suojasta säädetään sellaisen valvontajärjestelmän puitteissa, joka ei estä henkilötietojen käsittelyä mutta joka edellyttää, että käsittelyyn sovelletaan turvatoimia ja takuita. Henkilötietojen käsittely sallitaan, jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa tai jos käsittely on tarpeellista muun yleisen tai yksityisen edun vuoksi (asetuksen (EY) N:o 45/2001 5 artikla).

⁽¹³⁾ Lausunto 5/2001 Euroopan oikeusasiamiehen Euroopan parlamentille antamasta erityiskertomuksesta kantelua 713/98/IJH koskevan Euroopan komissiolle annetun suosituluonnoksen johdosta, 17. toukokuuta 2001, WP 44, saatavilla työryhmän www-sivustolla.

⁽¹⁴⁾ Euroopan neuvostossa viimeisteltävänä olevan yleissopimusehdotuksen 3.f artikla. Viimeisin ehdotus on saatavilla sivulla: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

⁽¹⁵⁾ Asetuksen 1 artikla ja johdanto-osan 4 kappale. Johdanto-osan 4 kappaleen numeroksi tulee 6, kun asetusta tarkistetaan ehdotuksen mukaisesti.

⁽¹⁶⁾ Johdanto-osan 11 kappale. Johdanto-osan 11 kappaleen numeroksi tulee 17, kun asetusta tarkistetaan ehdotuksen mukaisesti.

⁽¹⁷⁾ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 94 kohta Bavarian Lageria koskevassa asiassa ja kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

⁽¹⁸⁾ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Bavarian Lageria koskevassa asiassa antaman tuomion 107 kohta, jota käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä kohdassa 40.

— Asetuksen (EY) N:o 45/2001 säännöksiä tulkittaessa on välttämättä otettava huomioon ⁽¹⁹⁾ perusoikeudet, erityisesti yksityisyyttä koskeva oikeus.

— Henkilötietojen käsittelyn on näin ollen oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista, eivätkä rekisteröidyn oikeudet edut saa sen tuloksena heikentyä.

37. Tällaista tasapainoa ei voida taata pelkällä viittauksella asetukseen (EY) N:o 45/2001, jolla ”pyritään turvaamaan, että luonnollisten henkilöiden perusvapauksia ja -oikeuksia, erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen, suojellaan henkilötietoja käsiteltäessä” ⁽²⁰⁾. Tässä ratkaisussa otetaan ehkä huomioon tietosuojaoikeus, muttei yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin.

4 artiklan 5 kohdan toinen virke ei tarjoa mahdollista ratkaisua

38. Asetus (EY) N:o 45/2001 ei anna selkeää vastausta yhteisön toimielimelle tai elimelle, kun sen on tehtävä päätös asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevan pyynnön osalta. Todetakaan lyhyesti ⁽²¹⁾ että asetuksen 5 artikla sallii henkilötietojen käsittelyn, jos tämä on ”on tarpeen sellaisen tehtävän suorittamiselle, joka tehdään yleisen edun vuoksi” tai jos tämä on ”tarpeen rekisterinpitäjän lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi”. Toisin sanoen käsittelyn lainmukaisuus ei määräydy itse tietosuojaan vaan muusta asiasta johtuvan käsittelyn tarpeen perusteella (joko lakiin perustuva velvoite tai ei). Tästä seuraa, että koska tarvetta ei määritellä itse asetuksen (EY) N:o 45/2001 5 artiklassa (eikä missään muussakaan tämän asetuksen artiklassa), asianmukaiset ohjeet olisi annettava kyseistä muuta asiaa — tässä tapauksessa yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin — koskevassa lainsäädännössä.

39. Ehdotuksen mukaan kuitenkin kaikkia pyyntöjä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin, olisi arvioitava asetuksen (EY) N:o 45/2001 pohjalta — paitsi jos sovelletaan 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen erityissääntöjä. Tällainen viittaus ei antaisi etujen tasapainottamisessa tarvittavia ohjeita. Tuloksena olisi epätoivottava ratkaisu (ns. ”pattitilanne”).

