



Hyvä hallintotapa käytännössä:  
Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisut vuonna

2013





## Sisältö

<b>Oikeusasiamiehen alkusanat</b>	<b>2</b>
<b>Avoimuus – oikeus tietää hallinnon toiminnasta ja ymmärtää sitä</b>	<b>5</b>
Miksi avoimuus on niin tärkeää?	5
Oikeus tutustua asiakirjoihin	6
Yksityisyys ja henkilötiedot - asetuksen 1049/2001 ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun asetuksen 45/2001 vuorovaikutus	12
Oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin	13
<b>Institutionaaliset ja toimintaperiaatteita koskevat asiat</b>	<b>14</b>
Komission ehdotukset ja lainsäädäntöehdotukset	14
Hyvät hallintomenettelyt – tapa varmistaa, että kansalaiset ymmärtävät, mitä tapahtuu ja miksi	17
Palveluhenkisyys ja kohteliaisuus – oikeus tulla otetuksi vakavasti	19
Viivästykset hallinnossa	20
Eturistiriidat – voinko luottaa siihen, että EU:n hallinto toimii EU:n hyväksi ja minun hyväkseni kansalaisena?	21
Ilmiantaminen	22
<b>Komissio perussopimusten valvojana – varmistetaan EU:n sääntöjen noudattaminen jäsenvaltioissa</b>	<b>24</b>
<b>Sopimusten ja avustusten täytäntöönpano</b>	<b>26</b>
<b>Hankintasopimusten tekeminen ja avustusten myöntäminen</b>	<b>27</b>
<b>Henkilöstöasiat – kaksi merkitystä</b>	<b>28</b>
<b>Kilpailut ja valintamenettelyt</b>	<b>29</b>



## Oikeusasiamiehen alkusanat

Julkisen sektorin oikeusasiamiehen toimistojen tapaan Euroopan oikeusasiamies noudattaa tiettyjä arvoja ja periaatteita käsitellessään kanteluita. Julkishallinnon oikeusasiamies edustaa kansalaisia hallintoon päin ja pyrkii palauttamaan niiden välisen voimatasapainon. Oikeusasiamies kannustaa hallintoa kohtelemaan kansalaista yksilönä ja ottamaan huomioon hänen tilanteensa. Oikeusasiamies kannustaa hallintoa myös joustavuuteen ja käyttämään mahdollisuuksien mukaan harkintavaltaansa kansalaisen eduksi. Ennen kaikkea oikeusasiamies pyrkii varmistamaan, että kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta sävyttävät kohteliaisuus ja ystävällisyys.

Euroopan unionin kohdalla Euroopan oikeusasiamiehen arvot ja periaatteet kuvastavat hyvän julkisen hallinnon edistämisen tärkeyttä ja erityisesti sen merkitystä, että unionin kansalaisia ja yrityksiä kohdellaan oikeudenmukaisesti, järkevästi ja vastaanottavaisesti EU:n hallinnossa.

Oikeusasiamiehen ajattelun keskeinen periaate on se, että hyvä julkinen hallinto on muutakin kuin pelkästään toimimista lainmukaisesti. Oikeusasiamiehen tarkastelutapa on laajempi kuin tuomioistuinten tarkastelutapa, jossa yleensä keskitytään yksinomaan toimien lainmukaisuuteen. Oikeusasiamiehen ei pitäisi koskaan pyytää julkista elintä toimimaan lainvastaisesti. Oikeusasiamies odottaa kuitenkin tällaisen elimen tekevän kaiken sen, mikä on lain mukaan mahdollista, jotta lopputulos olisi kaikissa tapauksissa oikeudenmukainen ja järkevä.

Aloitettuani Euroopan oikeusasiamiehenä lokakuussa 2013 hämmästyin siitä, miten usein EU:n toimielimet vastaavat kanteluihin ensisijaisesti toimiensa lainmukaisuuden näkökulmasta. Kuten toimistoni käsittelemien kanteluiden lopputulokset osoittavat, unionin toimielin on monissa tapauksissa omaksunut täysin hyväksyttävän ja järkevän lähestymistavan, joka perustuu lainsäädäntöön. Sen sijaan joissain tapauksissa vaikuttaa oikeastaan siltä, että lainsäädännön avulla ikään kuin rajataan vaihtoehtoja siihen, mitä kantelijan auttamiseksi voitaisiin tehdä. Näkisinkin mieluummin vastauksia, joissa lähestymistapa on kokonaisvaltaisempi tai ongelmanratkaisulähtöisempi. On ehdottoman tarkoituksenmukaista, että tällaisiin vastauksiin sisältyy oikeudellinen arviointi. Tässä arvioinnissa olisi kuitenkin selvitettävä, mitä muuta yksittäistapauksessa voitaisiin lainsäädännön rajoissa tehdä, sen sijaan että lainsäädäntöä käytetään toimielimen alkuperäisen kannan järkähtämättömään puolustamiseen.

Lähes kaikki julkishallinnot kamppailevat enemmän tai vähemmän ansaitakseen palvelemissa kansalaisten luottamuksen. Toisinaan kansalaisten epäluottamus julkishallintoa kohtaan ei ole oikeutettua, ja se saattaa kuvastaa pelkästään sitä helposti omaksuttavaa oletusta, että byrokratia palvelee lähtökohtaisesti omia etujaan eikä suuren yleisön etuja. Toisinaan taas



kansalaisten epäluottamus on perusteltua ja perustuu julkishallinnon tosiasiallisiin menettelytapoihin tai, mikä on ehkä vielä tärkeämpää, kansalaisten käsitykseen näistä menettelytavoista.

EU:n hallinto on erityisen vaikeassa tilanteessa pyrkiessään ansaitsemaan ja säilyttämään palveleмиensa kansalaisten luottamuksen. Osa näistä vaikeuksista ei johdu hallinnosta itsestään. Ne johtuvat siitä, että hallinto on varsin etäällä monista kansalaisista sekä maantieteellisesti että kulttuurisesti. Lisäksi suuri osa EU:n hallinnossa käsiteltävistä asioista ja sen menettelyistä on jo luonnostaan monimutkaisia ja vaikeasti ymmärrettäviä. EU:n hallinnon on tehtävä lujemmin töitä rakentaakseen tätä luottamusta kuin useimpien kansallisten tai alueellisten julkishallintojen. Työhöni Euroopan oikeusasiamiehenä kuuluu kannustaa ja tukea EU:n hallintoa tässä työssä.

Mielestäni on kohtuullista odottaa EU:n hallinnon myöntävän, että Euroopan oikeusasiamiehen esittämät päätelmät, jotka kuvastavat oikeusasiamiesten yleisiä arvoja ja periaatteita, on otettava erittäin vakavasti. Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisuehdotuksen tai suositusluonnoksen hylkäämisen pitäisi olla poikkeustapaus. Tavallisten kansalaisten puolesta toimivan oikeusasiamiehen tehtävä on neuvoa EU:n toimielimiä siinä, miten niiden olisi vastattava kansalaisten tekemiin kanteluihin. Toimielinten, jotka myös toimivat kansalaisten puolesta, tehtävä on puolestaan ottaa oikeusasiamiehen neuvot vastaan. Hallinnon pitäisi hylätä oikeusasiamiehen päätelmät ja suositukset vain, jos ne ovat aivan selkeästi virheellisiä<sup>1</sup>.

Toimistossani tehtävä tapausten tutkinta antaa nähdäkseni hyödyllisen käsityksen siitä, miten oikeusasiamiehen arvoja ja periaatteita olisi sovellettava käytännön tilanteissa. Julkaisemmekin [vuoden 2013 vuosikertomuksen](#) lisäksi *Hyvä hallinto käytännössä: Euroopan oikeusasiamiehen vuonna 2013 tekemät päätökset* -nimisen julkaisun. Julkaisu noudattelee Euroopan oikeusasiamiehen viime vuosina tapausten tutkinnassa käyttämää seuraavaa luokittelua:

- Avoimuus
- Institutionaaliset ja toimintaperiaatteita koskevat asiat
- Komissio perussopimusten valvojana
- Sopimusten ja avustusten täytäntöönpano
- Hankintasopimusten tekeminen ja avustusten myöntäminen
- Henkilöstöasiat
- Kilpailut ja valintamenettelyt

<sup>1</sup> Kuten eräs Yhdistyneen kuningaskunnan entinen oikeusasiamies asian ilmaisi, oikeusasiamiehen päätelmiä olisi noudatettava kaikissa tapauksissa, paitsi jos "oikeusasiamies on seonnut".



Julkaisu osoittaa, miten oikeusasiamiehen arvoja ja periaatteita sovellettiin käytännössä vuonna 2013 päätökseen saaduissa tapausten tutkimuksissa<sup>2</sup>. Toivon, että siitä on hyötyä EU:n hallinnolle ja kaikille niille, jotka ovat kiinnostuneita edistämään hyvää julkishallintoa Euroopan unionissa.

Emily O'Reilly  
Euroopan oikeusasiamies  
15. syyskuuta 2014

<sup>2</sup> Tutkimusten päätteeksi tehtävät päätökset julkaistaan tavallisesti oikeusasiamiehen verkkosivustolla ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)) englanniksi ja kantelun kielellä, jos se on jokin muu kuin englanti.



## Avoimuus – oikeus tietää hallinnon toiminnasta ja ymmärtää sitä

*”Unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen.” (SEUT 15 artiklan 1 kohta)*

### Miksi avoimuus on niin tärkeää?

Avoimuuden ansiosta kansalaisten on mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti viranomaisten toimia, arvioida heidän suoriutumistaan ja vaatia heitä tilille toimistaan. Avoimuus ja yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ovat olennainen osa institutionaalista valvontajärjestelmää, jolla vaikutetaan välillisesti julkisen vallan käyttöön ja edistetään vastuuvollisuutta<sup>3</sup>. Ei riitä, että EU:n hallinto pelkästään sanoo tekevänsä parhaansa, jotta kansalaiset luottaisivat siihen. Kansalaisilla on oikeus nähdä ja päättää itse, tapahtuuko näin todella. Vilpittömyys ja avoimuus ovatkin keskeisiä tekijöitä, jotka voivat auttaa rakentamaan EU:n toimielinten ja kansalaisten välistä luottamusta.

EU:n kaltaisessa monikielisessä toimintaympäristössä oikeudella tietää hallinnon toiminnasta ja ymmärtää sitä on myös kielellinen näkökulma. Kun tarkastellaan esimerkiksi kansalaisille yleisesti suunnattua EU:n hallinnon viestintää, ihannetapauksessa tällaisiin tarkoituksiin tarkoitettu aineisto julkaistaisiin kaikilla virallisilla kielillä. Tämä näkemys perustuu siihen, että kansalaisten on pystyttävä ymmärtämään heille annettu tieto, jotta viestintä olisi tehokasta. Unionin oikeudessa ei kuitenkaan ole yleistä periaatetta, jolla jokaiselle kansalaisille annettaisiin oikeus saada kaikissa tilanteissa omalla kielellään laadittu asiakirja mistä tahansa hallinnon toteuttamasta toimesta, joka saattaa vaikuttaa hänen etuihinsa. Näin ollen hyvän hallinnon periaate edellyttää, että EU:n hallinnon olisi mahdollisuuksien mukaan annettava kansalaisille tietoa heidän omalla kielellään. EU:n hallinnon pitäisi pyrkiä kääntämään verkkosivustojensa kotisivu sekä tietoja tehtävistään ja kielipolitiikastaan kaikille 24 viralliselle kielelle<sup>4</sup>.

