SANASOTA AVOIMUUDESTA

kiistaa asiakirjajulkisuudesta Euroopan unionin komission puheenjohtajan Romano Prodin ja Euroopan oikeusasiamiehen Jacob Södermanin välillä

Saara Latvakoski
Valtio-opin pro gradu –tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Marraskuu 2002

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO **Tiivistelmä**
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos			
Tekijä Latvakoski Saara			
Työn nimi SANASOTA AVOIMUUDESTA kiistaa asiakirjajulkisuudesta Euroopan unionin komission puheenjohtajan Romano Prodin ja Euroopan oikeusasiamiehen Jacob Södermanin välillä			
Oppiaine Valtio-oppi	Työn laji Pro-gradu tutkielma	Aika Marraskuu 2002	Sivumäärä 88

Tiivistelmä

Ihmisten perusoikeuksiin kuuluu oikeus hankkia tietoja ja myös saada haluamiansa tietoja. Yhteiskunnan demokraattisuuden kannalta tietojen saanti päätöksenteon valmistelusta ja päätöksenteosta ovat olennaisen tärkeitä asioita. Yksi oleellinen osa hallinnon avoimuutta on asiakirjajulkisuus.

Asiakirjajulkisuus on kuulunut perinteisesti kansallisvaltioiden sisäisiin asioihin. Kansainvälisten järjestöjen toimintaan asiakirjajulkisuus ei sen sijaan ole kuulunut. Euroopan unioni on luonteeltaan ylikansallinen organisaatio, jolle jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti luovuttaneet päätöksentekovaltaa. Asiakirjajulkisuus on kuulunut kuitenkin EU:n toiminnan periaatteisiin vasta vuodesta 1997 lähtien, eli Amsterdamin sopimuksen voimaantullessa. Julkisuusperiaate hyväksyttiin periaatteeksi, mutta sopimuksen asiakirjajulkisuutta käsittelevä osa on hyvin yleisluontoinen. Sopimukseen kirjattiinkin, että sitä tullaan myöhemmin täydentämään.

Tutkimuskohteenani on komission puheenjohtajan Romano Prodin ja Euroopan oikeusasiamiehen Jacob Södermanin välillä syntynyt kiista asiakirjojen julkisuudesta. Kiistan nousi julkisuuteen talvella 2000. Kiistan kohteena on komission asetusehdotus, joka sisältää ohjeita komission, neuvoston ja parlamentin asiakirjojen julkisuudesta. Jacob Söderman kritisoi julkisesti komission asiakirjajulkisuutta käsittelevää ehdotusta useassa eri yhteydessä. Romano Prodi sen sijaan puolusti voimallisesti komission asetusehdotusta. Prodin ja Södermanin käsitykset asiakirjajulkisuudesta ovat ristiriidassa. Samoin heidän käsityksensä avoimen hallinnon merkityksestä ja oikeusasiamiehen toimenkuvasta poikkeavat toisistaan.

Tutkimukseni on tapaustutkimus, jossa tarkoituksenani on tutkimuskohteen syväsuuntautunut tutkiminen. Tutkimusaineisto koostuu Prodin ja Södermanin puheista ja artikkeleista, sekä tuon esille julkisuudessa käytyä keskustelua kotimaisten ja ulkomaisten sanomalehtiartikkeleiden avulla.

Lähestyn kiistaa hallintokulttuurisesta näkökulmasta. Käytän tutkimuksessani teoreettisena viitekehyksenä Markku Temmeksen jaottelua Euroopan hallintokulttuurisista alueista, jota tuen muiden hallintotieteilijöiden avulla. Temmes erottelee eurooppalaiset hallintokulttuurit mannereurooppalaiseen, anglosaksiseen, eteläeurooppalaiseen, pohjoismaiseen ja venäläiseen traditioon.

Hallintokulttuurisesta näkökulmasta on selkeästi nähtävissä, että Romano Prodin ja Jacob Södermanin välinen kiista on hallintokulttuurinen kiista. Söderman on pohjoismaisen avoimen hallintokulttuurin edustaja ja Prodi eteläeurooppalaisen läpinäkymättömän hallintokulttuurin edustaja. Kiista on myös instituutioiden välinen kiista, jossa komission puolelta annetaan ymmärtää, että komission tekemisiä ei saisi julkisesti arvostella. Kiista hallinnon avoimuudesta ilmenee myös toisella tasolla, sillä oikeusasiamiesinstituutio on perinteisesti myös pohjoismaiseen hallintokulttuuriin kuuluva piirre ja Söderman on omaksunut Euroopan oikeusasiamiehenä aktiivisen roolin, jota Prodin on vaikea hyväksyä.

Avaisanat

Euroopan unioni, julkisuusperiaate, asiakirjajulkisuus, hallintokulttuuri, oikeusasiamies

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....4

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA.....4
1.2 TUTKIMUSKYSYMYS.....6
1.3 TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ.....7

2. JULKISUUS JA JULKISUUSPERIAATE.....9

2.1 JULKISUUDEN KÄSITTEESTÄ.....9
2.2 JÜRGEN HABERMASIN JULKISUUSTEORIA.....10
2.2.1 Habermasin määrittelemä julkisuus.....10
2.2.2 Julkisuuden synty.....12
2.2.3 Rappeutunut julkisuus.....13
2.3 JULKISUUSPERIAATE.....15
2.3.1 Mitä julkisuusperiaatteella tarkoitetaan?.....15
2.3.2 Avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden kehittyminen EU:ssa.....17
2.3.3 Asiakirjajulkisuus Suomessa ja muissa unionin jäsenvaltioissa.....25
2.3.4 Asiakirjajulkisuuden funktiot.....29
2.4 DEMOKRATIAVAJE.....30

3. EUROOPAN HALLINTOKULTTUURIT.....33

3.1 HALLINTOKULTUURIN MÄÄRITELMÄ.....33
3.2 ANGLOSAKSINEN HALLINTOKULTTUURI.....38
3.3 MANNEREUROOPPALAINEN HALLINTOKULTTUURI.....40
3.4 POHJOISMAINEN HALLINTOKULTTUURI - SUOMI.....41
3.5 ETELÄEUROOPPALAINEN HALLINTOKULTTUURI - ITALIA.....44
3.6 VENÄLÄINEN HALLINTOKULTTUURI.....45
3.7 EU:N HALLINTOKULTTUURI.....46

4. PRODIN JA SÖDERMANIN KIISTA.....50

4.1 TAUSTAA.....50
4.1.1 Tapahtuminen kulku.....50
4.1.2 Komissio ja komission puheenjohtaja.....51
4.1.3 Oikeusasiamiesinstituutiosta Euroopan oikeusasiamieheen.....54

4.2 ASETUSEHDOTUKSESTA (LÄPI)NÄKYVÄÄN KIISTAAN.....58
4.2.1 Asetusehdotus.....58
4.2.2 Asetusehdotus Södermanin kritiikin kohteena.....59
4.2.3 Prodi –asetusehdotuksen puolesta.....64
4.2.4 Prodi arvostelee Södermanin toimintaa oikeusasiamiehenä.....67
4.2.5 Södermanin vastaus kritiikkiin.....69
4.2.6 Aika sotia ja aika sopia.....70

5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....73

5.1. INSTITUUTIOIDEN VÄLINEN KIISTA.....73
5.2 HALLINTOKULTTUURIT TÖRMÄYSKURSSILLA.....74
5.3 EU:N HALLINTOKULTTUURINEN SUUNTA.....76

LÄHTEET.....80

1. JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Ihmisten perusoikeuksiin kuuluu oikeus hankkia tietoa ja myös oikeus saada haluamiansa tietoja. Vaikka elämme tietoyhteiskunnassa, infoähkystä kärsien, niin kaikki tieto ei suinkaan ole kädenulottuvilla. Länsimaisissa demokratioissakin tietojen saanti päätöksenteon valmistelusta, päätöksentekoon vaikuttavista perusteluista ja joskus päätöksistäkin voi olla kovan työn takana. Kuitenkin yhteiskunnan demokraattisuuden kannalta tietojen saanti päätöksenteon valmistelusta ja päätöksenteosta ovat olennaisen tärkeitä asioita. Hallinnon läpinäkyvyys ja päätöksenteon julkisuus ovat omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta vallitsevaa järjestelmää kohtaan.

Yksi tärkeä osa hallinnon avoimuuden toteutumista on asiakirjojen julkisuus. Perinteisesti hallinnon avoimuus ja asiakirjojen julkisuus ovat kuuluneet kansallisvaltioiden sisäisesti päätettäviin asioihin. Tilanne on Euroopassa integraatiokehityksen myötä muuttunut. Politiikan pelikentälle on uutena merkittävä pelaajana tullut kansainvälisen järjestön piirteet ylittävä Euroopan unioni. Euroopan unionin hallintokoneisto on ylikansallinen hallintokoneisto, jolle jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti luovuttaneet päätöksentekovaltaa. Vaikka Euroopan integraatiokehitys on vaikuttanut Euroopan kehitykseen jo toisen maailmansodan päättymisestä lähtien, niin vasta viimeisten vuosien aikana unionin hallinnon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen on alettu kiinnittää huomiota. Syitä hallinnon avoimuudesta keskustelemiseen voi löytää monia; on huomattu Euroopan unionin kärsivän kansalaisten luottamuspulasta, integraatio ylikansallistuu ja laajentuu Itä-Eurooppaan, demokratiavaje on tunnustettu olevan EU:n hallinnon epäkohta ja perinteisesti avoimina pidettyjen Pohjoismaiden painoarvo on lisääntynyt Ruotsin ja Suomen liityttyä unioniin.

Euroopan unioni on monikansallinen hallintokoneisto, jossa työskentelee erilaisia poliittisia kulttuureita edustavia virkamiehiä. Unionin pitää löytää hallinnon

toimintaan ratkaisuja, jotka tyydyttävät kaikkien jäsenvaltioiden edustajia. Tehtävä ei ole helppo, sillä Eurooppa ei ole ainoastaan kielellisesti, vaan myös hallintokulttuurisesti heterogeeninen maanosa. Euroopan kansallisvaltiot ovat tottuneet järjestämään hallinnolliset käytännöt omalla tavallaan ja maiden hallintorakenteet poikkeavat toisistaan. Hallinnon avoimuus ja asiakirjojen julkisuus on vain yksi esimerkki asioista, joita on eri puolilla Eurooppaa totuttu hoitamaan eri tavoin.

Tutkimuskohteenani on komission puheenjohtaja Romano Prodin ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen välillä syntynyt julkinen kiista asiakirjojen julkisuudesta. Tapahtumat sijoittuvat kevättalveen 2000, jolloin komission julkaistua asiakirjajulkisuutta koskevan asetusehdotuksen, tapahtumat lähtivät käyntiin. Tutkimuskohteena asiakirjajulkisuus on moniulotteinen, sitä voi lähestyä hyvin monien eri tieteenalojen näkökulmasta. Valtiotieteellisenä tutkimuskohteena se ei ole tavallisimpia aiheita, eikä siitä minun tietämykseni mukaan olekaan Suomessa tehty valtio-opillista tutkimusta, oikeustieteellistä ja viestintätieteellistä kylläkin. Pidän asiakirjajulkisuutta myös valtio-opillisena tutkimusaiheena tärkeänä ja ajankohtaisena.

Etenen tutkimuksessani seuraavasti; tutkimuskysymyksen, -aineiston ja -menetelmän jälkeen määrittelen julkisuuden käsitettä ja esittelen Jürgen Habermasin klassisen julkisuusteorian. Toisessa luvussa esitteen julkisuusperiaatteen juridisena periaatteena, jonka mukaan yksilöllä on oikeus hankkia tietoja ja saada haluamiansa tietoja. Samassa luvussa tarkastelen Euroopan unionissa tapahtunutta julkisuusasioiden kehittymistä, hahmottelen EU-asiakirjojen saatavuuden nykytilannetta ja pohdin demokratian ja EU-hallinnon välistä suhdetta; demokratiavajetta. Kolmannessa luvussa esittelen työni hallintokulttuurisen viitekehyksen, joka perustuu lähinnä Markku Temmeksen ja B. Guy Petersin jaotteluun eurooppalaisista hallintokulttuurisista traditioista. Neljännessä luvussa siirryn tarkastelemaan Komission puheenjohtaja Romano Prodin ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen Jacob Södermanin välillä leimahtanutta kiistaa asiakirjojen julkisuudesta. Tarkastelen kiistaa keräämäni aineiston pohjalta, joka koostuu Prodin ja Södermanin kirjoittamista artikkeleista, puheista ja kiistan tiimoilta kirjoitetuista

kotimaisista ja ulkomaisista sanomalehtiartikkeleista. Viidennessä luvussa esittelen tutkimukseni johtopäätökset ja hahmottelen EU:n hallintokulttuurista suuntaa tulevaisuudessa.

1.2 TUTKIMUSKYSYMYS

Euroopan unionin tiedotus on näkyvässä osassa sen jäsenvaltioissa. Unionin jäsenvaltioiden kansalaisten halutaan omaksuman kansallisen identiteetin sijasta eurooppalaista identiteettiä. Eurooppalaista identiteettiä pyritään vahvistamaan erilaisin keinoin, eikä yhteisvaluutta euro ole niistä vähäisin. Lisäksi on tehty tähtilippuja ja europasseja. Informaatiota unionista ja sen toiminnasta tarjoillaan enemmän kuin kukaan yksittäinen eurokansalainen pystyy omaksumaan. EU tuottaa paperia yli kaikkien tarpeiden. Siitä huolimatta (tai informaatiotulvasta johtuen) ihmiset ovat ymmällään integraatiokehityksen suhteen. Monimutkaisuudestaan, hallinnollisesta rakenteestaan ja integraatioprosessin jatkuvasta käymistilasta johtuen, unionin toimintaa on vaikeaa ymmärtää ja hahmottaa. Aiheellista onkin pohtia, onko EU:n tiedotuskampanjoissaan tarjoama informaatio laadukasta ja onko valtavan informaatiomäärän tarkoituksena peitellä todellista päätöksentekoa ja hallinnollista toimintaa. Voimallisesta tiedotuspolitiikasta huolimatta EU kärsii vakavasta luottamuspulasta, demokratiavajeesta ja hallinnon läpinäkymättömyydestä.

Asiakirjajulkisuus on yksi tärkeä osa hallinnon avoimuutta. Vaikka Euroopan unionin panostus tiedottamiseen on hyvä asia, niin se ei kuitenkaan korvaa asiakirjojen julkisuutta. Asiakirjojen julkisuudesta on Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa keskusteltu paljon. Perinteisesti julkisuusperiaate ei ole ulottunut kansainvälisten organisaatioiden toimintaan, mutta Euroopan unioni on enemmän kuin kansainvälinen organisaatio, vai onko? Asiakirjojen julkisuudesta tai salaamisesta on Euroopassa totuttu säätelemään kansallisvaltioiden rajojen sisäpuolella. Jokainen valtio on tehnyt sen ikiomalla tyylillään. Etelä- ja Keski-Euroopassa eurokansalaiset ovat tottuneet käytäntöihin, jotka eivät ole niin avoimia kuin Pohjois-Euroopassa. Nyt heitä ihmetyttää Euroopan unionin säätämä julkisuusperiaate, ketä se oikein palvelee? Liian uteliaita eurokansalaisiako? Miksi asiakirjoja pitäisi säädellä julkisuusperiaatteella,

eikö se estä päätöksentekoa? Pohjois-Euroopassa reaktiot ovat olleet päinvastaisia. Ruotsin ja Suomen hakiessa unionin jäsenyyttä pelättiin, että Euroopan unionin harjoittama "salailukulttuuri" rajoittaa Pohjoismaiden omaksumaan "avoimuuskulttuuria" toimimasta entiseen malliin.

Keskityn pro gradu tutkimuksessani Euroopan unionin komission puheenjohtaja Romano Prodin ja Euroopan unionin oikeusasiamies Jacob Södermanin välillä vuonna 2000 tapahtuneeseen kiistaan asiakirjajulkisuudesta. Suurennuslasin alla on yksittäinen tapaus, mutta Euroopan unionin hallinnon läpinäkymättömyys ja demokratiavaje on laajempi ja yhä ajankohtainen hallinnollinen ongelma. Tarkastelen kiista hallintokulttuurisesta näkökulmasta. Tutkimuskysymykseni muotoilen seuraavasti: Onko Prodin ja Södermanin kiistassa kysymys erilaisten hallintokulttuurien aiheuttamasta kiistasta? Voiko kiistaa ymmärtää paremmin hallintokulttuurisesta näkökulmasta tarkastellen? Millaiseksi Euroopan unionin hallintokulttuuri on hallinnon avoimuuden osalta muotoutumassa?

1.3 TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimusaineistoni kokoon kasaaminen lähti liikkeelle julkisuudessa esiin tulleen kohun saattelemana. Ensin tutustuin lehdistön kirjoitteluun Prodin ja Södermanin sanasodasta ja sitten etsin artikkelit käsiini lähinnä internetin kautta. Tapahtumat sijoittuvat kevättalveen 2000. Kiistan kohteena on komission antama asetusehdotus asiakirjajulkisuudesta COM(2000) 30 lopullinen. Kiista kyti pinnan alla, mutta varsinaisesti se ponnahti pintaan Jacob Södermanin Wall Street Journalin Euroopan painokseen kirjoittaman asiakirjajulkisuutta käsittelevän artikkelin myötä 24.2.2000 (Tätä ennen Söderman oli arvostellut komission asetusehdotusta muun muassa puheessaan Euroopan parlamentille 2.2.2000). Söderman kritisoi artikkelissaan kovin sanoin Prodin komission harjoittamaan avoimuuspolitiikkaa, hänen mukaansa asetusehdotus mahdollistaisi lähes minkä tahansa asiakirjan salassapidon.

Romano Prodi tulistui Södermanin artikkelista ja hänen tavastaan kritisoida komission toimintaa. Ensimmäisenä vastatoimena hän kirjoitti Euroopan parlamentin

puheenjohtajalle Nicole Fontainelle (3.3.2000) kirjeen, jossa hän kehotti parlamentin puheenjohtajaa miettimään, onko Söderman tehtäviensä tasalla.[1] Prodin toinen vastaus Södermanin kirjoitukseen oli artikkeli Wall Street Journalin Euroopan painoksessa 8.3.2000, jossa hän puolusti komission asiakirjajulkisuutta koskevaa lakiehdotusta ja kielsi komission valmistaneen lakiehdotuksen salassa. Södermanin vastaus Euroopan parlamentin puheenjohtajalle Nicole Fontainelle 14.3.2000 kuuluu myös tutkimusaineistooni. Lisäksi olen ottanut aineistooni mukaan muutamia Prodin ja Södermanin hallinnon avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta käsitteleviä artikkeleita ja puheita ennen ja jälkeen herrojen välisen kiistan. Tuon myös esille kiistan tiimoilta käytyä julkista keskustelua kotimaisten ja ulkomaalaisten lehtiartikkeleiden avulla.

Käytän tutkimuksessani teoreettisena viitekehyksenä Markku Temmeksen jaottelua erilaisista eurooppalaisista hallintokulttuureista. Tuen Temmeksen hallintokulttuurista jaottelua myös muiden hallintokulttuurien asiantuntijoiden kuten B. Guy Petersin ja Seppo Tiihosen näkemysten avulla. Hallintotieteilijöiden keskuudessa tuntuu olevan yksimielisyys siitä, että Euroopasta löytyy selkeästi toisistaan poikkeavia hallintokulttuureja. Euroopan hallintokulttuurit eroavat toisistaan muun muassa hallinnon avoimuuden suhteen. Lähestyn Prodin ja Södermanin kiistaa tämän hallintokulttuurisen viitekehyksen avulla. Pro gradussani metodina on etsiä Prodin ja Södermanin välisestä kiistasta piirteitä, jotka kuvaavat hallintokulttuurisia eroja.

Tutkimukseni on tyypillinen tapaustutkimus eli case -tutkimus, jossa pyrkimyksenä on yksittäisestä tapauksesta teoreettista viitekehystä hyväksikäyttäen sanoa jotain yleisempää. Tutkimustulosten yleistettävyyden kannalta tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen rooli on tärkeä.[2]

---

[1] Komissiolla ei ole valtuuksia erottaa unionin oikeusasiamiestä. Ainoastaan parlamentti pystyy erottamaan Euroopan unionin oikeusasiamiehen.

[2] Yin 1994, 46

2. JULKISUUS JA JULKISUUSPERIAATE

2.1 JULKISUUDEN KÄSITTEESTÄ

Julkisuudesta puhutaan sujuvasti sen tarkempia merkityksiä pohtimatta. Julkisuus, julkkis, julkinen rakennus, julkinen hallinto, julkinen mielipide, julkinen liikenne ja julkisuusperiaate ovat meille kaikille tuttuja sanoja. Tarkemmin julkisuutta pohdiskelemalla julkisuus osoittautuu kuitenkin käsitteenä varsin moniulotteiseksi ja vaikeaksi määritellä. Julkisuus- käsitteen merkitys näyttää muuttuvan riippuen asiayhteydestä.

Mitä julkisuus oikeastaan tarkoittaa? Julkisuuden hahmottamista voidaan aloittaa julkisuuden vastakohtaa yksityisyyttä määrittelemällä. Yksityisyys liittyy yksilöihin ja sitä kautta voidaan määritellä julkisuuden olevan yleisöihin ja ihmisryhmiin liittyvää. Nykysuomen sanakirjan mukaan julkisuus liittyy julkisuusperiaatteeseen ja lakiin oikeudenkäytön julkisuudesta. Toisen julkisuuden määritelmän mukaan julkisuudesta puhuttaessa voidaan tarkoittaa tiedon, kirjoituksen tai teoksen saattamisesta julkisuuteen.[3] Julkisuudessa oleva asia on siis ainakin teoriassa kaikkien saatavilla. Julkisuus-sana liittyy myös moniin yleisesti käytettyihin termeihin, kuten esimerkiksi julkinen rakennus ja julkinen hallinto. Lisäksi voidaan puhua myös julkisesta- ja yksityisestä minästä. Nämä edellämainitut ovat ehkä tavallisimpia merkityksiä julkisuudelle. Valtio-opillisesta näkökulmasta mielenkiintoa erityisesti herättää julkisuuden yhteys länsimaiseen demokratiaan, sillä julkisuutta ja julkista keskustelua on pidetty demokratian ehdottomana edellytyksenä.

Kaarlo Tuori erottelee selkeästi julkisuuden kaksi erilaista merkityssisältöä. Ensinnäkin julkisuus on oikeudellinen periaate, jota noudatetaan valtiokoneiston toiminnassa eli julkisuusperiaate. Toiseksi julkisuuden voi ymmärtää yhteiskunnallisena, valtiota ja yhteiskuntaa välittävänä toiminta-alueena eli julkisuusalueena. Julkisuusperiaate on Tuorin mukaan yksi edellytys julkisuusalueen

[3] Nykysuomen sanakirja 1988

muodostumiselle ja toiminnalle.[4] Tutkimuksessani käsittelen ensisijaisesti julkisuusperiaatetta eli julkisuutta oikeudellisena periaatteena, mutta myös julkisuutta toiminta-alueena, koska hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys ovat osa yhteiskunnallista toiminta-aluetta. Muun muassa oikeusasiamiehen toiminta perustuu oikeanlaiselle julkisuusalueen hyväksikäyttämiselle.

Avoimuus on käsitteenä laajempi. Hallinnon avoimuus tarkoittaa sellaista asioiden tilaa, jossa organisaation toimintatavoista, tehtävistä ja asioista on vaivatta saatavissa tietoa. Avoimuudesta puhuttaessa ei ole kysymys vain oikeudesta saada tietoa, vaan ennemminkin tietojen saannin käytännön toteutumisesta. Anna-Riitta Wallin kiteyttää mielestäni hyvin avoimuuden merkityksen hallinnossa: "*avoimuus on paitsi arvo, myös väline muiden arvojen toteuttamiseksi* [5]."

Läpinäkyvyys on käsitteenä julkisuutta ja avoimuutta laajempi. Hallinnon läpinäkyvyyteen voidaan katsoa kuuluvan hallinnon toimintojen yksinkertaisuuden ja ymmärrettävyyden. Päätöksentekomenettelyn monimutkaisuus voi johtaa siihen, että päätöksentekoa ei ymmärretä, vaikka siitä olisikin saatavilla tietoa. Läpinäkyvyys korostaa myös informaation laadun ja sen ymmärrettävyyden merkitystä.[6]

2.2 JÜRGEN HABERMASIN JULKISUUSTEORIA

2.2.1 Habermasin määrittelemä julkisuus

Jürgen Habermas (s. 1929) on Frankfurtin koulun toisen sukupolven tunnetuin ja merkittävin edustaja. Habermas on kirjoittanut julkisuudesta erityisesti teoksessaan Strukturwandel der Öffentlichkeit; Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Kyseisessä teoksessaan hän käsittelee julkisuutta, sen kehitystä ja julkisuuden eri muotoja. Strukturwandel der Öffentlichkeit on yksi julkisuusteorian klassikoista Oskar Negtin ja Alexander Klugen teoksen Öffentlichkeit und Erfahrung zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit ohella.