⁽¹⁹⁾ Ks. tältä osin erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomio Österreichischer Rundfunkia koskevassa asiassa.

⁽²⁰⁾ Tuomion 99 kohta.

⁽²¹⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun tausta-asiakirja, jossa on laajempi selvitys 5 artiklasta.

40. Lopuksi olisi todettava, että viittaamalla asetukseen (EY) N:o 45/2001 ei ratkaista asiakirjoihin tutustumisoikeuden ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklan b kohdassa säädetyn tietojen siirtotarpeen osoittamisvelvoitteen välillä vallitsevaa yhteensopimattomuusongelmaa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Bavarian Lageria koskevassa asiassa antamassa tuomiossa todetaan: ”Sen edellyttäminen, että hakija osoittaa siirron tarpeellisuuden — mikä asetetaan asetuksessa (EY) N:o 45/2001 lisäedellytykseksi, olisi vastoin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 tavoitetta eli sitä, että yleisölle annetaan mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin ⁽²²⁾.”
- 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisala on liian rajoitettu
41. Ehdotuksen 4 artiklan 5 kohdan ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Viranhaltijoiden, virkamiesten ja eturyhmien edustajien nimet, arvonimet ja tehtävät on julkistettava ammatillisen toiminnan yhteydessä, paitsi jos tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisten henkilöiden kannalta.” Siinä annetaan erityissääntö tiettyä henkilöryhmää koskevien tietuustyyppien tietojen osalta.
42. Ensimmäisenä alustavana huomautuksena Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, ettei ole epäilystäkään siitä, ettekö 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä oteta huomioon yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin. Yleisöllä on tavallisesti oikeus tutustua asiakirjoihin tässä virkkeessä kuvatuissa tilanteissa. Euroopan tietosuojavaltuutetun näemyksen mukaan säännöksessä otetaan myös huomioon tietosuojaoikeus. Se kattaa tilanteen, jota käsitellään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Bavarian Lageria koskevassa asiassa antamassa tuomiossa, ja siihen verrattavat tilanteet. Kuten kyseinen tuomioistuin toteaa: Nimien ilmaiseminen kyseisissä tilanteissa ei näin ollen johda henkilöiden yksityiselämään puuttumiseen, eikä kyseisillä henkilöillä olisi voinut olla mitään syytä olettaa saavansa luottamuksellista kohtelua ⁽²³⁾.
43. Toisena alustava huomautuksena voidaan todeta, että säännös on periaatteessa hyvin määritelty ja että se täyttää oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen. Säännöksessä määritellään, missä eri ominaisuuksissa henkilöt toimivat ja rajataan, mitä henkilötietoja voidaan ilmaista. Puuttumatta näiden rajausten asianmukaisuutta koskevaan kysymykseen voidaan todeta, että ne on laadittu selkeästi. Ne ovat myös asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisia: tietojen julkistaminen on lainmukaista käsittelyä — koska se perustuu 4 artiklan 5 kohdassa säädettyyn lakiin perustuvaan velvoitteeseen — ja koska tarkoitus rajataan koskemaan asiakirjoihin tutustumisoikeuden myöntämistä.
44. Henkilöluottavuuden (*ratione personae*) rajoittamisen osalta todettakoon, että viranhaltijoita, virkamiehiä ja eturyhmien edustajia koskevat tietyt tiedot on julkistettava. Näyttää siltä, että säännöksellä pyritään pelkästään ratkaisemaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Bavarian Lageria koskevassa asiassa antaman tuomion aiheuttamat seuraukset. Esiin nousee kysymys, miksei säännöksen kattama rekisteröityjen ryhmä heidän ammatillisen toimintansa yhteydessä ole laajempi. Perusteet, jotka tukevat sitä olettamusta, että henkilötiedot olisi tällaisessa yhteydessä myös tavallisesti ilmaistava, pätevät esimerkiksi myös seuraavien osalta:
- yksityisen sektorin työntekijät tai yrittäjät, joita ei voida pitää *eturyhmien edustajina*, paitsi jos on syytä olettaa, että julkistamisesta aiheutuisi haittaa asianomaisen henkilön kannalta,
 - tutkimustuloksiaan esittelevät tutkijat,
 - alansa julkisen käsittelyn yhteydessä esittelevät asiantuntijat,
 - opettajat ja professorit opetus- ja luentotoimintaa harjoittaessaan.
45. Nämä esimerkit osoittavat, että olisi ollut hyödyllistä pyrkiä kattavampaan säännökseen, joka olisi koskenut eri henkilöryhmiä niiden ammatillisen toiminnan yhteydessä.
46. Toinen rajoitus — *ratione materiae* — ehdotuksen 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä koskee tietoelementtejä. Vain nimet, arvonimet ja tehtävät on julkistettava. Näiden ulkopuolelle jäävät tietoelementit, jotka koskevat asianomaisen henkilön yksityiselämää, vaikkei kyseisiä tietoja pidetäkään asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklassa tarkoitettuina arkaluonteisina tietoina. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi korkeassa asemassa olevien virkamiesten tai poliitikkojen kotiosoite-, puhelin- ja sähköpostitiedot tai muut tiedot, kuten palkkoja ja kuluja koskevat tiedot.
47. Ulkopuolelle jätetään kuitenkin sellaisiakin tietoja, joilla ei ole mitään tekemistä asianomaisen henkilön yksityiselämän kanssa, kuten asianomaisen henkilön työpaikan osoite (fyysinen ja sähköpostiosoite) sekä henkilön työtehtäviin liittyvät yleisemmät tiedot.