On helpompi hyväksyä, etteivät asiat mene aina niin kuin itse haluaisi tai niin sujuvasti kuin olettaisi, jos ymmärtää, mistä se johtuu. Oikeusasiamies uskoo, että jos heti alussa selitetään kunnolla, miksi jokin päätös on tehty tai miksi päätös esimerkiksi viivästyi, EU:n hallinnolle esitettäisiin vähemmän lisäpyyntöjä ja yhteydenottoja. Silloin hallinnolle jää enemmän aikaa palvella ja parantaa EU:ta. Jos EU:n hallinto käsittelee kansalaisen tekemää valitusta ja käsittely kestää odotettua kauemmin, kansalaisen on hyödyllistä saada tieto viivästyksen syystä<sup>5</sup>. Ellei tätä tietoa anneta, kansalainen saattaa esimerkiksi kokea, että hänen täytyy esittää pyyntö tutustua asiakirjoihin, mikä puolestaan sitoo hallinnon voimavaroja<sup>6</sup>. Yhden esimerkin mainitakseni, komission ympäristöasioiden pääosasto otti joksikin aikaa käyttöön aiempaa sallivamman

<sup>3</sup> Tapaus 1649/2012/RA

<sup>4</sup> Tapaus 1363/2012/BEH

<sup>5</sup> Tapaukset 48/2012/MHZ ja 412/2012/MHZ

<sup>6</sup> Tapaus 277/2012/RA



lähestymistavan asiakirjojen antamiseen yleisön tutustuttavaksi. Kun se sitten myöhemmin luopui sallivammasta lähestymistavasta, asiasta tehtiin kanteluita oikeusasiamiehelle. Komissio kuitenkin epäröi myöntää avoimesti, että ympäristöasioiden pääosasto oli kokeillut uutta lähestymistapaa. Komissio olisi voinut ilmaista asian suoremmin kantelijalle sen sijaan, että se vihjasi kantelijan ymmärtäneen tapahtuneen väärin. Mille tahansa organisaatiolle voi olla kiusallista, että sen sisällä havaitaan merkittäviä näkemyseroja. Yhteisymmärrys avoimuudesta EU:n julkishallinnossa kuitenkin edellyttää, että kansalaiselle kerrotaan totuus jo alun pitäen<sup>7</sup>.

Kun EU:n hallinnon toimet vaikuttavat suoraan kansalaisten etuihin, on erityisen tärkeää lisätä niiden legitimiyyttä edistämällä avoimuuden kulttuuria. EU:n hallinnossa on tiettyjä aloja, joilla totuus ja avoimuus voivat jopa olla kysymys elämästä ja kuolemasta. Euroopan lääkevirasto (EMA) on vastuussa kansanterveyden suojelusta arvioimalla tieteellisesti ja valvomalla lääkkeitä. Se tekee myös päätöksiä tällaisten lääkkeiden turvallisuudesta ja tehosta. Ellei EMA noudata asianmukaisia menettelyjä, vakavien virheiden mahdollisuus on ilmeinen. Avoimuus on elintärkeä keino, jolla EMA voi varmistaa päätöstensä oikeellisuuden. EMA:n avoimuus edistää tieteellistä keskustelua ja edistystä, kun riippumattomille tutkijoille annetaan mahdollisuus tutkia EMA:n tekemiä päätelmiä sekä tietoja ja perusteluja, jotka EMA on ottanut huomioon päätelmiä tehdessään. Asettaessaan täysin dokumentoidut lausuntonsa saataville EMA voi varmistaa, että sen koko työ kestää lähemmän tarkastelun ja on viime kädessä moitteetonta. Kansalaisten kannalta on kirjaimellisesti elintärkeää, että EMA tekee oikeita päätöksiä<sup>8</sup>.

Toisinaan vaaditaan edelleen kantelu oikeusasiamiehelle, jotta kansalaiset saavat kunnollisia selityksiä. Oikeusasiamies on valmis auttamaan tässä ja on tehnytkin näin vuoden 2013 aikana esimerkiksi tapauksissa, jotka koskivat rikkomiskantelujen käsittelyä komissiossa<sup>9</sup> ja EU:n valtuuskuntien henkilöstön työehtoja<sup>10</sup>. Jos perustelujen puutteellisuus korjataan tutkimuksen kuluessa, oikeusasiamies yleensä päättää asian käsittelyn eikä totea hallinnollista epäkohtaa<sup>11</sup>. Perustelematta jättäminen, vaikka se onkin jo riittävän vakava ongelma sinänsä, ei välttämättä tarkoita, ettei EU:n hallinto ole arvioinut asianmukaisesti sille tehtyä kantelua<sup>12</sup>.

Oikeusasiamies kuitenkin toivoo, että sen esittämät huomautukset, joissa EU:n hallintoa kannustetaan perustelevaan ja selittämään kantansa paremmin, johtavat todellakin parannuksiin lähitulevaisuudessa.

## Oikeus tutustua asiakirjoihin

Yksi avoimuuden tärkeä näkökohta on oikeus tutustua asiakirjoihin.

<sup>7</sup> Tapaukset 1947/2010/PB ja 2207/2010/PB

<sup>8</sup> Tapaukset 2575/2009/RA ja 1877/2010/FOR

<sup>9</sup> Tapaukset 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ

<sup>10</sup> Tapaus 706/2010/RT

<sup>11</sup> Tapaukset 846/2010/PB ja 48/2012/MHZ

<sup>12</sup> Tapaus 48/2012/MHZ



*”Kaikilla unionin kansalaisilla – – on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin – –.” (SEUT 15 artiklan 3 kohta)*

Kansalaisen, joka pyytää saada tutustua asiakirjoihin, ei tarvitse perustella pyyntöään<sup>13</sup>.

EU:n toimielinten toimiin liittyvän laillisuusolettaman mukaisesti, jos toimielin toteaa, ettei asiakirjaa, jota on pyydetty saada tutustuttavaksi, ole olemassa, toteamuksen oletetaan olevan oikea. Hakija voi kumota tämän olettaman esittämällä asiaankuuluvia ja yhtäpitäviä seikkoja. Oikeusasiamiehen tutkinta voi olla aiheellinen esimerkiksi, jos hakija väittää, että toimielimeltä jo saadusta kirjeenvaihdosta käy ilmi ajallisia aukkoja tai tiettyjen henkilöiden osallisuuteen liittyviä aukkoja ja että nämä aukot viittaavat siihen, että joitain kirjeenvaihdon osia on saatettu jättää pois tutustumispyyntöä koskevassa toimielimen arvioinnissa.<sup>14</sup>

Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ei ole ehdoton. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että poikkeuksia tähän oikeuteen sovelletaan oikein ja suppeasti siten, ettei tutustumisoikeutta rajoiteta tarpeettomasti.

Esimerkiksi EU:n virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen liitteessä III olevassa 6 artiklassa säädetään, että EU:n henkilöstön rekrytointimenettelyihin osallistuvien valintalautakuntien työskentely on salaista. Tämä ei tarkoita, ettei yleisölle voida antaa tutustuttavaksi tällaisten valintalautakuntien jäsenten eturistiriidattomuudesta antamia ilmoituksia. On erotettava toisistaan valintalautakunnan jäsenten esittämien *näkemysten* ilmaiseminen ja *muiden* valintamenettelyyn liittyvien *tietojen* ilmaiseminen. Ilmoitus eturistiriidattomuudesta ei sisällä eikä sen ilmaiseminen voi paljastaa valintalautakunnan yksittäisten jäsenten mielipiteitä, jotka liittyvät ehdokkaiden yksilölliseen tai vertailevaan arviointiin rekrytointimenettelyssä. Siten on vaikea ymmärtää, miten tällaisten ilmoitusten ilmaiseminen voisi vahingoittaa valintalautakuntien riippumattomuutta, koska tällaisten ilmoitusten yksinomaisena tarkoituksena on juuri taata valintalautakuntien jäsenten objektiivisuus ja puolueettomuus<sup>15</sup>.

Yksi kansalaisten tärkeimmistä välineistä, kun he käyttävät oikeutta tutustua asiakirjoihin, on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettu asetus 1049/2001, kuten myös muihin EU:n toimielimiin, elimiin ja laitoksiin sovellettavat vastaavat säännöt.

Yleissääntönä on, että on tehtävä kolmivaiheinen tutkinta sen määrittämiseksi, sovelletaanko tapaukseen jotain asetuksen 1049/2001 4 artiklassa esitetystä poikkeuksista. Ensinnäkin on määritettävä, kuuluuko asiakirja siihen ryhmään, jota poikkeus, johon vedotaan, koskee. Toiseksi on määritettävä, vahingoittaisiko asiakirjan ilmaiseminen (vakavasti) suojattua etua. Toisin sanoen on tehtävä ”haittatesti”. Kolmanneksi, jos asiakirjan ilmaisemisen todetaan vahingoittavan kyseisiä etuja, toimielimen on varmistettava

<sup>13</sup> Tapaus 524/2012/MMN

<sup>14</sup> Tapaukset 531/2012/MMN ja 375/2013/ANA

<sup>15</sup> Tapaus 1403/2012/CK



(tarvittaessa kyseisen poikkeuksen yhteydessä) eri etuja punnitsemalla, edellyttääkö ylivoimainen yleinen etu kuitenkin sen ilmaisemista<sup>16</sup>.

Toimielimen on tavallisesti arvioitava, sovelletaanko yhtä tutustumisoikeutta koskevista poikkeuksista (i) "asiakirjakohtaisesti" ja (ii) "konkreettisesti". Jokaisen asiakirjan konkreettinen tutkiminen ei ole ehkä tarpeen, jos yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että asiakirja on annettava tutustuttavaksi tai että käänteisesti siitä on kieltäydyttävä<sup>17</sup>.

Toisinaan EU:n hallinto kieltäytyy antamasta tutustuttavaksi osia asiakirjoista, koska se ei pidä kyseisiä osia olennaisina pyynnön kannalta. On syytä tähdentää, ettei käsitettä "asiakirjan olennaiset osat" sisälly asetukseen 1049/2001, jossa säädetään, että toimielimet voivat kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi osan asiakirjasta vain, jos jotakin 4 artiklassa esitetystä poikkeuksista voidaan soveltaa<sup>18</sup>.

Asetuksen 1049/2001 6 artiklan 3 kohtaa, jossa pyritään löytämään kohtuullinen ratkaisu silloin, jos kyseessä on erittäin pitkä asiakirja tai erittäin suuri määrä asiakirjoja, voidaan soveltaa niihin asiakirjan osiin, joita toimielin ei pidä olennaisina pyynnön kannalta. Näin voidaan toimia, jotta vältetään perinpohjaiselta ja aikaa vievältä arvioinnilta, sovelletaanko tapaukseen jotain tutustumisoikeutta koskevaa poikkeusta. Toimielimen on kuitenkin selitettävä hakijalle selkeästi, että sen näkemyksen mukaan kyseiset osat eivät ole olennaisia hakijan kannalta, ja miksi asia on näin<sup>19</sup>. On myös tärkeää, ettei tämä lähestymistapa johda asetuksen 1049/2001 väärinkäyttöön. Sen ei etenkään pitäisi johtaa sen vaatimuksen kiertämiseen, että kieltäytyminen antamasta pyydettyä asiakirjaa tutustuttavaksi on perusteltava täysimääräisesti. Jos hakija saatuaan osittaisen oikeuden tutustua asiakirjaan vaatii edelleen koko asiakirjan saamista tutustuttavaksi, asiakirja olisi annettava hakijalle, ellei toimielin osoita, että 4 artiklassa esitettyä poikkeusta sovelletaan koko asiakirjaan. Vastaavasti, jos toimielin on laatinut erittäin pitkää asiakirjasta toimitetun version antaakseen kantelijalle vastauksen tämän laajaan ja epäselvään pyyntöön, toimielimen olisi todettava, että hakijalla - voidakseen esittää täsmällisemmän pyynnön - on oikeus pyytää oikeutta tutustua koko asiakirjaan<sup>20</sup>.