---

[4] Tuori 1990, 205
[5] Wallin 2001, 357

Habermasin määrittelemällä julkisuudella on kaksi ulottuvuutta. Julkisuus on yhteiskunnallisen organisoitumisen periaate ja yhteiskunnallisen elämän alue, jossa julkinen mielipide muodostuu. (Vrt. Kaarlo Tuorin julkisuuden merkityssisällöt; oikeudellinen periaate ja julkisuusalue. s.9) Julkisuus on Habermasin mukaan yksityisen alueen vastakohta. Julkisuus edellyttää keskustelevaa yleisöä. Julkisuutta muodostuu jokaisessa keskustelussa, jossa yksityiset ihmiset muodostuvat yleisöksi.[7] Yleisöä Habermas pitää aktiivisen yhteiskunnan toimija.[8]

Julkisen mielipiteen käsite viittaa kansalaisten kritiikin ja kontrollin tehtävään valtiovallan suhteen. Habermasin mukaan julkisen mielipiteen tehtävään viittaavat myös julkisuutta koskevat säädökset, kuten asiakirjojen julkisuusperiaate tai oikeuskäsittelyn julkisuus. Yhteiskunnallisen julkisuus- alueen syntyminen on mahdollistanut valtiovallan toiminnan demokraattisen kontrollin.

Julkisen keskustelun avulla oli tarkoituksena taata vallankäytön rationaalisuus ja julkinen keskustelu asetettiin feodaalivallan salaisuuteen perustuvan päätöksenteon vastakohdaksi. Esikuva julkisen keskustelun perusteella tapahtuvalle päätöksenteolle löytyy antiikin Kreikasta. Poliittisella julkisuudella Habermas tarkoittaa julkisia keskusteluja, joissa käsitellään valtiollisia asioita. Valtiovallan rooli on enemminkin poliittisen julkisuuden toimeenpanijana, kuin sen osana.[9]

Julkinen sai valtiollisen merkityksen 1600-luvulla. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisesta vallasta puhuttaessa tarkoitetaan valtiovaltaa. Sanonta on peräisin valtiovallan tehtävästä huolehtia kansalaisten yhteisestä hyvästä.[10] Adjektiivina "julkinen" ei ole menettänyt valtiollista merkitystään missään länsimäisissä kielissä.[11]

Feodaaliyhteiskunnan edustavaa julkisuutta Habermas ei pidä aitona julkisuutena. Feodaaliyhteiskunnan yksityinen ja julkinen eivät olleet erottuneet omiksi

---

[6] Wallin 2001, 355-356
[7] Habermas 1985, 17
[8] Habermas 1962, 14
[9] Habermas 1985, 17
[10] Habermas 1962, 14 ja Habermas 1985, 17
[11] Habermas 1985, 17

sfääreikseen ja sen on Habermasin mukaan edustavan ja porvarillisen julkisuuden keskeinen ero.[12] Feodaaliyhteiskunnassa oli suuri merkitys julkisen vallan edustamisella. Edustava julkisuus ei muodostanut omaa aluetta, vaan se liittyi enemmänkin vallan symbolien julkiseen edustamiseen. Julkisuus oli edustavassa julkisuudessa vallan näytöksellisyyttä. Kirkon tapahtumat olivat myös osa edustavaa julkisuutta. Tavallinen kansa ei ymmärtänyt kirkossa toimitettavia seremonioita, sillä ne toimitettiin latinaksi. Hovissa edustava julkisuus keskittyi pelkästään ruhtinaaseen.[13] Maanomistajat näyttivät ja esittivät korkeamman vallan ruumiillistumaa. Tällainen edustamisen käsite on säilynyt.[14] (Habermas puhuessaan edustavasta julkisuudesta ei tarkoita edustuksellista demokratiaa. Ne ovat kaksi eri asiaa.)

2.2.2 Julkisuuden synty

Habermasin mukaan julkisuus yhteiskunnallisena sfäärinä syntyi 1700-luvun Englannissa.[15] Julkisuuden edellytyksenä Habermasin mukaan oli porvarillisen valtion synty, sillä julkisuus kehittyi välittäväksi tekijäksi kansalaisyhteiskunnan ja valtion välille.[16] Edellytyksinä porvarillisen julkisuuden kehittymiselle oli kapitalismin kehitys, parlamentaarinen hallintojärjestelmä ja suhteellisen lievä sensuuri. Kapitalismin myötä syntynyt laajeneva maailmankauppa vaati myös tietojenvaihdon kehittymistä eri maiden ja mantereiden väille. Kauppakaupunkeihin muodostui uutisyhteisöjä, joiden avulla kauppiaat saivat tietoja muista markkina-alueista. Vähitellen uutistenvälitys pyrittiin vakinaistamaan kaupankäynnin jatkuvuuden turvaamiseksi. Kauppiaiden uutistenvälitys ei ollut vielä julkista, sillä ne oli tarkoitettu rajatulle lukijakunnalle. Myöhemmin kauppiaiden kauppamatkoilla suorittama kirjeiden kuljettaminen kaupungista ja maasta toiseen muuttui säännölliseksi ja voitiin puhua postista.[17]

---

[12] Habermas 1962, 19
[13] Habermas 1962, 22
[14] Habermas 1985, 18
[15] Habermas 1962, 71
[16] Koivisto & Väliverronen 1987, 19
[17] Habermas 1962, 26-28

Porvarillisen yhteiskunnan synnyttyä turvattiin institutionaalisesti julkisen vallan harjoittamista kritisoivat julkiset keskustelut, jollaisia ei aiemmin ollut olemassa.[18] 1700-luvun loppupuolella julkinen alettiin liittämään valistukseen, alettiin korostamaan rationaalisuutta ja järjenkäytön merkitystä. Ranskan vallankumous ja valistusaatteet toivat julkisuuteen yleisen mielipiteen käsitteen. Myöhemmin yleisen mielipiteen perusta on asetettu kyseenalaiseksi mielipiteenmuodostuksen irrationaalisten ainesten manipuloinnin ja propagandan avulla. Valistuksen ihanteista on tultu nykypäivän pr-toiminnan, mainonnan ja julkkisten maailmaan.[19]

Porvarillisen yhteiskunnan kehitykseen liittyy myös yleisöjen synty. Porvarilliseen yhteiskuntaan kuuluvat teatterit, konsertit ja museot loivat suuren yleisön. Suuren yleisön kommunikaatio tarvitsee tiettyjä tietojen vaihdon mahdollistavia välineitä. Tällaisina välittäjinä toimivat sanoma- ja aikakauslehdet, radio ja televisio.[20] Yhteiskunnan ylimmistä luokista tuli kulttuurin kuluttajia. Feodaaliyhteiskunnassa valta kuului kirkolle, aatelistolle ja ruhtinaskunnalle. Kyseiset tahot menettivät valtansa 1700-luvun loppuun mennessä. Kirkon asema muuttui. Uskonnosta tuli yksityisasia. Uskonnonvapaus varmisti ensimmäisen yksityisen autonomian kentän ja kirkko jatkoi olemassaoloaan julkisoikeudellisen yhteisönä muiden joukossa.[21]

Lehdistö sai porvarillisessa yhteiskunnassa tärkeän roolin. Kirjallinen journalismi nousi 1700-luvulla lähinnä ilmoituksista koostuvien lehtien kilpailijaksi. Sanomalehdistä tuli puoluepolitiikan aseita, ne muodostuivat uutisten myyjistä julkisen mielipiteen kauppiaiksi.[22]

2.2.3 Rappeutunut julkisuus

Habermasin kirjan Strukturwandel der Öffentlichkeit punaisena lankana on ajatus, että 1600-1700 -luvuilla syntynyt porvarillinen julkisuus rappeutuu 1800-luvun jälkipuolelta lähtien. Julkisuuden rappeutuessa julkinen mielipide ei enää muodostu

[18] Habermas 1985, 17-18
[19] Koivisto & Väliverronen 1987, 4
[20] Habermas 1985, 17
[21] Habermas 1985, 18, Habermas 1962, 24
[22] Habermas 1985, 20

kriittisesti keskustelevan yleisön avulla, vaan julkinen mielipide on ylhäältäpäin tuotettua, jota yleisö passiivisesti kuluttaa. [23]

Julkisuus on manipulointia, vaikka pyritään antamaan sellainen kuva että kansalaiset ja julkinen mielipide ohjaisivat päätöksentekoa.[24] Habermasin mukaan tämä näkyy siinä, että julkista keskustelua ei käydä ennen päätöksentekoa, vaan päätöksenteon jälkeen pyritään legitimoimaan jo tehdyt ratkaisut. Euroopan unionin ja sen legitimoiminen on eräs esimerkki jälkeenpäin legitimoimisesta. Ensin luodaan EU ja vasta sen jälkeen pyritään saamaan kansalaisten tuki jo tehdylle päätökselle. Samoin uuden valuutan euron kohdalla. Vasta päätöksentekojen jälkeen pyrittiin saamaan yleinen mielipide uuden rahan kannalle. Osaksi Euroopan unionin tiedotuspolitiikka on mielipiteiden markkinointia, jolla pyritään saamaan kansalaisten mielipiteitä jo tehtyjen päätösten tueksi. Yhteisistä arvoista argumentoimalla halutaan saada tukea jo tehdyille ja tuleville päätöksille. EU on samassa vaiheessa eurooppalaisen identiteetin synnyttämisessä kuin kansallisvaltiot alkutaipaleellaan.[25]

Habermasin mukaan mielipidemittauksissa ja gallupeissa on ensisijaisesti kysymys mielipiteen markkinoinnista. Mielipidemittaukset ovat keino vaikuttaa ihmisten mielipiteisiin ja käyttäytymiseen vaaleissa.[26]

Aikoinaan julkisuuden avulla oli tarkoitus järkeistää päätöksentekoa. Nykyisin julkisuus palvelee liian usein ainoastaan eturyhmien salailupolitiikkaa, se antaa ihmisille ja asioille julkista vaikutusvaltaa nostaen niiden suosiota ei-julkisessa mielipideilmastossa. Julkisuus täytyy siis tehdä, koska sitä ei enää ole. Pr-toiminnan saksalainen vastinsana Öffentlichkeitsarbeit "julkisuustyö" viittaa siihen, että julkisuus täytyy joka kerta erikseen tuottaa kun se aikaisemmin kehittyi yhteiskunnan rakenteesta.[27] Vastakohdan yhä laajenevalla julkisuudelle muodostavat kansalaisten laajenevat perusoikeudet. Vaatimus julkisuudesta ei koske ainoastaan valtiollisia elimiä vaan kaikkia yhteiskunnallisia organisaatioita.[28]

---

[23] Väliverronen 1985, 24
[24] Habermas 1962, 196
[25] Ekholm & Nurmio 1999, 53, 56
[26] Habermas 1962, 237
[27] Habermas 1985, 21 ja Koivisto & Väliverronen 1987, 33
[28] Habermas 1985, 21

2.3 JULKISUUSPERIAATE

2.3.1 Mitä julkisuuperiaatteella tarkoitetaan?

Suomessa julkisyhteisön toiminta perustuu julkisuusperiaatteeseen. Amsterdamin sopimuksen voimaantultua myös EU on ottanut toimintansa lähtökohdaksi julkisuusperiaatteen. Julkisuusperiaatteen yleisenä lähtökohtana on, että jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja vallankäytöstä. Viranomaisten tehtävänä on pitää huolta siitä, että viranomaisten toiminnasta on saatavilla ajantasalla olevaa ja oikeaa tietoa päätöksenteon suunnittelusta ja valmistelusta.[29] Hallinnon julkisuusperiaate perustuu kahteen perustavanlaatuiseen oikeuteen; oikeuteen saada tietoa ja oikeus hyvään hallintoon. Julkisuusperiaate edellyttää hallinnon menettelyjen avoimuutta ja velvoittaa tiedottamiseen. Julkisuusperiaatteen vastakohtana on salassapitoperiaate. Salassapitoperiaatteen mukaan viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat vain erityisellä oikeudellisella perusteella julkisia. Julkisuus- ja salassapitoperiaatteen välimuoto on harkintaperiaate. Harkintaperiaatteen lähtökohtana ei ole asiakirjojen julkisuus, mutta ei myöskään niiden salassapito. Harkintaperiaatteen mukaan viranomaisella on valtaa päättää kussakin tapauksessa erikseen, onko tieto julkinen vai salainen.[30]

Julkisuusperiaate toteutuu valtioelinten toiminnassa joko asiakirjajulkisuutena tai käsittelyjulkisuutena (tai molempina). Asianosaisjulkisuuden ja yleisöjulkisuuden ero on se, että asianosaisjulkisuus koskee vain niitä, joita käsiteltävä asia koskee ja yleisöjulkisuus koskee kaikkia. Etukäteisjulkisuus vaikuttaa ennen päätöksentekoa ja jälkikäteisjulkisuus sen jälkeen. Hallinnon läpinäkyvyydellä tarkoitetaan siis etukäteisjulkisuutta, sitä että päätöksentekoon liittyvät perustelut ja eri tahot toimivat jo ennen päätöksentekoa julkisesti. Viranomaisaloitteisessa julkisuudessa asian tai asiakirjan tuo julkisuuteen valtioelin omasta tahdostaan. Yleisö- tai asianosaisaloitteinen julkisuus perustuu ulkopuolisten tahojen aktiivisuuteen.

---

[29] Ahvenainen & Räty 1999, 5
[30] Mäenpää 2000, 1, Mäenpää 1996, 255

Tuori jaottelee oikeudellisen julkisuusperiaatteen osiin seuraavasti:
käsittelyjulkisuus - asiakirjajulkisuus
asianosaisjulkisuus - yleisöjulkisuus
etukäteisjulkisuus - jälkikäteisjulkisuus
viranomaisaloitteinen julkisuus - yleisö- tai asianosaisaloitteinen julkisuus.[31]

Julkisuusperiaatteen kohteena on ensisijaisesti viranomaisilla oleva, jossain muodossa tallennettu tieto eli asiakirjat. Viranomaisella oleva tallentamatonkin tieto on Suomessa julkisuusperiaatteen kohteena. Viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa ja antaa tietoa sellaisistakin asioista, joista ei ole laadittu tai ei laadita asiakirjaa. Viranomaisen vaitiolovelvollisuus kohdistuu myös pelkkään tietoon riippumatta sen tallentamismuodosta.[32] Kansalaisten oikeus saada viranomaisten hallussa oleva tieto velvoittaa viranomaisen toteuttamaan julkisuusperiaatetta.[33]

Julkisuus ja hallinnon avoimuus liitetään läheisesti demokraattiseen hallintokulttuuriin. Olli Mäenpää näkee julkisuusperiaatteella olevan seuraavanlaisia funktioita. Julkisuusperiaate takaa oikeusturvan, kun viranomaisten toiminta ja päätökset ovat hallinnon avoimuuden ja tiedottamisen kautta ennakoitavissa. Julkisuusperiaatteella on ennaltavaikuttava tehtävä. Tiedon julkisuus ja hallinnon avoimuus luo edellytykset hallinnon valvonnalle. Siten viranomaistoiminnan julkisuus estää jo ennakolta lainvastaista hallintotoimintaa. Julkisuusperiaate on myös avoimen hallinnon osatekijä. Hallinnon avoimuutta voidaan pitää hyvän hallintotavan edellytyksenä. Suljettu tai salainen viranomaismenettely on huonoa hallintoa, ellei sille ole hyväksyttäviä perusteita. Avoimuus ja julkisuus ovat omiaan vahvistamaan hallinnon uskottavuutta ja legitimiteettiä. [34]

Julkisuusperiaate velvoittaa viranomaisia myös tiedottamiseen. Tiedottamisessa on kiinnitettävä tietysti siihen, mitä kerrotaan, mutta on myös kiinnitettävä huomiota siihen, mitä ei kerrota. Se, mitä kerrotaan on aina tietoinen valinta. Vaikka

---

[31] Tuori 1990, 206
[32] Mäenpää 2000, 2-3
[33] Mäenpää 2000, 10
[34] Mäenpää 2000, 2

tiedottamisen avoimuus onkin hyvä asia, niin se ei kuitenkaan korvaa asiakirjojen julkisuutta. Myös Euroopan unionin toimeksiannosta jäsenmailla on velvoitteita EU-asioista tiedottamiseen. Ainakin Suomessa EU tiedottaminen on ollut viimeisten vuosien aikana laajasti näkyvillä. Tuori toteaa, että muuttunutta asetelmaa kuvastavat erilaiset yleisökampanjat, virkamiesten esiintyminen joukkotiedotusvälineissä tai hallinnon sisäisten kiistojen oma-aloitteinen tuominen julkisuuteen. Tällainen julkisen alueen hyväksikäyttö ei kuitenkaan kiinnity juuri julkisuusperiaatteeseen.[35]

Julkisuusperiaatteen ja Habermasin julkisuukäsityksen yhtymäkohdat löytyvät siitä, että julkisuuperiaate niissä muodoissa kuin sen eri maiden lainsäädännöissä ilmeneekin, on osa sitä yhteiskunnallisen organisoitumisen periaatetta, jota Habermas argumentoi julkisuutena. Julkisuusperiaate on yksi edellytys yhteiskunnallisen julkisuusalueen toimimiselle.

Julkisuusperiaatetta harvoin ainakaan avoimesti vastustetaan. Sen tehokas toimiminen on viimekädessä riippuvainen kansalaisten aktiivisuudesta ja tiedonhalusta, mutta myös viranomaisten halusta toteuttaa julkisuusperiaatetta.[36]

2.3.2 Avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden kehittyminen EU:ssa

Euroopan unionin tämänhetkinen tilanne on vuosikymmenien työn tulosta. Sodanjälkeisessä raunioituneessa Euroopassa oltiin tilanteessa, jossa yhteistyö eri maiden kesken nähtiin rauhallisemman tulevaisuuden kannalta elintärkeänä vaihtoehtona. Euroopan integraatiokehitys sai alkunsa poliittisesta välttämättömyydestä, mutta poliittisen tilanteen arkaluonteisuuden vuoksi sitä päätettiin ainakin alkuun toteuttaa taloudellisin keinoin. Sota oli saanut aikaan laajaa nationalismin vastustusta ja federalistiset eli liittovaltiokehitystä kannattavat liikkeet saivat ilmaa siipiensä alle. Kommunismin ja Neuvostoliiton uhka olivat myös osaltaan edesauttamassa integraatiopyrkimyksiä.[37]

---

[35] Tuori 1990, 206
[36] Mäenpää 1994, 42
[37] Raunio, 1998, 12

Integraatiokehitys edistyi 1950- ja 60- luvulla vauhdilla. 1970-luku oli Euroopan integraatiokehitykselle vastatuulta. Talous- ja rahaliittohanketta ei saatu toteutettua. Yhteisö sai 1970-luvulla kuitenkin kolme uutta jäsentä, Irlannin, Iso-Britannian ja Tanskan. Vuonna 1981 Kreikka liittyi jäseneksi ja vuonna 1986 Espanja ja Portugali pääsivät mukaan. Samana vuonna yhteisön jäsenmaat allekirjoittivat yhteinäisasiakirjan, jonka päämääränä oli sisämarkkinoiden perustaminen vuoteen 1993 mennessä. Maastrichtin sopimus allekirjoitettiin vuonna 1992, jossa sovittiin talous- ja rahaliiton toteuttamisesta. Maastrichtin sopimuksessa päätettiin myös nimen muuttamisesta Euroopan unioniksi. Vasta tässä sopimuksessa poliittinen ulottuvuus nousi selkeästi esille taloudellisen integraation rinnalle. Vuonna 1995 Euroopan unioni sai kolme uutta maata mukaan eli Itävalta, Ruotsi ja Suomi liittyivät unioniin. Kahta vuotta myöhemmin 1997 hallitusten välisessä konferenssissa allekirjoitettiin Amsterdamin sopimus. Kaikki edellämainitut perustamissopimuksiin liittyvät muutokset ja täydennykset on tehty hallitusten välisessä konferenssissa. Vaikka integraatioprosessi on kokenut myös vastoinkäymisiä, niin koko ajan on unionin ylikansallisten elinten toimivaltaa lisätty jäsenmaiden kustannuksella.[38]

Nykyinen integraatiokehitys ei ole kuitenkaan ainutlaatuista sotaisen Euroopan historiassa. Euroopassa on aikaisemminkin ollut voimakkaita vallan keskittymiä. Brysselia argumentoidaan jopa neljäntenä Roomana. Aikaisemmat "Roomat" ovat olleet Rooman valtakunta, Bysantin konstantinopoli, ja Venäjän Moskova.[39] Historiallisesti ainutlaatuista on se, että kansallisvaltiot ovat omasta vapaasta tahdostaan luovuttaneet osan päätöksentekovallastaan ylikansalliselle organisaatiolle. Päätöksentekovallasta on yleensä luovuttu vain pakon edessä.

Integraatiokehitys ei ole lineaarinen, vaan vaiheittainen ja vailla yksiselitteistä päämäärää. Vuodesta 1957 vuoteen 1993 Euroopan integraatiokehitys oli lähinnä toimintojen yhdistämistä eli funktionalismia. Funktionalismin mukaan integraatio on osin autonominen prosessi, joka etenee kuin tietoisuus yhteisistä eduista kasvaa.[40] Funktionalismi perustuu ajatukseen, että yhteistyö on aloitettava teknisistä ja taloudellisista osa-alueista. Euroopan integraatiota kehitettiin 36 vuotta noudattaen

[38] Raunio 1998, 11-18
[39] Koivumaa, Katariina & Lehtomäki, Timo & Sihvola, Ari 1997, esipuhe

funktionalistisia periaatteita. Funktionalismi on siirtymässä syrjään ja vuorossa on poliittinen integraatio.[41]

Maastrichtin sopimuksen jälkeen Euroopassa ollaan rakennettu yhteistä järjestelmää, jonka tavoitteet perustuvat yhteisiin arvoihin ja länsimaiseen demokratiaan. Nykyisin Euroopan integraatiokehityksestä on erotettavissa kahta eri suuntausta, federalismia ja konfederalismia. Federalismilla tarkoitetaan vallan keskittämistä ja konfederalismilla vallan hajauttamista jäsenvaltioille ja alueille. Nämä ristiriitaiset suuntaukset tulevat luultavasti jatkossakin olemaan pääsuuntauksia, sillä toissijaisuusperiaatten mukaan halutaan vahvistaa yksilön ja alueitten valtaa. Unioniperiaatteen mukaan valtaa taas halutaan yhteisille instituutioille.[42]

Osin unionia voidaan pitää federatiivisenä, sillä ylikansallista päätöksentekovaltaa on koko integraatiokehityksen ajan lisätty. John Pinderin mukaan EU kehittyy pienin askelin kohti federatiivista Euroopan unionia. EU:n oikeusjärjestelmä on federatiivinen. Samoin EU:n toimielimellä, neuvostoa lukuunottamatta, on se federatiivinen piirre, että niillä on suora yhteys jäsenmaiden kansalaisiin.[43]

Vuosien varrella Euroopan unionin toiminnassa arvostelun kohteiksi ovat nousseet demokratiavaje, päätöksenteon liiallinen keskittyminen ylikansalliselle yhteisötasolle ja tiedonsaannin ja julkisuuden rajoitukset. Asiakirjojen saatavuudesta alettiin Euroopan unionin hallinnossa puhua vasta 1980- luvulla. 1990-luvulla EU:n toimielimet ovat tehneet tietojen saantia parantavia päätöksiä; EU:n neuvosto teki vuonna 1993 päätöksen (93/731/EY) yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin. Neuvoston päätös määrittelee mahdollisimman laajan julkisuuden lähtökohdaksi, mutta toisaalta päätös antaa hyvin yleisluontoiset ohjeet tietojen saatavuudelle.[44] Komissio teki vastaavanlaisen päätöksen (94/90/EY) vuonna 1994, jossa määritellään yleisön oikeutta tutustua komission asiakirjoihin.[45] Euroopan parlamentin asiakirjojen saatavuudesta tehtiin päätös (97/632/EY) vuonna 1997, jossa

---

[40] Lehtomäki 1997, 10 ja Paul 1995, 19-20
[41] Paul 1995, 26-27
[42] Paul 1995, 19-20
[43] Pinder 1995 217-218
[44] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 1993 L 340
[45] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 1994 L 46

tunnustetaan yleisön oikeus tutustua parlamentin asiakirjoihin.[46] EU:n toimielimistä parlamentti on suhtautunut kaikista myönteisimmin asiakirjajulkisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Näissä edellä mainittujen toimielinten päätöksissä tunnustetaan yleisöllä olevan oikeuden tutustua toimielinten asiakirjoihin, mutta niissä ei oteta vielä toiminnan lähtökohdaksi julkisuusperiaatetta.