⁽²²⁾ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 107 kohta. Huom.: Asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklassa säädetään myös muista velvoitteista, mutta ne eivät aiheuta ongelmia nyt käsiteltävän asian yhteydessä.

⁽²³⁾ Ks. erityisesti tuomion 131, 132 ja 137 kohdat.

48. Ehdotuksessa sovellettavaa lähestymistapaa koskeva perustavanlaatuisempi ongelma on se, että nimi esiintyy harvoin asiakirjassa yksinään. Nimi esitetään tavallisesti muiden henkilöä koskevien tietojen yhteydessä. Esimerkiksi Bavarian Lageria koskevassa asiassa oli kyse oikeudesta saada tutustua kokouspöytäkirjaan. Voidaan hyvin kuvitella, että pöytäkirjassa ei ainoastaan mainita läsnä olleiden henkilöiden nimiä vaan myös heidän kokouksessa käydyt keskustelun aikana käyttämät puheenvuoronsa. Näitä puheenvuoroja voitaisiin joskus — esimerkiksi silloin, kun ilmaistaan poliittinen mielipide — pitää asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklassa tarkoitettuina arkaluontoisina tietoina. Se, että tiettyjä tietoja voitaisiin käsitellä muista erillään, on sen vuoksi kyseenalaista.

IV VAIHTOEHTOINEN RATKAISU

Lainsäätäjän antamien selvien ohjeiden tarve

49. Itse asetuksella (EY) N:o 1049/2001 olisi annettava toimielimille ja elimille ohjeita siitä, miten kyseessä olevan kahden perusoikeuden välinen tasapaino otetaan täysimääräisesti huomioon niiden käsitellessä pyyntöjä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin.

50. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan tarvitaan lisäkeskusteluja siitä, miten tällaiset ohjeet esitettäisiin oikeudellisenä säännöksenä. Kuten jo osoitettiin, tähän asiaan liittyy vaikeita ja perustavaa laatua olevia näkökohtia. Se olisi laadittava mahdollisimman huolellisesti eri sidosryhmiltä saatu palaute huomioon ottaen.