Asetuksen 1049/2001 6 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on täsmentää tutustumispyyntöä, toisin sanoen antaa hakijalle mahdollisuus yksilöidä selkeästi asiakirja(t), jo(i)ta pyydetään tutustuttavaksi, ja antaa toimielimelle mahdollisuus yksilöidä täsmällisesti, mitä asiakirjaa (asiakirjoja) pyydetään. Sen sijaan, että toimielin olettaa, mitä asiakirjoja hakija pyytää, sen olisi siten pyydettävä hakijalta täsmennystä. Jos hakija toteaa, että on vaikea tietää tarkasti, mitä pyytää, koska hän ei tiedä, mitä asiakirjoja on olemassa, toimielimen olisi selitettävä, mitä asiakirjoja on saatavilla<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Tapaus 1817/2010/RA

<sup>17</sup> Tapaus 2048/2011/OV

<sup>18</sup> Tapaus 277/2012/RA

<sup>19</sup> Tapaus 693/2011/RA

<sup>20</sup> Tapaus 1877/2010/FOR

<sup>21</sup> Tapaus 693/2011/RA



Poikkeukset:

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelmakohta – kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suoja*

Neuvoston osalta velvoitetta toimia mahdollisimman avoimesti sovelletaan erityisen painokkaasti sen tehtävään lainsäätäjänä. Avoimuusvaatimukset ovat kuitenkin erilaisia sen mukaan, toimiiko toimielin lainsäätäjän ominaisuudessa vai hallitustenvälisen neuvottelujen osapuolena. Vaikka avoimuus on tärkeää myös hallitustenvälisissä neuvotteluissa, jotka koskevat EU:n kansalaistensa puolesta tekemiä sitoumuksia ja jotka voivat vaikuttaa kansalaisten perusoikeuksiin, on tärkeää olla tietoinen asiayhteydestä, jossa kyseinen asiakirja laadittiin<sup>22</sup>.

Neuvoston pitäisi toimia ennakoivasti hallitustenvälisissä neuvotteluissa ja kertoa neuvottelukumppaneilleen velvoitteestaan toimia mahdollisimman avoimesti. Neuvosto tietäisi näin alusta alkaen, pyrkiikö neuvottelukumppani pitämään neuvottelujen sisällön salassa, ja se voisi kertoa hakijoille, mihin ilmaisemisen vastustus perustuu<sup>23</sup>.

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljäs luetelmakohta – finanssi-, raha- tai talouspolitiikan suoja*

Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, toimielimellä on laaja harkintavalta määrittäessään, vahingoittaisiko tämän poikkeuksen piiriin kuuluvia aloja koskevien asiakirjojen ilmaiseminen yleistä etua. Päätös kieltäytyä antamasta asiakirjaa tutustuttavaksi on näet luonteeltaan monitahoinen ja arkaluonteinen ja edellyttää aivan erityistä varovaisuutta. Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvät perusteet ovat lisäksi hyvin yleisiä<sup>24</sup>.

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta – tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja*

Yleisen oletaman mukaan OLAFin vireillä olevaan tutkintaan liittyvien asiakirjojen antaminen yleisön tutustuttavaksi voisi lähtökohtaisesti vaarantaa tutkinnan tarkoituksen. Jos OLAFin tutkintaraportti kuuluu todistusaineistoon meneillään olevissa kansallisissa tutkinnoissa, raportin antaminen yleisön tutustuttavaksi voisi lisäksi vahingoittaa meneillään olevan kansallisen menettelyn tarkoitusta. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että meneillään olevaan tutkintaan liittyvän todistusaineiston ilmaiseminen voisi haitata kyseisen todistusaineiston käyttöä myöhemmässä oikeudenkäynnissä, etenkin jos tutkinta voi johtaa rikosoikeudenkäyntiin. Pelkästään siitä seikasta, että OLAF on lähettänyt tutkintaraportin kansallisille viranomaisille, ei kuitenkaan voida olettaa aivan ilmeisiä tapauksia lukuun ottamatta, että kyseiset viranomaiset ryhtyvät toimiin raportin perusteella. On aina esimerkiksi mahdollista, että kansallisen viranomaisen käsityksen mukaan toimille ei ole raportin pohjalta perusteita tai että raportti jätetään yksinkertaisesti huomiotta. OLAF on siten

<sup>22</sup> Tapaus 1649/2012/RA

<sup>23</sup> Tapaus 1649/2012/RA

<sup>24</sup> Tapaus 531/2012/MMN



velvollinen ottamaan yhteyttä kansallisiin viranomaisiin tarkistaakseen, onko asiassa käynnistetty tutkinta (tai onko ainakin olemassa välitön mahdollisuus siihen, että tällainen tutkinta tehdään), ja varmistamaan, mikä vaikutus raportin julkistamisella voisi olla kyseiseen tutkintaan<sup>25</sup>.

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta – päätöksentekomenettelyn suoja, jos päätöstä ei ole vielä tehty*

Käsite ”pätöksentekomenettely” käsittää kaikki toimielimen sisäiset keskustelu- ja neuvotteluprosessit. Käsite ”pätökset” taas liittyy näiden sisäisten keskustelujen ja neuvottelujen tuloksena omaksuttuihin kantoihin, vaikka tällaiset kannat eivät olekaan oikeudellisesti sitovia ”pätöksiä”. Toisin sanoen käsitteellä ”pätös” on laaja merkitys, joka kuvastaa 4 artiklan 3 kohdan tarkoitusta. Asiakirja voi liittyä päätöksentekomenettelyyn, joka on saatu päätökseen, ja myös toiseen meneillään olevaan päätöksentekomenettelyyn. Toimielimen on kuitenkin selitettävä, miten asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä. Kun EU:n toimielin viittaa ”ulkoisen puuttumisen” ja ”paineen” vaaraan, sen on osoitettava tällaisen päätöksentekijöihin kohdistuvan paineen olevan todennäköistä. Lisäksi sen on osoitettava olevan kohtuudella odotettavissa eikä pelkästään teoreettinen mahdollisuus, että tällainen epäasianmukainen paine päätöksentekijöitä kohtaan olisi sen luonteista ja niin voimakasta, että se vahingoittaisi vakavasti päätöksentekomenettelyä<sup>26</sup>.

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta – päätöksentekomenettelyn suoja päätöksen tekemisen jälkeen*

Tämä säännös antaa mahdollisuuden kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi *mielipiteitä*, toisin sanoen asiakirjan laatijan oman harkintansa mukaisesti esittämiä näkemyksiä tai arvioita, päätöksen tekemiseen *jälkeenään*. Päätöksentekijöitä ei voida painostaa epäasianmukaisesti tarkoituksena muuttaa päätöstä, kun se on tehty. *Mielipiteen* esittäjä ilmaisee kuitenkin oman näkemyksensä, ja on ainakin olemassa mahdollisuus, ettei tällaisia näkemyksiä ilmaista vapaasti ja avoimesti, jos ne voidaan julkistaa. Toimielimen päätöksentekokykyä haittaavan itsesensuurin riski on suuri vain, jos esitetyt mielipiteet ovat *erityisen arkaluonteisia* eli jos ne ovat esimerkiksi (itse)kriittisiä, spekulatiivisia tai kiistanalaisia<sup>27</sup>. Toimielimen on mainittava se mielipiteen erityispiirre, joka tekee siitä erityisen arkaluonteisen ja joka voisi johtaa itsesensuuriin, jos mielipide julkistettaisiin<sup>28</sup>.

Pätöksen kollektiivinen luonne sinänsä ei tarkoita, että yksittäisten mielipiteiden ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti päätöksentekomenettelyä. Tämä olisi 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan kirjaimen vastaista. Itse asiassa voidaan väittää, että tieto asiakirjan antamisesta tulevaisuudessa yleisön tutustuttavaksi voi johtaa jopa siihen, että esimerkiksi arvioija, joka esittää

<sup>25</sup> Tapaus 598/2013/OV

<sup>26</sup> Tapaukset 1817/2010/RA ja 1877/2010/FOR

<sup>27</sup> Tapaus 1817/2010/RA

<sup>28</sup> Tapaus 2781/2008/FOR



mielipiteitä tieteellisen asiantuntemuksen perusteella eikä pelkästään henkilökohtaisia mielipiteitä, esittää parempia perusteluja näkemykselleen<sup>29</sup>.

*Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 5 kohta – jäsenvaltio pyytää olemaan luovuttamatta asiakirjaa*

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa (Euratomin perustamissopimus) yhdistyvät ydinvoiman tietämys, infrastruktuuri ja rahoitus EU:ssa. Sen 44 artiklassa määrätään, että komissio voi asianomaisten jäsenvaltioiden, henkilöiden tai yritysten suostumuksella julkistaa sille tiedoksi annetut investointihankkeet. Ydinvoimahankkeisiin liittyvien asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskevien pyyntöjen yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden luonne, sillä se on kehittynyt Euroopan unionissa unionin oikeuden yleiseksi periaatteeksi ja perusoikeudeksi. Samoin on tärkeää tulkita Euratomin perustamissopimuksen 44 artiklaa yhdessä asetuksen 1049/2001 kanssa. Ratkaisua, jonka unionin tuomioistuin on kehittänyt asetuksen 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan yhteydessä, olisi sovellettava myös Euratomin perustamissopimuksen 44 artiklan tulkintaan: asianomaisen jäsenvaltion, yrityksen tai henkilön, joka vastustaa asiakirjan antamista tutustuttavaksi, on siten perusteltava vastustuksensa asetuksen 1049/2001 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten perusteella. Lopullisen päätöksen tutustumispyynnöstä tekee kuitenkin edelleen komissio, jonka on arvioitava, onko asianomainen jäsenvaltio, yritys tai henkilö esittänyt pätevät perusteet kieltäytyä antamista asiakirjaa tutustuttavaksi. Komissio on sitoutunut siihen, että se pyrkii saamaan Euratomin perustamissopimuksen 44 artiklassa vaaditun suostumuksen jo ennen kuin tutustumispyyntö on esitetty<sup>30</sup>.

## **Samanluonteisten asiakirjojen ryhmät**

Yleissääntö on, että toimielimen on tutkittava konkreettisesti jokainen asiakirja, jonka antamista tutustuttavaksi on pyydetty. Arvioidessaan sitä, vahingoittaisiko asiakirjan ilmaiseminen suojattua etua, toimielin voi kuitenkin lähtökohtaisesti perustaa päätöksensä tiettyihin asiakirjaryhmiin sovellettaviin yleisiin (joskin kumottavissa oleviin) olettimiin. Yleisesti ottaen samankaltaiset näkökohdat pätevät nimittäin todennäköisesti samanluonteisten asiakirjojen ilmaisemista koskeviin pyyntöihin. Asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella toimielinten on kieltäydyttävä antamista tutustuttavaksi asiakirjaa, jos sen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa. Tämän poikkeuksen soveltamisen yhteydessä unionin tuomioistuin on nimenomaisesti hyväksynyt mahdollisuuden tukeutua tiettyihin asiakirjaryhmiin päteviin yleisiin olettimiin tietyissä erityistapauksissa. Tällaisia erityistapauksia ovat valtioneuvoston valvontamenettelyt, keskittymien valvontamenettelyt, Euroopan unionin tuomioistuimissa vireillä olevat menettelyt ja SEUT 258 artiklassa määrätyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Tapaus 2781/2008/FOR

<sup>30</sup> Tapaus 2335/2008/CK

<sup>31</sup> Tapaus 2048/2011/OV



Unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta ottaa kantaa siihen, pitäisikö mahdollisuutta tukeutua tällaisiin yleisiin olettimiin soveltaa myös OLAFin tekemään tutkintaan ja OLAFin toteamuksiin perustuviin myöhempiin kansallisiin menettelyihin. EU:ssa on asetuksia<sup>32</sup>, joihin sisältyvissä säännöksissä asetetaan tiukat säännöt, joilla rajoitetaan oikeutta saada tutustuttavaksi tietoja, jotka OLAF on saanut ja välittänyt jäsenvaltioille ulkoisen tutkinnan yhteydessä. Nämä säännökset ovat samankaltaisia kuin säännöt, joilla rajoitetaan valtiontukien tai keskittymien valvontamenettelyihin liittyviä asiakirja-aineistoja koskevaa tutustumisoikeutta. Oikeusasiamies katsoo, että näihin säännöksiin sisältyvät perusteet yleiselle olettamalle siitä, että meneillään olevan OLAFin tutkinnan asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen ilmaiseminen vahingoittaisi lähtökohtaisesti tällaisen tutkinnan tarkoitusta. Edellä esitettyä yleistä olettamaa sovellettaisiin silloin, kun OLAF tutkii asiaa ja kun siihen liittyvä kansallinen menettely on vireillä<sup>33</sup>.