Alankomaat ehdotti asiakirjajulkisuutta koskevaa artiklaa Maastrichtin sopimukseen. Ehdotus ei tuolloin kuitenkaan mennyt läpi. [47] Vasta Amsterdamin sopimukseen vuonna 1997 saatiin kirjattua kansalaisten tiedonsaantioikeus. Amsterdamin sopimuksen 255 artiklassa lukee:

> *"Kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.* [48]"

Saman artiklan kahdessa muussa kohdassa määritellään, että neuvoston on vahvistettava kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset. Lisäksi kunkin edellä mainitun toimielimen on täsmennettävä omassa työjärjestyksessään määräykset oikeudesta tutustua toimielimien asiakirjoihin.[49] Amsterdamin sopimuksen myötä julkisuusperiaatetta sovelletaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

Huomattava on, että tiedonsaantioikeus unionin toimielinten asiakirjoihin ei ole universaali kaikille kuuluva oikeus. Tiedonsaantioikeus on ainoastaan henkilöillä, joilla on jäsenvaltioiden kansalaisuus tai oikeushenkilön kohdalla kotipaikan kautta yhteys jäsenvaltioon.[50] Vaikka Amsterdamin sopimuksen myötä julkisuusperiaate on Euroopan unionin toiminnan lähtökohtana, niin julkisuusperiaatetta ei sovelleta EY-

---

[46] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 1997 L 263
[47] Wallin 2001, 357
[48] Euroopan unioni. Sopimuskokoelma (1999) I nide Iosa., 306 (Artikla 255 kohta 1)
[49] Euroopan unioni. Sopimuskokoelma (1999) I nide I osa, 306 (Artikla 255 kohta 2 ja 3)
[50] Wallin 2001, 360

tuomioistuimen, tilintarkastustuomioistuimen eikä Euroopan keskuspankin asiakirjoihin. Näiden toimielinten asiakirjojen lähtökohtana on salassapito, ellei niitä erikseen julkisteta. Lisäksi on epäselvää missä laajuudessa julkisuusperiaatetta sovelletaan Euroopan unionin eri komiteoihin ja virasto-organisaatioon.[51]

Julkisuusperiaate on Amsterdamin sopimukseen kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla. Sitä on täydennetty myöhemmin yksityiskohtaisemmalla asiakirjojen julkisuutta säätelevällä ohjeistuksella. Voidaankin sanoa, että julkisuuperiaatteen käytännön toteutumisesta voidaan puhua vasta yksityiskohtaisempien ohjeistuksien jälkeen. Yksi yksityiskohtaisemmasta ohjeistuksesta on tutkimukseni kohde eli Prodin ja Södermanin kiistan kohteena ollut asetusehdotus asiakirjojen julkisuudesta.

Ennen julkisuuperiaatteen hyväksymistä asiakirjojen julkisuus ja tietojen saantimahdollisuudet EU:ssa olivat riippuvaisia kyseisen toimielimen omasta harkinnasta.[52] Euroopan yhdentymisen ominaispiirteiden avulla on selitetty sitä, miksi julkisuusperiaate ei ole aiemmin toteutunut unionissa. Olli Mäenpää erottelee julkisuusperiaatteen puuttumisen syyt juridis-teknisiksi ja funktionaalisiksi. Juridis-teknisillä syillä Mäenpää tarkoittaa sitä, että yleensä kansainvälisillä organisaatioilla ei ole ollut tapana noudattaa julkisuusperiaatetta. Hänen mielestään Euroopan unioni on kuitenkin paljon muutakin kuin kansainvälinen järjestö. Funktionaaliselta kannalta katsoen hän pitää selittävänä tekijänä integraation organisointi- ja realisointitapaa. Päätöksentekoon osallistuvat jäsenvaltiot ja muut organisaatiot, mutta päätöksentekojen täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla. Jäsenvaltioiden yleisöjulkisuus ei ole ulottunut ylikansalliselle tasolle, koska sen on katsottu kuuluvan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Sisällöllisesti integraatio on keskittynyt taloudelliseen integraatioon ja yleisöjulkisuuden ei ole katsottu soveltuvan taloudellisiin asioihin, joita pidetään muutenkin tavallista herkempinä (kuten esim. liike-, ammatti- ja pankkisalaisuudet). Hallintokulttuuriset syyt löytyvät keskieurooppalaisesta julkisuuskäytännöstä, joka on rajallisempaa kuin pohjoismaiset

[51] Mäenpää 1999, 152
[52] Mäenpää 2000, 152

käytännöt. Hallintotoiminnan valvonnassa on keskitytty jälkikäteisjulkisuuteen. Etukäteisjulkisuutta on pidetty vähemmän tärkeänä.[53]

Paradoksaalista on, että vaikka Euroopan unionin taholta julistetaan vapaamman Euroopan puolesta, niin informaation vapaa liikkuvuus ei kuulu näiden vapauksien piiriin. Tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten vapaamman liikkuvuuden puolesta kyllä argumentoidaan. Vapaa liikkuvuus ei ole koskaan koskenut tietoja.

EU:n tiedonsaantioikeutta rajoittavia säännöksiä voidaan arvostella niiden yleisyyden vuoksi. Kun EU:n piirissä on sovittu, että asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, niin sitä rajoittavien säännösten pitäisi olla mahdollisimman yksityiskohtaisia. Lyhyet ja ylimalkaisen salassapitosäännökset ovat siis julkisuusperiaatteen vastaisia.[54]

Euroopan unionin asiakirjat luokitellaan turvaluokkiin, niiden sisältämien tietojen arkaluontoisuuden perusteella. Korkein turvaluokka on TRÈS SECRET UE / EU TOP SECRET –luokitellut asiakirjat. Tätä turvaluokkaa sovelletaan aineistoon, jonka ilmitulo saattaisi vahingoittaa poikkeuksellisen vakavasti Euroopan unionin tai sen jäsenmaiden etuja. Alemmat turvaluokat ovat järjestyksessä seuraavat; SECRET UE, CONFIDENTIEL UE ja RESTREINT UE, joiden sisältämien tietojen ilmitulo vahingoittaa tai saattaisi vahingoittaa Euroopan unionin tai jonkun sen jäsenmaiden etuja.[55]

Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa kaikkien toimielinten asiakirjarekisterit olivat luottamuksellisia. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen komission, neuvoston ja parlamentin asiakirjarekisterit ovat julkisia, mutta muilla toimielimillä ei ole oikeudellisia velvoitteita julkiseen asiakirjarekisteriin.

Kuten avoimuusasetuksessa edellytetään, myös parlamentti on rakentanut omille internetsivuilleen asiakirjarekisterin, joka on otettu käyttöön kesäkuussa 2002.[56]

---

[53] Mäenpää 1996, 256-257
[54] Wallin 2001, 371
[55] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2001 L101
[56] Euroopan parlamentin asiakirjarekisteri
http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=FI

Kaikille avoimessa asiakirjarekisterissä on saatavilla Euroopan parlamentin julkaisemat julkiset asiakirjat. Osasta asiakirjoja on saatavilla vain viitetiedot, mutta uusimmat julkiset asiakirjat ovat rekisterissä kokotekstinä.

Komission asiakirjarekisteri on avattu kesäkuussa 2002.[57] Aluksi komission asiakirjarekisterissä on saatavilla vain COM-, C-, ja SEC –tyyppisiä[58] asiakirjoja, mutta myöhemmin rekisteriin pitäisi tulla muitakin komission julkiseksi luokiteltuja asiakirjoja. Komissio on myös julkaissut oppaan, miten komissiolta voi pyytää asiakirjoja (myös julkaisemattomia).[59] Komission ja parlamentin asiakirjarekisterit internetissä ovat varsin tuoreita, tämän vuoden aikana toimintaan saatettuja. Neuvoston internetsivuilta löytyvä asiakirjarekisteri [60] on ollut toiminnassa jo tammikuusta 1999 lähtien.[61]

Internetissä olevat komission, parlamentin ja neuvoston asiakirjarekisterit sisältävät kokotekstitiedostot julkisista asiakirjoista ja viitetiedot restreint – luokitelluista asiakirjoista. Confidential – ja secret –luokitelluista asiakirjoista ei ole toimielinten asiakirjarekistereissä tietoja.

Vaikka EU:n toimielinten asiakirjoihin liittyy julkisuussääntelyä, niin jäsenvaltiot saavat itsenäisesti säännellä asiakirjojen ja tietojen julkisuutta. EU:n toimielimeltä jäsenvaltiolle tulevan asiakirjan julkisuus määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan. Käytännössä EU:n asiakirjojen julkisuussääntely vaikuttaa jäsenvaltioihin. Ruotsissa on esitetty varsin synkkiä arvioita kansallisen julkisuusperiaatteen toteutumisesta EU-asioissa. Kritiikki on osittain aiheellista, sillä jäsenmaiden virkamiesten on noudatettava EU:ssa tehtyjä asiakirjaluokituksia. Toimielimiltä

---

[57] Euroopan komission asiakirjarekisteri
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=fi&testjs=1

[58] COM –asiakirjat ovat komission lainsäädäntöehdotuksia , tiedonantoja ja kertomuksia. C –asiakirjat ovat komission yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin virallisiin toimiin liittyviä asiakirjoja. SEC – asiakirjat ovat muihin luokkiin kuulumattomia asiakirjoja.

[59] A Citizen's Guide. Access to Information published by Commission
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/citguide/index_en.htm

[60] Euroopan unionin neuvoston asiakirjarekisteri
http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsFI.htm

[61] Euroopan unionin neuvoston asiakirja 13275/00

saatujen asiakirjojen kohdalla on noudatettava unionin antamia ohjeita ja lojaalisuuden nimissä huolehdittava ja kunnioitettava toimielinten turvallisuussääntöjä. EU:ssa salassapidetyn asiakirjan julkistaminen jäsenvaltiossa voi siis olla ongelmallista mm. lojaliteettivelvollisuuden kannalta.[62]

Asiakirjojen julkisuutta vastaan on EU:n piireissä ja muuallakin esitetty monenlaisia argumentteja. Moni viranomainen kokee julkisuuden negatiivisena asiana, joka vaikeuttaa toimintaa ja häiritsee työrauhaa. Lisäksi on esitetty väitteitä, että asiakirjojen julkisuuden laajentaminen johtaa siihen, että asioita hoidetaan ohi virallisten papereiden.[63] Asiakirjojen julkisuuden rajoittamista on perusteltu myös sillä, että sen vähentää hallinnon tehokkuutta. Hallinnon tehokkuuden ja avoimuuden yhteydestä on esitetty myös päinvastaisia väitteitä. Muun muassa Jacob Söderman on sitä mieltä, että avoin hallinto on tehokas.[64]

Euroopan unionin hallinnollisista periaatteista puhuttaessa asiakirjojen julkisuus on tuntunut erityisen vierailta niille tahoille, jotka eivät ole tottuneet kansallisella tasolla asiakirjojen julkisuuteen. Asiakirjojen julkisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaiken julkisella hallinnolla olevan aineiston pitäisi olla julkista. Päätöksenteon valmisteluja pitää tietyssä määrin suojata julkisuudelta. [65]

Euroopan unioni panostaa voimakkaasti tiedotuspolitiikkaan. Toisaalta tiedottaminen on hyvä asia eli kansalaiset saavat edes jostakin tietoa monimutkaisesta EU:n hallinnosta ja päätöksenteosta. Kolikolla on toinenkin puoli eli EU:n tiedotuksen avulla yritetään voimakkaasti luoda positiivisia mielikuvia EU:sta. Asko Hynninen kuvaa mielestäni hyvin EU:n tiedotusta kirjoittamalla: *"EU:n tiedotus - näkyvyyttä vaan ei läpinäkyvyyttä* [66]*."*

---

[62] Wallin 2001 372-373 ja Mäenpää 1999, 154
[63] Alm 1995 8,9
[64] Söderman 2001..."Some people believe that an open administration is not effective. They believe that open methods of working reduce efficiency. That argument has sounded muss less convincing since the fall on the Santer Commission. It was lack of transparency that brought down that Commission. To all those who argue against openness, I have one question to ask. Was it really effective that the European Union was without fully working Commission for half a year?"...
[65] Kuusikko 2001, 427
[66] Hynninen 1999, 110

2.3.3 Asiakirjajulkisuus Suomessa ja muissa unionin jäsenvaltioissa

Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentissa on kirjattu jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tietoa:

> *"Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä* [67]*."*

Julkisuuslain 3 § säännös täydentää edellistä. Sen mukaan lain tarkoituksena on;

> *"...toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisen toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan...* [68]*"*

Jokaisella yksilöllä on laissa taattu oikeus tietoon. Oikeus tietoon kohdistuu nimenomaan julkisten viranomaisten asiakirjoihin ja toimintaan. Yksilöllä on kansalaisoikeuksissa taattu oikeus hankkia myös sellaista tietoa, jota mikään taho ei suoranaisesti ole halukas luovuttamaan.[69]

Suomessa uusi julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999. Uudessa julkisuuslaissa on median huomion ollut kohteena 32-kohtainen salassapitopykälä. Salassapitopykälää pidetään osin tulkinnanvaraisena. Vuosien ajan asiakirjajulkisuutta tutkineen Timo Konstarin mielestä salassapitopykälän on oltava "pitkä", sillä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on tärkeätä, että salassapitosäännökset ovat yksityiskohtaisia.[70] Epämääräisyydet salassapitopykälissä saavat aikaan turhaa salaamista. Lakien pitäisi olla niin selkeät ja yksityiskohtaiset, että tulkintoihin ei olisi mahdollisuutta. Käytännön tilanteet ovat kuitenkin niin monimuotoisia, että tulkintoja julkisuusperiaatteen toteuttamisesta joudutaan tekemään. Anna-Riitta Wallinin mukaan eräänlainen julkisuusparadoksi on se, että julkisuus toteutuu sitä paremmin,

---

[67] Suomen laki II 2001, 201
[68] Suomen laki II 2001, 201
[69] Kuronen 1998, 48
[70] Konstari 2001, 4-5

mitä yksityiskohtaisemmat ja sitä kautta myös pidemmät salassapitosäännökset on. Maissa, joissa on pitkät julkisuusperinteet, kuten Ruotsissa ja Suomessa, on myös pitkät salassapitosäännökset. [71]

Konstari pitää Suomen uutta julkisuuslakia hyvänä. Hän kuitenkin muistuttaa, että liiallinen avoimuus voi olla yhtä tuomittavaa kuin liiallinen salaaminenkin. Konstari osoittaa arvostusta myös heille, jotka uskaltavat julkisesti puhua salaamisen merkityksestä yhteiskunnallisena ilmiönä ja tunnustavat sen hyväksyttävyyden ja jopa välttämättömyyden. Konstari samassa yhteydessä puhuu julkisuusperiaatteesta näennäisdemokraattisena muoti-ilmiönä.[72]

Julkisuus voidaan jakaa kolmeen osaan; asianosaisjulkisuus eli asianosaisella on oikeus häntä itseään koskevaan hallintoasioissa kertyneeseen aineistoon. Asianosaisjulkisuudella on halutaan taata yksilön oikeusturva. Käsittely- eli kokousjulkisuus eli hallinnon elimet tekevät päätökset julkisissa kokouksissa, kuten eduskunnan täysistunnot, oikeudenkäynnit sekä kuntien valtuustojen kokoukset. Käsittely- ja kokousjulkisuus rajoittuu kuitenkin tärkeimpien päättävien elinten kokouksiin. Kolmantena julkisuuden osana on asiakirjajulkisuus. Asiakirjajulkisuus eli lakin yleisten asiakirjojen julkisuudesta on ollut laissa jo lähes 50 vuoden ajan. Samassa lain kohdassa on ja on ollut listattuna ne poikkeukset, joiden perusteella asiakirja voidaan pitää salaisena.[73]

Suomen asiakirjoja säätelevä julkisuuslaki tuntee osajulkisuuden. Osajulkisuudella tarkoitetaan sitä, että salassapidettävässä asiakirjassa on julkisia osia. Viranomaisen on siten pyydettäessä annettava tieto asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista salassapidettäviä tietoja paljastamatta. Osajulkisuuden toteuttaminen ei siis ole ehdoton oikeus.[74] Julkisuuslaista löytyy myös kohta, jossa velvoitetaan viranomaisia tiedottamiseen.

---

[71] Wallin 2001, 372
[72] Konstari 2001, 4
[73] Takala & Konstari 1982, 28-29
[74] Mäenpää 2000, 104

Virkamies tekee virkavirheen kieltäytyessään luovuttamasta tietoja julkisesta asiakirjasta. Tällaisesta virheestä saatava rangaistus on kuitenkin niin pieni, että turvallisempaa virkamiehen kannalta on jättää tieto antamatta, jollei ole varma asiakirjan julkisuudesta.[75]

Jos julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja joutuvat ristiriitaan, niin ensisijaisesti on turvattava yksityisyyden suoja ja vasta sitten julkisuusperiaate. Mediaa erityisesti huolestuttaa se, että yksityisyyden suoja kaventaa julkisuusperiaatteen ulottuvuutta. Konstari korostaa julkisuuslain tuntemisen tärkeyttä erityisesti virkamiesten keskuudessa. Julkisuus- ja salassapitokysymykset on asetettava virkamiesten varsinaisten virkatehtävien rinnalle tai jopa niiden edelle.[76]

Suomalaisten pelkona oli EU:hun liityttäessä, että EU:n salailukulttuuri vaikuttaa Suomeenkin. Asiakirjojen julkisuutta pitkään tutkinut Olli Mäenpää kritisoi tuolloin voimakkaasti julkisuusperiaatteen puuttumista. Toisaalta hän samassa yhteydessä kirjoittaa, että vielä suurempana ongelmana Euroopan unionissa on valmisteluorganisaation monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys.[77] Suomen liityttyä unionin jäsenvaltioksi suomalaisille virkamiehille EU-asiakirjajulkisuuden puute oli yllätys. He olivat tottuneet siihen, että asiakirjat ovat julkisia, jollei ole perusteita pitää asiakirjaa salaisena. Vähitellen EU:n hallinnossa on kuitenkin alettu korostamaan avoimuuden tärkeyttä.[78]

Asiakirjajulkisuus on valtiolle yksi keino saada kansalaiset luottamaan viranomaisten toimintaan. Konstari toteaa kuitenkin, että useimmat länsimaiset demokratiat ovat tähän asti tulleet toimeen ilman asiakirjajulkisuuden periaatetta.[79] Aina 1970-luvulle asti lähinnä vain Pohjoismaissa oli asiakirjajulkisuuden takaava laki. Asiakirjojen julkisuus on ulotettu laajimmalla Ruotsissa, jossa erityisen tietojen antamisoikeuden mukaan virkamiehillä on oikeus antaa salassapidettäviä tietoja tiedotusvälineille.

---

[75] Alm 1995, 8
[76] Konstari 2001, 6
[77] Mäenpää 1993, 569
[78] Heino 2001
[79] Konstari 1977, 93

Nykyisin julkisuuslainsäädäntö on Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Hollannissa, Ranskassa, USA:ssa, Kanadassa, Australiassa, Uudessa Seelannissa ja Japanissa. Kansainvälisessä laajuudessa asiakirjojen julkisuutta määrittelevät useimmiten salassapitoperiaate tai harkinnanvaraisen julkisuuden periaate.[80] Asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä löytyy muistakin Euroopan unionin jäsenvaltioista, kuten Espanjasta, Portugalista, Belgiasta, Kreikasta ja Italiasta, mutta näiden maiden laissa ei taata viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta. Saksassa, Iso-Britanniassa ja Luxemburgissa asiakirjajulkisuutta ei tunneta.[81]

Analysoitaessa eri maiden julkisuuslainsäädäntöjä, niin voidaan sanoa, että mitä pidemmät perinteet asiakirjojen julkisuudessa on, niin sitä monimuotoisempia ja tarkempia rajoitussääntelyitä käytetään.[82]

Tutustuin hiukan tarkemmin Italian asiakirjajulkisuuteen, koska asiakirjajulkisuuskiistan toinen osapuoli Romano Prodi on italialainen. Löysinkin internetistä Italian hallituksen sivuilta englanniksi käännetyt lakitekstit, joissa käsitellään myös kansalaisten oikeutta saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. Lain lähtökohta on täysin erilainen verrattuna Suomen lakiin. Suomen laki lähtee liikkeelle siitä, että julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia ja ne voidaan vain erityisin perustein pitää salaisina. (Julkisuuslaissa on lueteltu, mitkä ovat perusteita asiakirjan salassapidolle.) Italian laissa lähdetään liikkeelle siitä, että kansalaisilla on puolueettomuuden ja oman oikeusturvan tähden mahdollisuus saada käyttöönsä viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja.[83]

Asiakirjojen julkisuuden merkitys yhteiskunnallisena periaatteena ei ole vähäinen, sillä korruption ja hallinnon avoimuuden välillä on tunnustettu olevan suoran yhteyden. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat olleet vuosien ajan olleet maailman vähiten korruptoituneita maita. Viimeisimmän "Transparency International" – korruptiotutkimuksen listan mukaan kaikki Pohjoismaat olivat 12. vähiten

---

[80] Hynninen 1999, 34
[81] Öberg 1998, 1
[82] Wallin 2001, 362
[83] Governo Italiano – Il dipartimento per il coordinamento amministrativo

korruptoituneiden maiden joukossa. Korruptiotutkimuksen johtajan Göttingenin yliopiston professori Johann Graf Lambsdorffin mukaan syy siihen, miksi Pohjoismaat ovat "lahjomattomia" on informaation vapaus ja kansalaisten vapaa pääsy virallisiin asiakirjoihin eli asiakirjojen julkisuuperiaate, jota hänen sanojensa mukaan on myös Saksassa yritetty ajaa läpi, mutta toistaiseksi huonolla menestyksellä.

Monissa korruptioon liittyvissä tutkimuksissa on havaittu, että korruptioraja kulkee protestanttisen pohjoisen ja katolisen etelän välillä. Itään päin mentäessä korruptio lisääntyy. Venäjä ja monet entiset neuvostotasavallat kuuluvat maailman korruptoituneimpien maiden joukkoon.[84]

2.3.4 Asiakirjajulkisuuden funktiot

Asiakirjajulkisuudella on yhteiskuntajärjestystä lujittava funktio eli *integraatiofunktio*. Periaatteen mukaan koko yhteiskuntajärjestys ja viranomaiset saavat kansalaisilta lujimman luottamuksen, jos he asettuvat mitään salaamatta kansalaisten arvosteltaviksi. Erityisen merkityksellisenä asiakirjajulkisuuden kannalta on pidetty oikeudenkäynnin ja edustuksellisten elinten julkisuutta. Myös asiakirjajulkisuus hallinnossa palvelee integraatiofunktiota.[85]

Monissa yhteiskunnissa ongelmaksi on muodostunut suuri kansalaisten joukko, joka on menettänyt kiinnostuksensa poliittista päätöksentekoa kohtaan. *Partisipaatiofunktio* mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon. Kansalaiset kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa ympäristön ja yhteiskunnan tilaan liian vaativina tehtävinä. Kiinnostuksen lisäämiseksi on valtion turvattava kansalaisten mahdollisuudet tietojen saantiin. Tietojen pohjalta he sitten voivat muodostaa omia mielipiteitään yhteiskunnan tilasta ja mahdollisuuden vaikuttaa poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Toisaalta tietojensaantimahdollisuuksien

---

[84] Snellman 2002
[85] Konstari 1977, 88-91

lisääminen saattaa lisätä yhteiskuntajärjestykseen perusteisiin kriittisesti suhtautuvia liikkeitä. Tietojensaantimahdollisuuksien lisääminen sisältää siis ristiriidan.[86]

Legitimaatiofunktion mukaisesti asiakirjajulkisuus on omiaan lisäämään yleistä luottamusta viranomaistoimintaan. Asiakirjajulkisuus oikeuttaa eli legitimoi valtio- ja oikeusjärjestyksen.[87]

Alunperin asiakirjajulkisuudella oli yhteiskunnassa tehtävänä virkamiehistöön kohdistuvan valvonnan tehostaminen eli *kontrollifunktio*. Yhä vieläkin asiakirjajulkisuudesta hallinnossa puhutaan kontrolli-instrumenttina. Tietoisuus julkisuudesta saa virkamiehet noudattamaan laillisuutta virkatoimissaan. Toisaalta tietoisuus siitä, että kontrollifunktiota ei vain ole olemassa, vaan sitä todella käytetään. Mitä enemmän kansalaiset käyttävät asiakirjoja tietolähteinään, sitä enemmän julkisuusperiaatteen voidaan olettaa vaikuttavan viranomaisten toimintaan. Asiakirjojen kontrollifunktiota on pidettävä merkityksellisenä oikeusturvan näkökohtiin viitaten.[88] Asiakirjojen laajempi julkisuus saattaa asettaa virkamiehille haasteita entistä selkeämpikielisten asiakirjojen laatimiseen.[89]

2.5 DEMOKRATIAVAJE

Euroopan unionin perustamissopimuksessa sanotaan integraation perustuvan demokratiaan ja yhteisiin arvoihin. Laajentumisretoriikassa on vaadittu uusilta jäsenvaltioilta demokratian kunnioitusta. Ongelmia demokratian toimivuudessa ei tarvitse kuitenkaan hakea kaukaa, sillä niitä löytyy unionin omasta hallinnollisesta rakenteestakin. Kärjistetysti voidaan jopa sanoa, että EU itse ei täytä kriteereitä, joita se vaatii uusilta jäsenvaltioilta.