Vaihtoehtoinen ratkaisu

51. Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa oman panoksensa keskusteluun ja ehdottaa seuraavaa säännöstä, joka koskee yleisön oikeutta tutustua henkilötietoihin:

1. Henkilötietoja ei saa julkistaa, jos tällainen julkistaminen aiheuttaisi haittaa kyseisen henkilön yksityisyydelle tai koskemattomuudelle. Tällaista haittaa ei aiheudu:

a) jos tiedot liittyvät yksinomaan kyseisen henkilön ammatilliseen toimintaan, paitsi jos tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisen henkilön kannalta;

b) jos tiedot liittyvät yksinomaan kyseiseen julkiseen henkilöön, paitsi jos on syytä olettaa, että tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisen henkilön tai muiden häneen liittyvien henkilöiden kannalta;

c) jos tiedot on jo julkistettu kyseisen henkilön suostumuksella.

2. Henkilötiedot on kuitenkin julkistettava, jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää julkistamista. Tällöin toimielimen tai elimen on perusteltava, mikä yleinen etu on kyseessä. Sen on perusteltava, miksi kyseisessä tapauksessa yleinen etu menee kyseisen henkilön etujen edelle.

3. Kun toimielin tai elin evää oikeiden saada tutustua asiakirjaan 1 kohdan perusteella, sen on tutkittava, voidaanko antaa oikeus tutustua asiakirjan osiin.

52. Seuraavassa on säännöksen erittely:

53. Säännöksen 1 kohdan ensimmäinen osa sisältää perussäännön ja ottaa huomioon sen, että käsiteltävinä olevien perusoikeuksien välillä on vallittava tasapaino. Poikkeusta, joka koskee yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, sovelletaan vain, jos tietojen julkistamisesta olisi haittaa henkilön yksityisyyden tai koskemattomuuden kannalta. Säännöksessä viitataan yksityisyyteen (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen) eikä tietosuojaan (perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja).

54. Oikeus henkilötietojen suojaan — josta säädetään rekisteröidyn suojelemista koskevan valvontajärjestelmän puitteissa (ks. myös edellä oleva 36 kohta) — otetaan kuitenkin täysimääräisesti huomioon. Säännöksessä esitetään lakiin perustuva velvoite henkilötietojen julkistamisesta asetuksen (EY) N:o 45/2001 5 artiklan b kohdan mukaisesti.

55. On syytä panna merkille, että asetuksessa (EY) N:o 45/2001 ei kielletä henkilötietojen käsittelyä, kunhan käsittely perustuu asetuksen (EY) N:o 45/2001 5 artiklan b kohdan mukaiseen oikeudelliseen perustaan. Tällaisen oikeudellisen perustan soveltamista tietyssä erityistapauksessa on tarkasteltava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Tässä yhteydessä olisi viitattava yhteisöjen tuomioistuimen *Österreichischer Rundfunk* koskevaan tuomioon⁽²⁴⁾. Säännöksen 1 kohtaan otetulla ilmaisulla "aiheuttaisi haittaa kyseisen henkilön yksityisyydelle tai koskemattomuudelle" tarkennetaan, että tällä perusteella nimenomaisesti päätetään, annetaanko yleisön tutustua henkilötietoihin.

⁽²⁴⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20. toukokuuta 2003 yhdistetyissä asioissa C-465/00, C-138/01 ja C-139/01 *Rechnungshof (C-465/00) v. Österreichischer Rundfunk, ym. ja Christa Neukomm (C-138/01) ja Joseph Lauerermann (C-139/01) v. Österreichischer Rundfunk*, Kok. 2003, s. I-4989.

56. Termi "koskemattomuus" sisältyy myös nyt käsiteltävän tekstin 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ja viittaa henkilön fyysiseen koskemattomuuteen. Sillä voi olla lisäarvoa esimerkiksi silloin, kun henkilötietojen julkistaminen voisi olla uhka henkilön fyysiselle koskemattomuudelle olematta suoraan yhteydessä henkilön yksityisyyteen.

57. Ehdotetun säännöksen 1 kohdan toisessa osassa pyritään antamaan ohjeet toimielimelle tai elimelle, kun se päättää yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin koskevasta pyynnöstä. Siinä esitetään kolme eri tilannetta, joissa henkilötietojen julkistaminen ei tavallisesti aiheuttaisi haittaa rekisteröidylle.

