UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Professori, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Kolari 17.4.2017

U 26/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Unionin toimielinten tietosuoja-asetus)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien Unionin toimielinten tietosuoja-asetuksen nro 45/2001 muuttamista. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotuksen lähtökohdista

SEUT 16 artiklan 2 kohdan mukaan

> *Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Näiden sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton viranomainen.*

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen, ja se täyttää myös toissijaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. EU:n toimielinten toimintaa on mahdollista säädellä ainoastaan EU-tasolla.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 2016/679 2 artiklan 3 kohdan mukaan

> *Unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan asetusta (EY) N:o 45/2001. Asetus (EY) N:o 45/2001 ja muut tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat unionin säädökset on mukautettava tämän asetuksen periaatteiden ja sääntöjen mukaisiksi 98 artiklaa noudattaen.*

Jo kyseistä asetusta annettaessa oli täten selvää, että sitä tulee täydentää mm. unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia koskevalla sääntelyllä, joka tulee päivittää vastaamaan sen määräyksiä. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, nyt tehty ehdotus vastaa sisällöllisesti useilta kohdin jo hyväksytyn asetuksen määräyksiä tai nykyistä asetusta 45/2001.

Lausunnossani keskityn käsittelemään kysymystä rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista, julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välistä suhdetta sekä kysymyksiä maksujen perimisestä ja Euroopan tietosuojavaltuutetun (EDPS) asemasta.

EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla: Perusoikeuksien rajoittamisesta muun kuin lainsäädännön nojalla sekä omiin tietoihin liittyvät oikeudet

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan

> *Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.*

Suomessa perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä muun muassa ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”.

Asetusehdotuksen 25 artiklan 1 kohta sisältää määräykset ehdotuksen 14–22, 34 ja 38 artiklan sekä 4 artiklan rajoituksista. Kyseiset artiklat sisältävät keskeiset määräykset rekisteröidyn oikeuksista. Ehdotuksen 25 artiklan mukaan ”[p]erussopimusten nojalla annetuissa säädöksissä tai asioissa, jotka liittyvät toimielinten ja elinten toimintaan, voidaan näiden elinten vahvistamissa sisäisissä säännöissä rajoittaa [kyseisten artiklojen] soveltamista, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide”. Tämän jälkeen artiklaan sisältyy luettelo erinäisiä tavoitteita. Verrattuna perusoikeuskirjan 52 artiklaan keskeisenä erona on, että asetusehdotuksen 25 artiklassa viitataan perusoikeuksien perusoikeuskirjassa määriteltyihin rajoitusedellytyksiin valikoivasti niin, että siitä on pudotettu pois vaatimus lain käyttämisestä.

SEUT 289 artiklan 3 kohdan mukaan ’[l]ainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat ne, jotka hyväksytään mainitussa järjestyksessä’. Sisäisten sääntöjen antamisessa ei ole kysymys lainsäädännön hyväksymisestä, vaan kukin toimielin antaa oman työjärjestyksensä perussopimusten asianomaisten määräysten nojalla.[1]

Kysymys lainsäädännön alasta Suomessa ja lainsäätämisjärjestyksessä annettavasta EU-säädöksestä ei ole suoraan vertautuva. Käytännössä EU:ssa toimielinten työjärjestyksiin sisältyy nykyisinkin määräyksiä (esimerkiksi asiakirjajulkisuus), jotka Suomessa kuuluvat lain alaan. EU:ssa niitä ei kuitenkaan anneta lainsäätämisjärjestyksessä. Menettelysäännöistä käytävä julkinen keskustelu on sangen vähäistä, eikä niiden antamismenettelyihin sovelleta esimerkiksi määräyksiä toissijaisuusperiaatteen valvonnasta tai lainsäätämismenettelyjä koskevasta mahdollisimman laajasta avoimuudesta. Esimerkiksi neuvoston työjärjestyksessä on kuitenkin asiakirjajulkisuutta koskevia määräyksiä, joilla käytännössä rajoitetaan perussopimusten ja avoimuusasetuksen mukaisen asiakirjajulkisuuden toteutumista merkittävästi, ja jotka EU-tuomioistuin on todennut