EU:n demokratiavajeesta puhuttaessa tarkoitetaan ensisijaisesti parlamentin heikkoa asemaa suhteessa muihin unionin instituutioihin. Demokratian toimivuuden kannalta

[86] Konstari 1977, 91
[87] Konstari 1977, 91-94
[88] Konstari 1977, 94-96
[89] Alm 1995, 9

ongelmana on se, että demokraattisia elementtejä, kuten parlamentin valtaa ei ole vahvistettu samalla kun komission ja tuomioistuimen valtaa on lisätty.[90] Lisäksi kansallisten parlamenttien asema jäsenmaiden hallitusten edustajien neuvostossa tekemään lainsäädäntötyöhön on heikko. Jäsenmaiden parlamenttien vallan menettäminen ei ole kuitenkaan samassa suhteessa kasvattanut europarlamentin valtaa.[91]

EU:n toimielimetkin ovat tunnustaneet EU:n hallinnon toiminnassa olevan demokratian kannalta ongelmia. Erityisesti Euroopan unionin uudessa tiedotus- ja viestintästrategiassa kiinnitetään huomiota siihen, että kansalaisten tuki EU:n toiminnalle on välttämätöntä ja siksi kansalaisille on pystyttävä takaamaan riittävä tiedonsaanti. [92]

Hannu Nieminen on tutkinut demokratian ja Euroopan unionin välistä suhdetta. Hänen mukaan eurooppalainen demokratia perustuu kansallisvaltiojärjestelmään. Julkinen keskustelu ja päätöksenteko ovat rajoittuneet kansallisvaltiollisen suvereenisuuden piiriin kuuluviin asioihin. Demokratian toteutumisen kannalta ongelmia ilmenee heti kun päätöksentekoa siirretään ylikansalliselle tasolle. Silloin astutaan demokratian kannalta epämääräiselle alueelle.[93] Trendinä EU:ssa on viimeisten vuosien aikana nimenomaan ollut, että ylikansallisten instituutioiden valtaa on lisätty. Eikä askeleita taaksepäin ole otettu.[94]

Päätöksenteon siirtäminen ylikansalliselle tasolle, kuten esimerkiksi Euroopan unionin komissiolle tai neuvostolle aiheuttaa demokratian toteutumisen kannalta kahdenlaisia ongelmia. Ensinnäkin kansainvälisissä tai ylikansallisissa elimissä päätöksiä tekevät jäsenet eivät ole vaaleilla valittuja (poikkeuksena Euroopan parlamentti), vaan valtiollisten eliittien asettamia. Ylikansallisilta elimiltä puuttuu demokraattinen mandaatti. Toiseksi kansainväliset ja ylikansalliset elimet eivät toimi julkisesti. Asioiden valmistelu ja päätöksenteko tapahtuu salassa, ainoastaan päätökset

---

[90] Paul 1995, 33
[91] Koivumaa 1997, 71
[92] COM(2002) 350 lopullinen
[93] Nieminen 1998, 276-277
[94] Ekholm & Nurmio 1999, 65

ovat julkisia. Mitä enemmän päätöksentekoa siirretään kansainvälisille ja ylikansallisille elimille, sitä suuremmassa määrin perinteisen demokratian toteutuminen kaventuu.[95]

Jos kansalaiset eivät pysty vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon ja jos kansalaiset eivät edes pysty valvomaan päätöksentekoa, niin on selvää etteivät he luota Euroopan unionin toimintaan. Tätä kautta EU demokratiavaje on johtamassa vakavaan kriisiin.[96] Lisäksi EU:n ja kansalaisten väliltä puuttuu sellainen yhteys, joka on kansallisvaltion sisällä. Bryssel koetaan kaukaisena ja vieraana.[97] Salailu etäännyttää kansalaiset unionista. Avoimuuskehityksen vahvistaminen lisäisi ajanoloon EU-kansalaisten tietämystä EU:sta. [98]

On kuitenkin huomattava, että Euroopan tasolla toimiva hallinto poikkeaa huomattavasti perinteisestä kansallisvaltio-mallista. Temmes korostaakin EU:n hallintokoneiston ylikansallista luonnetta eli EU:n hallintokoneisto ei ole suoraan verrattavissa kansallisvaltioiden järjestelmiin.[99]

Asiakirjajulkisuutta sääteleviin lainsäädäntöihinkin liittyi demokratian kannalta epäkohtia. Useista EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännöistä löytyi ennen EU:hun liittymistä jonkinlaiset säädökset, jotka säätelivät asiakirjojen julkisuutta. Samalla kun unionin jäsenvaltio luovutti päätöksentekovaltaa ylikansalliselle tasolle, jäsenvaltioiden kansalaisilta riistettiin oikeus tutustua sellaisiin asiakirjoihin, joihin heillä olisi ollut oikeus kansallisen lainsäädännön puitteissa. Tällainen kehitys ei ollut demokraattista.[100] Hallinnon avoimuudesta ja asiakirjajulkisuudesta kuuluisat Pohjoismaat Ruotsi ja Suomikin olivat unionin jäseniä ennen kuin EU:ssa saatiin aikaan edes jonkintasoinen julkisuuperiaate.

---

[95] Nieminen 1998, 278
[96] Alm 1995, 28
[97] de Shoutheete 1999, 106
[98] Raunio 2002
[99] Temmes 1995, 180
[100] Öberg 1998, 1-2

3. EUROOPAN HALLINTOKULTTUURIT

3.1 HALLINTOKULTTUURIN MÄÄRITELMÄ

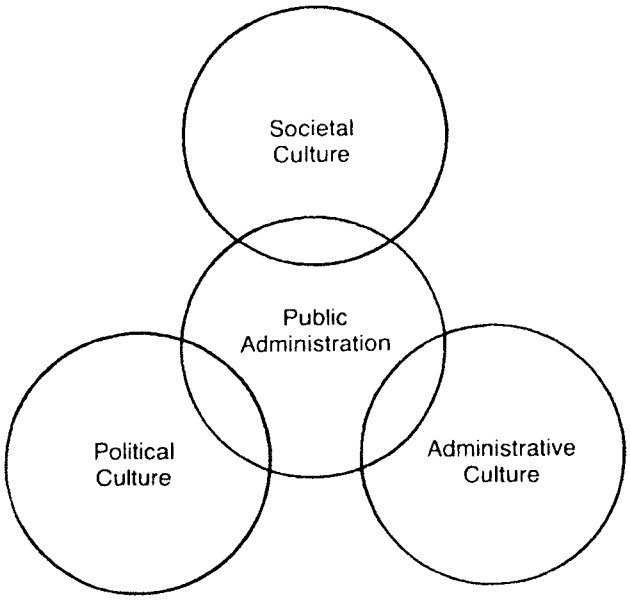
Ensisilmäyksellä Eurooppa näyttäytyy maanosana varsin yhteneväiseltä alueelta. Asiaa tarkemmin tarkasteltaessa Euroopasta löytyy kuitenkin hyvinkin erilaisia hallinnollisia suuntauksia. Eurooppa on myös hallinnollisesti heterogeeninen maanosa. Euroopan integraatio ei näytä hallintokulttuurisestakaan näkökulmasta helpolta hankkeelta.

Markku Temmes on perehtynyt Euroopan erilaisiin hallintoajatteluihin ja hallintokulttuureihin. Hallintoajattelu on Temmeksen mukaan hallintokoneiston muutokseen vaikuttavien avainvirkamiesten näkemys hallintokoneiston järjestelmien ja rakenteiden muutoksesta. Hallintoajattelu on siis luonteeltaan virkamiesajattelua. Hallintoajattelu korostaa johtavien virkamiesten asemaa hallintokoneiston jatkuvuuden takeena.[101] Hallintokulttuuri on laajempi käsite, johon hallintoajattelu yhtenä hallintokulttuurisena ominaisuutena sisältyy. Hallintokulttuurilla tarkoitetaan koko hallintokoneistoon liittyviä kulttuurisia piirteitä. Se on osa yhteiskunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää. Hallintokulttuuri koostuu koko hallintokoneiston sisäisistä yhteistyösuhteista ja niiden uusintamista sääntelevistä osajärjestelmistä. Tarkastelun kohteena voivat tällöin olla hallintokulttuureissa noudatettavat normit ja käytännöt, esimerkiksi virkamiesasema, rekrytointiperusteet, koulutus ja johtamiskulttuuri.[102]

B. Guy Petersin mukaan kulttuurin vaikutus ilmenee kolmella eri tavalla; sosiaalisella, poliittisella ja hallinnollisella. Näillä kaikilla kulttuurin osa-alueilla on hänen mukaansa vaikutusta julkiseen hallintoon.[103] Hän kuvaa kulttuurin osa-alueiden vaikutusta seuraavanlaisen kaavion avulla.

---

[101] Temmes, 1994, 13
[102] Temmes 1987, 243
[103] Peters 1989, 40



Lähde: Peters, B. Guy (1989) The Politics of Bureaucracy. s. 41

Seppo Tiihonen näkee hallintokulttuurin olevan kiinteässä yhteydessä poliittiseen kulttuuriin. Tiihonen määrittelee hallintokulttuurin hallinnossa toimivien ihmisten arvojen, uskomusten ja käyttäytymisjärjestelmien verkoksi, jonka kautta virkamiehet tulkitsevat kokemuksiaan ja joka ohjaa heidän toimintaansa. Hallintokulttuurien juuret ovat löydettävissä syvältä historiasta ja siksi historiallinen katsaus hallintokulttuureja analysoitaessa on paikallaan. Tiihonen korostaa muutamia historiallisia rajapyykkejä, joilla on ollut oleellinen vaikutus Euroopan hallintojen kehittymiseen.

Rooman valtakunta muodosti yhtenäisen imperiumin Euroopassa, mutta voimakkaimmin se vaikutti Välimeren alueella. Rooman valtakunnan hajottua Itä- ja Länsi- Roomaan, kirkko astui hallinnolliselle areenalle. Lännessä katolinen kirkko ja idässä ortodoksinen kirkko. Lännessä kirkko jatkoi Rooman valtakunnan hallitsemisen perinteitä ja kirkkoa voidaankin syyttää tai kiittää siitä, että imperialistinen hallinnon perinne siirtyi keskiajalle. Merkittävin kirkon vaikutus perustui kuitenkin oppiin, jonka mukaan maalliset hallitsijat saivat valtuutuksensa

ylhäältä. Hallitsijat edustivat Jumalan säätämää järjestystä. Uskonnolla on vielä nykyisinkin voimakas vaikutus hallintoon ja hallinnon rakenteisiin.

Feodalismi on myös jättänyt jälkensä eurooppalaisiin hallintoperinteisiin. Ranska, Saksa ja Englanti olivat keskiajalla feodalistisesti hallittuja alueita. Hallitsemisen historian kannalta feodalismi merkitsi hajanaisuutta ja alhaalta kumpuavaa hallitsemisjärjestystä. Feodalismin kukoistuskausi jatkui 1400-luvulle saakka. Kuninkaiden ja hänen avustajiensa kukoistuskausi oli 1500-luvulla. Vallan keskittäminen tapahtui hitaasti ja se sai erilaisia muotoja eri maissa.

Uskonpuhdistus oli seuraava merkittävä hallitsemisjärjestykseen vaikuttava tekijä. Uskonpuhdistus jakoi Euroopan kahteen osaan, reformoituun pohjoiseen ja katoliseen etelään. Kirkko menetti roolinsa yhteiskuntia yhdistävänä tekijänä. Uuden ajan Euroopassa olivat voimissaan Ranskan, Espanjan, Englannin, Ruotsin, Tanskan, Portugalin ja Habsburgien Itävallan kuningaskunnat. Hallitseminen uudella ajalla oli systemaattisempaa ja rationaalisempaa. Ranska kehitti absoluuttista hallitsemismallia. Saksan ruhtinaskunnat tavoittelivat samaa mallia. Alankomaat ja Sveitsi loivat tasavaltaisen hallitsemismallin. Englanti poikkesi jo tuolloin mannermaisista hallitsemista ja eroavaisuudet vain lisääntyivät 1600-luvun vallankumouksen myötä, joka rajoitti kuninkaan valtaa ja voimisti parlamentin osallistumista hallitsemiseen.

Ranskan vallankumous on yksi rajapyykki eurooppalaisten hallintojen kehittymisessä. Vallankumouksen avulla päästiin eroon säätyjärjestelmästä ja ihmisistä tuli ainakin periaatteesta tasa-arvoisia kansalaisia. Eurooppaa hallittiin vallankumouksen jälkeen yhtä absoluuttisesti kuin aiemminkin. Hallitsijat eivät enää olleet säätyjen edustajia vaan koulutettuja hallinnon ammattilaisia. Ranskan mallia seurattiin vähitellen muuallakin Manner-Euroopassa, tosin soveltaen. Englanti kulki yhä hallintokulttuurisesti omia teitään.

Tiihonen korostaa 1800-luvun merkitystä hallinnollisessa kehityksessä. Ajatus kansallisvaltiosta, jonka puitteissa hallitsemisjärjestelmiä luodaan, valtiovallan legaliteetista eli lainmukaisuudesta sekä ajatus, jonka mukaan valta uskotaan kansan valitsemille edustajille, parlamentaarikoille ja ministereille syntyivät tuolloin. Samoin

ajatus lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan antaminen eri instituutioille on peräisin 1800-luvulta.

Myös 1900-luku on ollut Euroopassa muutosten aikaa. Maailmansodat saivat aikaan tuhoa ja sekasortoa myös hallinnollisissa järjestelmissä. Oma lukunsa ovat ollut Neuvostoliitto ja Itä-Euroopan maiden kommunistiset hallinnot. Neuvostoliiton hajoaminen ja Itä-Euroopan maiden hallintojen muutokset kohti demokraattisempaa hallitsemisjärjestelmää ovat sävyttäneet Euroopan viimeisten vuosikymmenten kehitystä. Lisäksi integraatiokehitys on merkinnyt uuden ylikansallisen hallitsemismaalin tuloa.[104]

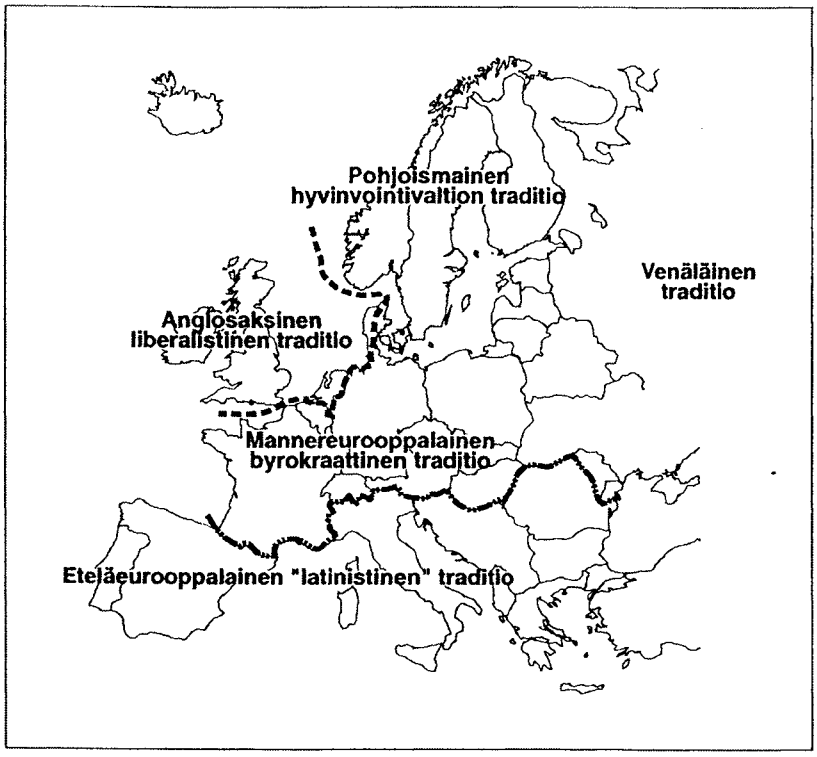
Nykyiset eurooppalaiset hallintokulttuurit ovat siis vuosisatojen tapahtumien ja kehityksen tulosta. Eurooppalaisten hallintokulttuurien filosofiset lähtökohdat löytyvät antiikista. Antiikki on ollut ikään kuin perusta, jonka pohjalta myöhemmät valtio- ja hallintofilosofit ovat teorioitaan rakentaneet. Hallintokulttuurit ovat muuttuneet vuosisatojen saatossa hiljalleen, mutta sodat ja vallankumoukset ovat saaneet muutokset nopeiksi ja joskus rajuiksikin.[105]

Euroopan hallintokulttuuriset valtavirrat voidaan 1600-lähtien pelkistää anglosaksiseksi ja mannereurooppalaiseksi traditioksi. Pohjoismainen ja eteläeurooppalainen eli latinistinen hallintokulttuuri ovat mannereurooppalaiseen hallintokulttuuriin perustuvia, mutta siitä vuosisatojen saatossa eriytyneitä hallintokulttuureja. Venäläinen hallintokulttuuri on myös vuosisatojen saatossa saanut paljon vaikutteita mannereurooppalaisesta hallintokulttuurista, mutta silti se eroaa länsieurooppalaisista hallinnon kehityskaarista.[106] Peters erottelee Euroopan hallintokulttuuriset valtavirtaukset westministeriläiseen, mannereurooppalaiseen tai ranskalaiseen ja pohjoismaiseen hallintokulttuuriin.[107] Stevens & Stevens määrittelevät Euroopan hallinnollisina valtavirtoina ranskalaisen- (napoleniaalisen-), saksalaisen- ja brittiläisen hallintokulttuurin.[108]

---

[104] Tiihonen 1995, 83-91
[105] Temmes 1994, 87
[106] Temmes 1994, 104
[107] Peters 1989 41-45
[108] Stevens & Stevens 2001, 33-40

Vaikka hallintotieteilijöiden käsityksissä ja määritelmissä on painopiste-eroja, niin yhteisymmärrys vallitsee siitä, että Euroopasta löytyy selkeästi toisistaan poikkeavia hallintokulttuureja. Markku Temmes on esittänyt hallintokulttuurisista alueista seuraavan havainnollistavan kartan.



Lähde: Temmes, Markku (1994) Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. s. 279

Eurooppalaisilla hallinnoilla on monia yhteisiä piirteitä, mutta vertailtaessa eurooppalaisia hallintokulttuureja, eroja löytyy; perustuslakien asemassa, valtiollisissa käytännöissä, parlamentarismin muodoissa, valtionpäämiesten ja ministerien asemissa ja tehtävissä. Yhdistävänä tekijänä voidaan mainita lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan erottaminen toisistaan.[109]

3.2 ANGLOSAKSINEN HALLINTOKULTTUURI

Anglosaksisen hallintokulttuurin edustajia Euroopassa ovat Englanti ja Irlanti. Kolmas kansainvälisesti merkittävä anglosaksista hallintokulttuuria edustava maa on Yhdysvallat. Anglosaksisen ajattelun taustalla on vahva liberalismin traditio ja kapitalismi. Anglosaksinen hallintokulttuuri korostaa valtion sijaan voimakkaasti kansalaisyhteiskuntaa, eikä se pyri ohjaamaan markkinataloutta niin voimakkaasti kuin mannereurooppalainen hallintokulttuuri.[110] Anglosaksisen hallintokulttuurin ominaispiirteitä on parlamentarismi, liberalismi ja siviiliyhteiskunta. Anglosaksisessa hallintokulttuurissa keskeinen vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämissä on yksityisillä vakuutuksilla ja markkinoilla. Anglosaksista hallintokulttuuria kuvaavat sanat; pragmaattinen, induktiivinen ja empiirinen. Pragmaattisuuden mukaan hallinnon yleiset periaatteet johdetaan yksittäisistä päätöksistä. Lisäksi brittiläiseen hallintokulttuuriin kuuluu yksilön vapauksiin nojautuva common-law oikeusjärjestelmä, jonka mukaan hallinto ja lailliset päätökset syntyvät yksittäisistä ratkaisuista. Hallinnossa common-law tarkoittaa hallintoa ilman kodifioituja lakeja ja säännöksiä.

Petersin mukaan Iso-Britannia on hyvä esimerkki yrittäjyyspainotteisesta – yhteiskunnasta. Yhteiskunnan johtamistyyliä on pyritty pitämään yksilöitä huomioonottavana. Huolimatta hallintobyrokratiasta hallinnon toimintatavat ovat enemmänkin neuvotteluja ja keskusteluja sallivia, kuin auktoriteettiasemaa korostavia. Vastakohtana tällaiselle hallintotavalle Peters pitää institutionaalista byrokratiaa. Institutionaalisen byrokratian edustaja Euroopassa on Saksa, joka korostaa hallinnossaan muodollisuutta. Auktoriteettiasemaa korostavissa yhteiskunnissa byrokratiaa pidetään yleisesti hyväksyttävänä ja oleellisena osana yhteiskuntaa. Sen sijaan henkilösuhteita ja epämuodollisuuksia korostavissa yhteiskunnissa byrokratiaa pidetään vähemmän hyväksyttävänä, kuten Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Yleisesti voi sanoa, että byrokraattisten

---

[109] Salminen 1993, 168
[110] Temmes 1994, 279

toimintatapojen käyttö hyväksytään paremmin länsimaissa kuin muualla maailmassa.[111]

Brittiläisen hallinnon yksi vanha periaate, hallintoon liittyvä salailu, on säilynyt nykypäiviin saakka. Virkamiehet ovat neutraaleja ministerin avustajia, jotka sulkevat suunsa. Vastuu on ministereillä, ei virkamiehillä. Ministerit ovat taas puolestaan vastuussa toimistaan parlamentille. Salailu on hallinnon eri instituutioita yhteen sitova voima. Sääntönä on että, mitä suppeampi piiri (myös hallintokoneiston sisällä) tietää asioista, sitä parempi.[112] Asiakirjajulkisuus ei kuulu Iso-Britannian hallinnon perusperiaatteisiin.

Brittiläinen hallinto on EU:n jäsenvaltioiden osalta läpinäkymättömin ja Ruotsi läpinäkyvin. Ruotsissa ja Iso-Britanniassa suhtautuminen hallinnon luottamuksellisuuteen on täysin päinvastaista. Ruotsissa lähdetään siitä, että vallalla on taipumusta korruptioon, eli Ruotsissa ei luoteta demokraattisesti valittuihin valtaapitäviin. Brittiläisessä hallinnossa valtaapitäviin sen sijaan luotetaan ja hallinto suosii salailua. Iso-Britanniassa on vallalla vanha käsitys, että miksi kansalaisilla pitäisi olla oikeus tietojen saantiin, kun hallinto on toiminut jo niin kauan ilman julkisuusperiaatetta. Tosin viime vuosien aikana Iso-Britanniassa avoimemman hallinnon puolestapuhujat ovat saaneet enenevässä määrin tukea.[113]

Euroopassa tapahtuneen hyvinvointivaltion kriisin yhteydessä muuallakin Euroopassa on otettu anglosaksisesta hallintokulttuurista vaikutteita omien ongelmien ratkaisemiseksi. Muun muassa liikkeenjohdollisiin ideoihin perustuvia hallinnon kehittämisohjelmia on alettu soveltaa Manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa.[114]

---

[111] Peters 1989, 41-42
[112] Tiihonen 1995, 93-94
[113] Davis 1999, 1-3
[114] Temmes 1994, 135-136

3.3 MANNEREUROOPPALAINEN HALLINTOKULTTUURI

Mannereurooppalaiselle hallintokulttuurille on ominaista hallintovallan keskitetty käyttö. Hyvinvointivaltiota toteutetaan lainsäädännön ja julkisten palvelujen kautta. Mannereurooppalaisissa hallinnoissa painotetaan valtiota, rationaalista oikeutta ja julkisia instituutioita. Pohjoismaisessa ja mannereurooppalaisessa hallintokulttuurissa julkiset instituutiot kantavat vastuun kansalaisten hyvinvoinnista. Mannereurooppalainen hallintokulttuuri on rationaalista ja deduktiivista.[115]

Petersin mukaan rationaalinen ja deduktiivinen kulttuuri tukee byrokratian kehittymistä eli siis ole lainkaan ihme, että Euroopan unionista on vuosien kuluessa tullut valtava hallintokoneisto. Byrokraattinen päätöksentekotyyli korostaa laillisuuden tärkeyttä ja sen avulla pyritään minimoimaan henkilöiden ja henkilösuhteiden vaikutus.[116]

Voimakkaimmin EU:n hallintokoneiston rakenteissa näkyy Ranskan ja ranskalaisuuden vaikutus. Lisäksi Välimeren valtioilla ja saksalaisella hallintomallilla on ollut vaikutusta EU:n hallintojärjestelmää kehitettäessä.[117] Komission kabinetti – järjestelmä on ranskalaisen mallin mukaan rakennettu. Kabinettien tehtävä on auttaa komissaareja päätöksenteon valmistelussa. Ranskan kielen merkitys on edelleen suuri, vaikka ranskankielisten maiden määrä unionin jäsenvaltiossa on suhteessa vähentynyt ja tullee tulevaisuudessa vähenemään. EU:n toimielimissä harjoitettu salailu on ranskalaisen tai latinistisen hallintokulttuurin vaikutusta. Ranskalainen hallintokulttuuri on myös hierarkkisempi kuin pohjoismainen hallintokulttuuri.