— Ensimmäinen tilanne koskee komission ehdotuksen 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä esitettyä tilannetta. Se on laadittu kattavammalla ja toimivammalla tavalla ja siinä otetaan huomioon Euroopan tietosuojavaltuutetun tässä asiakirjassa esittämä kritiikki. Säännöksessä tunnustetaan, että myös tässä tilanteessa saattaa olla syytä olettaa, että tietojen julkistaminen aiheuttaisi haittaa kyseiselle henkilölle. Tällöin yhteisön toimielimen tai elimen on tutkittava, onko todennäköistä, että näin käy. Toisin sanoen oletuksena on, että asiakirjoihin voi tutustua. Lopuksi on syytä todeta, että ilmaisu "syytä olettaa" (jne.) on otettu asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklan b kohdasta.

— Toisessa tilanteessa säädetään vielä kattavammasta tietoihin tutustumisesta silloin, kun on kyse julkisista henkilöistä. Tällöin voisi olla kyse poliitikoista ja muista henkilöistä, joiden tehtävät tai toiminta oikeuttavat laajempaan tietoihin tutustumiseen yleisöllä olevan tiedonsaantioikeuden perusteella. Tätä rajoitetaan taas sillä, että tietyssä nimenomaisessa tapauksessa voidaan päättää toisin. Tässä tilanteessa olisi myös otettava huomioon mahdollinen haitallinen vaikutus sukulaisten kannalta.

— Kolmannessa tilanteessa on kyse tiedoista, jotka ovat jo julkisia rekisteröidyn suostumuksella. Voidaan esimerkiksi ajatella, että henkilötiedot on julkaistu www-sivustolla tai verkkopäiväkirjassa.

58. Säännöksen 2 kohdassa tunnustetaan se seikka, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin voi perustua ylivoimaiseen yleiseen etuun. Jotkut tiedot voivat olla välttämättömiä yleisölle, jotta se voi muodostaa tietoon perustuvan käsityksen Euroopan toimielinten lainsäädäntöprosessista tai toiminnasta yleisemmin. Esimerkkinä voidaan mainita toimielimen

ja tiettyjen lobbausryhmien väliset (taloudelliset) suhteet. Koska tämä kohta sisältää poikkeusta koskevan poikkeuksen, se sisältää lisätakeet. Toimielimen tai elimen on tapauskohtaisesti päätettävä säännöksen soveltamisesta.

59. Säännöksen 3 kohdassa toimielin tai elin veloitetaan harkitsemaan, onko yleisöllä oikeus tutustua asiakirjan osaan esimerkiksi niin, että asiakirjasta poistetaan nimet. Tällä lisävälineellä varmistetaan kyseessä olevien perusoikeuksien välinen oikea tasapaino ja sitä olisi käytettävä vain silloin, kun epäämiseen on syytä.

60. Lopuksi Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että tällä ratkaisulla vältettäisiin edellä 39 kohdassa mainittu "patti-tilanne".

V OLISIKO ASETUSTA (EY) N:o 45/2001 MUUTETTAVA?

61. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Bavarian Lageria koskevassa asiassa antaman tuomion perusteella voidaan todeta, että asiakirjojen julkisuutta ja tietosuojan suhdetta on myös pikaisesti selvennettävä niiden eri tulkintojen vuoksi, joita tässä yhteydessä voidaan antaa asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdasta. Kiistanalainen kysymys muun muassa Bavarian Lageria koskevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa liittyi ilmaisuun "osoittaa tietojen siirron tarpeellisuuden" merkitykseen asiakirjojen julkisuuden yhteydessä. Jos tätä ilmausta tulkitaan kirjaimellisesti, se tarkoittaisi, että asiakirjaa asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla pyytäneen henkilön on osoitettava vakuuttava peruste asiakirjapyyntölle, mikä on ristiriidassa asiakirjojen julkisuutta koskevan asetuksen yhden tavoitteen kanssa, eli tavoitteen antaa yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin ⁽²⁵⁾. Tämän ongelman ratkaisemiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti, että kun henkilötietoja siirretään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden toteuttamiseksi, hakijan ei tarvitse osoittaa, että tietojen luovuttaminen on tarpeen. Samoin se totesi, että sellaisten tietojen siirto, joihin ei sovelleta 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista poikkeusta, ei vaaranna rekisteröidyn oikeutettuja etuja ⁽²⁶⁾.