[1] Euroopan parlamentin osalta SEUT 232 artikla: ”Euroopan parlamentti vahvistaa työjärjestyksensä jäsentensä äänten enemmistöllä.” Neuvoston osalta SEUT 240(3) ”Neuvosto tekee ratkaisunsa menettelyä koskevissa asioissa yksinkertaisella enemmistöllä, jolla se myös hyväksyy työjärjestyksensä.” Komission osalta SEUT 249(1) artikla: ”Komissio vahvistaa työjärjestyksensä siten, että se varmistaa oman toimintansa ja eri yksiköidensä toiminnan. Komissio huolehtii työjärjestyksensä julkaisemisesta.”

perussopimusten vastaisiksi jo useita vuosia sitten.[2] Silti niitä ei ole päivitetty, eikä edes Suomi ole ollut asiassa aktiivinen. Se että toimielinten työjärjestyksillä rajoitetaan perusoikeuksien toteutumista on täten jo nyt huolestuttava käytäntö, jota ei tulisi laajentaa.

Valtioneuvoston kannassa todetaan, että jatkovalmistelussa tulisi ”selvittää” onko rekisteröidyn oikeuksia mahdollista rajoittaa toimielinten sisäisillä säännöillä. Perusoikeuskirjan sanamuodon nojalla on jo sangen selvää, ettei näin ole mahdollista tehdä. Toimielinten sisäiset säännöt eivät täytä unionissa annettavan lainsäädännön, ja täten eivät myöskään perusoikeuskirjassa asetettujen vaatimusten kriteerejä. Asia tuskin ”selviää” EU:ssa käytävien keskustelujen avulla ilman, että EU-tuomioistuin ottaa siihen selkeän kannan. Vastaavantapaista rajanvetoa on viime vuosina käyty delegoitujen säädösten kohdalla (eli edellyttääkö määräys säädösten keskeisen sisällön antamisesta lainsäädännössä sitä, että perusoikeuksia koskevia rajoituksia ei voida tehdä alemman tasoisella sääntelyllä), ja käytännössä toimielinten tulkinnat tästäkin kysymyksestä ovat olleet häilyviä.

EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa määrätään henkilötietojen suojasta. Artiklan toisen kohdan mukaan

> *Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.*

Oikeus tutustua omiin tietoihin edustaa sitä tietosuojaa vahvasti korostavaa ajattelua, joka on korostunut EU:n tietosuojadiskurssissa. Käytännössä oikeus tutustua omiin tietoihinsa toteutuu kuitenkin toimielimissä sangen puutteellisesti, ja vaatisi ollakseen tehokas selkeän prosessin luomista. Asetuksen määräykset ovat tätä taustaa vasten sangen yleisiä.

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde on ollut kiistanalainen jo vuosien ajan. Avoimuusasetus 1049/2001 ja toimielimiä koskeva nykyinen henkilötietoasetus 45/2001 on neuvoteltu samaan aikaan, ja periaatteessa tunnistavat toistensa olemassaolon. Ongelmana on kuitenkin koko ajan ollut, etteivät asetukset määrittele tarkemmin, miten niiden välinen tasapaino on tarkoitus toteuttaa. Niihin sisältyy myös keskenään ristiriitaisia määräyksiä: siinä missä avoimuusasetus ei edellytä rekisteröidyn suostumusta, perustuu luovutettavien tietojen universaalille julkisuudelle ja nimenomaisesti kieltää toimielimiä edellyttämästä pyyntöjen perustelemista, edellyttää asetus 45/2001 rekisteröidyn suostumusta ehtona tietojen siirrolle, johtaa tietojen luovuttamiseen ainoastaan niitä hakeneelle sekä edellyttää nimenomaisesti perustelujen esittämistä tietojen käsittelyn tarkoitusperien arvioimiseksi.

Kysymys tietosuojan ja yksityisyyden suojan yhteensovittamisesta oli yksi vuonna 2008 käynnistyneen avoimuusasetuksen uudistamisen keskeisimmistä kysymyksistä, mutta neuvottelut eivät ole edenneet vuosiin. Asetusten yhteensovittaminen on käytännössä jäänyt unionin toimielimille ja viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomioistuimen ratkaisut asioissa *Bavarian Lager, Schecke, Dennekamp I* ja *Dennekamp II* koskevat kaikki näiden asetusten välistä suhdetta. Nyt tehty komission asetusta 45/2001 koskeva ehdotus näyttäisi pitävän voimassa

---

[2] Kts tästä mm. Euroopan parlamentin PETI-valiokunnalle kirjoitettu raportti, Deridre Curtin ja Päivi Leino, “Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-depth analysis”. saatavilla sivulta http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/556973/IPOL_IDA(2016)556973_EN.pdf.

kyseisen asetuksen keskeiset ratkaisut (erityisesti ehdotuksen 5(1) artikla ja 7 artikla). Siksi tällä oikeuskäytännöllä lienee jatkossakin keskeinen merkitys asetusten tulkinnassa.