Ranskalainen hallintokulttuuri on elitistinen. Hallinnon korkeimmat virkamiehet rekrytoidaan ENA:n (Ecole nationale d'administration) kautta, jossa opiskelijat testataan ja kilpailutetaan moneen kertaan. Komission rekrytointijärjestelmä on samantapainen hakijoiden kilpailuttamiseen perustuva, jossa testit läpäisseet

---

[115] Tiihonen 1995, 92-93 Temmes 1994, 279
[116] Peters 1989, 42
[117] Stevens & Stevens 2001, 32, Heino 2001

virkamiehet pääsevät kelvollisen hakijoiden listalle, josta heidät on sitten mahdollista rekrytoida komission eri osastoille. [118]

Mannermaisessa hallintokulttuurissa korostetaan luottamuksellisuuden tärkeyttä, joka antaa viranomaisille harkintavaltaa julkisuuskysymyksissä ja mahdollistaa salailun.[119] Ranskalaisen hallintoajattelun mukaan hallinnon toiminnan salaisena pitäminen on sekä kansalaisten että hallinnon etujen mukaista. Asiakirjojen luottamuksellisuus voidaan Ranskan mallin mukaan poistaa vain ministerin suostumuksella. Tehtyjen päätöksien perustelut tai tausta voidaan tällä tavoin julkistaa. Pohjoismainen avoimuus on ranskalaiselle hallinnolle vierasta.[120]

Ranskan ja ranskalaisen hallintokulttuurin vaikutus Euroopan unionin hallinnon rakenteisiin on suuri. EU:n perustajaisät Robert Schuman ja Jean Monnet olivat ranskalaisia. Tavallaan oli luonnollistakin, että EU:n hallintoa alettiin rakentamaan ranskalaiselta pohjalta, sillä Saksa oli 1950-luvulla miehitetty maa ja vasta rakentamassa uutta hallintoaan.[121] Sihvolan mielestä ranskalaiseen hallintokulttuuriin kuuluvia piirteitä ovat; valtion vahva rooli, keskitetty vallan käyttö, periferia - keskusta -ajattelu ja nationalismi.[122]

3.4 POHJOISMAINEN HALLINTOKULTTUURI - SUOMI

Anglosaksisen ja mannereurooppalaisen hallintokulttuurin rinnalle Temmes nostaa pohjoismaisen hallintokulttuurin.[123] Pohjoismainen hyvinvointivaltio perustuu pohjoismaiseen demokratiakäsitykseen, mannereurooppalaiseen oikeusvaltiokäsitykseen, vahvaan julkisia palveluita tuottavaan hallintokoneistoon ja

---

[118] Sihvola 1995, 73-79
[119] Kuusikko 2001 428-429
[120] Koivumaa 1997, 83
[121] Sihvola 1995, 51-52
[122] Sihvola 1995, 57
[123] Osa tutkijoista erottaa pohjoismaisesta hallintokulttuurista kaksi eri suuntausta; itäpohjoismaisen ja länsipohjoismaisen. Jaottelun mukaan länsipohjoismaisia maita ovat Tanska ja Norja ja itäpohjoismaisia maita Ruotsi ja Suomi. Erottelu perustuu lähinnä keskushallintojen erilaiseen rakenteeseen. kts. Temmes 1995, 176. Tässä yhteydessä en käsittele näitä suuntauksia tarkemmin.

menetykselliseen markkinatalouteen.[124] Pohjoismaiseen hallintokulttuuriin yleisesti liitettyjä piirteitä ovat myös hallinnon avoimuus, julkisten virkojen avoin rekrytointi, neutraali oikeusjärjestys, hallinnon palvelukyvyn korostaminen, hallintokoneiston vahva rooli yhteiskuntasuunnittelussa ja julkisten palvelujen rooli kansalaisten tasa-arvon takeena.[125]

Rationaalisuuteen perustuva anglosaksisen hallintokulttuurin vastakohtana on käytännöllisyyteen perustuva hallintokulttuuri. Petersin mukaan Iso-Britannia ja Pohjoismaat edustavat käytännöllisyyteen perustuvia hallintoja. Näissä kulttuureissa yleistykset tehdään useiden yksittäisten tapausten perusteella. Parhaimpia esimerkkejä tästä ovat englantilainen ja amerikkalainen common-law, joka perustuu vuosisatojen saatossa tapahtuneisiin yksittäisiin tapauksiin. Tässä järjestelmässä jokainen yksittäinen tapaus on jollakin tapaa aina uusi tapaus.[126]

Pohjoismainen hyvinvointivaltioajattelu on 1980-luvulta alkaen kyseenalaistettu rahoituskriisin, legitimiteettikriisin ja byrokratikriisin tähden. Pohjoismaissa on hyvinvointivaltion kriisin jälkeen omaksuttu anglosaksisesta mallista liikkeenjohdon innovaatioita ja markkinatyyppisiä mekanismeja.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen on perustunut poliittisen järjestelmän ja hallintokoneiston piirissä syntyneeseen käytäntöön. Temmeksen mukaan pragmaattisuus onkin ollut sekä voima että heikkous. Pragmaattisuuden vuoksi ei ole ajauduttu ideologisten ristiriitojen vuoksi umpikujaan, mutta toisaalta uudistusten suunnittelu ja toteutus on ollut näköalattomampaa. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat kokeneet byrokratiakriisin vaikeampana kuin anglosaksisessa ja mannereurooppalaisessa hallintokulttuurissa.[127]

Pohjoismaita yhdistää historiallisten kohtaloiden lisäksi yhteneväinen käsitys ideaaliyhteiskunnasta ja valtion roolista yhteiskunnassa. Lisäksi yhdistävänä tekijänä

---

[124] Temmes 1994 151-152
[125] Temmes 1995 174
[126] Peters 1989, 43
[127] Temmes 1994 151-152

on vahva oikeusvaltiotraditio ja siihen liittyvä avoimuus ja asioiden julkisuus. Kaikissa pohjoismaihin on muotoutunut vahva hallintolegalistinen hallintokulttuuri.

Suomen hallintojärjestelmän kehityksen on oman leimansa antanut Suomen kuuluminen ensin osana Ruotsiin ja sitten Venäjään. Ruotsin vallan aikana eurooppalaiset hallintoajatukset tulivat välillisesti Ruotsin kautta Suomeen. Ruotsin suurvaltakaudella toteutettiin yhtenäistämispolitiikkaa, jonka tarkoituksena oli yhtenäistää valloitettujen maiden hallintomenettelyt isäntämaan kaltaisiksi. Kaikki hallintotoimet hoidettiin ruotsin kielellä. Suomen alueella otettiin käyttöön ruotsalainen keskusvirastojärjestelmä ja lääninhallitusjärjestelmä. Suomalaiset pitivät jo tuolloin Ruotsin hallintoa esikuvana; se oli tehokas ja ei-korruptoitunut hallintokoneisto. Jo tuolloin luotiin pohja Suomen hallintokulttuurille, joka on myöhemmin mahdollistanut suomalaisen hyvinvointivaltion.[128]

Venäjän vallan aikana Suomi ei saanut tai paremminkin ei halunnut hallintokulttuurisia vaikutuksia Venäjältä, koska Suomella oli kuitenkin autonominen asema. Suomalaiset oppivat Venäjän vallan aikaan tuntemaan venäläistä hallintokulttuuria, mutta salailuun, nöyristelyyn ja valvontaan perustuva hallintokulttuuri ei suomalaisia virkaveljiä viehättänyt. Jo tuolloin katseet suunnattiin Keski-Eurooppaan ja Venäjän vallan aikana Ruotsin rinnalle hallinnolliseksi esikuvaksi nousi Saksa. Lahjakkaat nuoret miehet lähetettiin Saksaan lakia opiskelemaan ja kohta Suomeen rakennettiinkin oikeusjärjestelmä saksalaisten esikuvien mukaan. Laaja ja yksityiskohtainen positiivinen oikeus, yksityiskohtainen lakikokoelma, säännösten hierarkkisuus ja tiukka lainsäädäntövallan ja lainkäyttövallan erottelu olivat uuden oikeusjärjestyksen perustana.[129]

Suomen itsenäistyttyä hallinnon kehittäminen kotimaistui ja samalla hallinnon kehittämiskysymykset politisoituivat. Sota-aikana ei hallintoa ehditty juurikaan uudistamaan. Sotien jälkeen paineet hallinnon uudistamiseen kasvoivat.[130]

---

[128] Temmes 1994, 183-187
[129] Temmes 1994, 188-191
[130] Temmes 1994, 217

Ruotsi on ollut Suomen rakkain hallinnollinen esikuva aina Ruotsin vallan ajoilta nykypäivään saakka. Suomalainen hallintojärjestelmä on ollut noin 700 vuotta valtiollisessa yhteydessä Ruotsiin.[131] Monesta asiasta voisimme ruotsalaisia kiittää. Ruotsi oli 1600-luvulla Pohjois-Euroopan johtava maa ja 1900-luvulla Ruotsia "matkimalla" Suomi on saanut tunnustuksensa pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Suomi on ollut kehityksessään muutaman vuoden Ruotsia jäljessä. Ruotsi on ollut Suomen pääasiallinen yhteys läntisen Euroopan hallintokulttuureihin.[132]

3.5 ETELÄEUROOPPALAINEN HALLINTOKULTTUURI - ITALIA

Temmes erottelee hallintoajattelullisena alueena Euroopassa myös eteläeurooppalaisen hallintokulttuurin, joka on mannereurooppalaisen mallin heikosti kehittynyt sovellus. Välimeren maiden hallinnollinen kehittymättömyys johtuu niiden historiasta, josta löytyy sotilasdiktatuureja. Eteläeurooppalaiseen hallintokulttuuriin voimakkaasti vaikuttavana elementtinä on katolinen uskonto.

Italiassa poliittinen päätöksentekoprosessi on monimutkainen, hidas ja muodollinen. [133] Päätöksentekoprosessi on monivaiheinen ja sidottu monien eri osapuolten välisiin sopimuksiin. Lopullinen päätös vaati vielä hajanaisen ja ei-kurinalaisen parlamentin muodollisen hyväksynnän. Päätöksentekoprosessin monimutkaisuus mahdollistaa monia laittomia toimintoja.[134]

Italialaiset ovat hyvin tyytymättömiä ja skeptisiä omaan hallintojärjestelmää kohtaa. Korruptio, mafia ja hallinnon toimimattomuus ovat pääasiallisia syitä tyytymättömyyteen. Lisäksi Italian kahtiajako rikkaaseen pohjoiseen ja köyhään etelään herättää tyytymättömyyttä.[135]

---

[131] Salminen 1993, 165
[132] Temmes 1994, 237-238
[133] Spotts, 1986, 127
[134] Pasquino, 1996 156
[135] Pasquino 1996, 138

Italian hallintojärjestelmä perustuu ranskalaiseen malliin, jossa hallinto on keskittynyt ja hierarkkinen. Hallinto on hidasliikkeinen ja legalistinen, keskittyy enemmän sääntöjen noudattamiseen kuin tulosten saavuttamiseen. Hallinnon henkilöstömäärä on lisääntynyt samassa mittakaavassa kuin muissakin Länsi-Euroopan maissa. Byrokraattisuuden kasvamiseen liittyy toinenkin ongelma nimittäin se, että henkilöstömäärä on kasvanut vähemmän tärkeillä aloilla, kun taas siellä missä henkilöstöä olisi tarvittu, uusia rekrytointeja ei ole tehty. Henkilöstöpolitiikka toimii huonosti, koska muodolliset pätevyysvaatimukset voi ohittaa oikeiden kontaktien avulla. Henkilöstön liikkuvuus hallinnossa on vähäistä, lisäksi henkilöstö on vanhempaa ja pidempään palveluksessa ollutta kuin muissa länsimaissa.[136]

Italialaisten tyytymättömyys omaa hallinnollista järjestelmää kohtaan lisää kannatusta Euroopan unionia kohtaan. Tämänhetkinen tilanne Italiassa kuvastaa hyvin eteläeurooppalaista hallintokulttuuria. Pääministerinä on Silvio Berlusconi, joka on myös monien tiedotusvälineiden omistaja ja siten pystyy estämään tiedotusvälineitä esittämästä kritiikkiä häntä kohtaan.

3.6 VENÄLÄINEN HALLINTOKULTTUURI

Venäläisellä hallintokulttuurilla on ollut aina omaleimaisia eurooppalaisesta valtavirrasta poikkeavia piirteitä. Venäläinen hallintokulttuuri on saanut vuosisatojen kuluessa vaikutteita bysanttilaisesta kulttuurista, ortodoksisesta kirkosta ja mongolilaisesta itämaisesta hallintokulttuurista. Pietari Suuren aikaan Venäjä omaksui mannereurooppalaisesta hallintokulttuurista monia elementtejä. Manner-Euroopasta omaksuttiin eliitin käyttöön ranskan kieli, hovikulttuuri ja mannereurooppalaisia hallinto-oppeja.[137]

Venäläisen hallinnon erityispiirteisiin on kuulunut herruuden suku- ja keisarikeskeisyys. Keisari oli yhtä kuin Venäjänmaa. Kaikki, jopa ministeritkin olivat keisarin palvelijoita. Ennen 1800-lukua Venäjän hallinnollinen kehitys seurasi pitkälle

[136] Spotts 1986, 129-131
[137] Temmes 1994, 156

eurooppalaisia linjoja. Tiihosen mukaan 1800-luvulta lähtien venäläinen hallintokulttuuri irtautui eurooppalaisesta kehityksestä omille teilleen. Euroopassa liberalistisen ajattelun ja oikeusvaltion suuntaan kohti hallinnon rationalisointia ja Venäjällä kehitys jatkui kiinnittyen keisarin itsevaltiuteen.[138]

Salailukulttuuri on jokapäiväinen osa venäläistä hallintokulttuuria. Esimerkkinä lokakuussa 2002 Moskovassa tapahtunut panttivankidraama, jossa tshetsheenit ottivat moskovalaisessa teatterissa panttivangeiksi satoja teatterivieraita. Panttivankikaappaus saatiin ratkaistua venäläisten erikoisjoukkojen kaasuhyökkäyksellä teatteriin, jonka seurauksena lähes kaikki tshetsheenit ja yli sata panttivankia menettivät henkensä. Venäläinen virkavalta ei suostunut kertomaan mitä kaasua iskussa oli käytetty, vaikka se olisi saattanut pelastaa useiden kaasumyrkytyksen saaneiden hengen.

Venäläinen hallintokulttuuri on menettänyt otettaan Euroopassa Itä-Euroopan maiden demokratisoitumiskehityksen myötä. Itä- Euroopan maat ovat tietoisesti halunneet pois venäläisen hallintokulttuurin vaikutuspiiristä. He ovat muuttaneet ja tulevat tulevaisuudessa muuttamaan hallintojaan entistä enemmän mahdollisen unionin jäsenvaltioksi liittymisen takia.

Vaikka Itä-Euroopan valtiot ovat osaksi muuttaneet hallintojaan unionin toimintaan sopiviksi, niin maiden hallinnoilla on kuitenkin venäläiseen hallintokulttuuriin liittyviä piirteitä. Unionin piiriin tulee siis lähitulevaisuudessa uudenlaisen hallintokulttuurin edustajia. Euroopan unionista tulee yhä enenevässä määrin erilaisten hallintokulttuurien sulatusuuni.

3.7 EU:N HALLINTOKULTTUURI

Euroopan unionin hallintokoneisto on hallintokulttuurisesti mannereurooppalainen. Anglosaksinen hallintokulttuuri on unionin piirissä haastajan asemassa, samoin

[138] Tiihonen 1994, 268-269

pohjoiseurooppalainen hallintokulttuuri.[139] Vaikka komission hallinnollisesta rakenteesta on erotettavissa erilaisten hallintojen piirteitä, niin ranskalaisuuden vaikutus on merkittävin. Sen vaikutus on nähtävissä muun muassa komission henkilöstöpolitiikassa, kabineteissa, pääsihteeristön roolissa ja tehtävissä ja komission sisäisessä hallinnossa.[140]

EU:n hallintoa pidetään byrokraattisena, mutta ongelma on se, että ei ole vertailukohtaa. Vertailuja on tehty EU:n ja kansainvälisten järjestöjen välillä. Jäsenvaltioiden hallintokoneistoihinkaan vertailu ei tunnut järkevältä. EU:n hallintokoneisto on ylikansallisesta toimivallastaan johtuen osittain päällekkäinen jäsenvaltioiden hallintokoneistojen kanssa ja EU näyttää lisäävän jäsenvaltioiden keskushallintojen tehtäviä. On myös esitetty epäilyjä, että unionin hallintokoneisto on liian raskas ja kallis.[141]

Euroopan unionin hallinnolliset rakenteet ovat pysyneet kohtuullisen muuttumattomina. Tutkimuksissa on todettu kansainvälisten organisaatioiden olevan hallinnollisesti hitaampia muuttumaan kuin kansallisen julkiset organisaatiot. Syy on yksinkertainen. Muutosten toteuttamiseen tarvitaan kaikkien jäsenmaiden hyväksyntä. EU:n laajentuminen tuo hallintoon muutospaineita. Jo viimeisellä laajentumiskierroksella unioniin liittyi jäsenmaita (Suomi ja Ruotsi), joiden hallintokulttuuri poikkeaa EU:n perinteisestä hallintokulttuurista.[142]

Komission hallinnollisessa rakenteessa on yritetty saada muutosta aikaan jo useaan kertaan. Uudistaminen on koettu hankalaksi, sillä vanhat jäsenmaat eivät koe komission hallinnollista rakennetta siinä määrin ongelmalliseksi kuin uudet jäsenmaat. Vanhat jäsenmaat ovat tottuneet toimimaan komission hallinnon kanssa. Lisäksi EU:n perustajavaltiot Ranska, Saksa, Belgia ja Italia eivät ole ajaneet kansallisissa hallinnoissakaan kovin innokkaasti läpi hallinnollisia uudistuksia. Irlanti,

---

[139] Temmes 1995, 174
[140] Tiihonen 1998, 21
[141] Temmes 1995, 180-182
[142] Tiihonen 1998 41-42

Alankomaat ja Tanska ovat sen sijaan uudistaneet hallintojaan. Iso-Britannia on suhtautunut alusta alkaen kriittisesti hallinnon byrokratiamalliin.[143]

Vaikka Euroopan unioni on jäsenvaltiota yhdistävä tekijä, niin valtioilla on omat intressinsä ajaa asioita unionissa. Eroavaisuuksia löytyy myös aktiivisuudesta osallistua Euroopan unionin toimintaan. Italia on perinteisesti ollut yksi kaikkein innokkaimmista EU:n kannattajista. Italialaiset ovat halukkaita edistämään ylikansallisia rakenteita, koska heidän luottamuksensa oman maan poliittista järjestelmää kohtaa ei ole kovin korkealla. Belgia ja Hollanti ovat myös olleet ylikansallisten rakenteiden kannattajia, sillä he haluavat sitoa EU:n isot maat yhteisiin tavoitteisiin. Saksa haluttiin alunperin sitoa Euroopan integraatiokehitykseen mukaan, jotta Saksa saataisiin pidettyä "aisoissa". Saksaan taloudelliseen mahtiin suhtaudutaan kahdella tavalla, toisaalta haetaan tasapainottavia voimia, mutta toisaalta ymmärretään Saksan asema taloudellisena voimana EU:n kehityshankkeissa. Jos Saksan kiinnostus kehityshankkeita kohtaan loppuisi, niin myös loppuisivat monet kehityshankkeet. Briteillä taas puolestaan on vahva luottamus oman poliittisen järjestelmän toimivuuteen ja he ovat haluttomia edistämään ylikansallisia rakenteita, koska ne heikentäisivät kansallista suvereniteettia. Tanska on EU kriittinen maa ja he haluavat edetä ja katsoa asioita tapauskohtaisesti. Itävallan, Ruotsin ja Suomen jäsenyyden mahdollisti Itä-Euroopan poliittinen murros. Lisäksi näitä pieniä valtioita houkutteli EU:n päätöksentekorakenteiden oikeudenmukaisuus pieniä valtioita kohtaan.[144]

Vaikka Euroopan erilaiset hallintokulttuurit vaikuttavat EU:n hallintokoneistoon ja sen toimintatapoihin niin vaikutus on samanaikaisesti myös päinvastainen. Euroopan integraatiokehitys vaikuttaa jäsenvaltioiden hallintokoneistojen rakenteisiin, järjestelmiin, henkilöstöön ja hallintokulttuuriin.[145] Esimerkiksi Suomen poliittis-hallinnollinen järjestelmä oli kohtuullisen suljettu vielä 1980-luvun loppuun saakka, mutta Eta- sopimuksen ja jäsenyysneuvottelujen kautta virkamiehet ovat saaneet olla aktiivisesti tekemisissä muiden maiden kollegojen kanssa. Virkamiehiltä vaadittiin

[143] Tiihonen 1998, 49
[144] Lehtomäki 1997, 19-34
[145] Temmes 1995 240-241

yhtäkkiä pätevyyttä toimia kansainvälisessä ympäristössä vierailla kielillä.[146] Samoin Suomen valtionhallinto on joutunut muuttamaan ja sopeuttamaan toimintatapojansa EU-asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon sopivaksi.[147] Samanlainen hallinnon rakenteiden muuttumisprosessi tulee tapahtumaan laajentumisen myötä myös uusissa jäsenvaltioissa.

Temmes uskoo EU:n hallinnon kohtaavan tulevaisuudessa monenlaisia jännitteitä ja ongelmia. Hän uskoo EU:n hallintokoneiston kokevan hallintokulttuurisen murroksen, koska sen avainvirkamiehistössä on menossa sukupolvenvaihdos. Laajenemisen myötä EU:n hallintokoneisto saa yhä enemmän vaikutteita erilaisista hallintokulttuureista ja EU tuskin voi olla reagoimatta hallinnon muutospaineisiin. Salailuun ja virkamiehistön autonomiseen asemaan perustuva hallintoajattelu tuskin saa tulevaisuudessa eurokansalaisten luottamusta osakseen.[148]

[146] Paul 1995, 38-39
[147] Paul 1995 41-48
[148] Temmes 1995, 195-196

4. PRODIN JA SÖDERMANIN KIISTA

4.1 TAUSTAA

4.1.1 Tapahtumien kulku

Amsterdamin sopimuksessa julkaistiin yleinen Euroopan unionin toimielimien asiakirjoja koskeva julkisuusperiaate (artikla 255), jota toimielinten oli määrä täydentää myöhemmin.[149] Komission ehdotuksen artiklan 255 täydentämiseksi ja yksityiskohtaisemman ohjeistuksen antamiseksi odotettiin tulevan jo aikaisemmin, mutta Jacques Santerin komission ero ja sen seuraukset johtivat siihen, että parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen julkisuutta koskeva asetusehdotus COM(2000) 30 lopullinen julkaistiin vasta 26.1.2000.

Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman kritisoi julkisuudessa voimakkain argumentein komission asetusehdotuksesta. Hän kritisoi komission asetusehdotusta Euroopan parlamentille pitämässä puheessaan 2.2.2000. Hän kirjoitti myös artikkelin, joka julkaistiin amerikkalaisen Wall Street Journalin Euroopan painoksessa 24.2.2000. Södermanin voimakas kritiikki komission asetusehdotusta kohtaan johti Prodin puolelta vastatoimiin. Prodin mielestä Södermanin toiminta oikeusasiamiehenä oli EU:n instituutioiden kannalta häiritsevää ja lisäksi hän piti Södermanin tietoja asiakirjajulkisuudesta virheellisinä. Ensimmäisenä vastatoimenaan Prodi kirjoitti kirjeen Euroopan parlamentin puheenjohtajalle Nicole Fontainelle 3.3.2000, jossa hän koko komission puolesta ilmaisi huolensa oikeusasiamiehen kyseenalaisesta toiminnasta. Toisena toimenpiteenä hän kirjoitti artikkelin, joka julkaistiin Wall Street Journalin Euroopan painoksessa 8.3.2000. Artikkelissaan hän puolusti komission antamaa asetusehdotusta ja piti Södermanin käsityksiä asiakirjajulkisuudesta virheellisinä. Kiistan varsinaisena kohteena oli siis komission asetusehdotus asiakirjajulkisuudesta, jota Söderman piti kansalaisten tiedonsaannin kannalta huonona ja Prodi hyvänä. Toisena riidan aiheena oli Södermanin aktiivinen toiminta oikeusasiamiehenä, jota Prodi piti kyseenalaisena ja EU:n hallinnon toimintaa

häiritsevänä. Kiistaa hallinnon avoimuudesta käytiin kahdella eri tasolla, jotka myös aineiston läpikäymisessä erotan toisistaan.

Julkisuudessa Prodin ja Söderman kiistelivät asiakirjojen julkisuudesta parin kuukauden ajan. Komission antama asetusehdotus oikeudesta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin ei tullut voimaan sellaisenaan, vaan asetusehdotusta muutettiin hiukan ja uusi asetusehdotus julkaistiin kuukautta myöhemmin 21.2.2000 (COM(2000) 30/2 lopullinen). Asetus hyväksyttiin uudessa muodossaan 28. toukokuuta 2001. [150]

Laajasti julkisuudessa ollut kiista Södermanin ja Prodin välillä loppui (ainakin julkisesti), kun herrat hautasivat sotakirveensä yhteisellä aamiaisella Strassbourgissa 12.4.2000. Keskustelu hallinnon avoimuudesta ja kansalaisten oikeudesta saada tietoja hallinnon toiminnasta kuitenkin jatkuu.