62. Tämä ratkaisu tarvittiin, jotta nämä kaksi asetusta voitaisiin sovittaa yhteen tyydyttävällä tavalla, mutta komissio kyseenalaisti sen hakiessaan muutosta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta. Komissio toteaa, että "mikään asetuksessa

⁽²⁵⁾ Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 107 kohta.

⁽²⁶⁾ Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 107 ja 108 kohta.

(EY) N:o 45/2001 tai asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 oleva säännös ei edellytä tai salli tämän säännöksen (8 artiklan b alakohhta) mitätöintiä, niin että asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukainen normi toteutuisi ⁽²⁷⁾.”

63. Tietosuojavaltuutetun mukaan tämä ongelma saataisiin parhaiten ratkaistua lisäämällä muutetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osaan kappale, jossa kodifoidaan ensimmäisen oikeusasteen päätös. Kyseinen johdanto-osan kappale voisi olla seuraavanlainen: ”Jos henkilötietoja siirretään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden toteuttamiseksi, hakijan ei tarvitse osoittaa, että tietojen luovuttaminen on tarpeen asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitettuun tavoin”.

VI OIKEUS TUTUSTUA ASIAKIRJoihin JA OIKEUS TUTUSTUA OMIIN HENKILÖTIEToihin

64. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukainen oikeus tutustua asiakirjoihin on pidettävä erillään asetuksen (EY) N:o 45/2001 13 artiklasta. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukainen oikeus antaa kaikille yleisen oikeuden tutustua asiakirjoihin julkisten elinten avoimuuden takaamiseksi. Asetuksen (EY) N:o 45/2001 13 artikla rajaa oikeuden tiukemmin, sillä se antaa tämän oikeuden vain henkilölle, jonka omista tiedoista on kyse; näin rekisteröidyt voivat valvoa heihin liittyvien tietojen käyttöä. Asetuksen (EY) N:o 45/2001 13 artiklan mukaiseen tutustumisoikeuteen viitataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa.

65. Edellä esitetyn huomioon ottaen tietosuojavaltuutettu katsoo, että asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 olisi selvennettävä, että oikeus tutustua asiakirjoihin ei vaikuta oikeuteen tutustua omiin henkilötietoihin asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti.

66. Tietosuojavaltuutettu suosittaa lisäksi lainsäätäjälle, että se harkitsisi muutettuun asetukseen lisäystä, jonka mukaan rekisteröity voi *ex officio* tutustua henkilötietoihinsa. Käytännössä on ilmennyt, että henkilöt eivät ole tietoisia siitä, että heillä on oikeus tutustua omiin henkilötietoihinsa asetuksen (EY) N:o 45/2001 13 artiklan mukaisesti, ja siksi he pyytävät oikeutta saada tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella. Heille ei ehkä anneta oikeutta tutustua asiakirjaan, jos sovelletaan jotain asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaista poikkeusta, tai katsotaan, että pyyntö saada tutustua tiettyyn asiakirjaan ei kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan. Tällöin, jos toimitella tai elin on

tietoinen tällaista lupaa koskevan pyynnön syystä (eli pyydetään saada tutustua pyynnön esittäjän omiin henkilötietoihin), toimitella olisi velvoitettava myöntämään *ex officio* lupa saada tutustua henkilötietoihin.