Bavarian Lager – asia[3] koski komission rikkomusmenettelyjen yhteydessä järjestämään kokoukseen osallistuneiden etujärjestön ja Iso-Britannian hallituksen viiden edustajan nimien julkisuutta. Kyseisistä henkilöistä kaksi oli kieltänyt nimensä luovuttamisen ja kolmea ei ollut tavoitettu suostumuksen pyytämistä varten. Komission näkemyksen mukaan hakija ei ollut näyttänyt toteen, miksi tiedot tulisi luovuttaa, ja katsoi että luovutus haittaisi sen mahdollisuuksia suorittaa tutkintatoimia. Ratkaisussaan EUTI katsoi, etteivät asetukset sisällä määräyksiä etusijasta, siksi niitä molempia tulisi lähtökohtaisesti soveltaa täysimääräisesti. Silloin kun avoimuusasetuksen nojalla tehty pyyntö kohdistuu henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tulevat asetuksen 45/2001 määräykset sovellettaviksi täysimääräisesti (kohta 63). Nimien luovuttaminen mahdollistaisi henkilöiden tunnistamisen. Tuomioistuimen mukaan komissio oli toiminut oikein pyrkiessään varmistamaan kyseisten henkilöiden suostumuksen tietojen luovuttamiseen, ja se korosti, että asiakirjat oli kuitenkin luovutettu kyseisiä nimiä lukuun ottamatta. Koska hakijan esittämät perustelut pyynnölle olivat puutteelliset, komissio ei ollut voinut toteuttaa punnintaa eikä kyennyt varmistamaan, vaarantuisivatko pyynnön kohteena olleiden henkilöiden edut.

Ratkaisu on mielenkiintoinen mm. siksi, että EU-tuomioistuimen ratkaisu on täysin sekä asiaan aikaisemmin perehtyneen Euroopan oikeusasiamiehen[4] että tuomioistuinvaiheessa väliintulon hakijan puolelle tehneen Euroopan tietosuojavaltuutetun kannan vastainen. Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan tosiasiallisen haitan yksityisyydelle tulisi aina olla edellytys asiakirjojen luovuttamisesta kieltäytymiselle.[5] Tuomio on sen antamisen jälkeen vaikuttanut valtavaan määrään asiakirjapyyntöjä, ja kuten Euroopan tietosuojavaltuutettu on myös korostanut, sen hallinnointi ei ole aivan yksinkertaista, sillä henkilön nimi esiintyy harvoin asiakirjassa yksin, vaan se liittyy muihin asiakirjaan sisältyviin tietoihin.[6]

EU-tuomioistuin on antanut vastaaville lähtökohdille nojautuvan tuomion myös asiassa *Schecke,*[7] jossa tuomioistuin kumosi EU-lainsäädännön määräyksen, jossa määrättiin maataloustukien saajien nimien julkisuudesta. Perusteluna ratkaisulle oli se, että EU- tuomioistuin katsoi määräyksen olevan ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien määräysten kanssa. Tuomioistuin ei katsonut tarpeelliseksi arvioida tietojen julkisuudesta aiheutunutta haittaa tai sitä, että kyseiset tiedot olivat jo laillisesti julkisesti saatavilla.

Asiassa *Dennekamp II*[8] unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin kohteena oli hakijan esittämien, tietojen siirtämisen tarpeellisuutta koskeneiden perustelujen riittävyys. Asiakirjapyyntö koski Euroopan parlamentin kiistanalaiseen lisäeläkejärjestelmään kuuluneiden Euroopan parlamentin

---

3 Asia T-309/97, *Bavarian Lager* v. *Commission* [1999] ECR II-3217. Kts tästä myös P Leino 'Just a Little Sunshine in the Rain: The 2010 case law of the European Court of Justice on Access to Documents',48 *Common Market Law Review* (2011)1215.

4 Asia 713/98/IJH.

5 Kts tästä esimerkiksi Euroopan tietosuojavaltuutetun lehdistötiedote "Review of relationship between transparency and data protection more urgent after Court ruling on Bavarian Lager", press release by the European Data Protection Supervisor, 30.6.2010. Saatavilla EDPS:n verkkosivuilta osoitteesta <www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Press/2010/EDPS-2010-11_ECJ_Bavarian_Lager_EN.pdf>

6 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents O.J. 2009, C 2/03, 48 kohta.

7 Yhdistetyt asiat *Volker und Markus Schecke GbR* (C-92/09) and *Hartmut Eifert* (C-93/09) v. *Land Hessen*.

8 Asia T-115/13 *Dennekamp v European Parliament (Dennekamp II)* EU:T:2015:497, 63 kohta.

jäsenten nimiä, ja perusteluksi hakija esitti tarpeen informoida yleisöä sekä mahdollistaa keskustelu järjestelmän yleisestä hyväksyttävyydestä sekä tuoda esiin järjestelmän jäsenten mahdolliset eturistiriidat. Ratkaisussaan tuomioistuin vahvisti jälleen tarpeen perustella tietojen siirron tarve. Tuomioistuin katsoi, ettei avoimuusasetus lähtökohtaisesti estä tietojen siirtämistä yleisön tiedonsaantia koskevan yleisen tavoitteen perusteella. Käytännössä tarpeellisuuden osoittamisen kynnys asetettiin tuomiossa hyvin korkealle, eivätkä sen kriteerit täyttyneet. Lisäksi tuomioistuin korosti hakijan tavoitteiden huolellisen arvioimisen merkitystä.

Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että tähän asti asetusten samanaikainen soveltaminen on käytännössä merkinnyt yleisöjulkisuuden suurta kaventumista myös tilanteissa, joissa on vaikea nähdä kysymyksessä olevan millään tavalla haitta yksityisyydelle. Esimerkiksi kuuluisassa *Bavarian Lager* – kokouksessa 11. lokakuuta 1996 jokainen osallistuja (lobbarit ja brittihallituksen virkamiehet) oli paikalla työtehtäviensä puolesta, ja on vaikea nähdä että kokouksessa olisi käsitelty yksityisyyden suojan piiriin meneviä asioita. Sama koskee *Schecke* -tilannetta, jossa oli kysymys julkisten varojen käytöstä ja vastaanottajista. *Dennekamp* -asiassa kyseessä olivat julkisten tehtävien haltijat hoitaessaan julkisia tehtäviä, ja kohteena oli jälleen julkisten varojen käyttö. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä arvioitaessa on tärkeä huomata, että keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttajien kohdalla suojan on sekä Suomessa että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsottu olevan sangen kapea.[9]

EU-tuomioistuin on sittemmin antanut Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaista EFSAa koskeneen ratkaisun, jossa se on poikkeuksellisesti hyväksynyt kantajien osoittaneen henkilötietojen siirron tarpeellisuuden, viitaten ’EFSAan kohdistuvaan luottamuspulaan, sillä sitä syytettiin usein puolueellisuudesta, koska se käytti asiantuntijoita, joilla oli henkilökohtaisia intressejä, jotka perustuivat heillä teollisuuspiireihin oleviin yhteyksiin, ja tarpeeseen varmistaa kyseisen viranomaisen päätöksentekomenettelyn avoimuus’ (53 kohta).[10] EU-tuomioistuin hyväksyi, että

> *näiden tietojen luovuttaminen oli tällaisessa yhteydessä tarpeellista, jotta voitiin taata avoimuus menettelyssä, jossa päätetään toimesta, jolla on tarkoitus olla vaikutuksia taloudellisten toimijoiden toimintaan, ja erityisesti arvioida sitä, kuinka kukin menettelyyn osallistuneista asiantuntijoista oli voinut omalla tieteellisellä mielipiteellään vaikuttaa kyseisen toimen sisältöön. Avoimuus menettelyssä, jota viranomainen on noudattanut antaakseen tällaisen toimen, antaa nimittäin tälle viranomaiselle suuremman legitimiteetin suhteessa kyseisen toimen adressaatteihin ja lisää näiden luottamusta mainittuun viranomaiseen* (55 kohta).

Tästä syystä ’riidanalaisten tietojen saaminen oli tästä huolimatta tarpeellista, jotta voitiin varmistua konkreettisesti kunkin asiantuntijan puolueettomuudesta hänen tieteellisessä tehtävässään EFSAn palveluksessa’. Vaikka tuomio on julkisuusperiaatteen näkökulmasta merkittävä, on keskeistä huomata, että se nojautuu tietosuojasääntöjen tulkinnalle, eikä se missään tapauksessa edusta valtavirtaa. Tuomion jälkeisestä käytännöstä voidaan todeta, että edes EFSA itse ei sovella sitä täysimääräisesti.[11] EU:ssa on käytössä esimerkiksi lukuisia auktorisointimenettelyjä, jossa lupaa hakeva taho itse toimittaa virastoille tieteellisen lausunnon siitä, täyttääkö lupamenettelyn kohde EU-lainsäädännössä täytetyt kriteerit. Tällöin koko menettelyn

[9] Kts tarkemmin Mikael Koillinen, ’Oikeudesta anonyymiin julkisen vallan käyttöön’, *Lakimies* 1/2016 s. 26–52, s. 32.
[10] Asia C-615/13 P *ClientEarth and PAN Europe v EFSA*.
[11] Kts tästä Emilia Korkea-aho & Päivi Leino, “Who owns the information held by EU agencies? Weed killers, commercially sensitive information and transparent and participatory governance”, julkaistavana *Common Market Law Review* (2017).

uskottavuuden kannalta on keskeistä ei ole vain lausunnon lopputulos vaan myös se, *kuka* kyseisen lausunnon on laatinut, ja mitkä ovat hänen kytköksensä luvan hakijaan.[12] Tieto laatijasta on henkilötieto, jonka julkisuuden ei tulisi olla suostumuksen varassa. Vastaavasti esimerkiksi rahoitusmarkkinavirastojen kautta tapahtuvan alemman tasoisen sääntelyn valmisteluun osallistuu kattavasti säädellyn alan edustajia (’regulatory capture’).[13] Näiden tietojen julkisuuden varmistaminen on keskeistä jotta voidaan arvioida, täyttääkö annettava sääntely yleensä laisinkaan sille lainsäädännössä asetetut kriteerit.

Kysymys periaatteiden välisestä suhteesta on ollut Suomelle tärkeä. Siksi yhtenä keskeisenä yleistä tietosuoja-asetusta koskevana saavutuksena onkin pidetty sitä, että siihen on (toisin kuin aiempaan tietosuojadirektiiviin) sisällytetty viittaus julkisuusperiaatteeseen (86 artikla):

> *<u>Henkilötietojen käsittely ja virallisten asiakirjojen julkisuus</u>*
>
> *Viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.*

Asiaa selvennetään edelleen asetuksen johdantolausekkeessa.[14] Julkisuusperiaatteen maininta asetuksessa olikin tärkeää huomioiden, että sitä sovelletaan jatkossa sellaisenaan myös kansallisissa viranomaisissa, joiden soveltama kansallinen julkisuuslainsäädäntö vaihtelee. Kirjoitusasultaan artikla on kuitenkin sangen yleinen, eikä siinä edelleenkään anneta ohjeistusta sen varalle, *miten* julkisuus ja henkilötietojen suoja käytännössä sovitetaan yhteen. Nähdäkseni kirjaus mahdollistaa täysin myös *Bavarian Lager* –tyyppisen tulkinnan jatkamisen, ja se luo selkeitä eikä ainoastaan epäsuoria uhkakuvia myös kansallisen käytännön jatkamiselle.[15]

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan nyt neuvoteltavana olevaan asetukseen on ehdotettu sisällytettäväksi 70 a artikla, jossa unionin toimielimiä ja elimiä velvoitettaisiin yhteensovittamaan julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja unionin oikeuden mukaisesti. Tämänkaltaista kirjausta ei kuitenkaan voida pitää riittävänä huomioiden sekä toimielinten että Union tuomioistuimen asiaa koskeva hyvinkin vakiintunut tulkintakäytäntö. Käytännössä on täysin mahdollista väittää, että kyseinen käytäntö, joka EU-tuomioistuimen suuren jaoston *Bavarian Lager*-asiassa antaman nimenomaisen lausunnon nojalla pohjautuu molempien asetusten täysimääräiselle soveltamiselle, täyttää jo nyt tämän kriteerin. Tulkinta on kuitenkin hyvin kaukana niitä tavoitteista, joita Suomi on asiassa vakiintuneesti ajanut, eikä täytä valtioneuvoston kirjelmässä asetettua ”asianmukaisuuden” tavoitetta.

---

[12] Kts tästä esimerkiksi Heidi Hautalan blogi http://www.heidihautala.fi/kaikki-glyfosaattitutkimukset-julkisiksi/ .

[13] Kts Päivi Leino, “Accountability dilemmas of regulating financial markets through the European Supervisory Agencies” teoksessa Carol Harlow, Päivi Leino and Giacinto della Cananea, *Research Handbook on EU Administrative Law* (Edward Elgar, 2017)209-237.

[14] ”(154) Tätä asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovitettava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden kanssa. […]”

[15] Kts tästä myös Mikael Koillinen, ’Oikeudesta anonyymiin julkisen vallan käyttöön’, *Lakimies* 1/2016 s. 26–52.

Maksujen periminen

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että toisin kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa, nyt käsittelyssä olevassa asetuksessa ei ole viittauksia tietojen toimittamiseen liittyvien maksujen perimisestä. Kyseisiä maksuja ei toimielimissä ei ole perinteisesti peritty, käytännössä siksi, että niitä on pidetty määrältään pieninä ja byrokratiaa kasvattavina. Käytännössä toimielimet vetoavat kuitenkin jatkuvasti tietojen luovuttamiseen liittyvään hallinnolliseen työtaakkaan perusteluna kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. Tämä on perustelu jolle EU-tuomioistuimella on ollut huomattavasti ymmärrystä etenkin tilanteissa, joissa pyydettyjen tietojen määrä on ollut laaja. Mahdollisuus maksujen perimiseen saattaa käytännössä rajata pyyntöjä tehokkaasti tietoihin, joita hakija tosiasiallisesti tarvitsee. Avoimuusasetuksen 10 artiklan 1 kohtaan sisältyy nimenomainen mahdollisuus periä hakijalta korvausta:

> *Hakija saa tutustua asiakirjoihin toivomuksensa mukaan joko siten, että hän tutustuu asiakirjoihin toimielimen tiloissa tai siten, että hänelle toimitetaan niistä jäljennös, mukaan lukien sähköisessä muodossa oleva jäljennös, jos sellainen on saatavissa. Hakijalta voidaan periä korvaus jäljennösten ottamisesta ja lähettämisestä. Korvaus ei saa ylittää todellisia kopiointi- ja lähetyskuluja. Asiakirjoihin tutustuminen toimielimen tiloissa, alle kahdenkymmenen A4-kokoisen sivun kopiointi ja tutustuminen suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä on maksutonta.*

Käytännössä mahdollisuus hallinnollisen maksun perimiseen voi hakijan näkökulmasta olla ensisijainen vaihtoehto suhteessa siihen, että tietopyyntö hylätään sen laajuuden perusteella, etenkin huomioiden toimielinten asiakirjarekistereiden puutteellisuuden ja sen, että toivottua tietoa on usein vaikea yksilöidä tarkkaan. Toisaalta mahdollisuus maksun määräämiseen voi jo sellaisenaan vähentää ’turhien’ tietopyyntöjen käsittelystä aiheutuvaa työtaakkaa.

Euroopan tietosuojavaltuutetun asema

Asetusehdotuksen 41 ja 42 artiklassa määrätään Euroopan tietosuojavaltuutetun tehtävistä annettaessa unionin sääntelyä. 41 artiklan mukaan toimielinten tulee tiedottaa EDPS:lle suunnitelmistaan. 42 artiklan mukaan komission tulee konsultoida EDPS:a antamistaan lainsäädäntöehdotuksista sekä ehdotuksista kansainvälisiksi sopimuksiksi sekä kaavaillessaan delegoituja tai täytäntöönpanosäädöksiä jos näillä voidaan ennakoida olevan vaikutuksia henkilötietojen suojaan. EDPS:n neuvoa-antavista tehtävistä määrätään myös ehdotuksen 58 artiklan 1 kohdassa.

Huomattavaa on, että suurin osa komission ehdotuksista muuttuu lainsäädäntömenettelyn aikana merkittävästi. Se, että komissio kuulee ehdotuksestaan sen antamisvaiheessa, ei välttämättä ole riittävää etenkään silloin, jos ehdotus tämän jälkeen muuttuu mittavasti. Huomioiden sen, että EDPS:n näkemykset ovat usein olleet huomattavasti lähempänä Suomen näkökohtia kuin lainsäätäjän enemmistön, olisi perusteltua pyrkiä siihen, että EDPS:n rooli olisi mahdollisimman vahva ja lausunnot aina julkisia.