Kuten edellä on todettu, yleinen olettama voidaan myös kumota. Kantelijan tehtävä on siten osoittaa, että asiakirja, jota hän pyytää saada tutustuttavaksi, ei kuulu kyseisen olettaman piiriin tai että ylivoimainen yleinen etu edellyttää asiakirjan ilmaisemista. Pyynnön esittävän henkilön on ilmeisen vaikea kumota tällaista yleistä olettamaa tietyn asiakirjan osalta, ellei henkilön anneta tutustua siihen. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin mahdollisuus tehdä näin, koska hänellä on oikeus tarkastaa asiaankuuluvat asiakirjat.<sup>34</sup>

## Yksityisyys ja henkilötiedot - asetuksen 1049/2001 ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun asetuksen 45/2001 vuorovaikutus

Avoimuuden tärkeyttä on punnittava suhteessa tiettyihin muihin etuihin, kuten henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.

Kun EU:n hallinto haluaa toimia avoimesti ja samalla varmistaa, että yksilön oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietoja suojataan, se voi varmistaa tämän tasapainon tukeutumalla Euroopan tietosuojavaltuutetun (EDPS) ohjeistukseen esimerkiksi silloin, kun kansalaiset haluavat tietää lautakunnissa tai komiteoissa olevien asiantuntijoiden tai arvioijien nimet. EDPS kehottaa EU:n hallintoa ottamaan ennakoivamman lähestymistavan henkilötietojen käsittelyyn, toisin sanoen ilmoittamaan rekisteröidyille etukäteen, että heidän nimensä voidaan tietyin edellytyksin julkistaa<sup>35</sup>.

Jos pyydetään saada tutustuttavaksi henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, hakijan on asetuksen 45/2001 8 artiklan b alakohdan mukaisesti osoitettava esittämällä nimenomaiset ja oikeutetut perustelut, että henkilötietojen siirto on tarpeen. EU:n toimielin pystyy niiden perusteella punnitsemaan asianomaisten

<sup>32</sup> Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annettu asetus 1073/99 ja jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi annettu asetus 515/97.

<sup>33</sup> Tapaus 2048/2011/OV

<sup>34</sup> Tapaus 2048/2011/OV

<sup>35</sup> Tapaus 2111/2011/RA



osapuolten eri etuja ja määrittämään, onko syytä olettaa, että henkilötietojen siirto voisi vaarantaa rekisteröidyn oikeudet edut<sup>36</sup>. Tutustumispyynnön esittävä henkilö olisi ilmoitettava<sup>37</sup>, että hänellä on oikeus esittää syyt, miksi tietojen siirto hänelle olisi perusteltua, ja hänelle olisi annettava mahdollisuus tähän. Asetuksessa 1049/2001 otetaan käyttöön kaksitasoinen hallintomenettely, jossa hakijoille annetaan tämä mahdollisuus, jolloin hakija voi osoittaa tietojen siirron tarpeellisuuden uudistetussa hakemuksessaan<sup>38</sup>. Vaikka hakija ei olisikaan esittänyt tietoja, jotka muodostavat nimenomaisesti tällaiset perustelut, toimielimellä voi olla riittävän selkeitä tietoja, joiden perusteella se voi pitää tietojen siirtoa perusteltuna<sup>39</sup>.

Tässä yhteydessä ei riitä, että asiakirjoista pyyhitään pois henkilötietoja, kuten nimiä ja yhteystietoja, ilmoittamatta, onko yritetty tarkistaa, ovatko rekisteröidyt valmiita antamaan suostumuksensa niiden ilmaisemiseen<sup>40</sup>.

Toimielinten tulisi välttää asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen liian kaavamaisesta käsittelyä. Jos hakija esittää pyynnön asiakirjan saamisesta tutustuttavaksi asetuksen 1049/2001 nojalla ja jos hakijalle on jo myönnetty asetuksen 45/2001 13 artiklan nojalla yksittäinen erioikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, toimielimen on lähtökohtaisesti silti käsiteltävä pyyntö. Tähän kuuluu kyseisen asiakirjan tutkiminen asetuksen 1049/2001 perusteella. Tällaisessa tapauksessa toimielin voisi kuitenkin harkita selittävänsä hakijalle, ettei asetuksen 1049/2001 mukaisen tutkinnan suorittamisesta ole käytännön hyötyä<sup>41</sup>.

Kun toimielin ilmaisee asetuksen 45/2001 nojalla hakijalle hänen henkilötietojensa koskevia tietoja, toimielin saa poistaa muut kyseisiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot. Oikeus tutustua henkilötietoihin ei ole sama kuin oikeus tutustua asiakirjoihin sinänsä<sup>42</sup>.

## Oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin

EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan (oikeus hyvään hallintoon) mukaan jokaisella on oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset. Osaa poikkeuksista, joita sovelletaan yleisön oikeuteen tutustua asiakirjoihin, voidaan soveltaa myös oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Henkilöltä ei kuitenkaan voida evätä oikeutta tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin sillä perusteella, että tällaisen oikeuden myöntäminen voisi vahingoittaa *asiakirjojen saamista tutustuttavaksi pyytävän henkilön* yksityisyyttä ja henkilötietoja koskevia oikeuksia tai kaupallisia etuja<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Tapaukset 1403/2012/CK ja 2510/2011/CK

<sup>37</sup> Tapaus 277/2012/RA

<sup>38</sup> Tapaus 1403/2012/CK

<sup>39</sup> Tapaus 2510/2011/CK

<sup>40</sup> Tapaus 277/2012/RA

<sup>41</sup> Tapaus 1108/2012/RT

<sup>42</sup> Tapaus 1013/2012/MHZ

<sup>43</sup> Tapaus 1560/2010/FOR



## Institutionaaliset ja toimintaperiaatteita koskevat asiat

Oikeusasiamies katsoo, etteivät EU:n lainsäädännön asiasisältö eikä Euroopan parlamentin poliittinen työ kuulu hallinnollisen epäkohdan käsitteen piiriin.

## Komission ehdotukset ja lainsäädäntöehdotukset

Kun arvioidaan komission toimia lainsäädäntöehdotusten laadinnassa, oikeusasiamiehen tehtävä ei ole korvata komission arviointia omallaan. Hänen tehtävänsä on pikemminkin tarkastaa, että oikeita menettelyjä on noudatettu ja ettei ilmeistä arviointivirhettä ole tehty. Komission pitäisi pystyä esittämään täydellinen ja helposti ymmärrettävä selvitys lainsäädäntöehdotuksen esittämistä parlamentille ja neuvostolle edeltäneistä vaiheista ja niissä mukana olleista yksiköistä<sup>44</sup>.

## Miten kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa voidaan kuunnella?

Osallistuva demokratia, joka perustuu yhdenvertaisuuden ja avoimuuden periaatteisiin, lisää kansalaisten luottamusta EU:hun ja sen hallintoon. Lisääntynyt luottamus EU:hun ja sen hallintoon on keskeinen tekijä tehostettaessa EU:n toimintaa ja hallintoa<sup>45</sup>.

Kun tarkastellaan lainsäädäntöehdotusten laatimista komissiossa, oikeusasiamies keskittyy menettelyllisiin näkökohtiin. SEU 11 artiklassa vahvistetaan sen harkintavallan rajat, jossa EU:n toimielimet toimivat vuorovaikutuksessa kansalaisten, etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. EU:n toimielinten on määritettävä ”asianmukaiset kanavat”, joilla kansalaisille ja etujärjestöille annetaan mahdollisuus esittää ja vaihtaa julkisesti näkemyksiään. Se, miten osallistuvaa demokratiaa tarkasti ottaen toteutetaan tietyssä tilanteessa, määräytyy kyseisen unionin toimen luonteen perusteella. EU:n toimielimillä on tältä osin harkintavaltaa etenkin aloilla, jotka ovat teknisesti monitahoisia. Niiden olisi kuitenkin aina varmistettava, että ne pystyvät perustelemaan objektiivisesti harkintavaltansa käytön, jota ei saa käyttää syrjivästi tai tavalla, jota voidaan pitää syrjivänä. Lisäksi toteutettujen kuulemisten olisi oltava laajoja<sup>46</sup>.

Jotta kansalaiset ja etujärjestöt voivat käyttää oikeutta demokraattiseen osallistumiseen kaikilla unionin toiminnan aloilla, heille on annettava aito mahdollisuus ilmaista näkemyksiään ja olla varma siitä, että EU:n toimielimet ottavat nämä näkemykset huomioon. Tätä varten EU:n toimielinten on varmistettava, että kaikilla, myös suurella yleisöllä, kansalaisjärjestöillä ja akateemikoilla, on tähän yhtäläiset mahdollisuudet riittävän varhaisessa vaiheessa<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Tapaus 875/2011/JF

<sup>45</sup> Tapaus 2558/2009/DK

<sup>46</sup> Tapaukset 1151/2008/ANA ja 2097/2011/RA

<sup>47</sup> Tapaus 1151/2008/ANA



Velvoitteessa käydä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa ei ole kyse pelkästään rahoituksen myöntämisestä tietyille toimille. Siitä, että komissio päättää olla tukematta tiettyä aloitetta, ei sinänsä voida päätellä, että se on rikkonut velvoitettaan käydä vuoropuhelua asianomaisen organisaation kanssa<sup>48</sup>.

EU:n on käytävä avointa ja säännöllistä vuoropuhelua myös kirkkojen, uskonnollisten yhdistysten tai yhdyskuntien sekä elämänkatsomuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen kanssa (SEUT 17 artikla). Kirkon ja valtion erillisyyden periaate, joka EU:n yhteydessä tarkoittaa kirkkojen ja EU:n toimielinten erillisyyttä, merkitsee kuitenkin sitä, ettei kirkkoilla ja uskonnollisilla järjestöillä pitäisi olla epääasianmukaista etuoikeutettua asemaa niiden ja EU:n toimielinten välisessä vuoropuhelussa. Komission päätös olla käymättä SEUT 17 artiklan mukaista vuoropuhelua ei välttämättä merkitse sitä, ettei kansalaisyhteiskunnan osallistumista voida taata muilla keinoin, etenkin SEU 11 artiklan nojalla. Komissiolla on laaja harkintavalta painopistealueidensa määrittelyssä ja siitä päättämässä, mistä aiheista se haluaa keskustella SEUT 17 artiklassa tarkoitettun vuoropuhelun yhteydessä. Komission olisi kuitenkin aina varmistettava, että se käyttää harkintavaltaansa syrjimättömällä tavalla. Tämä on asia, joka voidaan tavallisesti määrittää vasta, kun komission käytäntöä on tutkittu riittävän pitkältä ajalta<sup>49</sup>.

SEUT 17 artiklassa ei ole kyse siitä, että keskusteltaisiin uskonnosta tai elämänkatsomuksesta sinänsä. Lähtökohtaisesti ei ole kuitenkaan ongelmallista, että näkemykset, joita uskonnolliset (ja humanistiset) yhdyskunnat esittävät käydessään vuoropuhelua toimielinten kanssa, kuvastavat niiden mielipiteitä uskonnollisina (ja humanistisina) yhdyskuntina. SEUT 17 artiklaan sisältyvästä ilmaisusta ”säännöllinen” on todettava, ettei kyseisessä artiklassa ole viitteitä siitä, että eri ryhmien oli oltava tässä suhteessa täysin tasapainossa. Aihetta huoleen voisi olla vain, jos useita tapaamisia tutkittaessa ilmenisi, että komission lähestymistapa on ilmeisen epäsuhtainen. Mitä tulee ilmaisuun ”avoin”, komissiolla on tietyillä aloilla ja etenkin käyttäessään tutkinta- ja sääntelyvaltuuksiaan velvoite tehdä riittävän yksityiskohtaisia muistiinpanoja. Samoin, ellei komissio osoita, että jokin tietty vuoropuhelu olisi unionin keskeisten arvojen vastainen, se voi vapaasti käydä avointa ja vilpitöntä keskustelua<sup>50</sup>.

Komissio voi isännöidä tapahtumia ja rahoittaa toimia edistääkseen keskustelua näihin tapahtumiin tai toimiin liittyvistä kysymyksistä. Tämä ei välttämättä tarkoita, että komissio tukee tiettyä sanomaa tai sisältöä. Päinvastoin, komissio haluaa ehkä yksinkertaisesti ja oikeutetusti virittää keskustelua aiheesta. Ilmaisunvapaus kuuluu demokraattisen yhteiskunnan perusarvoihin<sup>51</sup>.

Yhden esimerkin mainitakseni, samaa sukupuolta oleviin pareihin liittyvä valokuvanäyttely, joka pidettiin komission tiloissa, aiheutti jossain määrin tyytymättömyyttä. On totta, että EU:n toimielimet voivat toimia vain niille nimenomaisesti tai epäsuorasti perustamissopimuksessa annetun toimivallan

<sup>48</sup> Tapaus 2097/2011/RA

<sup>49</sup> Tapaus 2097/2011/RA

<sup>50</sup> Tapaus 2097/2011/RA

<sup>51</sup> Tapaus 1640/2011/MMN



rajoissa ja ettei EU:lla ole toimivaltaa avioliittojen ja rekisteröityjen parisuhteiden tunnustamisessa. Sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä on kuitenkin kiellettyä unionin oikeuden soveltamisalalla. On selvää, että EU:lla on mahdollisuus ja myös velvollisuus torjua sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintää toimivaltansa piirissä. Komissiolla on siten lähtökohtaisesti mahdollisuus pyrkiä tällaiseen tavoitteeseen sekä suorilla että välillisillä keinoilla. Se voi esimerkiksi rahoittaa näyttelyä, jolla pyritään edistämään sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjimättömyyttä, ja antaa sen käyttöön tilat tai toimia sen suojelijana. Tällainen toiminta voi kuulua EU:n toimivaltaan etenkin, kun väitetty syrjintä vaikuttaa johonkin EUT-sopimuksessa taatuista vapauksista, kuten oikeuteen liikkua vapaasti EU:n alueella<sup>52</sup>.

Vaikka näyttely liittyisikin EU:n toimivaltaan kuuluvaan asiaan, jolloin komissio voi tarjota tällaiselle tapahtumalle tilat tai osallistua sen rahoittamiseen, komission voi olla asianmukaista esittää vastuuvapauslauseke. Sen avulla voidaan selventää, että lausunnot edustavat näkemyksiä, jotka eivät välttämättä vastaa sen omia näkemyksiä<sup>53</sup>.

## **Miten perustaa ja kuunnella asiantuntijaryhmiä?**

Oikeusasiamiehen valtuutus rajoittuu komission asiantuntijaryhmien valinnan/koostumuksen, toiminnan ja avoimuuden tutkimiseen<sup>54</sup>. Oikeusasiamies ei voi arvioida asiantuntijaryhmien työn tulosta<sup>55</sup>.

Oikeusasiamiehen asia ei ole arvioida uudelleen teknisiä tai tieteellisiä arviointeja, joista osalla on tärkeä asema komission lainsäädännön valmistelutyössä. Esimerkiksi teknisten tai tieteellisten komiteoiden työn täytyy perustua (i) teknistä huippuosaamista, (ii) riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä (iii) avoimuutta koskeviin periaatteisiin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on varmistaa, että hyvän hallinnon mukaisia menettelyjä on noudatettu ja että EU:n oikeusjärjestyksessä hallintomenettelyjen osalta taattuja oikeuksia on kunnioitettu. Tämä koskee etenkin velvoitetta tutkia yksittäistapauksessa huolellisesti ja puolueettomasti kaikki asiaankuuluvat seikat ja esittää riittävän perusteltu päätös asiaa koskevan sääntelykehityksen pohjalta. Oikeusasiamies voi esimerkiksi tutkia, onko kyseisen EU:n toimielimen ollut mahdollista tutustua seikkoihin, jotka ovat tarpeellisia nimenomaisen kysymyksen kattavaa arviointia varten. Samoin voidaan tutkia, että epäselvät seikat on selvitetty ja että EU:n elin on esittänyt johdonmukaisen selityksen sille, miten se on soveltanut asiaa koskevia sääntöjä. Erilaiset näkemykset teknisistä asioista eivät sinänsä tee EU:n elimen arvioinnista virheellistä<sup>56</sup>.

Esimerkiksi tutkimuspolitiikan alalla tehtävää valintaa – olipa se luonteeltaan miten tekninen tai soveltamisalaltaan miten suppea tahansa – ei voida irrottaa useista muista ympäristöä koskevista, sosiaalisista ja taloudellisista

<sup>52</sup> Tapaus 1640/2011/MMN

<sup>53</sup> Tapaus 1640/2011/MMN

<sup>54</sup> "Asiantuntijaryhmän" ei tarvitse olla välttämättä "edustava" ryhmä.

<sup>55</sup> Tapaus 1682/2010/BEH

<sup>56</sup> Tapaukset 51/2011/AN ja 2558/2009/DK



näkökohdista. Kaikki asiaan kuuluvat seikat on otettava huomioon, eikä komissio voi pelkästään väittää, että valinta on ”teknologianeutraali”. Komissiota ei ole vapautettu veloitteesta varmistaa objektiivisuus sen perusteella, ettei sen tarvitse noudattaa sen suojeluksessa perustetun tietyn komitean tai ryhmän esittämiä suosituksia<sup>57</sup>.

Kun komissio nimeää asiantuntijoita tekemään teknisiä tai tieteellisiä arviointeja, käytettävien menetelmien on oltava sovellettavien oikeussääntöjen ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisia, eikä ilmeisiä arviointivirheitä saa ilmetä. On syytä muistaa, että komissiolla on laaja harkintavalta sen määrittämisessä, miten ulkoiset asiantuntijat valitaan. Mahdollisimman suuri määrä asiantuntijoita, joilla on vaadittava asiantuntemus, voidaan yleensä löytää parhaiten julkistamalla komission asiantuntijatarve ja esittämällä kiinnostuksenilmaisupyynnö. Asiantuntijoiden vertaileva arviointi olisi dokumentoitava asianmukaisesti, jotta voidaan osoittaa, että on valittu parhaiten soveltuvat ehdokkaat. Yleisöllä olisi oltava mahdollisuus tutustua tähän arviointiin, samalla kun otetaan asianmukaisesti huomioon tarve noudattaa tietosuojasääntöjä<sup>58</sup>.

## Hyvät hallintomenettelyt – tapa varmistaa, että kansalaiset ymmärtävät, mitä tapahtuu ja miksi

EU:n oikeuden yleinen periaate on, että sen, joka vaatii hallintopäätöksen kumoamista virheellisen menettelyn perusteella, on osoitettava ainakin olevan mahdollista, että hallintomenettelyn lopputulos olisi ollut toinen ilman väitettyä virheellistä menettelyä. Mikä tahansa virheellinen menettely voi kuitenkin muodostaa hallinnollisen epäkohdan, vaikka se ei yksittäistapauksessa olisikaan peruste tietyn päätöksen kumoamiselle tuomioistuimessa<sup>59</sup>.

On tärkeää muistaa, että jokaisella on perusoikeus saada perustelut EU:n hallinnon tekemille päätöksille ja tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti<sup>60</sup>.

Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden osalta kansalaisen on voitava esittää näkemyksensä aineistosta, johon päätöksen on määrä perustua. Esimerkiksi tapauksessa, joka koski EU:n sotilasoperaation kanssa tehdyn työsopimuksen irtisanomisilmoitusta<sup>61</sup>, oikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä, että ilmoitus annetaan työntekijän ollessa sairaana, eikä etenkään työntekijän ollessa sairauslomalla psyykkisestä sairaudesta<sup>62</sup>.

Kun Euroopan petostentorjuntavirasto, OLAF, pyytää tietoja tutkittavana olevalta osapuolelta tai haastattelee tätä, sen olisi ilmoitettava kyseiselle

<sup>57</sup> Tapaus 1151/2008/ANA

<sup>58</sup> Tapaus 2558/2009/DK

<sup>59</sup> Tapaus 1560/2010/FOR

<sup>60</sup> Euroopan perusoikeuskirjan 41 artikla, jota on kehitetty edelleen *Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön* 16 ja 18 artiklassa.

<sup>61</sup> Tällaisten operaatioiden henkilöstöön ei sovelleta henkilöstösääntöjä.

<sup>62</sup> Tapaus 1519/2011/AN



osapuolelle tutkinnan laajuudesta. Nämä tiedot voivat rajoittaa esitettyjen väitteiden luonteeseen. Kun ollaan tekemässä päätöstä, joka vaikuttaa henkilöön epäedullisesti, muodollinen oikeus tulla kuulluksi edellyttää myös, että kyseiselle henkilölle annetaan tilaisuus esittää huomautuksia todistusaineistosta. Muodollisesta oikeudesta tulla kuulluksi unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että OLAFin päätös välittää tietoja kansallisille tutkintaviranomaisille ei ole henkilöön epäedullisesti vaikuttava toimi, koska kansalliset viranomaiset voivat vapaasti arvioida tietojen sisältöä. OLAFilla ei siten ole oikeudellista velvoitetta antaa tutkittavana olevalle osapuolelle muodollista oikeutta tulla kuulluksi tällaisessa tapauksessa (on pikemminkin kansallisten viranomaisten tehtävä taata, että oikeutta tulla kuulluksi kunnioitetaan). Hyvän hallinnon käsite on kuitenkin laajempi kuin lainmukaisuuden käsite. Alistamalla havaintonsa tutkittaviksi ja kyseenalaistettaviksi OLAF voi lisätä niiden varmuutta ja pätevyyttä. OLAF noudattaa jatkossa hyvän hallinnon periaatetta antamalla tutkittavana olevalle osapuolelle riittävästi tietoa sitä kohtaan esitettyistä väitteistä ja niitä tukevasta todistusaineistosta<sup>63</sup>.

Jos useita henkilöitä tutkitaan OLAFissa saman asian yhteydessä, voi hyvin olla, etteivät kunkin tutkinnan tosiseikat ole täysin samoja ja että yksittäisiin asiakirja-aineistoihin sisältyy erilaisia ja erillisiä osatekijöitä, joita on arvioitava erikseen. Se seikka, että OLAFin tekemien yksittäisten tutkintojen kesto vaihtelee, ei siten ole osoitus syrjinnästä. Tutkinnan keston kohtuullisuutta on arvioitava ottaen huomioon tapauksen erityisolosuhteet. Hyvän hallinnon periaatteet kuitenkin edellyttävät, että tutkintaviranomaiset varmistavat, että jokainen menettelyvaihe aloitetaan kohtuullisessa ajassa edellisen vaiheen päätyttyä<sup>64</sup>.

Komission ennakkovaroitusjärjestelmä (Early Warning System, EWS) on tietokonepohjainen tietojärjestelmä, jonka avulla on tarkoitus tunnistaa EU:n taloudellisiin etuihin ja maineeseen kohdistuvia uhkia. Oikeusasiamies käsitteli kantelua, joka koski niin kutsuttua W3b-varoitusta. Tällainen varoitus kirjataan, jos EWS:n perustamispäätöksen mukaisesti "on tiedossa, että kolmansiä osapuolia, varsinkin jos kyseiset osapuolet saavat tai ovat saaneet – – kuuluvia yhteisön varoja, vastaan käydään oikeutta vakavasta hallinnollisesta virheestä tai petoksesta. Jos OLAFin omat tutkimukset johtavat tällaiseen oikeudenkäyntiin tai jos OLAF tarjoaa oikeudenkäynnissä apua tai toteuttaa siihen liittyviä jatkotoimia, OLAF pyytää vastaavan W3b-varoituksen aktivointia." OLAF kirjasi asiaa koskevan varoituksen. EWS-päätöksessä ei määritellä käsitettä "oikeudenkäynti", jolla on erilainen merkitys eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Tämän käsitteen tulkinnassa on siten otettava huomioon EWS:n tarkoitus ja asiayhteys ja nimenomaisesti W3b-varoituksen tarkoitus ja asiayhteys EWS-päätöksessä. Oikeudenkäynnin vireillepano inkvisitorisessa tai akkusatorisessa oikeusjärjestelmässä eroaa selvästi esitutkintavaiheen aloittamisesta inkvisitorisessa järjestelmässä. Esitutkintavaiheen aloittaminen inkvisitorisessa järjestelmässä ei välttämättä tarkoita, että henkilöstä on jo todettu tiettyjä tosiseikkoja: se tarkoittaa pelkästään sitä, että esitutkinnan aloittamiselle on riittävästi perusteita.

<sup>63</sup> Tapaus 1560/2010/FOR

<sup>64</sup> Tapaus 2515/2011/CK



Toisaalta oikeudenkäynnin vireillepano tarkoittaa, että henkilöä vastaan esitetty väite yhdessä alustavan näytön kanssa on riittävän vakava ja vakuuttava, jotta oikeudenkäynti on aiheellinen. Jos W3b-varoitus annetaan silloin, kun henkilöä vastaan ei käydä oikeutta, vaarana on, ettei samankaltaisia asioita käsitellä samalla tavalla. Tämä johtuu siitä, että käsitteellä ”oikeudenkäynti” on erilaisia merkityksiä sen mukaan, mikä valtio on kyseessä. W3b-varoitus olisi näin ollen annettava vain, kun henkilöä vastaan käydään oikeutta<sup>65</sup>.

## Palveluhenkisyys ja kohteliaisuus – oikeus tulla otetuksi vakavasti

Jokainen haluaa tulla huomatuksi ja kuunnelluksi. Tämä pätee erityisesti kansalaisten suhteeseen EU:n hallintoon, joka koetaan usein hyvin etäiseksi muutenkin kuin maantieteellisesti. EU:n hallinnon on tehtävä työtä, jotta kansalaiset tunsisivat, että heidän huolenaiheensa, tiedustelunsa ja pyyntönsä otetaan vakavasti.

Ei ole mitenkään epätavallista, ettei kansalainen ole samaa mieltä esimerkiksi EU:n politiikasta jollain alalla. Pelkästään se seikka, että EU:n toimielimen esittämät näkemykset eroavat kantelijan näkemyksistä, ei voi kuitenkaan sinänsä merkitä hallinnollista epäkohtaa. Kohteliaisuuden puute sen sijaan on todennäköisesti hallinnollinen epäkohta, mutta kohteliaisuuden puutetta koskevan väitteen tueksi on esitettävä todisteita<sup>66</sup>.

Esimerkki tapauksesta, jossa kansalaisen esittämät huolenaiheet otettiin vakavasti EU:n hallinnossa, on tapaus, jossa kansalainen vaati lentoyhtiöltä korvausta lennon viivästymisestä ja valitti sen jälkeen asiasta kansalliselle valvontaelimelle. Kansallinen valvontaelin ilmoitti kantelijalle, ettei se ollut toimivaltainen käsittelemään yksittäisiä korvausvaatimuksia, ja komissio vahvisti valvontaelimen kannan. Oikeusasiamiehen tiedusteltua asiaa komissio kuitenkin lupasi muuttaa lentomat kustajan oikeuksia koskevaan EU:n valituslomakkeeseen sisältyviä epäselviä tietoja. Oikeusasiamies totesi, että komissio oli toteuttanut asianmukaiset toimet, jotta kansallisten valvontaelinten toimivaltaan liittyvät sekaannukset vältettäisiin jatkossa<sup>67</sup>.

Toimielimet voivat olla palveluhenkisiä ja avuliaita myös siten, että ne välttävät tarpeettoman muodollisen menettelyn käynnistämistä, jos asia voidaan hoitaa vähemmän muodollisella tavalla kansalaista tyydyttävällä tavalla. Näin on esimerkiksi silloin, kun asiakirjaa pyydetään tutustuttavaksi useiden eri sääntöjen perusteella ja se annetaan tutustuttavaksi jonkin niistä perusteella. Tällöin ei useinkaan ole käytännössä mitään hyötyä jatkaa tutustumispyynnön arviointia muiden sääntöjen pohjalta<sup>68</sup>.

Kuten edellä jo mainittiin, kielikysymyksessä on myös kyse palveluhenkisyydestä: komission olisi varmistettava, että kaikki unionin

<sup>65</sup> Tapaus 637/2009/FOR

<sup>66</sup> Tapaus 2441/2010/OV

<sup>67</sup> Tapaus 606/2012/OV

<sup>68</sup> Tapaus 1108/2012/RT



kansalaiset voivat ymmärtää sen järjestämiä julkisia kuulemisia, jotka olisi lähtökohtaisesti julkaistava kaikilla virallisilla kielillä<sup>69</sup>.

EU:n hallinnon ei myöskään pitäisi aliarvioida anteeksipyyntönsä voimaa.

Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että EU:n hallinto myöntää tapahtuneet virheet ja pohtii, miten ne voidaan korjata. Ensimmäinen askel on anteeksipyyttäminen. Pelkkä asian pahoittelu ottamatta vastuuta virheestä ei riitä. Oikea menettelytapa on esittää anteeksipyyntö, joka merkitsee virheen myöntämistä<sup>70</sup>.

Jos hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisessa epäonnistutaan, kuten jos kirjeenvaihtoon ei vastata tai siihen ei vastata sillä kielellä, jolla kansalaiset ovat ottaneet yhteyttä EU:n hallintoon, asia voidaan korjata anteeksipyyntöllä ja tarvittaessa selityksellä<sup>71</sup>.

## Viivästykset hallinnossa

Viivästys saa kansalaisen tuntemaan, ettei häntä oteta vakavasti, etenkin jos EU:n hallinto ei esitä sille selitystä. Jokaisen henkilön oikeus siihen, että EU:n toimielimet käsittelevät hänen asiansa kohtuullisessa ajassa, on perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa taattu perusoikeus.

Oikeusasiamies totesi hallinnollisen epäkohdan komission toiminnassa, kun se ei ollut selittänyt asianmukaisesti päätöstään pitää rikkomista koskevan kantelun käsittely avoimna puolentoista vuoden ajan, vaikka se oli todennut, ettei rikkomista ollut tapahtunut<sup>72</sup>.

Kantelijat ilmaisevat toistuvasti olevansa huolissaan väitetyistä viivästyksistä asetuksen 1049/2001 mukaisten asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittelyssä.

Jos toimielin ei vastaa tällaiseen pyyntöön määräajassa, sitä pidetään kielteisenä vastauksena, jolloin hakija voi saattaa asian unionin tuomioistuimen tai Euroopan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Jos toimielin tietää, että vastauksen antaminen myöhästyy, sen olisi ilmoitettava hakijalle viivästymisestä ja sen kestosta samoin kuin hakijan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Tämän ansiosta hakija voi tehdä tietoisin päätöksen, odottaako vastausta vai tekeekö heti kantelun oikeusasiamiehelle<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Tapaus 875/2011/JF

<sup>70</sup> Tapaus 312/2012/CK

<sup>71</sup> Tapaus 1708/2011/JF

<sup>72</sup> Tapaus 1786/2011/MHZ

<sup>73</sup> Tapaus 1817/2010/RA



## Eturistiriidat – voinko luottaa siihen, että EU:n hallinto toimii EU:n hyväksi ja minun hyväkseni kansalaisena?

Jotta EU toimii asianmukaisesti ja kansalaiset luottavat siihen, EU:n hallinnon on toimittava vain EU:n hyväksi. Virkamies, joka hoitaa tehtäviään omien etujensa mukaisesti, rikkoo henkilöstösääntöjä, eikä tällaisen henkilön paikka ole EU:n hallinnossa. EU:n hallinnon on varmistettava, ettei tällaisia tilanteita synny.

On tärkeää, ettei menettely mahdollisten eturistiriitojen arvioimiseksi jää pelkäksi muodollisuudeksi<sup>74</sup>.

OECD:n määritelmän mukaisesti ”mahdollinen eturistiriita ilmenee tapauksissa, joissa virkamiehellä on yksityisiä etuja, jotka aiheuttaisivat eturistiriidan, mikäli virkamiehen vastuulle osoitettaisiin asiaa koskevia (siis eturistiriitaan johtavia) virkatehtäviä tulevaisuudessa” (kursivointi tässä). Sillä, muuttaako virkamies tosiasiallisesti käyttäytymistään eturistiriidan vuoksi, ei ole merkitystä määritettäessä, onko virkamiehen yksityisten ja julkisten etujen välillä eturistiriita, joka saattaa vaikuttaa epäasianmukaisesti virkatehtävien ja -velvollisuuksien hoitoon. Eturistiriidan olemassaolon määrittämisen kannalta keskeistä on sen mahdollisuus tai jopa todennäköisyys, että yksityiset edut voisivat vaikuttaa virkamiehen käyttäytymiseen. Vaikka mikä tahansa konkreettinen esimerkki eturistiriidasta, joka tosiasiallisesti muuttaa virkamiehen käyttäytymistä, olisi todellakin erittäin vakava, tällaisen esimerkin puuttuminen on merkityksetöntä sen kannalta, onko kyseessä eturistiriitatilanne vai ei. Eturistiriidan käsitteellä pyritään varmistamaan, ettei synny tilannetta, jossa yksityiset edut *voisivat* vaikuttaa henkilöön hänen hoitaessaan julkista tehtävää. Eturistiriidan käsitteen on tarkoitus käsittää pelkkä *mahdollisuus* siihen, että tällaista vaikuttamista tapahtuu<sup>75</sup>.

EU:n legitimizeettiin kansalaisten silmissä vaikuttaa paitsi tosiasiallisten myös näennäisten eturistiriitojen välttäminen<sup>76</sup>.

EU:n hallinnon on erittäin tärkeää pitää kirjaa väitettyjen eturistiriitojen arvioinnista ja pystyä pyydettäessä puolustamaan näkemyksiään EU:n kansalaisiin nähden. Pelkkä toteamus, jonka mukaan eturistiriitaa ei ole ja jolle ei esitetä mitään syytä, ei ole riittävä. Kansalaiset voisivat tulkita riittämättömät selitykset yritykseksi salailla sitä, mitä todellisuudessa on tapahtunut<sup>77</sup>.

Hyvän hallintokäytännön mukaisesti EU:n hallinnon on selkeästi ilmoitettava sen palveluksesta lähtevälle henkilöstölle henkilöstösäännöissä asetetuista velvoitteista, kuten eturistiriitoihin liittyvistä seikoista<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Tapaus 1533/2010/MMN

<sup>75</sup> Tapaus 297/2013/FOR

<sup>76</sup> Tapaus 51/2011/AN

<sup>77</sup> Tapaus 51/2011/AN

<sup>78</sup> Tapaus OI/12/2011/JF



Henkilötietojen suoja koskeva perusoikeus ei järjestelmällisesti estä tarkastelemasta julkisesti sitä, onko edunvalvontatoimintaan (jota useimmiten harjoitetaan komission osalta) osallistuvilla luonnollisilla henkilöillä mahdollisesti eturistiriitoja. On avoimuuden etujen mukaista, ja etenkin osallistuvan demokratian edistämisen etujen mukaista, että komissio ilmoittaa aina edustajille etukäteen tapaamisista komission henkilöstön jäsenten kanssa. Samoin komission ja edustajien välisen kirjallisen viestinnän yhteydessä olisi kerrottava, että komissio aikoo julkaista edustajien nimet, jos sitä pyydetään tekemään näin asetuksen 1049/2001 mukaisten asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevien pyyntöjen yhteydessä<sup>79</sup>.

Entisten komission jäsenten vastaanottamista toimista on todettava, että se seikka, että entinen komission jäsen ilmaisee poliittista tukea jollekin tietyille kysymykselle, ei riitä aiheuttamaan eturistiriitaa mainitun kysymyksen osalta, kunhan se on EU:n hyväksyttävä yleisen edun mukainen tavoite<sup>80</sup>.

Säännön, joka edellyttää Euroopan keskuspankin (EKP) päätöksentekuelinten jäsenten toimivan riippumattomasti<sup>81</sup>, yksi tavoitteista on varmistaa EKP:n legitimitetti unionin kansalaisten silmissä. Sen lisäksi, että EKP:n päätöksentekuelinten jäsenillä on velvoite toimia riippumattomasti, heidän on myös vältettävä eturistiriitojen syntymistä. EU:n legitimitettiin kansalaisten silmissä vaikuttaa paitsi tosiasiallisten myös näennäisten eturistiriitojen välttäminen. EKP:n päätöksentekuelinten jäsenet voivat osallistua asianmukaiseen julkiseen ja yksityiseen keskusteluun EKP:n työn kannalta merkityksellisistä kysymyksistä. Kun EKP:n pääjohtaja osallistuu kokoukseen, tämän kokouksen tarkoitusta, muiden osallistujien henkilöllisyyttä ja kokouksessa käsiteltäviä aiheita olisi pidettävä julkisina tietoina, ellei niiden luottamuksellisuuteen ole perusteltua syytä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi tarve suojata EU:n tai jäsenvaltion rahoitus-, valuutta- tai talouspolitiikkaan liittyvää yleistä etua. EKP toimisi avoimuuden periaatteen mukaisesti esimerkiksi julkistamalla omalla verkkosivustollaan tiedon siitä, että sen pääjohtaja on Group of Thirty -ryhmän jäsen. Näin siitä huolimatta, ettei Group of Thirty ole edunvalvonta- tai eturyhmä, jonka ”yhteinen etu” voisi vaarantaa EKP:n riippumattomuuden, vaan pikemminkin keskustelufoorumi. ”Eturyhmä” on luonnollisista henkilöistä ja/tai oikeushenkilöistä koostuva ryhmä, jolla on yhteinen etu jossain merkittävässä kysymyksessä ja joka pyrkii edistämään tätä yhteistä etua eri keinoin. ”Edunvalvontajärjestö” voidaan ymmärtää eturyhmäksi, joka pyrkii edistämään yhteistä etuaan vaikuttamalla suoraan kolmansiin osapuoliin, myös virkamiehiin<sup>82</sup>.

## Ilmiantaminen

Virkamiehen on ilmoitettava hierarkiassa ylempänä olevalle henkilölle sellaisista tehtäviään hoitaessaan tietoonsa tulleista seikoista, jotka antavat aiheutta olettaa petoksen tai korruption taikka unionin etuja vahingoittavan

<sup>79</sup> Tapaus 277/2012/RA

<sup>80</sup> Tapaus 1533/2010/MMN

<sup>81</sup> SEUT 130 artikla ja EKP:n perussääntö

<sup>82</sup> Tapaus 1339/2012/FOR



muun laittoman toiminnan mahdollisuutta<sup>83</sup>. Tämän henkilöstösääntöihin sisältyvän ”ilmiantamista” koskevan säännöksen (22 a artikla) oikean täytäntöönpanon turvaamisen tärkeyttä ei voida korostaa tarpeeksi, etenkin kun otetaan huomioon Euroopan neuvoston raportti<sup>84</sup>, jonka mukaan ilmiantamista ehkäisee tunne siitä, etteivät ilmiantajien varoitukset johda asianmukaisiin toimiin.

Tietoja olisi pidettävä selkeästi henkilöstösääntöjen 22 a artiklan mukaisena ilmaisemisena, jos (i) täsmennetään, että tiedot annetaan henkilöstösääntöjen 22 a artiklan nojalla, (ii) tietojen sisältö vastaa tätä tarkoitusta, (iii) tiedot ovat objektiivisesti tarkasteltuina luonteeltaan vakavia ja (iv) tiedot on saatu tehtävien hoidon yhteydessä, olivatpa tehtävät mitä tahansa. Tällaisten tietojen antamisajankohdalla suhteessa muihin menettelyihin (kuten tarkastukseen) ei ole merkitystä<sup>85</sup>.

Ilmiantamiseen liittyviä tilanteita on muitakin kuin ne, joista säädetään henkilöstösäännöissä. Näissä tapauksissa ei riitä, että EU:n hallinto tiedottaa ilmiantajalle, että asian käsittely on päätetty, ja esittää tälle vain yleisiä tuloksia. On pidettävä mielessä ilmiantajan arkaluonteinen asema, kun pyritään saattamaan tasapainoon tietojen mahdollinen luottamuksellisuus ja velvollisuus ilmoittaa asiasta, jota ilmiantaja pitää vakavana, esimerkiksi turvallisuudesta. Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että ilmaistujen tietojen sisältöä arvioidaan huolellisesti, puolueettomasti ja objektiivisesti ja että viranomaisen, jota ilmiantaja on lähestynyt, olisi perusteltava ratkaisunsa, olipa lopullinen päätös mikä tahansa. Näin vältetään ilmiantajan ymmärrettävät epäilykset siitä, ettei hänen asiaansa ole käsitelty asianmukaisesti tai lainkaan<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Henkilöstösääntöjen 22 a artikla

<sup>84</sup> Saatavilla osoitteessa

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

<sup>85</sup> Tapaus 1697/2010/JN

<sup>86</sup> Tapaus 51/2011/AN



## Komissio perussopimusten valvojana – varmistetaan EU:n sääntöjen noudattaminen jäsenvaltioissa

Komissio on ”perussopimusten valvoja”, mikä tarkoittaa, että se valvoo, soveltavatko jäsenvaltiot unionin oikeutta oikein. Jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio sovelleta jotain unionin oikeuden näkökohtaa oikein, se voi saattaa asian unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi, jotka voivat sitten antaa asiassa ratkaisun. Kansalaiset eivät voi turvautua unionin tuomioistuimiin valvoakseen sitä, miten komissio hoitaa tätä tehtävää. He voivat kuitenkin tehdä kantelun oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies katsoo, että komission on perussopimusten valvojan tehtäväänsä hoitaessaan toimittava avoimesti ja vältettävä virheitä.

Komission suhteita kansalaisiin, jotka tekevät sille kanteluja unionin oikeuden rikkomisesta jäsenvaltioissa, säännellään lähinnä komission tiedonannolla. Siinä esitetään, miten komissio käsittelee henkilöitä, jotka saattavat sen tietoon unionin oikeuden väitetyjä rikkomuksia<sup>87</sup>. Hyvän hallintotavan mukaisesti komission olisi noudatettava tiedonantoa, kun se käsittelee rikkomisia koskevia kanteluita<sup>88</sup>. Tiedonannossa esimerkiksi todetaan, että tutkiessaan kantelua komissio pyrkii yleensä tekemään päätöksen virallisen ilmoituksen lähettämisestä tai asian käsittelyn lopettamisesta viimeistään vuoden kuluessa kantelun kirjaamisesta. Oikeusasiamies on todennut, että komission olisi selitettävä selkeästi ja vakuuttavasti, miksi se tarvitsi yksittäistapauksessa enemmän aikaa kantelun käsittelemiseen<sup>89</sup>.

Hoitaessaan tehtäväänsä perussopimusten valvojana komissiolla on laaja harkintavalta, kun päätetään, käynnistetäänkö jäsenvaltiota vastaan menettely unionin oikeuden rikkomisesta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan käsitellessään rikkomista koskevia kanteluita komissio on kuitenkin velvollinen toimimaan avoimesti ja tiedottamaan kantelijalle ensinnäkin siitä, onko unionin oikeutta sen käsityksen mukaan rikottu vai ei ja miksi, ja toiseksi siitä, miten se päättää käyttää harkintavaltaansa tältä osin. Vain jos komissio tekisi tältä osin mielivaltaisia päätöksiä, oikeusasiamies katsoisi komission ylittäneen harkintavaltansa.

Rikkomista koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä kantelijalla on oikeus odottaa komissiolta riittävää huolellisuutta, kun se päättää, mikä on soveltuvin toimi sen selvittämiseksi, onko unionin oikeutta rikottu vai ei<sup>90</sup>.

Oikeusasiamies voi katsoa, että päätökseen lopettaa rikkomusasian käsittely liittyy hallinnollinen epäkohta, jos komissio ei selitä päätöstään riittävästi, tekee menettelyvirheen tai ilmeisen arviointivirheen, tulkitsee lainsäädäntöä selkeästi väärin<sup>91</sup> tai ottaa huomioon merkityksettömiä seikkoja<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> Komission tiedonanto *Kantelijan asema unionin oikeuden soveltamista koskevissa asioissa – menettelyn päivittäminen* [KOM(2012) 154 lopullinen].

<sup>88</sup> Tapaus 1738/2012/RT

<sup>89</sup> Tapaus 412/2012/MHZ

<sup>90</sup> Tapaus 1786/2011/MHZ

<sup>91</sup> Tapaukset 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ

<sup>92</sup> Tapaus 1738/2012/RT



Kun tarkastellaan komission velvoitetta selittää päätöksensä, komission pitäisi nimenomaisesti tai epäsuorasti käsitellä kantelijan sille esittämiä kysymyksiä. Jos unionin oikeutta, johon kantelija viittaa, ei komission näkemyksen mukaan voida soveltaa tai jos se katsoo, ettei unionin oikeutta ole rikottu, sen olisi selitettävä riittävästi, miksi asia on näin<sup>93</sup>. Yleisesti ottaen, jotta tällaisia selityksiä voidaan pitää riittävinä, johdonmukaisina ja järkevinä, (i) niissä olisi käsiteltävä kantelijan esittämiä asiaa koskevia perusteluja<sup>94</sup>, (ii) niiden olisi oltava kohtuullisen johdonmukaisia komission tätä alaa koskevien yleisten käytäntöjen, tiedonantojen ja toimien kanssa ja (iii) niiden olisi oltava sellaisia, että kyseisillä kansalaisilla on paremmat edellytykset päättää, onko samankaltaisista asioista tarkoituksenmukaista kannella vastaisuudessa<sup>95</sup>.

Eräässä rikkomistapauksessa oikeusasiamies totesi, ettei komissio ollut esittänyt riittäviä perusteluja päätökselleen eikä näin ollen toiminut avoimesti. Kyseisessä tapauksessa komissio oli muuttanut kantaansa siten, että se aikoi ensin lähettää virallisen ilmoituksen kyseiselle jäsenvaltiolle mutta päätyi sen sijaan päättämään kantelijan asian käsittelyn. Komissio selitti kannan muuttumisen johtuvan "sisäisistä neuvotteluista". Oikeusasiamies katsoi, ettei tämä ollut riittävä selitys komission lopullisen päätöksen perusteille<sup>96</sup>.

Oikeusasiamies on lisäksi suositellut komissiolle, että se omaksuisi moniulotteisemman lähestymistavan avoimuuteen rikkomismenettelyjen alalla. Komission mukaan jäsenvaltioiden kanssa rikkomismenettelyn aikana vaihdettujen asiakirjojen julkistaminen haittaa väistämättä menettelyn tarkoitusta varmistaa unionin oikeuden moitteeton soveltaminen. Tämä kanta ei ole itsestään selvästi oikea. On nimittäin mahdollista, että rikkomismenettelyssä vaihdettujen erilaisten mielipiteiden ja perustelujen julkistaminen voisi itse asiassa edistää tai helpottaa rikkomisen loppumista juuri yleisen mielipiteen ja kansalaisyhteiskunnan, sekä kansallisen että eurooppalaisen, voimakkaan osallistumisen vuoksi. Voidaan jopa kohtuudella olettaa, että asiakirjojen julkistaminen ympäristöasioita koskevissa rikkomismenettelyissä olisi todennäköisesti yksi tällaisista tilanteista. Vaikka unionin tuomioistuimen tätä alaa koskevassa oikeuskäytännössä viitoidaan tiettyä suuntaa, on muistettava, että tuomioistuin käsittelee asioita tiukempien menettelyjen ja sääntöjen mukaisesti kuin oikeusasiamies. Toisin kuin unionin tuomioistuin, oikeusasiamies voi pystyä tunnistamaan sellaisia järjestelmässä olevia mahdollisuuksia, jotka voisivat tehdä komission käytännöistä aiempaa avoimempia<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Tapaukset 846/2010/PB, 1708/2011/JF ja 1786/2011/MHZ

<sup>94</sup> Tapaukset 846/2010/PB ja 1786/2011/MHZ

<sup>95</sup> Tapaukset 846/2010/PB ja 1708/2011/JF

<sup>96</sup> Tapaus 412/2012/MHZ

<sup>97</sup> Tapaukset 1947/2010/PB ja 2207/2010/PB



## Sopimusten ja avustusten täytäntöönpano

EU:n hallinto tekee monilla aloilla sopimuksia paitsi tavara- ja palveluhankinnoista myös esimerkiksi EU:n rahoittamien ohjelmien yhteydessä. EU:n hallinto ei tavallisesti osallistu hankkijoidensa ja alihankkijoidensa välisiin kiistoihin. EU:n hallinnon olisi kuitenkin tilanteen mukaan ja EU:n maineen nimissä olla vastaanottavainen ja suhtautua rakentavasti sen tietoon saatettuihin huolenaiheisiin<sup>98</sup>.

Sopimuspuolten, kuten EU:n hallinnon ja sen sopimusosapuolten, on järkevää sopia sellaisten kysymysten tulkinnasta, joista ei määrätä nimenomaisesti kirjallisessa sopimuksessa. EU:n hallinnon tällaista kysymystä koskevaa sähköpostikirjeenvaihtoa ei yleensä tulisi pitää ”epämuodollisena”. Palvelukulttuurissa EU:n hallinnon antamien tiedonantojen laatijoiden on otettava vastuu niiden sisällöstä<sup>99</sup>.

Kun on kyse asiantuntijoiden valitsemisesta EU:n hankkeisiin, EU:n hallinnolla on laaja harkintavalta. Se voi päättää tekevänsä mieluummin työtä jonkun tietyn asiantuntijan kanssa, jotta voidaan esimerkiksi varmistaa tehokas yhteistyö hallinnon yksiköiden kanssa. Ennen asiantuntijan korvaamista, etenkin jos syynä on väitetty väärinkäytös, EU:n hallinnon pitäisi kuitenkin aina antaa asiantuntijalle mahdollisuus esittää näkemyksensä asiasta (oikeus tulla kuulluksi mainitaan myös edellä avoimuutta käsittelevässä kohdassa)<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Tapaus OI/11/2010/AN

<sup>99</sup> Tapaus 940/2011/JF

<sup>100</sup> Tapaus 2441/2010/OV



## Hankintasopimusten tekeminen ja avustusten myöntäminen

Hankintasopimukseen ja avustukseen liittyy myös sopimussuhteita EU:n hallinnon kanssa. EU:n varojen käyttö näihin tarkoituksiin edellyttää selkeästi menettelyjen avoimuutta ja hakijoiden oikeudenmukaista kohtelua. Hankintasopimusten tekomenettelyt olisi selitettävä selkeästi, ja tarjoajille olisi annettava mahdollisimman paljon tietoa heidän tarjoustensa arvioinnista<sup>101</sup>. Avustussopimuksia koskevissa suuntaviivoissa on esitettävä täsmälliset ja selkeät kriteerit määritelmille ja säännösten soveltamiselle<sup>102</sup>.

Tieteellisistä ehdotuksista tehtyjen arviointien uudelleentarkastelussa nousee esille monitahoisia tieteellisiä kysymyksiä. Ehdotusten sisältöä tarkastellessaan oikeusasiamies arvioi yleensä pelkästään sitä, onko riitautetun päätöksen perustelut ilmeisen virheelliset. Kun EU:n hallinnolla on käytössään sisäinen mekanismi uudelleenarviointia varten, tällainen uudelleenarviointi voi ymmärrettävästi tulla kyseeseen vain, jos on esitetty todisteita (i) menettelyvirheistä, (ii) tosiseikkoja koskevista virheistä tai (iii) ilmeisestä arviointivirheestä<sup>103</sup>.

Komission ensisijainen tehtävä rahoittamiensa avustushankkeiden osalta on varmistaa, että kaikki hankkeeseen osoitetut EU:n varat käytetään hankkeeseen sovitun varainkäyttösuunnitelman mukaisesti ja että hankkeen tavoitteet saavutetaan. Sen lisäksi, että on tarpeen varmistaa EU:n varojen asianmukainen käyttö ja hankkeen onnistunut lopputulos, komission on hyvän hallinnon etujen mukaisesti varmistettava, että EU:n varoja saavat tahot toimivat oikeudenmukaisesti ja moitteettomasti kumppaneitaan kohtaan sen rahoittamissa hankkeissa. Vaikka komissiolla on rajalliset mahdollisuudet puuttua sopimussuhteeseen, jonka osapuoli se ei itse ole, komission pitäisi siten toteuttaa asianmukaiset toimet saadakseen tiedon mahdollisista ongelmista ja auttaakseen mahdollisuuksien mukaan näihin ongelmiin liittyvien kiistojen ratkaisemisessa. Tämä voitaisiin tehdä järjestämällä tapaamisia, sekä erikseen kiistan osapuolten kanssa että niiden välillä, ja tarjoutumalla toimimaan välittäjänä<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Tapaus 1653/2011/DK

<sup>102</sup> Tapaus 137/2013/RT

<sup>103</sup> Tapaus 2111/2011/RA

<sup>104</sup> Tapaus 2100/2011/OV



## Henkilöstöasiat – kaksi merkitystä

EU:n hallinnossa työnantajan olisi kohdeltava henkilöstöään moitteettomasti. Henkilöstö, jota kunnioitetaan ja joka tuntee pääsevänsä osalliseksi, kokee todennäköisemmin tehtävänsä ”omakseen” ja tekee siten parempaa työtä EU:n kansalaisten hyväksi. Euroopan oikeusasiamiehen ei pitäisi olla ensisijainen taho henkilöstöasioiden käsittelyssä, koska ne ratkaistaan yleensä paremmin lähempänä ongelman lähdeä. Hyvän hallinnon periaatteita olisi kuitenkin sovellettava myös tällä EU:n hallinnon alalla. Oikeusasiamies voi auttaa etenkin tunnistamalla ja löytämällä ratkaisuja järjestelmässä oleviin ongelmiin.

Tällä alalla oikeusasiamies varmistaa, että tehdessään päätöksiä EU:n hallinto soveltaa asianmukaisesti asiaa koskevia sääntöjä, toisin sanoen tavallisesti henkilöstösääntöjä (tai niihin perustuvia sääntöjä)<sup>105</sup>. Se, että EU:n hallinto sitoutuu ratkaisemaan ongelmia<sup>106</sup> ja omaksumaan lähestymistavan, joka ei ole tarpeettoman muodollinen<sup>107</sup>, ovat tärkeitä hyvän hallinnon näkökohtia henkilöstöasioiden alalla. Esimerkiksi valtuuskuntien paikallisen henkilöstön työehtojen osalta on järkevää, että EU:n hallinto tarkastelee työsuhteisiin liittyviä yleisiä käytäntöjä kyseisessä maassa, kun se pyrkii löytämään oikeudenmukaisia ratkaisuja<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Tapaus 1986/2011/JF

<sup>106</sup> Tapaus 1286/2011/TN

<sup>107</sup> Tapaus 2178/2011/KM

<sup>108</sup> Tapaus 706/2010/RT



## Kilpailut ja valintamenettelyt

EU:n hallinnon henkilöstön rekrytointimenettelyjen olisi oltava avoimia.

Vaikka EU:n henkilöstön rekrytointimenettelyihin osallistuvien valintalautakuntien työskentely on salaista<sup>109</sup>, tätä säännöstä ei pitäisi tulkita virheellisesti siten, että se käsittää kaikki valintalautakuntaan liittyvät seikat (ks. myös edellä kohta *Oikeus tutustua asiakirjoihin*). Tarve salata valintalautakunnan jäsenten henkilökohtaiset näkemykset, jotta suojellaan valintamenettelyn objektiivisuutta ja puolueettomuutta, ei anna oikeutta salata jäsenten henkilöllisyyttä<sup>110</sup>. Parhaassa tapauksessa valintalautakunnan jäsenten nimet julkistettaisiin aina eikä vain silloin, kun ehdokkaat ovat nimenomaisesti sitä pyytäneet<sup>111</sup>.

Pistemäärä tai arvosana, jonka saaneet ehdokkaat sisällytetään varallaololuetteloon, josta toimihenkilöitä voidaan rekrytoida, olisi kerrottava ehdokkaille rekrytointimenettelyissä. Tämä koskee myös kirjallisissa ja suullisissa kokeissa saatuja yksittäisiä arvosanoja<sup>112</sup>.

Vuonna 2008 Euroopan unionin henkilöstövalintatoimisto (EPSO) antoi oikeusasiamiehelle sitoumuksen, että ehdokkaille annetaan rekrytointimenettelyissä aiempaa yksityiskohtaista tietoa heidän suoriutumisestaan kokeissa. Kokonaisarvosanan lisäksi EPSO suostui ilmoittamaan kustakin kilpailuilmoituksessa mainitusta arviointiperusteesta annetut pistemäärät. Oikeusasiamies on todennut, että uudentyypiset kilpailut, joissa ehdokkaille annetaan pätevyyspassi, ovat hyödyllisiä jäsenneltyjen ja kattavien tietojen saamiseksi ehdokkaan suoriutumisesta. EPSO ei kuitenkaan noudata aiemmin antamaansa avoimuussitoumusta tapauksissa, joissa pätevyyspassi ei sisällä ehdokkaan työssä tarvittavasta tietämyksestä annettuja pistemääriä eli siitä eivät ilmene kustakin kilpailuilmoituksessa mainitusta arviointiperusteesta annetut pistemäärät<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Henkilöstösääntöjen liitteessä III oleva 6 artikla

<sup>110</sup> Tapaus 2111/2011/RA

<sup>111</sup> Tapaus OI/12/2011/JF

<sup>112</sup> Tapaus 2044/2012/LP

<sup>113</sup> Tapaukset 2022/2011/RT ja 2430/2011/RT





Jos tarvitset tavallista suuremman tekstikoon tästä julkaisusta, ota yhteys Euroopan oikeusasiamiehen toimistoon. Pyrimme pyydetessä toimittamaan myös ääniversion.

Tämä julkaisu on saatavilla verkossa osoitteessa  
**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Euroopan unioni, 2014  
Tekstin jäljentäminen opetustarkoituksiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin on sallittua, kunhan lähde mainitaan.  
Laadittu FrutigerNext- ja Palatino-kirjasinlajeilla.