67. Kumpaakin näkökohtaa voitaisiin selventää lisäämällä muutetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 johdanto-osaan asiasta maininnat, mahdollisesti nykyisen asetuksen johdanto-osan 11 kappaleen yhteyteen. Ensimmäisessä johdanto-osan kappaleessa (tai sen osassa) voitaisiin todeta, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ei vaikuta oikeuteen tutustua henkilötietoihin asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti. Toisessa johdanto-osan kappaleessa (tai sen osassa) voitaisiin lisätä maininta hakijan mahdollisuudesta tutustua omiin henkilötietoihinsa *ex officio*. Kun henkilö pyytää lupaa saada tutustua häneen liittyviin tietoihin, toimitellimen olisi omasta aloitteestaan tutkittava, onko henkilöllä tähän asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukainen oikeus.

VII JULKISIIN ASIAKIRJoihin SISÄLTyvien Henkilö-TIETojen Uudelleenkäyttö

68. Toinen kysymys, jota on tarkasteltava ja mahdollisesti selvennettävä komission ehdotuksessa, on julkisiin asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen uudelleenkäyttö. Kun asiakirjoihin tutustumiseen annetaan oikeus, niihin sisältyviin henkilötietoihin saatetaan soveltaa henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä ja erityisesti asetusta (EY) N:o 45/2001 ja direktiivin (EY) N:o 95/46 kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä. Jos hakija, tutustumisoikeuden myöntävät toimitellimet tai kolmannet osapuolet, joilla on pääsy asiakirjaan, haluavat käyttää näitä henkilötietoja uudelleen, levittää tai käsitellä niitä, se olisi tehtävä sovellettava tietosuojalainsäädäntöä noudattaen.

69. Jos esimerkiksi on tarkoitus pyynnön perusteella julkistaa viranomaisten nimiluettelo tai yhteystietoja, kyseistä luetteloa ei saisi käyttää mainoskampanjoiden kohdistamiseksi kyseisiin viranomaisiin tai heidän profilointiinsa, ellei tämä ole sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaista.

70. Tästä syystä olisikin suotavaa, että lainsäätävä käyttää tätä tilaisuutta hyväkseen tuodakseen esiin tämän suhteen. Tämä lähestymistapa on johdonmukainen niiden valintojen kanssa, joita lainsäätävä on tehnyt julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17. marraskuuta 2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä

⁽²⁷⁾ Ks. alaviitteessä 7 mainittu komission vaatimus asiassa C-28/08 P.

2003/98/EY. Viimeksi mainitussa direktiivissä direktiivin 95/46/EY mukaisten henkilötietojen suojeluun liittyvien periaatteiden täysimääräinen noudattaminen on yksi nimenomaisesti mainituista edellytyksistä julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä varten ⁽²⁸⁾.

71. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen tietosuojavaltuutettu ehdottaa lisättäväksi johdanto-osan kappaleen, jossa todetaan, että ”kun asiakirjoihin tutustumiseen annetaan oikeus, niihin sisältyvien henkilötietojen uudelleenkäyttöön sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä ja erityisesti direktiivin 95/46/EY kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä”.

VIII PÄÄTELMÄ

72. Tietosuojavaltuutetun huomio on kiinnittynyt erityisesti siihen, että ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi sisältää säännöksen, jossa käsitellään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja yksityisyyttä sekä henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden välistä arkaluonteista suhdetta, eli 4 artiklan 5 kohtaa. Tässä lausunnossa otetaan huomioon syyt, joiden vuoksi nykyinen 4 artiklan 1 kohdan b alakohta korvattaisiin osittain uudella säännöksellä, mutta lausunnossa ei puolleta itse säännöstä.

73. Säännöstä kritisoidaan seuraavista syistä:

1. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole vakuuttunut siitä, että tämä on oikea hetki muutoksen tekemiseen, koska muutoksenhaku on tuomioistuimen käsiteltävänä. Tässä muutoksenhaussa ovat kyseessä olennaiset tärkeät asiat.