Jotta Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan komissio puheenjohtajan välistä kiistaa voisi paremmin ymmärtää, on ehkä tarpeen tehdä lyhyt katsaus heidän toimenkuviinsa ja heidän asemaansa Euroopan unionin hallinnossa.

4.1.2 Komissio ja komission puheenjohtaja

Euroopan unionin päätöksenteko perustuu toimielinjärjestelmälle, jonka perustana ovat EU:n yhteiset toimielimet. EU:n varsinaisia toimielimiä ovat neuvosto, komissio, parlamentti, tuomioistuin ja tilintarkastustuomioistuin. Komissio on ylikansallinen toimielin, jota johtaa puheenjohtaja, joka on EU:n valtioiden ja hallitusten päämiesten valitsema. Komission ja komissaarien tehtävä on ajaa ja edistää Euroopan unionin etua.[151] Komissio koostuu 20 komissaarista, jotka nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenvaltioiden hallitukset nimeävät kuultuaan Euroopan parlamenttia komission puheenjohtajan. Komission puheenjohtaja kokoaa komission

---

[149] kahden vuoden sisällä Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanosta eli 30.4.2001 mennessä
[150] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2001 L 145
[151] Kemppinen 2000, 23

jäsenvaltioiden hallitusten kanssa neuvotellen ja lopuksi Euroopan parlamentin on annettava hyväksyntä komissio kokoonpanolle.[152]

Komissiolla on merkittävä rooli Euroopan unionin hallinnossa. Komissio huolehtii suhteista muuhun maailmaan ja käyttää valtaa myös jäsenvaltioiden kauppasuhteissa ja ulkopolitiikassa. Sillä on myös merkittävä rooli yhteisöä kehitettäessä. Komission tehtävänä on valvoa, että säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Komissiolla on aloiteoikeus yhteisön lainsäädännön kehittämiseksi ja komissiolla on oikeus käyttää myös itsenäistä päätösvaltaa, se osallistuu neuvoston ja parlamentin rinnalla päätöksentekoon.[153] Euroopan unionin toiminnan johtaminen ja hallinnointi kuuluu komission näkyvimpiin tehtäviin. Erityisen tärkeä rooli komissiolla on niillä politiikan alueilla, joilla jäsenvaltiot ovat luovuttaneet toimivallan yhteisölle. [154]

Romano Prodin johtaman komission kausi ei alkanut parhaaseen mahdolliseen aikaan. Edellinen komissio, Jacques Santerin komissio oli joutunut eroamaan komissiossa ilmenneiden väärinkäytösten takia. Korruptoitumisesta johtuen Euroopan parlamentti antoi komissiolle epäluottamuslauseen ja Santerin komission oli aika lähteä. Santerin komission erottamisen takia ei ainoastaan komission uskottavuus kärsinyt, vaan koko Euroopan unioni sai siitä kilpeensä tahran. Se oli unionin hallintohistorian nöyryyttävimpiä tapauksia. Santerin komission erottamisen seurauksena julkisuudessa keskusteltiin ja esitettiin vaatimuksia Euroopan unionin hallinnon avoimemmista käytännöistä.

Santerin komission erottamisessa oli kyse instituutioiden välisestä valtataistelusta. Parlamentti pystyi mittavaan vallankäyttöön, kun se epäluottamuslauseellaan pystyi erottamaan Santerin komission. Santerin komission korruptoituminen oli yksi lisätodiste hallinnon läpinäkymättömyyden ja korruptoitumisen suorasta yhteydestä. Vaikka vain osa komissaareista oli syyllistynyt lähipiirien suosimiseen, niin silti nähtiin luottamuksen palauttamisen kannalta tärkeäksi erottaa koko komissio.[155]

---

[152] Frösén 1999, 36-37
[153] Kemppinen 2000, 35-36
[154] Kemppinen 2000, 38
[155] Hynninen 1999, 50

Merkittävässä osassa komission hallinnon korruptoitumisen selvittämisessä olivat hollantilaisen EU-virkamiehen ja komission kaatajana [156] tunnetun Paul van Buitenen tutkimukset ja selvitykset, joista hän on kirjoittanut myös kirjan. Kirja kertoo salaliitoista, todisteiden katoamisesta, salakuunteluepäilyistä ja puhelinvaroituksista. Kirja antaa masentavan kuvan siitä, miten korkeat EU-virkamiehet kähmivät EU:n yhteisiä rahoja omiin taskuihin ja miten tarjouskilpailujen voittajat tiedetään jo ennen tarjouskilpailun avoimeksi julistamista. Hän kirjoittaa kirjansa loppusanoissaan, että syy korruptoitumiseen, tiettyjen tahojen suosimiseen ja lopulta Santerin komission eroon on suljettu hallintokulttuuri. Hän sanoo olevansa vakuuttunut siitä, että monet EU:n hallinnon ongelmat ratkeaisivat, jos pyrittäisiin mahdollisimman suureen avoimuuteen.[157] Korruptoitumisen ja salailukulttuurin välillä ovat tutkijat tunnustaneet olevan yhteyden. Tosin täytyy muistaa, että salailukulttuuri ei ole ainut syy järjestelmän korruptoitumiseen, vaan siihen löytyy usein muitakin syitä. Länsi-Euroopan demokraattisissa valtioissa tapahtuneet korruptoitumiset ovat kuitenkin osaksi salailukulttuurin syytä. Poliittiset päättäjät ovat syystä tai toisesta olleet haluttomia säätämään korruptiota estäviä lakeja. Luottamuksellisuuteen perustuva kulttuuri estää myös hallinnon korruptoitumisen ja hallinnon epäkohtien tulemista suuren yleisön tietoon.[158]

Prodin johtama komissio vakiinnutti pian asemansa. Puoli vuotta myöhemmin talvella 2000, kun komission puheenjohtajan Romano Prodin ja oikeusasiamies Jacob Södermanin välillä syntyi kiistaa asiakirjojen julkisuudesta, komission asemaa pidettiin vakaana, mutta Prodin oma asema oli horjuvampi. Hänen julkisuudessa antamiaan kommentteja pidettiin usein ajattelemattomina, eikä häntä pidetty perinteisen poliitikon muottiin sopivana. Politiikassa Prodi on toki ollut aikaisemminkin mukana, sillä onhan hän entinen Italian pääministeri. Läheisemmin hänet kuitenkin liitetään yliopisto- ja yritysmaailmaan. Prodin mielestä ongelmat julkisuuden kanssa nousevat lehdistön omista riveistä.[159]

---

[156] HS 18.3.2000
[157] van Buitenen Paul 2000, 229
[158] Heywood & Pujas & Rhodes 2002, 189
[159] HS 12.4.2000

4.1.3 Oikeusasiamiesinstituutiosta Euroopan oikeusasiamieheen

Oikeusasiamiesinstituutio on alun perin peräisin Ruotsista. Virka perustettiin Ruotsissa jo vuonna 1809, jolloin viran hoitajan tehtäväksi annettiin kansalaisten tekemien kanteluiden tutkiminen. Suomeen oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1919 ja esikuvana pidettiin tuolloin Ruotsin oikeusasiamiehen virkaa. Tanskaan oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1953, Uuteen Seelantiin vuonna 1962 ja Norjaan vuonna 1963. [160] Oikeusasiamiesinstituution toimivuudesta ja hyvistä kokemuksista kertoo se, että toisen maailmansodan jälkeen virkoja on perustettu muihinkin Euroopan maihin, Pohjois- ja Etelä-Amerikkaan ja entisiin itäblokin maihin. Oikeusasiamiehiä löytyy 80 maasta.[161]

Oikeusasiamiesinstituutio on erilainen eri maissa, tehtävät ja toimivaltuudet vaihtelevan maittain. Esimerkiksi Italiassa ei ole kansallista oikeusasiamiestä, vaan maassa toimii kunnallinen oikeusasiamiesinstituutio.[162] Vaikka oikeusasiamiesten tehtävät ja toimivaltuudet vaihtelevat maittain, niin yhteisenä piirteenä voidaan pitää oikeusasiamiesten toimenkuvaa kansalaisten oikeuksien puolustajana valtiota ja hallintokoneistoa vastaan.[163] Oikeusasiamiehen tehtävänä on huolehtia, että hallinnon toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita ja että hallinnon toiminta on lainmukaista.[164]

Suomen oikeusasiamiehen toimivalta on laaja verrattuna monien muiden maiden oikeusasiamiehiin. Samantasoiset valtuudet omaa vain naapurivaltiomme Ruotsin oikeusasiamies. Muiden Pohjoismaiden oikeusasiamiesten toimivaltuudet ovat jo suppeammat. Mitä kauemmaksi maantieteellisesti loitotaan oikeusasiamiesinstituution syntymämaista, sitä suppeammat näyttää olevan oikeusasiamiehen toimivaltuudet.[165]

Oikeusasiamiesten toimivaltuudet ovat Pohjoismaissakin suhteellisen pienet. Pohjoismaiset oikeusasiamiehet eivät voi määrätä rangaistuksia, vapauttaa vangittuja,

---

[160] The European Ombudsman. Report for the year 1995.
[161] Koskinen 1997, 11-12
[162] The European Ombudsman. Report for the year 1995.
[163] Koskinen 1997, 158
[164] Kuusikko 2001, 394-395
[165] Koskinen 1997, 38

keskeyttää muiden viranomaisten toimenpiteitä tai muitakaan kovia keinoja. Oikeusasiamiesten päätökset ovat usein mielipiteitä tai suosituksia, joita ei voi laittaa pakonomaisesti täytäntöön.[166] Suomen oikeusasiamiehen kovimmat keinot, huomautus tai virkasyyte, eivät kuulu Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin.[167]

Euroopan oikeusasiamiesinstituutio on luonnollisesti saanut vaikutteita kansallisilta oikeusasiamiesinstituutioilta. Ensimmäisen kerran oikeusasiamiesinstituution perustamista unionin hallintoon ehdotettiin europarlamentin taholta vuonna 1979. Seuraavan kerran asia nostettiin esille vuonna 1985 ja sen jälkeen vuonna 1990 Espanjan pääministerin Felipe Gonzalesin toimesta.[168] Virka perustettiin lopulta vuonna 1995 unionin hallintoon. Oikeusasiamiehen toiminnasta on säädetty Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 195 artiklassa ja oikeusasiamiehen ohjesäännössä. (Oikeusasiamiehen viran virallinen nimi oli aluksi Ombudsman of the European Union eli Euroopan unionin oikeusasiamies, mutta nimekkeeksi on käytössä vakiintunut European Ombudsman eli Euroopan oikeusasiamies.[169]) Jacob Söderman valittiin viran ensimmäiseksi hoitajaksi ja hän on viran ensimmäisenä haltijana myös joutunut muokkaamaan viran kuvaansa.[170]

Euroopan oikeusasiamiehen valitsee Euroopan parlamentti viideksi vuodeksi kerrallaan. Jo oikeusasiamiehen viran perustamista unionin hallintoon voidaan pitää osana pyrkimystä kohti avoimempaa päätöksentekoa. Oikeusasiamiehen tärkein tehtävä on selvitellä hallinnollisia epäkohtia Euroopan unionin toimielinten toiminnassa. Hallinnollisia epäkohtia oikeusasiamies selvittelee EU-kansalaisilta tulleiden kanteluiden perusteella tai omasta aloitteestaan.[171]

> Artikla 195: *"Oikeusasiamies hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana. Tehtävää hoitaessa hän ei pyydä eikä ota ohjeita miltään taholta*[172]*."*

---

[166] Koskinen 1997, 107
[167] Koskinen 1997, 161
[168] The European Ombudsman. Report for the year 1995.
[169] The European Ombudsman. Report for the year 1995.
[170] Heino 2001
[171] Euroopan oikeusasiamies. Vuosikertomus 2000 2001, 17-18
[172] Euroopan unioni. Sopimuskokoelma (1999) I nide I osa, 277 (Artikla 195)

Oikeusasiamiehen riippumattomuus on oleellisen tärkeää, jotta kansalaiset ja unionin muut instituutiot voisivat luottaa oikeusasiamiehen toimintaan. Lisäksi on ehdottoman tärkeää, että oikeusasiamies toimii hallinnon epäkohtien parantamiseksi avoimesti ja läpinäkyvästi, jotta kansalaiset voisivat seurata oikeusasiamiehen toimintaa.[173]

Jacob Söderman on toimiessaan Euroopan oikeusasiamiehenä, argumentoinut voimakkaasti avoimemman hallinnon puolesta. Hän on tehnyt tutkimuksia ja antanut EU:n eri instituutioille suosituksia asiakirjajulkisuuden parantamiseksi. Hänen mielestään osa hyvää hallintoa on kansalaisten oikeus tutustua toimielinten tuottamiin asiakirjoihin. Söderman teki vuonna 1996 tutkimuksen, jossa hän kartoitti unionin toimielinten ja erillisvirastojen asiakirjojen saatavuutta. Hän piti tutkimuksessaan hallinnollisena epäkohtana sitä, että asiakirjojen julkisuudesta ei ole säännöksiä. Hänen mielestään asiakirjajulkisuus olisi omiaan parantamaan kansalaisten ja unionin instituutioiden välejä. Samassa yhteydessä hän esitti asiakirjojen saatavuuden parantamiseksi suosituksia eri toimielimille.[174]

Hallinnon avoimuus ja puolueettomuus ovat myös hyvän hallintotavan ominaisuuksia. Avoimuuden edistämistä Jacob Söderman on pitänyt myös tärkeänä siksi, koska suuri osa hänelle osoitetuista kanteluista koskee tiedottamisen laiminlyöntiä, väärän tiedon antamista ja tiedonsaannin eväämistä. Oikeusasiamies on toimissaan korostanut olevan todisteita siitä, että avoin hallinto on tehokas väline korruptiota ja petoksia vastaan. Yhteisten asioiden suljettu ja luottamuksellinen käsittely tarjoaa tilaisuuksia korruptioon.[175]

Vaikka Euroopan oikeusasiamiehen muodollinen toimivalta on vähäinen kansallisiin kollegoihin verrattuna, on Söderman toimiessaan Euroopan oikeusasiamiehenä ottanut itselleen aktiivisen roolin. Södermanin toimia asiakirjajulkisuuden laajentamiseksi ei pitäisi vähätellä ottaen huomioon Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuudet, jotka eivät ole kansallisiin oikeusasiamiehiin verrattuna kovin laajat. Hallinnon avoimuuden edistäminen ja asiakirjajulkisuuden merkityksen korostaminen ovat olleet Södermanin toiminnan kulmakiviä. Söderman on hänelle tulleiden kanteluiden

[173] The European Ombudsman. Report for the year1995.
[174] Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 1998 C 44

perusteella, ottanut usein kantaa neuvoston tai komission asiakirjajulkisuuden kieltävää päätöstä vastaan, laajemman asiakirjajulkisuuden puolesta.[176]

Toimivaltuuksien puitteissa Euroopan oikeusasiamiehellä ei ole oikeus määrätä sanktioita, ainoastaan hän voi suosittaa toimenpiteitä. Aktiivisen roolin omaksumiseen lienee vaikuttanut Södermanin aiempi toimiminen Suomen eduskunnan oikeusasiamiehenä.

Vaikka oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat niin kansallisella kuin Euroopankin tasolla vähäiset, niin oikeusasiamiehen toimilla on vaikutusta, koska oikeusasiamiesinstituution riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen luotetaan. Lisäksi oikeusasiamiehen toiminnan ohjausvaikutusta vahvistaa laaja julkisuus.[177] Julkisuus on oikeusasiamiehen yksi oleellisimmista työvälineistä. Oikeusasiamiehen julkisuudessa antamilla suosituksilla ja kannanotoilla on ohjaava vaikutus virkamiesten toimintaan.[178] Voidaankin sanoa, että rajoitetun toimivallan vuoksi oikeusasiamiehen toiminta julkisuudessa on välttämätöntä, jotta kansalaiset olisivat tietoisia oikeusasiamiehen toiminnasta ja jotta oikeusasiamiehen toiminnalla olisi hallinnon ja virkamiesten toimintaan ohjausvaikutusta.

Julkisuuden merkitys tämänkin kiistan kohdalla on suuri. Mitä suurempi yleisö tuli tietoiseksi Södermanin kritiikistä komission asetusehdotusta kohtaa, sitä suurempi on paine, että kyseinen hallinnon epäkohta korjattaisiin. Söderman sanookin kiistasta olleen eniten hyötyä unionin kansalaisille, sillä kiistan yhteydessä Prodi antoi lupauksen, jossa hän lupasi komission toimivan hallinnon avoimuuden edistämiseksi. Prodin ja Södermanin välisen kiistan avulla myös oikeusasiamiesinstituutio sai julkisuutta ja tietoisuus oikeusasiamiehen toiminnasta ja toimenkuvasta kirkastui kansalaisten silmissä.

---

[175] Kuusikko 2001 410-411,
[176] Öberg, 1998, 6-8
[177] Koskinen 1997, 11
[178] Koskinen 1997, 107-108

4.2 ASETUSEHDOTUKSESTA (LÄPI)NÄKYVÄÄN KIISTAAN

4.2.1 Asetusehdotus

Komissio julkaisi asetusehdotuksensa (COM(2000) 30 lopullinen) 26.1.2000. Asetusehdotuksen mukaan tiedonsaantioikeus on kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain unionin jäsenvaltioissa. Asetusehdotus koskee parlamentin, neuvoston ja komission hallussa olevia asiakirjoja eli joko niiden itsensä laatimia tai kolmansilta osapuolilta peräisin olevia asiakirjoja.

Asetusehdotuksessa asiakirjalla tarkoitetaan hallinnollisia asiakirjoja (tallennusmuodosta riippumatta), joissa käsitellään toimielimien toimivaltaan kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä. Asetusta ei sovelleta sisäisiin asiakirjoihin, kuten valmistelu- ja keskusteluasiakirjoihin ja yksiköiden lausuntoihin, eikä epävirallisiin viesteihin.[179]

> *"Kaikkien poliittisten instituutioiden tapaan komissio tarvitsee "tilaa ajatella" muotoillakseen politiikkaa ennen kuin siitä tulee julkista, koska julkisuuden valokeilassa ja siten tietyn painostuksen alla laadittu politiikka on usein huonoa politiikkaa*[180]*."*

Toimielimet voivat evätä tiedonsaantioikeuden asiakirjoista, joiden sisältämien tietojen antaminen voisi vahingoittaa 1) *yleistä etua*, kuten esimerkiksi yleistä turvallisuutta, puolustusta ja kansainvälisiä suhteita, suhteita jäsenvaltioihin, taloudellisia etuja, rahan arvon vakautta, yhteisön oikeusjärjestelmän vakautta, oikeudellista menettelyä, tarkastus-, tutkimus- ja tilintarkastustoimia, rikkomusmenettelyä mukaan lukien valmistavaa käsittelyä, toimielinten tehokasta toimintaa 2) *yksityiselämän ja yksilön suojaa*, kuten henkilökansiot, palvelukseen ottamista tai nimitystä varten annetut luottamukselliset tiedot, lausunnot ja arvioinnit, henkilöä koskevat tiedot tai asiakirjat, joiden ilmaiseminen saattaa loukata yksityisyyttä tai edistää sen loukkaamista, esimerkiksi lääkärin

---

[179] COM(2000) 30 lopullinen
[180] COM(2000) 30 lopullinen

salassapitovelvollisuuden alaiset tiedot 3) *kaupallista ja teollista salaisuutta koskevat tiedot,* kuten liikesalaisuudet, teollis- ja tekijänoikeudet, tiedot teollisuus-, talous-, pankki- ja liiketoiminnasta, mukaan lukien tiedot liikesuhteista ja sopimuksista, tarjouskilpailujen puitteissa saadut tiedot kustannuksista ja hinnoista 4) *luottamuksellisuutta, jota asiakirjan tai tiedon toimittanut kolmas osapuoli on pyytänyt tai luottamuksellisuutta, jota jäsenvaltion lainsäädäntö edellyttää.*

Asetusehdotuksessa annetaan lisäksi ohjeita, miten kansalaiset voivat tehdä hakemuksen saadakseen tutustumismahdollisuuden asiakirjoihin. Hakemus on tehtävä kirjallisena ja mahdollisimman täsmällisesti, jotta asiakirja voitaisiin yksilöidä. Toimielin on velvollinen antamaan hakijalle vastauksen kuukauden sisällä. Asetusehdotuksessa kerrotaan myös, kuinka hakemuksen voi tehdä uudestaan, jos asiakirjapyyntöön saa kieltävän vastauksen. Jos vielä toiseenkin hakemukseen saa kieltävän vastauksen, niin hakijalla on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimeen tai kannella asiasta Euroopan oikeusasiamiehelle. Lisäksi asetusehdotuksessa velvoitetaan toimielimiä ottamaan käyttöönsä julkisen asiakirjarekisterin.[181]

4.2.2 Asetusehdotus Södermanin kritiikin kohteena

Suuren yleisön tietoisuuteen Södermanin kritiikki komission asetusehdotusta kohtaan tuli hänen kirjoittaman artikkelin myötä, joka julkaistiin amerikkalaisen arvolehden Wall Street Journalin Euroopan-painoksessa 24.2.2000. Myös ennen artikkelin julkaisemista Söderman oli kritisoinut komission antamaa asetusehdotusta. Muun muassa puheessaan Euroopan parlamentille 2.2.2000 Söderman kritisoi asetusehdotuksen sisältävän epäselvän listan säännöksiä, joiden perusteella asiakirjat voidaan pitää luottamuksellisina. Se ei voi olla mahdollisimman avointa päätöksentekoa, mitä Amsterdamin sopimuksessa luvattiin.[182]

Wall Street Journalissa julkaistussa artikkelissa Söderman kirjoittaa, että Prodin komission antama asetusehdotus saa Santerin komission toiminnan näyttämään

[181] COM(2000) 30 lopullinen
[182] Söderman 2000b, 5

hyvältä.[183] Viittauksellaan Santerin komissioon Söderman tarkoittaa sitä, että Santerin komission eroamisen jälkeen julkisuudessa oli paljon keskustelua hallinnon ja komission toiminnan avoimuudesta ja laajaa julkisuutta saanut keskustelu asetti komissiolle paineita uudistaa toimintaansa avoimempaan suuntaan. Hän ilmaisee viittauksella (Santerin komissioon) pettymystä Prodin komission toimintaan, sillä odotukset asetusehdotusta kohtaan olivat suuret.

> *"When the Prodi Commission released its (secretly drafted) proposal to the public a few weeks ago, no commissioner was present to defend its merit – no surprise, considering how few it contains*[184]*."*

Söderman kummastelee komission tarvetta tiukentaa asiakirjojen julkisuutta ja hänen mukaan komission sopisi ottaa esimerkkiä maista, joissa on totuttu asiakirjojen julkisuuteen kuten Yhdysvalloista, Alankomaista tai Pohjoismaista. Lisäksi komission lakiehdotus antaa mahdollisuuksia tulkinnoille. Komission antaman lakiehdotuksen perusteella voi Södermanin mukaan julistaa minkä tahansa asiakirjan salaiseksi. Asetusehdotuksessa asiakirjajulkisuudesta tehtävät poikkeukset eli syyt, minkä tähden asiakirja voidaan pitää salaisina, ovat Södermanin mielestä liian yleisin termein määritelty. Yksi osa hallinnon avoimuutta on täsmällisten ja selkeiden lakien kirjoittaminen. Muun muassa seuraavat perusteet, joiden mukaan asiakirja voidaan pitää salaisena Söderman kehottaa komissiota poistamaan kokonaan asetusehdotuksesta niiden epämääräisyyden vuoksi.[185]

> *"...the stability of the Community legal order, the deliberations and effective functioning of the institutions and infringement proceedings, including the preparatory stages...*[186] *"*

Södermanin mukaan esitys asiakirjojen julkisuudesta antaa virkamiehille oikeudet antaa tietoja tai jättää niitä antamatta, jos niin sattuu huvittamaan.[187] Hänen mukaan

---

[183] Söderman 2000c
[184] Söderman 2000c
[185] Söderman 2000c
[186] Söderman 2000c
[187] Aamulehti 12.3.2000

asiakirjajulkisuudesta tehtävät poikkeukset pitää tehdä mahdollisimmat selkeiksi ja tarkoiksi, jotta niihin ei jäisi tulkinnanvaraisuuksia ja sitä kautta julkisia asiakirjoja luokiteltaisiin salaisiksi.

Komission asetusehdotus asiakirjojen julkisuudesta Södermanin mielestä tarjoaa komissiolle mahdollisuuden pitää toimiaan ja tärkeitä töitään salaisina.[188]

> *"Prodi on vakuuttunut, että jos komissio saa oikeudet julkistaa mahdollisimman paljon tietoa, virkamiehet myös tekevät niin. Minä taas lähden siitä, että virkamiehillä pitäisi olla mahdollisimman vähän harkintavaltaa, jotta kansalaiset eivät olisi riippuvaisia virkamiesten mielivallasta.*[189]*"*

Lisäksi Söderman on sitä mieltä, että asiakirjajulkisuuden tiukentaminen on omiaan lisäämään korruptiota. Söderman jatkaa, että useimmat EU-kansalaiset ovat yhtä mieltä siitä, että hallinnon pitää olla rehellinen ja vastuullinen. Söderman pitää Euroopan unionin virkamiehiä korkeasti koulutettuina ja lahjomattomina ja hän ihmetteleekin, että miksi heidän toimintaa pitäisi pitää salassa tavallisilta kansalaisilta?[190]

> *"Does the European Union really believe in transparent administration? Does it really want to erase the legacy of corruption and cronyism bequeathed to it by its predecessors? I certainly hope that the answer to both of these questions is a resounding yes. Because if it is not. Europeans are sooner or later bound to ask: Just whom does Brussels really serve?* [191]*"*

> *"I firmly believe that openness promotes good administration. As I see it, openness is also an essential part of democracy and in a democracy, the*

---

[188] Söderman 2000c
[189] HS 15.3.2000
[190] Söderman 2000c
[191] Söderman 2000c

citizens must be able to inform themselves about what the public authorities are doing and why. [192]"

Asetusehdotuksen mukaan kolmas osapuoli[193] voi lähettää minkä tahansa asiakirjan Euroopan unionille ja voi pyytää sitä käsittelemään luottamuksellisesti. Södermanin mielestä säännösten pitäisi määritellä myös kolmansille osapuolille ne asiakirjat, jotka voidaan käsitellä luottamuksellisesti, etteivät kolmannet osapuolet voi pyytää luottamuksellisuutta asiakirjoille, jotka eivät sitä tarvitse.

Lisäksi asetusehdotus mahdollistaa sisäisessä käytössä olevien asiakirjojen kuten keskustelupapereiden, eri osapuolten mielipiteiden ja epävirallisen asiakirjojen salaamisen. Tämä tarkoittaa sitä, että unionin kansalaisilla ei ole pääsyä asiakirjoihin, joihin Euroopan unioni on perustanut päätöksentekonsa. Södermanin mielestä nämä valmisteluasiakirjat pitäisi julkistaa viimeistään siinä vaiheessa, kun päätös on tehty.[194]

Kirjeessään parlamentin puheenjohtajalle Nicole Fontainelle Söderman antaa osaltaan muutosehdotuksia asetusehdotukseen. Ensinnäkin hänen mielestään asetusehdotuksessa käytetään liian yleisiä termejä. Toisena kohtana hän mainitsee, että komission tarkoituksena näyttää olevan estää dokumenttien saatavuus jäsenvaltioissakin (jäsenvaltion lakien mukaan), jos kansalaiset eivät voi saada niitä unionin instituutioilta. Kolmantena hän mainitsee, että asetusehdotuksen ei pitäisi automaattisesti hyväksyä aiemmin sovittuja poikkeuksia asiakirjojen julkisuudesta. Tämän komission asetusehdotuksen perusteella kaikki aiemmat "poikkeukset" säilyvät ja tämä on vain lisäys edellisiin "poikkeuksiin".[195]

Söderman kritisoi myös Amsterdamin sopimuksessa kirjattua kansalaisten tiedonsaantioikeutta liian yleisluontoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Periaatteena asiakirjojen julkisuus luvataan, mutta käytännössä sen toteutuminen kyseenalaista.

---

[192] Söderman 2000d
[193] kolmansilla osapuolilla tarkoitetaan kaikkia toimielinten ulkopuolisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jäsenvaltioita, yhteisön toimintaan liittyviä toimielimiä, ulkopuolisia toimielimiä tai kolmansia maita
[194] Söderman 2000a
[195] Söderman 2000a

Amsterdamin sopimuksessa Euroopan unioni sitoutuu tekemään päätöksensä niin avoimesti kuin mahdollista. Huolimatta näistä hienoista sanoista osa unionin lainsäädännöstä päätetään yhä suljettujen ovien takana Ministerineuvostossa.[196]

> *"I have heard it argued that these meetings should not be open to the public because, on the on hand, the debates lack interest and, on the other hand, because the real negotiations would move to corridors and private meetings [197]."*

Jos kansallisvaltioissa toimittaisiin samojen periaatteiden mukaan, niin parlamentit tekisivät päätöksiä suljettujen ovien takana. Södermanin mielestä suljettujen ovien takana päätöksentekoa puolustavat argumentit eivät ole päteviä.[198]

Komission asetusehdotuksessa on lyhyt virke, jossa velvoitetaan toimielimiä pitämään rekisteriä asiakirjoista. Södermanin mielestä kohta jää vaillinaiseksi, sillä siinä ei anneta ohjeita siihen, mitä tietoja rekisterien pitäisi sisältää. Rekisterin pitäisi Södermanin mielestä sisältää kaikki lähtevät ja vastaanotetut asiakirjat. Rekisterin pitää sisältää myös luottamukselliset asiakirjat, mutta siten, ettei luottamuksellista tietoa paljasteta.[199]

Lisäksi hän kritisoi sitä, että komissio valmisteli asiakirjajulkisuutta koskevan asetusehdotuksen salassa.

> *"Komissiosta ei ole kukaan pyytänyt mielipidettä tai kommenttia. Valmistelu on tapahtunut puhtaasti komission seinien sisällä. [200]"*

EU- avoimuuden puolesta taistellut brittiläinen journalisti Tony Bunyan toteaa, että asetusehdotus laadittiin salaisesti ja tuli julki vain, koska se vuodettiin Statewatchille ja he laittoivat sen internetiin.[201]

---

[196] Söderman 2000b, 5
[197] Söderman 2000b, 5
[198] Söderman 2000b, 5
[199] Söderman 2000a
[200] HS 11.3.2000
[201] Aamulehti 14.3.2000

Vaikka Söderman argumentoi vahvasti laajemman asiakirjajulkisuuden puolesta, niin yksityisyyden suoja on otettava huomioon. Asiakirjat, jotka sisältävät yksityishenkilöiden tietoja on käsiteltävä luottamuksellisesti. Asiakirjojen julkisuusasiat tasapainoilevat tietosuojakysymysten kanssa. Södermanin mukaan tietosuojakysymyksiä tulkitaan kuitenkin EU:ssa liian tiukasti. [202]

Södermanin omien näkemysten ja kokemusten pohjalta hän esittää, että lain asiakirjojen julkisuudesta pitää sisältää kolme asiaa: 1) lain pitää koskea kaikkia dokumentteja ilman poikkeuksia, 2) jokaisella Euroopan unionin instituutiolla pitää olla yleinen rekisteri kaikista dokumenteista. Rekisterin pitää sisältää myös luottamuksellisten dokumenttien tiedot, mutta luottamuksellista tietoa ei pidä paljastaa. 3) Lisäksi listan erityistapauksista pitää olla lyhyt, tarkka ja yksiselitteinen. Sen pitäisi tehdä selväksi, mitkä dokumentit ovat julkisia ja mitkä ovat sellaisia, jotka on syytä pitää salaisina.[203]

Euroopan unioni on sitoutunut kunnioittamaan ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuksien mukaan kansalaisilla on oikeus avoimeen, vastuunalaiseen ja palvelualttiiseen hallintoon. Avoin hallinto edistää julkista keskustelua ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Lisäksi avoin hallinto toimii korruptiota vastaan, koska suljettu ja luottamuksellinen toiminta antaa mahdollisuuksia petoksiin ja lainvastaiseen toimintaan. Hallinnon on oltava myös palvelualtis. On muistettava, että hallinto on olemassa kansalaisten takia, eikä päinvastoin.[204]

4.2.3 Prodi – asetusehdotuksen puolesta

Romano Prodin ensimmäinen vastaus Södermanin kriittiseen artikkeliin oli kirje parlamentin puheenjohtajalle, jossa hän kirjoittaa pitävänsä Södermanin artikkelia poleemisena ja äärimmäisyyksiin menneenä. Hänen mukaan Södermanin artikkeli

---

[202] Söderman 2001 ..."Furthermore, the Commission's present attitude in implementing the data protection directive will be a real obstacle to the further transparency in the future. Its sweeping interpretation of the directive will mean greater confidentiality than ever before."
[203] Söderman 2000c
[204] Söderman 2000b, 4

sisältää niin paljon väärää tietoa, että Prodi tuntee välttämättömäksi julkaista vastineensa artikkelille. Parlamentin puheenjohtajalle Nicole Fontainelle osoittaman kirjeen avulla Prodi haluaa informoida parlamentin puheenjohtajaa, joka nimittää oikeusasiamiehet ja ilmoittaa huolensa koko komission nimissä oikeusasiamiehen kyseenalaisesta toiminnasta.[205]

> *"The article decribed the Commission's proposals dealing with access to documents in a way which I consider polemic and extreme. Furthermore, it is so ill-informed that I felt it necessary to restore some objectivity by publishing reply, at the risk of addressing a controversy between an institution of the Union, and an official who was appointed by a different institution, in a public arena.*[206]*"*

Romano Prodin toinen vastaus Södermanin artikkeliin julkaistiin Wall Street Journalissa 8.3.2000. Prodin mielestä komission asetusehdotus asiakirjojen julkisuudesta takaa avoimuuden. Prodi lupaa seuraavan viiden vuoden aikana näyttävänsä Södermanin olevan väärässä komission asetusehdotuksen suhteen.[207]

Prodin mukaan komission uusi ehdotus laajentaa asiakirjojen julkisuutta. Suurin muutos on se, että ehdotus koskee kaikkia unionin instituutioiden hallussa olevia asiakirjoja. Ehdotuksen tarkoituksena on Prodin mukaan sallia mahdollisimman laaja asiakirjajulkisuus. Hän myöntää kuitenkin olevan tilanteita, joissa asiakirjajulkisuus ei ole mahdollista. Päätökset asiakirjan salassapidosta tehdään tarkan pohdinnan jälkeen. Prodin mukaan Euroopan unioni on jo avoin hallintokoneisto, koska laki takaa asiakirjojen julkisuuden.[208] Tilastojenkin valossa näyttää siltä, että komissio on tullut avoimemmaksi asiakirjojen suhteen, sillä 90% asiakirjapyynnöistä saa myöntävän vastauksen.[209] Valmistellessaan asetusehdotusta komissio on ottanut huomioon

---

[205] Prodi 2000a
[206] Prodi 2000a
[207] Prodi 2000b
[208] Prodi 2000c
[209] On huomattava, että tilastoista ei näe sitä, kuinka vaikeaa oikeiden asiakirjojen löytäminen on. Pitää tuntea unionia ja sen toimintaa, jotta osaa tehdä asiakirjapyynnön oikealla taholle. Tilastoista näkee vain onnistuneiden asiakirjojen hakijoiden (siis hakupyyntö osoitettu oikeaan osoitteeseen) kieltävät/myöntävät vastaukset.

jäsenvaltioiden lainsäädännöt asiakirjojen julkisuudesta ja erityisesti niiden maiden lainsäädännöt, joissa avoimuudella on pitkät traditiot. Prodin mukaan Pohjois-Euroopan ja Etelä-Euroopan maiden asiakirjajulkisuutta käsittelevät lainsäädännöt eivät ole kaukana toisistaan. [210]

Prodi myöntää, että asiakirjajulkisuudesta pitää olla joitakin poikkeuksia, mutta ne ovat luonteeltaan samanlaisia kuin kaikissa EU-maissa; yleinen etu, yksityisyyden kunnioitus ja kauppaan ja teollisuuteen liittyvät luottamukselliset tiedot.[211] Prodi varoo tässä yhteydessä mainitsemasta poikkeuksia, joita on ehdotuksessa laajennettu, kuten komission laillisen järjestyksen kunnioittaminen tai instituutioiden tehokas toimiminen. Näihin kahteen epämääräiseen säännökseen vetoamalla melkein mikä tahansa asiakirja voidaan julistaa niin haluttaessa salaiseksi. Prodin varoo artikkelissaan käyttämästä "secret" –sanaa. Sen sijaan hän käyttää "protection" tietojen suojelemis –argumentointia, joka on kansalaisten mielissä positiivisempia mielikuvia kuin salaaminen.

Uuden asetusehdotuksen valossa Prodin mukaan asiakirjojen julkistaminen on sääntö, ja niiden luottamuksellisuus on poikkeus. Prodi puolustaa asioiden salaamista myös argumentilla, että kaikki julkiset organisaatiot tarvitsevat " space to think" eli tilaa ajatella. Ja tämä on Prodin mukaan käytäntö myös monissa Euroopan unionin maissa.[212]

"Our new code is just a step on the road to greater transparency [213]."

Prodi pitää uutta asetusehdotusta myönteisenä kehityksenä EU-kansalaisten aseman kannalta. Ensinnäkin se vahvistaa kansalaisten oikeuksia suhteessa Euroopan unionin tuomioistuimeen. Toiseksi se koskee kaikkien EU-instituutioiden dokumentteja. Kolmanneksi listaa poikkeuksista on selkeytetty. Vastoin yleistä mielipidettä Euroopan komissio on jo avoin hallinto ja Prodi pitää sitä yhtenä maailman edistyksellisimpänä hallintona.

---

[210] Prodi 2000c
[211] Prodi 2000b
[212] Prodi 2000b
[213] Prodi 2000b

"Contraty to popular belief, the European Commission is already a very open administration. [214]*"*

"European integration is a complicated business and people often fear what they do not understand. In we want to succeed, it is entirely in our own interest to open the EU doors as widely as possible. We've already come a long way. [215]*"*

Prodi kiistaa väitteen, että asetusehdotusta olisi valmisteltu salassa. Asiakirjojen julkisuudesta keskusteltiin huhtikuussa vuonna 1999 Euroopan parlamentissa, missä Söderman oli itse myös osallisena. Asetusehdotus oli Prodin mukaan laajalti jaettu, keskusteltu ja kritisoitu.[216] (Tilaisuus ei lehtitietojen mukaan ollut komission järjestämä, vaan asiakirjojen julkisuudesta kiinnostuneiden europarlamentaarikkojen.)

Prodin reaktio Södermanin kriittiseen Wall Street Journalissa julkaistuun artikkeliin oli hyökkäävä. Pelkäsikö Prodin virallisesta linjasta poikkeavan kannanoton kaatavan koko yrityksen? Prodi yllättyi Södermanin tavasta ottaa asia esille, sillä Söderman kirjoitti artikkelin lehteen, eikä toiminut instituutioiden normaalien toimintatapojen puitteissa.

4.2.4 Prodi arvostelee Södermanin toimintaa oikeusasiamiehenä

Kirjeessään Euroopan parlamentin puheenjohtajalle Prodi kirjoittaa olevan huomissaan Södermanin toimista Euroopan oikeusasiamiehenä. Hän pitää oikeusasiamiehen toimintaa odottamattomana ja instituutioiden normaalia toimintaa häiritsevänä.

---

[214] Prodi 2000b
[215] Prodi 2000b
[216] Prodi 2000b

"On the other hand, it is unexpected, and in my view extremely detrimental to the normal functioning of the institutions, to receive these remarks through the press, in an emotional and seriously erroneous form. [217]*"*

"Avoimuuskysymykset eivät ole oikeusasiamiehen vastuulla. Hänen tehtävänään on tutkia enemmänkin esimerkiksi hallinnossa tehtyjä väärinkäytöksi ": sanoo Romano Prodin päätiedottaja Ricardo Levi. [218]*"*

"EU:n komission puheenjohtajan Romano Prodin edustajat paheksuvat edelleen oikeusasiamies Jacob Södermanin tapaa arvostella avoimuusesitystä julkisesti. Prodin tiedottajat olisivat toivoneet Södermanin osoittavan kritiikkinsä suoraan komissiolle[219]*."*

Romano Prodi piti kummallisena käyttäytymisen sitä, että oikeusasiamies halusi nostaa asian niin laajaan julkisuuteen. Romano Prodi olisi siis halunnut pitää keskustelun asiakirjojen julkisuudesta salaisena tai ainakin vähemmän julkisena. Jacob Söderman taas puolestaan sanoi, että hän oikeusasiamiehenä saa jatkuvasti Euroopan unionin kansalaisilta valituksia asiakirjojen saatavuutta koskien. Kaiken kaikkiaan julkisuudessa aiheuttamaa hälyä ja asiakirjojulkisuudesta keskustelemista, hän pitää kansalaisten kannalta hyödyllisenä tapahtumana.

"Kirjoituksen sävy oli vihamielinen. Jos se olisi ollut yksityishenkilön kirjoittama, niin sen olisi voinut hyväksyä. Oli sopimatonta, että Euroopan oikeusasiamies kirjoittaa tällaiseen sävyyn." :toteaa Ricardo Levi Prodin päätiedottaja. [220]*"*

Prodi kiistää, että hän olisi halunnut rajoittaa Södermanin sanavapautta. Erityisesti hän oli ärsyyntynyt Södermanin artikkelin kohdasta, jossa hän viittasi Pohjois- ja Etelä-Euroopan välisiin tehokkuuseroihin.[221]

---

[217] Prodi 2000a
[218] HS 12.3.2000
[219] Aamulehti 17.3.2000
[220] HS 12.3.2000
[221] HS 13.4.2000

4.2.5 Södermanin vastaus kritiikkiin

> *"Minua on turha uhkailla. Minä en pelkää. Euroopan kansalaisten perusoikeus on sananvapaus ja minä puolusta sitä. EU:n komission puheenjohtajan Romano Prodin on turha kyseenalaistaa taitojani avoimuuspolitiikassa. Minä olen harrastanut sitä 1960-luvulta alkaen. Komission esitys sen sijaan paljastaa, että Prodin joukoissa ei näistä asioista tiedetä mitään, sanoo EU:n oikeusasiamies Jacob Söderman, jota Prodin uhkailut eivät hetkauta.* [222]"

Söderman vastaa myös parlamentin puheenjohtajalle Nicole Fontainelle. Söderman puolustaa Wall Street Journaliin kirjoittamaansa artikkelia sillä, että artikkeli seurasi samoja linjanvetoja, jotka hän oli sanonut jo 2.2.2000 puheessaan Euroopan parlamentille. Kaiken kaikkiaan Söderman uskoo, että julkisesta keskustelusta on ollut etua Euroopan unionin kansalaisille. Julkinen keskustelu antoi Romano Prodille mahdollisuuden sitoutua julkisesti avoimemman ja läpinäkyvämmän hallinnon kehittämiseen.[223]

> *"...I also believe that it was right to conduct the debate in public, especially since the Commission was unable to fulfil its promise to publish a consultation paper before finalising its draft Regulation on the public access to documents.*[224]"

Komission hallinto on koko ajan ollut läpinäkymätöntä. Suurin osa valituksista, jotka Söderman oikeusasiamiehenä saa, koskee juuri kansalaisten tiedonsaannin eväämistä ja hallinnon läpinäkymättömyyttä. Söderman jatkaa, että jos Prodin tarkoituksena on rajoittaa häntä ottamasta osaa julkiseen keskusteluun, niin hän muistuttaa oikeusasiamiehen olevan itsenäinen toimija. Söderman korostaa oikeusasiamiehen valassaan kieltäneensä ottamasta vastaan neuvoja komissiolta tai joltakin muulta

---

[222] Aamulehti 12.3.2000
[223] Söderman 2000a
[224] Söderman 2000a

Euroopan unionin instituutiolta. Euroopan unionin sopimuksen mukaan unioni on sitoutunut noudattamaan ihmisoikeuksia ja siis myös sananvapautta.[225]

> *"Siinä on suuri ero. Kansalaisten pitää valvoa hallintoa eikä päinvastoin. Jos EU:n oikeusasiamies on ainoa, joka uskaltaa kysellä avoimuuden perään ja hänet uhataan melkein erottaa, kuinka tavalliset kansalaiset selviytyvät virkamiesten kynsissä.* [226]*"*

> *"Avoimuuten kuuluu epäkohdista puhuminen.* [227]*"*

4.2.6 Aika sotia ja aika sopia

Prodin ja Söderman istuivat 12.4.2000 yhteiseen aamiaispöytään Strassbourgissa ja tekivät ainakin julkisuuden valokeilassa sovun.

> *"Suhteet on ystävälliset. Nyt ollaan palattu päiväjärjestykseen.*[228]*"*

Sovintoaamiaisella Prodi korosti komission asetusehdotuksen olevan vasta ehdotus ja ilmoitti olevansa valmis harkitsemaan asiaa uudelleen parlamentin kannanoton jälkeen.[229]

Komission muutti hiukan asetusehdotusta ja se julkaistiin uudelleen 21.2.2000 (COM(2000) 30 final/2). Muutoksia ei edelliseen verrattuna ole paljoa. Suurin muutos on artiklassa 8, jossa kielletään hakijaa käyttämästä asiakirjoja kaupallisiin tarkoituksiin, jollei siitä ole asianosaisen ennakolta saamaa lupaa. Uudessa asetusehdotuksessa käytetään asianosaisen sijasta tekijänoikeuksien omistajaa.[230]

---

[225] Söderman 2000a
[226] Aamulehti 12.3.2000
[227] Aamulehti 12.3.2000
[228] HS 13.4.2000
[229] HS 13.4.2000
[230] COM(2002)30 final/2

Prodi lupaan kiistan seurauksena rakentaa Internetiin rekisterin omista sähköposteista, jotta jokainen kansalainen voi seurata keneltä hän saa postia.[231]

> *"I have said I want to create a more open and accountable European public service, and I mean it. By creating a public register of my own official correspondence on the Internet, I am showing that I will lead the way to greater transparency by example.* [232]"

Söderman pitää Prodi rekisteriä symbolisena eleenä. Söderman toteaa, että lähettäjä kuitenkin päättää, onko lähetys julkinen vai salainen.[233]

Suomalaisessa lehdistössä Prodin ja Södermanin kiista sai paljon julkisuutta. Yleisesti lehdet asettuivat kiistassa Södermanin puolelle. "EU:n Romano Prodi kovin ohuella jäällä [234]", "Romano Prodi hyökkää rajusti Jacob Södermania vastaa [235]", "EU:n Romano Prodi moittii oikeusasiamies Södermania [236]", "Söderman ei oio taipua Prodin painostukseen[237]", "EU:n avoimuussäännös on mahdoton"[238].

Suomen hallitus otti kantaa Prodin ja Södermanin väliseen kiistaan. Hallitus kirjelmöi komission asetusehdotuksesta eduskunnalle ja ilmoitti sen olevan osin epätarkka. Hallituksen kirjeessä kerrottiin hallituksen olevan tyytymätön siihen, että ehdotuksen mukaan sisäiset valmisteluasiakirjat rajataan julkisuuden ulkopuolelle. Hallitus ilmaisi kuitenkin tyytyväisyytensä, että asiakirjajulkisuuden käytännön toteuttamiseen on tulossa ohjeistusta.[239]

Ulkomailla kiista ei saanut kovin laaja julkisuutta. Ruotsalaisessa Dagens Nyheterissä asetutaan kiistassa Södermanin puolelle. Lehdessä kirjoitetaan, että jos asetusehdotus

---

[231] Dagens Nyheter 3.4.2000
[232] Prodi 2000b
[233] Dagens Nyheter 13.4.2000
[234] HS 14.3.2000
[235] HS 11.3.2000
[236] HS 11.3.2000
[237] HS 15.3.2000
[238] HS 28.3.2000
[239] Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle U7/2000

otetaan sellaisenaan käyttöön, niin se huonontaa asiakirjojen julkisuutta.[240] Lehdestä löytyy useita muitakin artikkeleita, joissa käsitellään Prodin ja Södermanin välistä kiistaa. Lehtien mukaan Prodin uskottavuus komission puheenjohtajan on kärsinyt kiistan yhteydessä.[241]

Prodi itsevarmasti väittää tuntevansa pohjoismaisen asiakirjajulkisuuskäytännöt ja hän sanoo EU:llakin nyt olevan samantasoisen asiakirjajulkisuuden mahdollistavan lain. Dagens Nyheterissä kirjoitetaan, että Prodilla ei ole mitään aavistustakaan ruotsalaisesta julkisuusperiaatteesta.[242]

Keskieurooppalaisista lehdistä selailin läpi saksalaisen die Welt sanomalehden. En löytänyt lehdestä ainoatakaan artikkelia, joka olisi käsitellyt Prodin ja Södermanin kiistaa asiakirjojen julkisuudesta. Sen sijaan löysin useita artikkeleita, joissa käsiteltiin Prodin huonoa epäuskottavaa ja epäjohdonmukaista johtamistyyliä.[243]

---

[240] Dagens Nyheter 11.3.2000
[241] Dagens Nyheter 27.3.2000
[242] Dagens Nyheter 12.4.2000
[243] die Welt 5.4.2000

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 INSTITUUTIOIDEN VÄLINEN KIISTA

Euroopan unionin toimielimet muodostavat yhdessä hallintokoneiston. Vaikka toimielinten tehtävät ovat eriytyneitä, siitä huolimatta toimielimet kilpailevat keskenään vallasta ja parhaimmasta imagosta. Parlamentilla on perinteisesti ollut unionin hallinnossa heikko asema, jota on vuosien saatossa pyritty vahvistamaan lähinnä demokratian toteutumisen parantamiseksi. Komissio on koko unionin olemassaolon ajan ollut vahvasti vallan kahvassa kiinni.

Komissio ja oikeusasiamiesinstituutio ovat hyvin erilaisia EU:n toimielimiä. Komissio kuuluu unionin hallintokoneistoon vanhana, "perinteisenä" ja valtaa käyttävänä instituutiona. Oikeusasiamiesinstituutio on sen sijaan EU:n hallinnossa kohtuullisen uusi instituutio, se on toiminut EU:ssa seitsemän vuotta. Oikeusasiamiesinstituutiolla ei ole juuri lainkaan muodollista valtaa. Ainoastaan tehokkaalla ja hyvällä julkisella toimimisella Euroopan oikeusasiamiehen toimilla on ohjausvaikutusta ja sitä kautta epämuodollista valtaa.

Kuten Santerin komission erottamisessakin, myös Prodin ja Södermanin kiistassa on osaksi kysymys instituutioiden välisestä painiottelusta. Prodi antaa toimiensa kautta ymmärtää, ettei komission tekemisiä muut EU:n instituutiot saisi julkisesti arvostella. Prodi olisi halunnut, että oikeusasiamies olisi osoittanut kritiikin suoraa komissiolle ja siten olisi vältytty julkisuuden pyöritykseltä. Hänen mielestään Södermanin lausunnot voivat olla vahingollisia EU:n instituutioiden kannalta.[244] Prodin ajattelutavan mukaan Euroopan unionin instituutioiden pitäisi ainakin julkisuudessa näyttää yksimielisiltä, vaikka todellisuudessa eivät sitä olisikaan. Julkisuudessa esiintyvät yksimieliset lausunnot eri instituutioiden taholta pitäisi unionin hallinnon imagon kiiltokuvamaisena rakennelmana kansalaisten silmissä. Hallinnon uskottavuutta ei paranna, jos toimielimet ovat ilmiriidassa keskenään.

Komission puolelta kiista koettiin arvovaltakysymyksenä ja oikeusasiamiehen toimintaa komissiota kohtaan pidettiin loukkaavana. Pieni ja mitätön oikeusasiamiesinstituutio asettaa komission pätevyyden kyseenalaiseksi ja samalla astuu komission varpaille.

5.2 HALLINTOKULTTUURIT TÖRMÄYSKURSSILLA

Prodin ja Södermanin on tyypillinen esimerkki kiistoista, jotka aiheutuvat hallintokulttuurisista eroista. Suomi ja Italia ovat Euroopassa ääripäitä julkisuusasioissa. Pohjoismaissa on perinteisesti pidetty demokratian toteutumisen kannalta tärkeänä hallinnon avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta. Italiassa taas puolestaan ei ole asiakirjajulkisuutta mahdollistavaa julkisuusperiaatetta, eikä hallinnon avoimuusasiat ole tärkeysjärjestyksessä ensimmäisinä. Italia on tunnettu virkakoneiston korruptoituneisuudesta ja mafiasta. Valaisevana esimerkkinä nykyinen pääministeri Berlusconi, joka omistaa useita tiedotusvälineitä ja siten pystyy myös rajoittamaan tiedotusvälineiden vapautta. Italian hallinnon korruptoituneisuus kertoo suoraan hallinnon läpinäkymättömyydestä.

Aineistoa hallintokulttuurisesta näkökulmasta tarkasteltaessa, on selvästi havaittavissa, että Jacob Söderman edustaa kiistassa pohjoismaista avointa hallintokulttuuria ja Romano Prodi eteläeurooppalaista läpinäkymätöntä hallintokulttuuria. Erilaiset hallintokulttuuriset traditiot saavat aikaan Prodin ja Södermanin välille kiistan. Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen kommentoi eräässä haastattelussa Södermanin ja Prodin välistä kiistaa. Hänen mukaan suomalaisessa hallinnossa Södermanin esittämät vaatimukset olisivat itsestäänselvyyksiä, sillä Suomessa hallinnon avoimuus nähdään perusoikeuskysymyksenä. [245]

Eteläeurooppalaisen ja pohjoismaisen hallintokulttuurin käsitykset hallinnon avoimuudesta ja asiakirjojen julkisuudesta ovat erilaiset. Hallintokulttuurisesta

---

[244] HS 15.3.2000
[245] Heino 2001

näkökulmasta tarkastellen ei ole ihme, että Södermanin ja Prodin käsitykset asiakirjajulkisuudesta eivät käy yksiin. Söderman ja Prodi argumentoivat kummatkin avoimemman hallinnon ja asiakirjajulkisuuden puolesta, mutta silti asiakirjajulkisuus aiheuttaa kiistaa. He ikään kuin puhuvat eri asioista. Kiistan osapuolet ymmärtävät hallinnon avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden eri tavoin. Se, mitä Prodi pitää avoimena hallintona, ei ole Södermanin mittapuun mukaan avointa, koska Söderman on tottunut pohjoismaiseen avoimeen hallintokulttuuriin. Södermanin argumentoima avoimuus on taas Prodin mukaan liian avointa hallintoa ja haittaisi hallinnon tehokasta toimimista. Se, mikä on eteläeurooppalaisen hallintokulttuurin mukaan avointa, ei ole useinkaan sitä pohjoismaisen mittapuun mukaan. Euroopan hallintokulttuurit ikään kuin edustavat erilaisia avoimuuden asteita, jossa avoimimpana on pohjoismainen hallintokulttuuri ja suljetuimpana anglosaksinen ja eteläeurooppalainen hallintokulttuuri.

Romano Prodin kiivasta sanailua oikeusasiamies Jacob Södermania kohtaan voi selittää osaltaan se, että Italiassa ei ole kansallista oikeusasiamiesinstituutiota, vaan kunnallinen oikeusasiamiesinstituutio, jonka toimivaltuudet ovat pohjoismaiseen kollegaan verrattuna vähäiset. Prodi on tottunut italialaisen oikeusasiamiesinstituution toimintaan ja Söderman on tottunut pohjoismaisen oikeusasiamiesinstituution toimintaan, joiden toimivaltuudet ja toimintatavat eroavat toisistaan. Tätäkin taustaa vasten Prodin kiivastuminen Södermanin artikkelista on ymmärrettävää.

Romano Prodi on entinen Italian pääministeri ja on tottunut oman maansa käytäntöihin. Prodi myöntää itsekin, että hallintokulttuuriset taustat eivät ole merkityksettömiä.

> *"Kun unioni on monikansallinen, hallinnollisen perinteen luominen on vaikeaa. Ei ole kysymys vaan eri arvomaailmoista vaan myös henkilökunnan taustoista" :sanoo Prodi.*[246]"

Erilainen hallintokulttuurinen tausta on jo nähtävissä myös Södermanin ja Prodin toimimisesta kiistan yhteydessä. Söderman toi julkisuudessa voimakkaasti kritisoiden

esiin hallinnollisen epäkohdan. Prodi kiivastui jo Södermanin tavasta tuoda asia esiin, ei siis ainoastaan Södermanin kritiikistä komission asiakirjajulkisuutta koskevaa asetusehdotusta kohtaan. Aineiston pohjalta on nähtävissä hallinnon avoimuuden tulevan esiin kahdella eri tasolla; ensinnäkin kiistan kohteena on asiakirjajulkisuus ja toiseksi kiistan yhteydessä tapahtuneet hallinnolliset käytännöt (oikeusasiamiehen toiminta), jotka jo sinällään kuvaavat hallinnon avoimuuden astetta.

Vaikka Prodi ja Söderman saivat sovittua asiakirjajulkisuudesta nousseen kiistan, niin erilaiset hallintokulttuurit tulevat tulevaisuudessakin ottamaan mittaa toisistaan Euroopan unionin hallinnossa.

> *"Samalla kärhämä vahvistaa pelon, että kamppailu eteläisten ja pohjoisten jäsenvaltioiden hallintokulttuurien välillä on pitkä ja monimutkainen*[247] *."*

Euroopan unioni on eräänlainen sulatusuuni, jossa erilaiset hallintokulttuurit kohtaavat ja lähentyvät toisiaan. Lähentyminen ja kompromissien tekeminen ei kuitenkaan tapahdu ongelmitta.

5.3 EU:N HALLINTOKULTTUURINEN SUUNTA

Lähes kaikki EU:n perustajajäsenvaltiot ovat mannereurooppalaisen hallintokulttuurin edustajia. Vasta viimeisten vuosikymmenten aikana Euroopan unioniin on otettu muiden hallintokulttuurien edustajia. Euroopan unionissa pohjoismaista hallintokulttuuria edustavat maat ovat lisänneet painoarvoaan Suomen ja Ruotsin jäsenyyden myötä. Pohjoismainen hallintokulttuuri on keski- ja eteläeurooppalaisia hallintokulttuureja avoimempi ja asiakirjojen julkisuus on jo pitkään ollut osa hallintokulttuuriamme. Euroopan unionin hallinto piti pitkään kiinni töittensä luottamuksellisuudesta, mutta tilanne on kuitenkin muuttunut ensisijassa Pohjoismaiden vaikutuksesta.[248]

---

[246] HS 12.4.2000
[247] HS 14.3.2000
[248] de Schoutheete 1999, 104-105

Asioiden valmistelun julkisuus ja asiakirjajulkisuus ei ole perinteisesti ollut kansainvälisten järjestöjen periaatteena. Euroopan unioni on enemmän kuin kansainvälinen järjestö. Nykyisessä muodossa EU ei sovi kuitenkaan liittovaltion muottiinkaan, vaikka EU:lla on myös federatiivisia ominaisuuksia. EU:n hyväksymää julkisuusperiaatettakin voidaan pitää yhtenä federatiivisena ominaisuutena. Euroopan unionin hallinto on ylikansallinen hallinto, mutta koska integraatio laajenee ja syvenee koko ajan, niin on vaikea vielä sanoa, millainen hallinto siitä muotoutuu. Yhtenä potentiaalisena kehityssuuntana on federaatio eli liittovaltio.

Euroopan unionin kehitys julkisuusasioissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana mennyt avoimempaan suuntaan. Alkujaan EU:ssa ei ollut minkäänlaisia julkisuussäännöksiä, vaan julkisuusasioissa toimittiin kansainvälisten järjestöjen tapaan eli kaikki asiakirjat olivat luottamuksellisia. Amsterdamin sopimuksen voimaantultua EU:n asiakirjojen julkisuutta on säädellyt julkisuusperiaate, mutta kansalaisten oikeudet tutustua EU:n asiakirjoihin ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin mitä Pohjoismaissa on totuttu.

Komission puheenjohtajan Romano Prodin ja Euroopan unionin oikeusasiamiehen välinenkin julkinen kiista osoittaa, että Euroopan unionin hallinnossa ollaan menossa avoimempaan suuntaa. Hallinnon epäkohdista puhuminen on osa avoimuutta. Unionin instituutioiden välisiä erimielisyyksiä ei unionin piirissä ole kovin usein ollut julkisuudessa.

Oikeusasiamies- instituutio on pohjoismaiseen hallintokulttuuriin kuuluva alunperin ruotsalainen hallinnollinen innovaatio, joka on vuosien saatossa otettu osaksi monien muidenkin kansallisvaltioiden hallintoa. Oikeusasiamiesinstituutio on erilainen eri maissa ja laajimmat toimivaltuudet omaavat Pohjoismaiden oikeusasiamiehet. Oikeusasiamiesinstituution perustaminen Euroopan unionin hallintoon osoittaa myös unionin hallinnon pyrkimystä avoimempaan, demokraattisempaan ja pohjoismaisen hallintokulttuurin suuntaan.

Södermanin toimenkuva Euroopan unionin oikeusasiamiehenä on puuttua hallinnollisiin epäkohtiin julkisestikin. Mielenkiintoista olikin huomata tutkimuksessani avoimuuden toteutuvan kahdella eri tasolla. Asiakirjajulkisuuden lisäksi Södermanin toiminta oikeusasiamiehenä oli käytännön esimerkki siitä, miten hallinnon avoimuus voi toimia. Söderman omalla toiminnallaan oikeusasiamiehenä osoitti konkreettisesti olevansa avoimuuden asialla. Prodi sen sijaan osoitti omalla toiminnallaan olevansa jollain muulla kuin avoimuuden asialla, vaikka samaan hengenvetoon argumentoikin avoimemman hallinnon puolesta.

Söderman on toiminut Euroopan oikeusasiamiehenä lähes kaksi kautta. Hän lopettaa toimintansa tehtävässään huhtikuussa 2003, koska hän jää eläkkeelle. Uudet oikeusasiamiesehdokkaat on jo nimetty, yksi ehdokkaista on tanskalainen, muut Keski- ja Etelä-Euroopasta. Tulevan oikeusasiamiehen odotetaan puuttuvan hallinnon toiminnan epäkohtiin, mutta tuleeko uusi oikeusasiamies jatkamaan taistelua avoimuuden puolesta?

Hallintokulttuurinen painopiste on viimeisen laajentumiskierroksen jälkeen siirtynyt pohjoisempaan.[249] Ruotsin ja Suomen liityttyä EU:n jäsenvaltioiksi unionin hallinnossa on toteutettu kaksi merkittävää hallinnollista uudistusta, jotka ovat muuttaneet suljettua hallintokulttuuria avoimempaan suuntaan; ensiksikin, unionin hallintoon on perustettu oikeusasiamiesinstituutio ja toiseksi, julkisuusperiaate on hyväksytty asiakirjojen julkisuutta säätäväksi periaatteeksi.

Seuraava laajentumiskierros eli itälaajentuminen tulee muuttamaan hallintokulttuurista painopistettä itäänpäin. Vanhojen ja isojen EU:n perustajajäsenvaltioiden painoarvo vähenee laajentumisen myötä ja pienten valtioiden painoarvo kasvaa. Jäämme mielenkiinnolla odottamaan miten paljon EU:n hallintokulttuurinen suunta tulee tulevaisuudessa muuttumaan. Miten käy EU:n hallinnon avoimuuskehityksen, sillä venäläiseen hallintokulttuuriin ei kuulu hallinnon avoimuus. Itälaajentumisen myötä myös Pohjoismaiden painoarvo vähenee ja sitä kautta ehkä myös avoimuuden äänitorvi vaimenee. Laajentumisen myötä agendalle

[249] Tiihonen 1998, 84

tulee myös Itä-Euroopan kysymyksiä, kuten esimerkiksi enenevässä määrin ympäristökysymyksiä. Itälaajenemisen myötä mannereurooppalaisia-, anglosaksisia-, eteläeurooppalaisia- ja pohjoismaisia elementtejä sisältävä EU:n hallintokulttuuri tulee saamaan ainakin jossain määrin venäläisen hallintokulttuurin vaikutteita. Missä määrin? Se on mielenkiintoista nähdä.

LÄHTEET:

EUROOPAN UNIONIN ASIAKIRJAT:

COM(2000) 30 lopullinen 26.1.2000

COM(2000) 30 final/2 21.2.2000

COM(2002) 350 lopullinen 2.7.2002

Euroopan unionin neuvoston asiakirja 13275/00 22.12.2000

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 340 31.12.1993

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 46 18.2.1994

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 263 25.9.1997

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 44 10.2.1998

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 101. 11.4.2001

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 145 31.5.2001

SANOMALEHDET:

Aamulehti 14.3.2000

Aamulehti 12.3.2000

Aamulehti 17.3.2000

Dagens Nyheter 11.3.2000

Dagens Nyheter 27.3.2000

Dagens Nyheter 3.4.2000

Dagens Nyheter 12.4.2000

Dagens Nyheter 13.4.2000

Helsingin Sanomat 11.3.2000

Helsingin Sanomat 12.3.2000

Helsingin Sanomat 14.3.2000

Helsingin Sanomat 15.3.2000

Helsingin Sanomat 18.3.2000

Helsingin Sanomat 28.3.2000

Helsingin Sanomat 12.4.2000

Helsingin Sanomat 13.4.2000

Die Welt 5.4.2000

KIRJALLISUUTTA:

Ahvenainen, Taisto & Räty, Tapio (1999) Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Alm, Oili (1995) Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa. Euroopan parlamentin jäsen Heidi Hautalan toimisto, Helsinki

Van Buitenen, Paul (2000) Euroopan salaiset kansiot. Komission petokset paljastuvat. Aika Oy, kristilliset kirjat, Keuruu.

A Citizen's Guide. Access to Information published by Commission <URL: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/citguide/index_en.htm> (27.10.2002)

Davis, Roy W. (1999) Public Access to Community Documents: a Fundamental Right? European Integration Online Papers vol.3 no. 8 <URL: http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008.htm > (19.8.2002)

Ekholm, Peter & Nurmio Aarne (1999) Suunnaton EU? Sitra, Juva.

Euroopan komission asiakirjarekisteri < URL: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=fi&testjs=1> (27.10.2002)

Euroopan oikeusasiamies vuosikertomus 2000 (2001). Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Euroopan parlamentin asiakirjarekisteri <URL: http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=FI> (27.10.2002)

Euroopan unioni. Sopimuskokoelma I nide I osa (1999) Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Euroopan unionin neuvoston asiakirjarekisteri <URL: http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsFI.htm> (27.10.2002)

The European Ombudsman. Report for the year 1995. <URL: http://euro-ombudsman.eu.int/report95/en/rep95_1.htm >(19.8.2002)

Frösén, Klaus (1999) Euroopan unionin toimielimet ja päätöksenteko. Teoksessa opiskellen uudistuvaan unioniin. Hallinnon kehittämiskeskus, Helskinki. s.24-50

Governo Italiano – Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo. Chapter 5, Access to administrative documents. Article 22-31. <URL: http://www.governo.it/sez_presidenza/dica/documentazione/n.../legge241_1990_eng.htm > (12.8.2002)

Habermas, Jürgen (1985) Julkisuus. Tiedotustutkimus 3/1985. s. 17-22

Habermas, Jürgen (1962) Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Herman Luchterhand Verlag, Neuwied

Heino, Paula (2001) Hallintoalamaisista yksilöiksi. Haastateltavana valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen. Aurora 3/2001. <URL: http://www.utu.fi/aurora/3-2001/26fi.html> (20.8.2002)

Heywood, Paul & Pujas Véronique & Rhodes Martin (2002) Political Corruption, Democracy and Governance in Western Europe. Teoksessa Heywood, Paul & Jones, Erik and Rhodes, Martin (edited by) Developments in West European Politics. Palgrave. s. 184-200

Hynninen, Asko (1999) Periaatteessa julkista, julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

Kemppinen, Reijo (2000) Suomi Euroopan unionissa. Edita, Helsinki.

Koivisto, Juha & Väliverronen Esa (1987) Julkisuuden valta: Jürgen Habermasin sekä Oskar Negtin ja Alexander Klugen julkisuusteorioiden tarkastelua. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, julkaisuja sarja A 57/1987, Tampere.

Koivumaa, Katariina (1997) Ranska Euroopan ytimenä. Teoksessa Koivumaa, Katariina & Lehtomäki, Timo & Sihvola Ari Bryssel - neljäs Rooma? Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki. s. 45-92

Koivumaa, Katariina & Lehtomäki, Timo & Sihvola, Ari (1997) Bryssel – neljäs Rooma? Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

Konstari, Timo (1977) Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Suomen lakimiesyhdistys, Vammala.

Konstari, Timo (2001) Uusi julkisuuslaki - median vai byrokratian asialla? Tietosuoja 4/2001, s. 4-6

Koskinen, Pirkko K. (1997) Oikeusasiamies. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Kuronen, Timo (1998) Tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia. Sitra, Helsinki.

Kuusikko Kirsi (2001) Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki. s.391-447

Lehtomäki, Timo (1997) Integroituvat kansallisvaaltiot. Teoksessa Koivumaa, Katariina & Lehtimäki, Timo ja Sihvola Ari Bryssel - neljäs Rooma? Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki. s. 9-41

Mäenpää, Olli (1996) Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Mäenpää, Olli (1994) Julkisuusperiaate Euroopan unionissa. Teoksessa Scheinin, Martin ja Dahlgren Taina (toim.) Euroopan unioni ja ihmisoikeudet. Abo Akademiin ihmisoikeusinstituutti, paikka? s. 41-55

Mäenpää, Olli (1993) Julkisuusperiaate ja integraatio. Lakimies: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakirja 4/1993. s. 563-582

Mäenpää, Olli (2000) Julkisuusperiaate. Yliopistopaino, Helsinki.

Nieminen, Hannu (1998) Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa Kivikuru Ullamaija & Kunelius Risto (toim.) Viestinnän jäljillä. Wsoy, Juva. s. 275-299

Nykysuomen sanakirja 1 (1988). Wsoy, Porvoo.

Pasquino, Gianfranco (1996) Italy, A Democratic Regime under Reform. Teoksessa Political Institutions in Europe. Edited by Josep M. Colomer. Routledge, London.

Paul, Jan-Peter (1995) EU tarkastelun kohteena. Teoksessa EU ja kansallisvaltio. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki s. 19-48

Peters, B. Guy (1989) The Politics of Bureaucracy. New York.

Pinder John (1995) Euroopan unioni, erään yhteistyön historia. Tammi, Hämeenlinna.

Prodi, Romano (2000a) A letter sent to Fontaine, President of Parliament 3.3.2000. <URL: http://www.euopen.com/debate/soderpro/prodi1.pdf > (25.1.2002)

Prodi, Romano (2000b) Let's Be Crystal Cear. Wall Street Journal Europe 8.3.2000. URL: < http://www.euopen.com/debate/soderpro/prodiasw.pdf. >(25.1.2002)

Prodi, Romano (2000c) Speech on document access 26.1.2000. <URL: http://www.euopen.com/debate/soderpro/prospeech.htm > (25.1.2002)

Raunio, Tapio (2002) EU:n neuvoston toiminnan avoimuutta on lisättävä. Helsingin Sanomat 8.11.2002.

Raunio, Tapio (1998) Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt. Teoksessa Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.) Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön. s. 11-47

Salminen, Ari (1993) Hallintotiede organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

de Shoutheete, Philippe (1999) Kaikkien Eurooppa. Kymmenen esseetä Euroopan rakentamisesta. Edita, Helsinki.

Sihvola, Ari (1995) Ranskalaisuus EU:n hallintokulttuurissa. Teoksessa EU ja kansallisvaltio, Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki. s. 51-80

Snellman, Saska (2002) Me lahjomattomat. Helsingin Sanomat 1.9.2002

Spotts, Frederic & Wieser Theodor (1986) Italy A difficult Democracy. A Survey of Italian Politics. Cambridge University Press. Cambridge.

Stevens, Anne & Stevens, Handley (2001) Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union. Palgrave, New York.

Suomen laki II 2001.

Söderman, Jacob (2000a) Letter to Fontaine on Prodi´s response 14.3.2000. <URL: http://www.euopen.com/debate/soderpro/soderanswer.htm > (25.1.2002)

Söderman, Jacob (2000b) Speech on document access 2.2.2000. <URL: http://www.euopen.com/debate/soderpro/soedpen.pdf >(25.1.2002)

Söderman, Jacob (2000c) The EU´s Transparent Bid for Opacity. Wall Street Journal Europe 24.2.2000 <URL: http://www.euopen.com/debate/soderpro/wall.pdf > (25.1.2002)

Söderman, Jacob (2000d) Access to Documents of the EU Institutions: the Key to a More Democratic and Efficient Union. Speech given by European Ombudsman Jacob Söderman 18.9.2000 <URL: http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/crc180900.htm >(29.6.2002)

Söderman, Jacob (2001) The Struggle for Openness in the European Union. Speech given by European Ombudsman Jacob Söderman 21.3.2001 <URL: http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-03-21.htm > (29.6.2002)

Takala, Jukka-Pekka & Konstari, Timo (toim.) (1982) Mikä Suomessa salaista. Salaisen ja julkisen rajat. Wsoy, Juva.

Temmes, Markku (1994) Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

Temmes, Markku (1995) EU:n vaikutukset Suomen hallintoon. Teoksessa EU ja kansallisvaltio. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki. s. 169-241.

Temmes, Markku (1987) Hallintokulttuurin lähteillä. Hallinnon tutkimus 4/1987. s. 243-262

Tiihonen, Seppo (1994) Herruus. Ruotsi ja Venäjä osa 2. Hallintohistoriakomitea, Helsinki.

Tiihonen, Seppo (1995) Eurooppalaisten hallintokulttuurien murroksessa. Teoksessa EU ja kansallisvaltio. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki. s. 83-165

Tiihonen, Seppo (1998) Komission hallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö tutkimukset ja selvitykset 10/98, Helsinki.

Tuori, Kaarlo (1990) Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (ehdotus avoimuussäädökseksi) U7/2000. Suomen Eduskunta <URL: www.eduskunta.fi >(7.11.2002)

Väliverronen, Esa (1985) Koskaan et muuttua saa... Jürgen Habermasin teoria porvarillisesta julkisuudesta. Tiedotustutkimus 3/1985, s.23-29

Wallin Anna-Riitta (2001) Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki. s. 353-387

Yin, Rober K. (1994) Case Study Research Design and Methods. Applied Social Methods Series Volume 5, SAGE, London.

Öberg, Ulf (1998) Public Access to Documents after entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? European Integration Online Papers Vol. 2 no. 8 <URL: http://eiop.or.at/eiop/texte1998-008.htm >(19.8.2002)