2. Ehdotukseen ei sisälly asianmukaista ratkaisua. Se koostuu yleisestä säännöstä (4 artiklan 5 kohdan toinen virke):

— jossa ei oteta huomioon ensimmäisen oikeusasteen tuomiota Bavarian Lageria koskevassa asiassa,

— jossa ei asianmukaisella tavalla oteta huomioon sitä, että on saavutettava kyseessä olevien perusoikeuksien välinen tyydyttävä tasapaino,

— joka ei ole toteuttamiskelpoinen, sillä siinä viitataan tietosuojaa koskevaan EY:n lainsäädäntöön, jossa ei anneta selkeää vastausta siihen, milloin on tehtävä päätös yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin.

3. Lisäksi se koostuu erityisestä säännöstä (4 artiklan 5 kohdan ensimmäinen virke), joka on periaatteessa

hyvin määritelty mutta jonka soveltamisala on liian rajoitettu.

74. Tietosuojavaltuutettu ehdottaa omasta puolestaan seuraavaa poikkeusta yleisön oikeutta tutustua henkilötietoihin koskeviin säännöksiin:

1. *Henkilötietoja ei saa julkistaa, jos julkistaminen aiheuttaisi haittaa kyseisen henkilön yksityisyydelle tai koskemattomuudelle. Tällaista haittaa ei aiheudu:*

a) *jos tiedot liittyvät yksinomaan kyseisen henkilön ammatilliseen toimintaan, paitsi jos on syytä olettaa, että tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisen henkilön kannalta;*

b) *jos tiedot liittyvät yksinomaan kyseiseen julkiseen henkilöön, paitsi jos on syytä olettaa, että tietojen julkistaminen olisi erityisten syiden vuoksi haitallista kyseisen henkilön tai muiden häneen liittyvien henkilöiden kannalta;*

c) *jos tiedot on jo julkistettu kyseisen henkilön suostumuksella.*

2. *Henkilötiedot on kuitenkin julkistettava, jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää julkistamista. Tällöin toimielimen tai elimen on perusteltava, mikä yleinen etu on kyseessä. Sen on perusteltava, miksi kyseisessä tapauksessa yleinen etu menee kyseisen henkilön etujen edelle.*

3. *Jos toimielin tai elin evää oikeuden saada tutustua asiakirjaan 1 kohdan perusteella, sen on tutkittava, voidaanko antaa oikeus tutustua asiakirjan osiin.*

75. Lausunnossa tuodaan esiin useita muita kohtia, joissa asiakirjojen julkisuutta koskevaan asetukseen kaivataan selvennyksiä, erityisesti, kun on kyse sen yhteyksistä asetukseen (EY) N:o 45/2001. Nämä selvennykset voidaan tehdä lisäämällä johdanto-osan kappaleita tai mahdollisesti säännöksiä seuraavista aiheista:

a) *Asiakirjan käsite asiakirjojen julkisuutta koskevan asetuksen mahdollisimman laajan soveltamisen varmistamiseksi.*

b) *Asetuksen (EY) N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan tulkinta asiakirjojen julkisuuden yhteydessä sen varmistamiseksi, että hakijan ei tarvitse osoittaa tietojen julkistamisen olevan tarpeellista.*

c) *Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisen omiin henkilötietoihin tutustumista koskevan oikeuden suhde sen*

⁽²⁸⁾ Ks. julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY johdanto-osan 21 kappale ja 1 artiklan 4 kohta (EUVL L 345, 31.12.2003, s. 90).

varmistamiseksi, että asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus ei vaikuta omiin henkilötietoihin tutustumista koskevaan oikeuteen.

d) Kun henkilö pyytää lupaa saada tutustua häneen liittyviin tietoihin asiakirjojen julkisuutta koskevan asetuksen mukaisesti, toimielimen olisi omasta aloitteestaan tutkittava, onko henkilöllä tähän asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukainen oikeus.

e) Julkisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen uudelleenkäyttö, jotta varmistetaan, että tietojen uudelleenkäyttöön sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä.

Tehty Brysselissä 30. kesäkuuta 2008.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu
