

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

22 päivänä joulukuuta 2008¹

I Johdanto

1. Raad van State on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklan tulkintaa.² Ennakkoratkaisupyyntö on kyseessä mutkikas oikeustapaus, jossa kunnallinen hallintoviranomainen on poistanut rekisteristään henkilöä koskevat tiedot, joita oli luovutettu sivullisille, ja jossa kyseinen rekisteröity vaatii saada tietoja henkilötietojensa käsittelystä.

rekisteristä samalla katoavat kaikki jäljet kyseisten tietojen käytöstä. Rekisteröidylle, jota tällaisella toimella näennäisesti suojellaan, aiheutuu siten myös vahinkoa, koska hän ei saa koskaan tietää, miten rekisterinpitäjä on hänen henkilötietojensa käyttänyt.³

2. Periaatteessa rekisteritietojen hävittämisessä on kysymys suojatoimesta. Toimi vaikuttaa kuitenkin eri tavalla silloin, jos

3. Tässä riita-asiassa yhteisöjen tuomioistuimen on selvitettävä, rajoittaako tietojen poistamiselle asetettu määräaika ajallisesti rekisteröidyn oikeutta saada häntä koskevien tietojen käsittelystä tietoja. Jos näin on, sen on vielä otettava kantaa siihen, onko vuosi riittävä ja oikeasuhteinen ajanjakso direktiivissä 95/46 säädettyjen oikeuksien suojaamiseksi.

¹ – Alkuperäinen kieli: espanja.

² – 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31).

³ – Muistin palauttaminen ja laillisesti tai lainvastaisesti käsiteltyjen tietojen säilyttäminen ovat arkaluonteisia tehtäviä. Menneisyyden jälkien pyyhkimiseen on suhtauduttava varovaisesti, sillä kuten Proust totesi kuvatessaan muistin mielikuvia herättävää vaikutusta, ”tuntemamme seudut eivät kuulu vain kolmiulotteiseen maailmaan, minne ne mukavuussyistä sijoitamme. Ne olivat vain kapea kaistale keskellä vierekkäisiä vaikutelmia, joista silloinen elämämme muodostui; jonkin näkymän muisto on jonkin hetken kaipuuta; ja talot, tiet, puistokadut ovat, ikävä kyllä, yhtä hetkellisiä kuin vuodetkin”. Marcel Proust, *Kadonnutta aikaa etsimässä* (2), *Swannin tie*, suom. Inkeri Tuomikoski, Otava, Keuruu, 1987, s. 304.

II Tosiseikat

4. Ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että Rijkeboer oli vaatinut saada College van burgemeester en wethouders van Rotterdamilta (jäljempänä College) luettelon kaikista sellaisista häntä koskevista tiedoista, jotka oli luovutettu sivullisille kunnallisesta rekisteristä kahden edellisen vuoden aikana. College hylkäsi osittain 27. ja 29.11.2005 tekemillään päätöksillä Rijkeboerin tekemän hakemuksen ja luovutti hänelle kyseiset tiedot ainoastaan hakemusta edeltävältä vuodelta. Rijkeboer oli tyytymätön kunnan päätöksiin ja teki niistä oikaisuvaatimukset, jotka College niin ikään hylkäsi 13.2.2006.

5. Kun hallinnon sisäiset muutoksenhakukeinot oli käytetty loppuun, Rijkeboer vetosi Rechtbank Rotterdamiin, joka totesi kanteen perustelluksi. Rechtbank Rotterdam kumosi hallinnollisen päätöksen, jossa joitakin asianosaisten vaatimuksia hylättiin, 17.11.2006 antamallaan tuomiolla ja määräsi, että Collegen oli tehtävä uusi päätös.

6. College valitti ratkaisusta 28.12.2006 Raad van Staten hallintoriita-asioita käsittelevään jaostoon, joka päätti 5.12.2007 tekemällään välipäätöksellä lykätä pääasian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

III Asiaa koskevat oikeussäännöt*A Yhteisön oikeussäännöt*

7. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa unionin sitoutumisesta perusoikeuksiin:

”6 artikla

1. Unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.

2. Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

– —”

8. Perusoikeus yksityisyyteen on yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka lainsäädännössä on ilmaistu yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa direktiivissä 95/46. Tässä säädöksessä, jonka sanamuoto toistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, määritellään henkilötietojen käsite ja säädetään tietojen poistamisesta sen jälkeen, kun niitä on käsitelty tietyn ajan. Kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdassa ja 6 artiklassa säädetään asiasta seuraavaa:

6 artikla

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että

”2 artikla

--

--

a) ’henkilötiedoilla’ [tarkoitetaan] kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä (’rekisteröity’) koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

e) henkilötiedot säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan sen ajan, kuin on tarpeen niiden tarkoitusten toteuttamista varten, joita varten tiedot kerättiin tai joissa niitä myöhemmin käsitellään. Jäsenvaltiot toteuttavat niiden henkilötietojen tarpeelliset suojatoimet, joita säilytetään edellä tarkoitettua aikaa kauemmin historiantutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten.”

9. Tietojen käsittelyn avoimuuden varmistamiseksi direktiivin 95/46 10 ja 11 artiklassa velvoitetaan tiedottamaan rekisteröidylle

--

tietyistä seikoista, jos tämä sitä vaatii. Rekisterinpitäjälle kuuluvat muun muassa seuraavat tehtävät:

c) kaikenlaiset lisätiedot, kuten:

”10 artikla

- tietojen vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät,

Informointi kerätessä tietoja rekisteröidyltä

- tieto siitä, onko kysymyksiin vastaaminen pakollista vai vapaaehtoista, sekä vastaamatta jättämisen mahdolliset seuraukset,

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjän tai hänen edustajansa on toimittava rekisteröidylle, jolta tietoja kerätään, vähintään jäljempänä esitetyt tiedot, paitsi jos hän jo tietää ne:

- onko rekisteröidyllä oikeus saada itseään koskevia tietoja ja oikeus niiden oikaisuun,

a) rekisterinpitäjän henkilöllisyys ja tarvittaessa hänen edustajansa henkilöllisyys;

siltä osin kuin nämä lisätiedot ovat tarpeen ottaen huomioon erityiset olosuhteet, joissa tiedot kerätään, rekisteröidyn kannalta asianmukaisen tietojenkäsittelyn takaamiseksi.

b) tietojenkäsittelyn tarkoitukset;

11 artikla

c) kaikenlaiset lisätiedot, kuten:

- kyseessä olevat tietoryhmät,

Informointi kerättäessä tietoja muualta kuin rekisteröidyltä

- tietojen vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät,

1. Jos tietoja ei ole kerätty rekisteröidyltä itseltään, jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjän tai hänen edustajansa on tietoja rekisteröitäessä tai, jos tietoja tullaan luovuttamaan sivulliselle, viimeistään silloin, kun tietoja ensi kerran luovutetaan, toimitettava rekisteröidylle vähintään jäljempänä esitetyt tiedot, paitsi jos hän jo tietää ne:

- onko rekisteröidyllä oikeus saada itseään koskevia tietoja ja oikeus niiden oikaisuun,

- a) rekisterinpitäjän henkilöllisyys ja tarvittaessa hänen edustajansa henkilöllisyys;

siltä osin kuin nämä lisätiedot ovat tarpeen ottaen huomioon erityiset olosuhteet, joissa tietoja käsitellään, rekisteröidyn kannalta asianmukaisen tietojenkäsittelyn takaamiseksi.

- b) tietojenkäsittelyn tarkoitukset;

– —”

10. Rekisteröidyt voivat valvoa, että heidän tietojensa on käytetty asianmukaisesti, käyttämällä niin kutsuttua ”tiedonsaantioikeutta”, joka määritellään pääpiirteissään direktiivin 95/46 12 artiklassa. Nyt esillä olevan asian ratkaisun kannalta merkitystä on lähinnä tämän artiklan alkuosalla, joka kuuluu seuraavasti:

”12 artikla

Tiedonsaantioikeus

– käsiteltävät tiedot itselleen ymmärrettävässä muodossa sekä kaikki tietojen alkuperästä käytettävissä olevat tiedot;

– tiedot kyseessä olevien tietojen automaattiseen käsittelyyn liittyvästä logiikasta, ainakin 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen automatisoitujen päätösten ollessa kyseessä.

– –”

Jäsenvaltioiden on taattava rekisteröidylle oikeus saada rekisterinpitäjältä

a) vapaasti, kohtuullisin väliajoin ja ilman aiheutonta viivytystä tai aiheettomia kustannuksia:

11. Jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa tietojen poistamista koskevaa velvoitetta ja tiedonsaantioikeutta direktiivin 95/46 13 artiklassa luetelluissa tapauksissa, joista säädetään seuraavaa:

”13 artikla

– vahvistus siitä, käsitelläänkö häntä koskevia tietoja vai ei, sekä vähintään tiedot käsittelyn tarkoituksista, käsiteltävistä tietoryhmistä ja tietojen vastaanottajista tai vastaanottajaryhmistä, joille tiedot luovutetaan;

1. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään rajoitta-

maan 6 artiklan 1 kohdassa, 10 artiklassa, 11 artiklan 1 kohdassa sekä 12 ja 21 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden alaa, jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta varmistettaisiin

f) valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttämiseen c, d ja e alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa,

a) valtion turvallisuus,

g) rekisteröidyn suojelu tai muiden oikeudet ja vapaudet.

b) puolustus,

— —”

c) yleinen turvallisuus,

d) rikosten tai, säännellyn ammattitoiminnan osalta, ammattietiikan rikkomusten torjunta, tutkinta, selvittäminen ja syyteharkinta,

B Kansallinen lainsäädäntö

e) jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, myös rahaa, talousarviota ja verotusta koskevista asioista,

12. Direktiivi 95/46 saatettiin osaksi Alankomaiden oikeusjärjestystä henkilötietojen suojasta annetulla lailla (Wet bescherming persoonsgegevens), joka on yleislaki. Tässä ennakkoratkaisuasiassa kyseisellä lainsäädännöllä on kuitenkin ainoastaan toissijainen merkitys, sillä kunnallistasolla Alankomaissa sovelletaan erityissäädöstä, kunnallisesta henkilötietojen perusrekisteristä annettua

lakia (Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Sen 103 §:n 1 momentissa määritellään seuraavasti, millä edellytyksillä yksilö voi saada tietoja henkilötietojensa käsittelystä:

ratkaisupyyntö, jossa esitettiin seuraava kysymys:

”103 §

”Onko laissa säädetty rajoitus, jonka mukaan tiedot annetaan tietojen saamiseksi esitettyä hakemusta edeltävän yhden vuoden ajalta, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsitteilyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 12 artiklan a alakohdan, mahdollisesti luettuna yhdessä tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, ja suhteellisuusperiaatteen mukainen?”

1. College van burgemeester en wethouders ilmoittaa rekisteröidylle hänen tätä koskeva hakemuksestaan kirjallisesti neljän viikon kuluessa, onko rekisteröityä koskevia tietoja luovutettu henkilötietojen perusrekisteristä hakemusta edeltävän vuoden kuluessa viranomaiselle tai sivulliselle.”

14. College, Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan, Kreikan, Tšekin ja Espanjan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet asiassa huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa vahvistetussa määräajassa.

IV Ennakkoratkaisukysymys

13. Yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon saapui 12.12.2007 Raad van Staten ennako-

15. Collegen ja Rijkeboerin oikeudelliset edustajat, Alankomaiden, Tšekin, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan asiamiehet sekä Euroopan komissio esittivät suulliset huomautuksensa 20.11.2008 pidetyssä istunnossa.

V Riidanalaisen kysymyksen rajaaminen

16. Esillä olevaan asiaan liittyy useita käsitteellisesti monitahoisia kysymyksiä. Pääasiasa kansallinen tuomioistuimien haluaa tietää, voiko henkilötietojen käsittelyä koskevien tietojen poistamiselle olla jokin tietty aikaraja. Tietojen poistaminen direktiivissä 95/46 säädetyn velvoitteen nojalla nimittäin estää tiedonsaantioikeuden käyttämisen, sillä sellaisia tietoja ei voida pyytää, joita ei enää ole olemassa. Riita koskee siis rajoitusta, joka kohdistuu direktiivissä 95/46 nimenomaisesti säädettyyn oikeuteen. Tämä tietojen poistamisen ja tiedonsaantioikeuden välinen jännite luo mainittuun säädökseen sisäisen ristiriidan, johon yhteisöjen tuomioistuimen on nyt otettava kantaa.

17. Näin ollen on selvitettävä, sovelletaanko tai voidaanko käsittelytietoihin soveltaa samaa sääntelyä kuin henkilötietoihin. Lisäksi on ratkaistava, kuuluuko tietojen poistamiselle asetetun aikarajan joka tapauksessa toimia ajallisena rajoituksena tiedonsaantioikeudelle. Ratkaistavana oleviin kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeussäännöt ovat hieman epäselvät, sillä Raad van State ei mainitse, onko ajanjakso, jonka kuluttua käsittelytiedot on poistettava, yhtä pitkä vai lyhyempi kuin henkilötietojen poistamisaika. Jotta ennakkoratkaisupyyntöön esittäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, on tutkittava nämä molemmat vaihtoehdot.

VI Alustava kysymys: intressien punninta unionin perusoikeuksien valossa

A Perusoikeus yksityisyyteen ja sen kehitys yhteisön oikeudessa

18. Euroopan unioni pohjautuu perustamis-sopimuksen määräysten mukaisesti⁴ perusoikeuksiin, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo.⁵ Asiassa Stauder⁶ ja asiassa Internationale Handelsgesellschaft⁷ annetuista tuomioista sai alkunsa oikeuskäytäntö, jonka eri kehitysvaiheiden kautta jäsenvaltiot tunnustivat lopulta täysimääräisesti näiden oikeuksien rakenteellisen luonteen Euroopan yhtenäisasiakirjan F artiklassa, josta on sittemmin tullut EU 6 artikla. Kyseisen artiklan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)⁸ ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

4 – Asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta) ja asia C-402/05 P, Kadi v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok. 2008, s. I-6351, 281 kohta).

5 – Asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok. 1969, s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 7 kohta).

6 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

7 – Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501).

8 – Asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491, Kok. Ep. II, s. 293) ja asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta).

19. Yksityisyyden suoja on olennainen osa tätä perinnettä. Oikeuskäytännössä on aina asiassa Stauder annetusta tuomiosta⁹ lähtien korostettu yksityisyyden suojan kuuluvan yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Aluksi tätä kysymystä lähestyttiin tarkastelemalla tietojen, kuten nimen¹⁰ tai terveystietojen¹¹ luovuttamisvelvollisuutta kansallisen täytäntöönpanon tasolla¹² tai yhteisössä.¹³ Vain hieman myöhemmin 1990-luvulla yhteisöjen tuomioistuin vahvisti yksityisyyden suojan pätevän myös yksityis-¹⁴ ja perhe-elämässä.¹⁵

hänttä koskevia tietoja siirretään.¹⁸ Direktiivin 95/46 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa direktiivin tarkoitukseksi määritellään perusoikeuksien suojaaminen sellaisina, kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa.¹⁹ Yhdistetyissä asioissa Österreichischer Rundfunk ym. annetussa tuomiossa puolestaan todetaan, että vaikka direktiivin 95/46 tavoitteena on taata henkilötietojen vapaa liikkuminen, sillä on myös tärkeä perusoikeuksia suojaava ulottuvuus.²⁰

20. Kehityksessä tapahtui vuonna 1995 merkittävä käänne, sillä silloin annettiin direktiivi 95/46, joka koskee yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä. Yhteisöjen tuomioistuimen siihen asti hajanainen ja kasuistinen oikeuskäytäntö sai nyt tuekseen vankemman lainsäädäntökehityksen, jonka pohjalta voitiin antaa ratkaisuja, sillä direktiivissä rajataan hyvin tarkasti sen tarkoitus,¹⁶ subjektit¹⁷ sekä mahdolliset oikeussuojakeinot, joihin yksilö voi vedota silloin, kun

21. Lyhyesti sanottuna direktiivillä 95/46 kehitetään yksityisyyttä koskevaa perusoi-

9 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu tuomio.

10 – Asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985 (Kok. 1985, s. 3539, Kok. Ep. VIII, s. 341, 34 kohta).

11 – Asia 140/86, Strack v. komissio, tuomio 7.10.1987 (Kok. 1987, s. 3939, 9–11 kohta).

12 – Asia C-62/90, komissio v. Saksa, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2575, Kok. Ep. XII, s. I-59, 23 kohta).

13 – Asia C-404/92 P, X v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4737, 17 ja 18 kohta).

14 – Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145) ja asia C-94/00, Roquette Frères, tuomio 22.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9011).

15 – Asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6279, 38 kohta) ja asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6591, 53 kohta).

16 – Direktiivin 95/46 1–3 artikla.

17 – Direktiivin 95/46 2 artikla.

18 – Direktiivin 95/46 10–24 artikla.

19 – Henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteena on taata perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden tunnustetaan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklassa ja yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa; tämän vuoksi lainsäädäntöjen lähentäminen ei saa johtaa tämän suojan heikentymiseen, vaan sillä on päinvastoin varmistettava suojan korkea taso yhteisössä.

20 – Yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4989, 70 kohta). Julkisasiamies Tizzano esittää ratkaisuehdotuksessaan, että direktiivin 95/46 päätarkoitus on mahdollistaa henkilötietojen vapaa liikkuvuus eikä suojella perusoikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt tätä kantaa, vaan piti lähtökohtana rekisteröidyn suojaamista. Tämän näkemyksen se vahvisti lopullisesti asiassa C-101/01, Lindqvist, 6.11.2003 annetussa tuomiossa (Kok. 2003, s. I-12971, 96 kohta), jonka mukaan direktiivillä 95/46 pyritään toteuttamaan henkilötietojen vapaa liikkuvuus takaamalla samalla korkeatasoinen suoja rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille.

keutta sen henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn liittyvän ulottuvuuden osalta.²¹

on kulunut yli kymmenen vuotta ja että asiaa koskevaa lainsäädäntöä on tänä aikana yhenäistetty tehokkaasti.²⁵

22. Osoitukseksi tästä kodifointipyrkimyksestä riittää, kun todetaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan²² ”henkilötietojen suojaa” koskevassa 8 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus yksityisyyteen ja että tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, sekä tunnustetaan oikeus tutustua tietoihin ja saada ne oikaistuksi. Vaikka perusoikeuskirjaan vedottaessa onkin noudatettava tiettyä varovaisuutta,²³ olisi vaikea jättää se kokonaan huomiotta ja väittää, etteivät nämä oikeuden osatekijät kuulu jäsenvaltioille yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.²⁴ Tämä päätelmä on sitäkin perustellumpi, kun vielä muistetaan, että direktiivin 95/46 antamisesta

23. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa tuodaan esille kaksi näkökohtaa, joilla on merkitystä nyt esillä olevan riita-asian kannalta. Ne kumpikin heijastuvat direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklassa; ensimmäinen niistä on velvollisuus säilyttää tiedot ainoastaan sen ajan, kuin on tarpeen niitä tarkoituksia varten, joita varten tiedot on kerätty (6 artiklan 1 kohdan e alakohta); toinen on rekisteröidyn oikeus saada rekisterinpitäjältä vapaasti ja rajoituksetta vahvistus siitä, keille tietoja on luovutettu (12 artiklan a alakohta). Kun kerran nämä näkökohdat on hyväksytty perusoikeuskirjaan ja määritetty olennaiseksi osaksi yksityisyyttä koskevaa perusoikeutta, on Raad van Staten ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisemiseksi punnittava asiaa koskevia oikeushyviä ja intressejä, jotta kansalliselle tuomioistumelle voidaan antaa järkevä vastaus, jossa nämä käsitteet esitetään oikeassa perustustalillisessa kehyksessään.²⁶

21 – Guichot, E., *Datos personales y Administración Pública*, Civitas, Madrid, 2005, s. 43–47.

22 – Parlamentin, neuvoston ja komission 7.12.2000 juhlallisesti julistama perusoikeuskirja (EYVL C 364, s. 1 ja sitä seuraavat sivut).

23 – Vaikka tämä asiakirja ei tällä hetkellä kuulukaan voimassa olevaan yhteisön oikeusjärjestykseen, sillä on kiistatta oma vaikutuksensa soft law’na. Perusoikeuskirjan ja sen oikeudellisten seurausten osalta viittaan asiassa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, 12.9.2006 antamani ratkaisuehdotuksen 78 ja 79 kohtaan, tuomio 3.5.2007 (Kok. 2007, s. I-3633).

24 – Alonso García, R., *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper nro 4/02, s. 22 ja 23.

25 – Tietosuojadirektiivin tehokkaampaa soveltamista koskevan työohjelman seurannasta 7.3.2007 annetussa komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle (KOM (2007) 87 lopullinen, s. 5) vahvistetaan, että *kaikki* jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin 95/46 osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

26 – Oikeushyvien ja intressien punninta on menetelmä, johon yhteisöjen tuomioistuin hyvin usein turvautuu ratkaistessaan perusoikeuksiin liittyviä asioita. Tietosuojan alalla ks. em. asia *Lindqvist*, tuomion 82 kohta sekä asia C-275/06, *Promusicae*, tuomio 29.1.2008 (Kok. 2008, s. I-271, 66 kohta). Tällaista punnintaa analysoidaan myös tekijän Groussot, X. *Promusicae*-tuomiota koskevissa kommentteissa, *Common Market Law Review*, nro 6, nide 45, 2008.

24. Direktiivin 95/46 tulkinta-avainten selvittämiseksi on aluksi tutkittava sen teleologista puolta, jotta voidaan määrittää, mikä intresseistä on ensisijainen.

oikeuden kanssa.²⁹ Tässä tapauksessa on sen sijaan kyseessä yksi ainoa oikeus, jota kalvaa sisäinen ristiriita, jonka sielu on ikään kuin jakautunut Jekyllin ja Hyden tapaan niin, että sen sisällä elää – kuten jatkossa osoitan – sula hyvyys yhdessä kylmän ja laskelmoidun julmuuden kanssa.

B Perusoikeus yksityisyyteen ja siihen liittyvät sisäiset jännitteet

25. Tässä riita-asiassa ei ole kyse kahdesta eri perusoikeudesta, vaan ikään kuin saman kolikon kahdesta eri puolesta. Toisin kuin sellaisissa oikeustapauksissa, joissa ovat vastakkain esimerkiksi kunnian suoja ja tiedotusvapaus taikka yksityisyyden suoja ja omistusoikeus, nyt esillä olevassa asiassa on kysymys kahdesta julkiselle vallalle kuuluvasta velvollisuudesta: aikarajojen asettamisesta henkilötietoja sisältävien rekisterien hävittämiselle ja tiedonsaannin turvaamisesta rekisteröidyille. Juuri tämä erityispiirre erottaa Rijkeboerin tapauksen muista yhteisöjen tuomioistuimen aiemmin ratkaisemista asioista, kuten asiasta Lindqvist²⁷ tai asiasta Promusicae,²⁸ joissa yksityisyyden suoja oli ensimmäisessä tapauksessa joutunut ristiriitaan uskonnonvapauden ja toisessa omistus-

26. Rekisterinpitäjän tehtävänä on säilyttää tiedot tiettyyn vanhenemispäivään asti, sillä direktiivissä 95/46 velvoitetaan säilyttämään ne ainoastaan sen ajan, kuin on tarpeen niiden tarkoitusten toteuttamista varten, joita varten tiedot kerättiin tai joissa niitä myöhemmin käsitellään. Näin tiukasti asia ilmaistaan direktiivin 6 artiklassa, jossa jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määrittää tiedoille asianmukaiset säilytysajat ottaen huomion kyseinen toimiala sekä tietojen käyttötarkoitus, jonka perusteella rekisterit luodaan ja myöhemmin poistetaan. Vaikka kyseisessä säännöksessä sallitaan kullekin kansalliselle oikeusjärjestykselle joustovaraa, direktiivin 95/46 13 artiklassa säädetään säännökseen joitakin poikkeuksia sallimalla tietojen säilyttäminen tavallista pidempään silloin, kun niitä käytetään jotakin yleistä etua, kuten valtion turvallisuutta, rikollisuuden torjuntaa tai tieteellistä tutkimusta edistävään tarkoitukseen.

27 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu tuomio.

28 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu tuomio.

29 – Asiassa Lindqvist ja asiassa Promusicae annettujen tuomioiden lisäksi viittaan julkisasiamies Kokottin 8.5.2008 antamaan ratkaisuehdotukseen asiassa C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (tuomio 16.12.2008, Kok. 2008, s. I-9831); sen 99–105 kohdassa selitetään, kuinka yhteisöjen tuomioistuin menettelee punnitessaan perusoikeuksia nyt kyseessä olevalla alalla.

27. Direktiivin 95/46 perusteluosassa ei mainita tätä vaihtoehtoa eikä anneta suurempaa merkitystä säilytystä koskeville rajoituksille. Tähän velvollisuuteen viitataan vain direktiivin 6 ja 12 artiklassa, ja kun otetaan huomioon direktiivissä 95/46 jäsenvaltioille annettu laaja harkintavalta, on pääteltävä, että yhteisön lainsäätäjää ei ole painottanut tätä seikkaa, minkä osoittaa säilytystä koskevan sääntelyn vertaaminen tiedonsaantioikeuden sääntelyyn.³⁰

28. Rekisteröidylle annettu mahdollisuus käsitellä tietoja ja pyytää niiden oikaisemista, poistamista tai suojaamista on yksi direktiivin 95/46 keskeisistä näkökohdista. Tämä tulee esille direktiivin johdanto-osan 8 ja 40 perustelukappaleesta, joissa paitsi korostetaan tiedonsaantioikeuden tärkeyttä myös viitataan yhteyteen sen, mitä rekisteröity tietää kyseisistä tiedoista, ja kyseisten tietojen käsittelyn välillä. Jotta nimittäin 12 artiklassa tunnustetut oikeudet olisivat päteviä, tietojen on oltava tiettyjen perustavanlaatuisien periaatteiden mukaisia, sillä muussa tapauksessa säännöksen noudattamisesta ei olisi mitään takeita. Direktiivin johdanto-osan 41 perustelukappaleessa ilmaistaan tämä erittäin selkeästi toteamalla, että ”kenellä tahansa henkilöllä on oltava oikeus tutustua itseään koskeviin käsiteltäviin tietoihin voidakseen varmistua erityisesti tietojen paikkansapitävyydestä ja niiden käsittelyn laillisuudesta”.³¹

30 – Samaan tapaan kuin 6 artiklassa, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY 12 artiklassa (EYVL L 201, s. 37) viitataan tietojen poistamiseen, mutta hieman yleisemmin sanankäantein ja niin, että poistaminen tapahtuu kyseisen henkilön pyynnöstä.

31 – Kursivointi tässä.

Tässä kohdassa saavat täyden merkityksensä direktiivin 95/46 II luvun I jaksossa määriteltyt niin kutsutut ”tietojen laatua koskevat periaatteet”, joiden joukossa mainitaan muun muassa velvollisuus säilyttää tiedot ainoastaan sen ajan ”kuin on tarpeen niiden tarkoitusten toteuttamista varten, joita varten tiedot kerättiin”. Velvollisuutta tuhota rekisterit rajoittaa velvollisuus käsitellä henkilötietoja ”asianmukaisesti ja laillisesti” sekä taata niiden laatu, jotta ne olisivat asianmukaisia, olennaisia eivätkä liian laajoja ja jotta ne olisivat täsmällisiä.³²

C Direktiivin 95/46 6 artiklan liitännäinen luonne sen 12 artiklaan nähden

29. Olen tietoinen siitä, kuinka vaikeaa on määrittää ensisijaisesti suojeltava intressi direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklan välillä. On olemassa vahvoja perusteita sille, että direktiivillä 95/46 perustetun järjestelmän lähtökohta on juuri tietojen poistaminen, josta on sitten johdettu tiedonsaantioikeus, jotta jokainen voisi valvoa henkilötietojen poistamista koskevien tehtävien täyttämistä. Yhtä lailla tämä oikeus suojeluun ilmenee 12 artik-

32 – Direktiivin 95/46 6 artiklan 1 kohdassa käytettyjä määreitä.

lasta, sillä tiedonsaantioikeus edustaa direktiivin alkuperäistä subjektiivista ulottuvuutta, joka lyhyesti sanottuna mahdollistaa sen, että jokainen voi *reagoida* omien etujensa puolustamiseksi.

ikuiseen ongelmaan,³⁴ minäkin olen taipuvainen ehdottamaan jotakin ulospääsyä direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklan välisestä ristiriidasta.

30. Tässä yhteydessä en voi olla viittaamatta vanhaan dilemmaan munasta ja kanasta. Kumpi oli ensin? Pystymmekö elämään loputtomiin tämän kysymyksen kanssa ja myöntämään, ettei siihen koskaan löydy ratkaisua, koska molemmat käsitteet ovat ikuisia totuuksia, kuten Aristoteles kuvaili?³³

32. Tämän ratkaisuehdotuksen 29–35 kohdassa esitetyn perusteella päättelen, että direktiivissä 95/46 tietojen poistamista koskeva velvoite on alisteinen tiedonsaantioikeudelle. Kyseisillä säännöksillä myönnetään oikeus, joka *syntyy* silloin, kun tiedot viedään rekisteriin, ja *lakkaa* siinä vaiheessa, kun ne poistetaan sieltä. Näin olleen *tietojen poistaminen on vain yksi vaihe tiedonsaantioikeuden elinkaaressa*, ja juuri tämä piirre vaikuttaa 12 artiklaan ja on sen perustelu.

31. Tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole samaa ajatuksenvapautta kuin filosofilla, vaan niiden on pyrittävä antamaan edes jonkinlainen ratkaisu, vaikka se ei aina osuisikaan oikeaan. Joten samoin kuin ne tutkijat, jotka ovat ottaneet kantaa munan ja kanan väliseen

33. Tarkasteltaessa perusteellisemmin tätä kysymystä vakuututaan siitä, että tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on mahdollistaa se, että rekisteröity saa selville, mitä tietoja hänestä on kerätty. Vieläkin syvällisemmin tätä kysymystä voidaan tutkia miettimällä, mistä syistä rekisteröidyt näitä seikkoja yleensä tiedustelevat. Useimmissa tapauksissa oikeudenhaltija haluaa tietää, onko hänen tietojaan käsitelty lainmukaisesti. Direktiivissä 95/46 määritellään joitakin periaatteita, joiden mukaisesti rekisterinpitäjien kuuluu

33 – The New Encyclopedia Britannica, nide 12, Chicago, Lontoo, Toronto, Geneve, Sydney, Tokio, Manila, Soul, 1973, s. 24.

34 – Teoksessa Hawking, S., *A Brief History of Time*, Bantam, New York, 1988, s. 193 tämä kysymys ratkaistaan munan hyväksi. Tällaisella päätelmällä on tietenkin omat teologiset seurauksensa, joihin ei luonnollisestikaan voida tässä yhteydessä enempää syventyä.

hoitaa tehtäviään, mutta annetaan samalla rekisteröidyille tiettyjä oikeussuojakeinoja, ja niistä yksi on tiedonsaantioikeus, jonka nojalla rekisteröidyt voivat valvoa etujaan ja huolehtia sääntöjen noudattamisesta.

velvollisuus on ainoastaan liitännäinen tiedonsaantioikeuteen nähden. Direktiivin vahva subjektiivinen tarkoitus ja sen pyrkimys perusoikeuksien (tässä tapauksessa oikeus yksityisyyteen) turvaamiseen vahvistavat tämän päätelmän, jolloin 6 artiklan taustalla olevat intressit asettuvat normihierarkiassa alemmalle tasolle.

34. Näin ollen 12 artiklassa, joka on direktiivissä 95/46 perustetun takuujärjestelmän ydin, ei olisi mitään järkeä, jos niille, jotka pitävät hallussaan toisten henkilötietoja, ei olisi asetettu mitään normeja. Kuten komissio aivan oikein totesi suullisessa käsittelyssä, tiedonsaantioikeus on otettu käyttöön juuri siksi, että on olemassa tiettyjä tietojen käsittelyä koskevia periaatteita (6 artikla),³⁵ ja tämä oikeus muodostaa yhden direktiivin peruspiilareista, kuten käy ilmi sen 12 artiklassa käytetystä ilmauksesta ”vapaasti”.³⁶ Kun kerran direktiivi 95/46, jonka kaikki voima on keskitetty rekisteröityjen suojeluun, on luonteeltaan perusoikeuksia suojaava, lienee selvää, että tietojen säilyttämistä koskeva

35. Tätä johtopäätöstä tukee Euroopan unionin perusoikeuskirjan – jonka tulkinnallisesta arvosta ei ole epäilystä – 8 artiklan systematiikka,³⁷ sillä kyseisessä artiklassa henkilötietojen suoja on sijoitettu 1 kohtaan. Artiklan 2 kohdassa luetaan sen jälkeen tietojen käsittelyä koskevat periaatteet, mutta siinäkin on aivan sama hierarkkinen järjestys, jossa rekisteröidyn oikeudet on asetettu etusijalle tietojen käsittelijän vastuisiin nähden.

35 – Tähän tapaan sitä puolustetaan teoksissa Herrán Ortiz, A. I., *El derecho a la intimidad en la nueva Ley Orgánica de protección de datos personales*, Dykinson, Madrid, 2002, s. 153 ja Arenas Ramiro, M., *El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, s. 305.

36 – Direktiivin 95/46 pyrkimyksenä on mennä vielä yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä 28.1.1981 tehtyä Euroopan neuvoston yleissopimusta nro 108 pidemmälle. Tämä vahvistetaan sen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa, jonka mukaan ”tähän direktiiviin sisältyvissä periaatteissa yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojasta, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden suojasta, täsmennetään ja laajennetaan 28 päivänä tammikuuta 1981 allekirjoitettuun Euroopan neuvoston yleissopimukseen yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä kuuluvia periaatteita – ” (kursivointi tässä). Hyvä osoitus tästä on yhteisön säädöksen sisältö, sillä se ulottuu useissa kohdin yleissopimusta nro 108 pidemmälle, ja erityisen merkittävä laajennus on tehty tiedonsaantioikeuden määritelmään. Direktiivin 95/46 mukaan tätä oikeutta on voitava käyttää ”vapaasti”, kun taas yleissopimuksen nro 108 8 artiklassa ainoastaan edellytetään tietojen saantia ”kohtuullisin väliajoin”. Yhteisön säännöstyössä tiedonsaantioikeutta on pyritty laajentamaan säätämällä siitä huomattavasti moninaisemmin sanankäytin kuin Euroopan neuvoston säädöksessä ja painottamalla direktiivissä 95/46 yksilön suojeluun liittyviä näkökohtia.

36. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen ja kehottaen yhteisöjen tuomioistuinta pitämään mielessä direktiivin 95/46 subjektiivisen ulottuvuuden siinä, että 12 artiklalla on erityinen painoarvo 6 artiklaan nähden, siirryn seuraavaksi tarkastelemaan Alankomaiden Raad van Staten kysymystä.

37 – Asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5769, 38 kohta); asia C-432/05, Unibet, 13.3.2007 (Kok. 2007, s. I-2271, 37 kohta); edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Advocaten voor de Wereld, tuomio 3.5.2007, 46 kohta ja em. asia Kadi v. neuvosto ja komissio, tuomion 335 kohta.

VII Henkilöä koskevat tiedot ja niiden käsittelyä koskevat tiedot

tojen välillä on olennainen ero, joka johtuu kunkin tietoryhmän käyttötarkoituksesta.

37. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 17 kohdassa selitin, aion seuraavassa tutkia erikseen kaksi vaihtoehtoa, joiden soveltaminen riippuu kulloisenkin asian olosuhteista, ja selvittää, onko asetettu aikaraja laillinen silloin, jos se on itse henkilöä koskeville tiedoille määritettyä aikarajaa lyhyempi, ja silloin, jos se on yhtä pitkä kuin henkilötiedoille määritetty aikaraja. Ensimmäisessä tapauksessa on ratkaistava, sallitaanko direktiivissä määräaikojen eriyttäminen sen mukaan, kumpia tietoja kulloinkin pyydetään. Toisessa tapauksessa ongelmana on määrittää, voiko tietoja vaatia vielä senkin jälkeen, kun ne on poistettu rekisteristä.

38. Jotta Raad van Staten kysymykseen voitaisiin antaa täsmällinen vastaus, on ensin ratkaistava, onko tietojen poistamiselle asetettavia määräaikoja sovellettava *yhdenmukaisesti kaikenlaisiin tietoihin*, myös niihin, jotka koskevat käsittelyä, vai voivatko määrääjät vaihdella sen mukaan, minkätyyppisistä henkilötiedoista on kyse. Näiden vaihtoeh-

39. Suullisessa käsittelyssä Kreikan ja Tšekin hallitukset korostivat, että erityyppisillä tiedoilla on eri käyttötarkoitus. Seuraavaksi onkin aiheellista perehtyä tämän päätelmän etuihin ja haittoihin sekä sen seurauksiin nyt esillä olevan asian kannalta.

40. Henkilötietojen poistamisen tarkoituksena on suojella rekisteröityä, sillä tiedot hävittämällä vältetään laittoman käsittelyn riski. Siinä, että direktiivin 95/46 6 artiklassa ei määritetä mitään määräaikaa, on tiettyä logiikkaa, sillä jokaisella rekisterillä on oma tarkoituksensa, ja toissijaisuusperiaatteen mukaan kansallinen lainsäätäjä pystyy parhaiten päättämään, kuinka kauan rekisterinpitäjän sopii säilyttää tietoja ennen niiden hävittämistä. Käsittelyä koskevien tietojen poistamisella on kuitenkin eri tehtävä, sillä se ei suoja rekisteröityä, vaan tämä kadottaa koko tietoketjun eikä voi käyttää tiedonsaantioikeuttaan, koska kyseiset tiedot eivät enää ole rekisterinpitäjän hallussa, ja siten käsitte-lytietojen poistamisesta hyötyvät sivulliset,

joille tietoja on luovutettu ja joiden henkilöllisyydestä ja pyrkimyksistä ei jää mitään jälkiä.

että sillä on laaja soveltamisala. Sitä, miten tiukasti tätä oikeutta eri olosuhteissa suojellaan, voidaan – kuten jäljempänä esitetään – rajoittaa, mutta 12 artiklan sanamuoto sulkee pois tiedonsaantioikeuksien jakamisen *ensisijaisiin* ja *toissijaisiin* oikeuksiin. Kolmanneksi – ja kuten komissio, Espanjan kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta istunnossa huomauttivat – kumpikin tietoryhmä muodostaa yhden teknisen kokonaisuuden, niitä käsitellään tavallisesti samassa rekisterissä eikä niiden yhteisestä hallinnoinnista aiheudu rekisterinpitäjälle kohtuutonta vaivaa.

41. Tällainen kysymyksenasettelu nostaa tässä tapauksessa esiin tiettyjä käsitteellisiä ongelmia. Itse *tietojen ja niiden käsittelyä koskevien tietojen* poistamisen välillä voitaisiin epäilemättä tehdä ero.³⁸ Näiden tietoryhmien taustalla olevat oikeushyvät ovat eriarvoiset, ja kumpaankin ryhmään liittyy itsenäisiä tehtäviä, joita direktiivissä 95/46 säännellään erikseen. Tällainen ajatusrakennelma johtaa kuitenkin äärimmillään ei-toivottuihin seurauksiin. Ensinnäkään tällaista eriarvoisuutta ei mainita direktiivin 95/46 sanamuodossa, sillä sen 6 artiklassa on kyse tietojen poistamisesta in totum, ja vaikka direktiivin 12 artiklassa luetellaankin eri tietotyyppisiä, se tehdään tiedonsaantioikeuden sisällön määrittämiseksi, ei tietojen erottelun vuoksi.³⁹ Toiseksi tiedonsaantioikeus on suunniteltu käytettäväksi ”vapaasti”, joten voidaan olettaa,

42. Näin ollen katson, ettei henkilötietojen käsittelyä koskevilla tiedoilla voi olla omaa, niitä erityisesti koskevaa oikeudellista elämää ja järjestelmää. Käsittelytiedot vaikuttavat rekisterissä käsiteltävänä oleviin henkilötietoihin, koska ne kertovat, miten ja millä edellytyksin henkilötietoja on käsitelty, ja tällä perusteella päättelen käsittelytietojen olevan erottamaton osa direktiivin 95/46 2 artiklan a alakohdassa säädettyä ”henkilötietoja koskevaa” yhteisön määritelmää. Jotta ennakkoratkaisukysymyksen esittäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, tätä väitettä on tarkasteltava tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 17 kohdassa kuvaillemi kahden vaihtoehdon valossa.

38 – Komissio puoltaa huomautuksissaan tällaisen eron tekemistä (31 ja 32 kohta).

39 – Vaikka direktiivin 95/46 12 artiklassa luetellaan tiedonsaantia koskevia näkökohtia, siinä säädetään niiden lisäksi myös muista seikoista, mutta ne eivät liity itse henkilötietoihin vaan niiden käsittelyyn. Tämä huomio on sikäli hyödyllinen, että se osoittaa tiedonsaantioikeuden olevan henkilötietojen osalta rajoittamaton. Tietojenkäsittely on kuitenkin vielä asia erikseen, mikä osoittaa, että direktiivissä 95/46 on huomioitu vaikeudet, joita aiheutuisi, jos 12 artiklaa tulkittaisiin kaikenkattavasti.

VIII Ensimmäinen vaihtoehto: lyhyemmän määräajan asettaminen käsittelytietojen poistamiselle

43. Raad van Staten kysymyksessä näytetään viitattavan juuri tähän olettamukseen: henkilötiedoilla on Alankomaiden lainsäädännössä pitkä säilytysaika, mutta käsittelytietoja säilytetään lyhyemmän ajan, vain vuoden verran, minkä jälkeen ne poistetaan rekisteristä. Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan selitetä tarkemmin, mistä tiedoista pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys, joten rohkenen ehdottaa tätä ensiksi mainittua vastausta ja siirryn nyt tarkastelemaan kyseistä vaihtoehtoa.

44. Tämän ratkaisuehdotuksen 37 ja 42 kohdassa esittämistäni syistä tulkitseen, ettei direktiivissä 95/46 tehdä eroa henkilötietojen ja niiden käsittelyä koskevien tietojen välillä. Tietoisena niistä vaikeuksista, joihin tällaisen asetelman hyväksyminen johtaisi, katson, että direktiivin 95/46 6 artiklassa tarkoitettujen tietojen poistamiselle asetettu määräaika on sama kummassakin tietoryhmässä. Vaikka poistamisella on eri tarkoitus sen mukaan, kummantyyppisistä tiedoista on kysymys, on vaikea nähdä, että kyseessä olisi kaksi eri järjestelmää, jotka perustuisivat näin keinotekoiseen erotteluun, etenkin, kun on kyse perusoikeudesta.

45. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 29–35 kohdassa esitin, säädöksessä annetaan etusija tiedonsaantioikeudelle, jolle tietojen poistamista koskevat velvoitteet ovat alisteisia. Tämän tavoitteen toteutumiseksi sekä henkilötietoja että niiden käsittelyä koskevia tietoja voidaan parhaiten suojata silloin, jos niitä säilytetään yhtä pitkään.

46. On tilanteita, joissa tietoja säilytetään varsin pitkään; mutta tällainen säilytysaika on perusteltavissa yleisellä edulla, joka kelpaisi perusteeksi myös käsittelytietojen säilytysajan pidentämiselle. Kun säilytysaika venyy kohtuuttoman pitkäksi sen vuoksi, että tietoja käytetään historiallisiin, tilastollisiin tai tieteellisiin tarkoituksiin, jäsenvaltiot veloitetaan direktiivissä 95/46 toteuttamaan erityisiä toimenpiteitä näiden tietojen käytön mukauttamiseksi olosuhteisiin, joissa niiden pidempi säilytys on perusteltua.⁴⁰ Siksi rekisteröidyn suojelemiseksi tarvitaan vielä muitakin toimenpiteitä, vaikkakin ne liittyvät henkilötietojen käsittelyyn direktiivin 95/46 6 artiklan e kohdassa tarkoitettuja historiallisia tai kulttuurillisia tarkoituksia varten.

40 – Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tietojen poistamista koskevaa veloitetta mukautetaan seuraavasti: ”jäsenvaltiot toteuttavat niiden henkilötietojen tarpeelliset suojatoimet, joita säilytetään edellä tarkoitettua aikaa kauemmin historiantutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten”. Vaikka tätä kohtaa ei suoraan nimitetäkään poikkeukseksi tietojen poistamista koskevaan veloitteeseen, direktiivissä kyseisiä yleishyödyllisiä palveluja tarjoavat tahot vapautetaan näistä velvollisuuksista, mutta se ei merkitse, etteikö yhteisön säännöksiä voitaisi soveltaa, vaan niitä on mukautettava historiantutkimukseen taikka tilastollisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin liittyvien erityispiirteiden huomioimiseksi.

47. Kuten lisäksi College kirjallisissa huomautuksissaan totesi ja vielä istunnossa korosti, tälle velvollisuudelle säilyttää käsitte-lytietoja yhtä pitkään kuin henkilötietoja on olemassa muitakin rajoituksia. Collegen mainitsema esimerkki vaikuttaa merkityksellisesti siltä osin kuin se koskee kolmansiin osapuoliin liittyvien tietojen suojaa, ja nämä puolestaan kuuluisivat Collegen mukaan direktiivin 95/46 antaman suojan piiriin, mikä ei kuitenkaan merkitse, että alkuperäinen rekisteröity, jota siirretyt tiedot koskevat, pitäisi jättää kokonaan vaille suojaa. Tämä rajoitus merkitsee – mutta yksinomaan vastaanottajan henkilötietojen osalta – että alkuperäistä rekisteröityä koskevat samat rajoitukset kuin ketä tahansa muuta vastaanottajaa, jolle luovutetaan tietoja direktiivissä 95/46 tarkoitettulla tavalla.

missa tapauksissa sama ja että rekisteröity vaatisi itselleen aiemmin poistettuja tietoja.

IX Toinen vaihtoehto: sama määräaika kummundintyyppisten tietojen poistamiselle

A Direktiivin 95/46 12 artiklan sanamuoto

48. Tästä seuraa, että jos henkilötietojen poistamiselle olisi asetettu sama aikaraja kuin käsittelytietojen poistamiselle, ei olisi enää mitään syytä ottaa kantaa siihen, onko Alankomaiden lainsäädännössä säädetty vuoden määräaika oikeasuhteinen. Jos taas henkilötietojen säilytysaika olisi pidempi kuin käsittelytietojen, ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus päättyisi tähän.

49. Eri sääntely-yhteydessä nyt esillä olevaan asiaan olisi annettava erilainen ennakkoratkaisu edellyttäen, että määräaika olisi molem-

50. Espanja, Tšekki ja Alankomaat väittävät, että 12 artiklasta käy ilmi suhde tiedonsaantioikeuden ja 6 artiklassa säädetyn poistamisvelvoitteen välillä, ja viittaavat tältä osin 12 artiklan a alakohdan toisen luettelakohdan sanamuotoon. Kyseisessä säännöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot takaavat rekisteröidylle oikeuden saada rekisterinpitäjältä ”käsiteltävät tiedot itselleen ymmärrettävässä muodossa sekä kaikki tietojen alkuperästä käytettävissä olevat tiedot”. Sen sanamuodosta voidaan kyseisten valtioiden mielestä päätellä, että direktiivissä 95/46 tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskee vain käsiteltäviä tietoja; oikeutta ei enää voida käyttää sen jälkeen, kun tietojen käsittely on päättynyt eli tiedot on poistettu rekisteristä. Niiden mukaan tämä tulkinta vahvistuu, kun verrataan keskenään eri kieliversioita, joissa se, kuinka tilapäisenä tai pysyväne kyseisen oikeuden luonne ilmaistaan, vaihtelee.

51. Tämä väite ei ole vakuuttava, sillä vaikka englanninkielisessä versiossa käytetään ilmausta ”data undergoing processing”,⁴¹ espanjankielinen käännös on paljon moniselitteisempi. Myönnän, että sanamuodon tiukka tulkinta sopisi paremmin yhteen 6 artiklassa ilmaistun poistamisvelvoitteen kanssa. Siitä huolimatta en usko, että kieliversioiden vertailussa tulisi esille mitään ratkaisevaa varsinkaan, kun on olemassa syitä – jotka selitän myöhemmin – joiden perusteella 12 artiklan sanamuotoa ei pidä tulkita kirjaimellisesti.⁴²

52. En liioin voi yhtyä Espanjan kuningaskunnan näkemykseen siitä, että 12 artiklaan liittyisi direktiivin 95/46 13 artiklassa säädet-

tyjen rajoitusten lisäksi muitakin rajoituksia.⁴³ Espanjan hallituksen mukaan tiedonsaantioikeus nimittäin rajoittuu vain sillä hetkellä käsiteltävänä oleviin tietoihin, joten 13 artiklan rajoituksiin olisi sen mukaan lisättävä vielä yksi, luonteeltaan hiljainen rajoitus, jonka soveltamisala riippuisi direktiivin 95/46 6 artiklassa mainitusta velvoitteesta. Tämä ei ole vakuuttava selitys ja tukee vahvasti päinvastaista olettamusta: jos 13 artiklassa säädetään poikkeuksista laajaan tiedonsaantioikeuteen, näitä poikkeuksia on tulkittava tiukasti. Jos tällaisiin rajoituksiin ei kerran voida hyväksyä laajaa poikkeusta, niin vielä kohtuuttomampaa olisi luoda muita poikkeusryhmiä *ex novo*.

53. Lyhyesti sanottuna katsoisin kyseisten säännösten sanamuodon perusteella, että tiedonsaantioikeutta olisi vältettävä tulkitsemasta liian suppeasti. Tällaiset vaikuttimet eivät johtaisi yhtenäiseen käsitykseen aikarajasta, koska direktiivin 95/46 sisäisen hierarkian mukaan tiedonsaantioikeus on ensisijainen tietojen poistamiseen nähden. Näin ollen tietojen poistaminen rekisteristä toimii ajallisena rajoituksena tiedonsaantioikeudelle, ja se voidaan katsoa lailliseksi vain, jos tietojen käsittelystä annetaan tietyt takeet. Toisin sanoen kyseisen oikeuden käyttämiselle voidaan asettaa tiettyjä edellytyksiä (esim. määrittämällä jokin tietty määräaika), kunhan rekisteröity on ensin suojattu muin keinoin. Jos näin ei ole, tietojen poistamiselle asetetut aikarajat voisivat osoittautua laitto-

41 – Vastaavaa ilmausta käytetään myös ranskankielisessä (”sont traitées” tai ”sont communiquées”) ja saksankielisessä versiossa (”an die Daten übermittelt werden”).

42 – Toisin kuin College väittää, en katso, että yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annettu asetus (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) johtaisi 6 ja 12 artiklan oikeaan tulkintaan sen vuoksi, että siinä säädetään velvollisuudesta määrittää tietojen säilyttämisen aikarajat. Kyseinen asetus on direktiivin 95/46 oikeudellinen versio, jota sovelletaan yhteisön toimielimiin. On täysin loogista, että se on sisällöllisesti jäsenvaltioille osoitettua yhdenmukaistamissäädöstä yksityiskohtaisempi. Asetuksen 11 ja 12 artiklassa esitetty viittaus aikarajaan ei tarkoita, että direktiivissä 95/46 haettaisiin päinvastaista vaikutusta tai että tätä myöskään edellytettäisiin jäsenvaltioilta. Kokonaisuutena tarkasteltuna siitä, ettei direktiivissä mainita tällaista aikarajaa, voidaan yksinkertaisesti päätellä, että asia jätetään kunkin kansallisen oikeusjärjestyksen harkintavaltaan, mikä ei viittaa siihen, että mikä tahansa aikaraja olisi hyväksyttävissä tai että tämä voisi rajoittaa tiedonsaantioikeutta.

43 – Espanjan huomautukset (25 kohta).

miksi estäessään tiedonsaantioikeuden käytön; tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tiedot pitäisi erotella ja rekisterinpitäjät velvoittaa säilyttämään käsittelytietoja loputtomiin. Tämä päinvastoin edellyttää *tietojen poistamiselle asetetun aikarajan pidentämistä* niin, että tiedonsaantioikeus on turvattu.

54. Näin ollen väitän, että aikarajan asettaminen myös tietojen hävittämiseksi rajoittaa ajallisesti direktiivin 95/46 12 artiklassa säädettyä oikeutta. Tällainen aikaraja voi kuitenkin olla direktiivin vastainen, jos se haittaa liikaa sitä tarkoitusta, johon kyseisellä säännöksellä pyritään.

B Poikkeus sääntöön: rekisteröidyn informointi

55. Edellä esitetyistä syistä väitän, että aikarajan asettaminen tietojen poistamiselle muodostaa ajallisen rajoituksen tiedonsaantioikeuden käytölle, vaikka onkin olosuhteita, joissa tietojen poistamiselle ja tiedonsaantioikeuden käytölle asetettujen aikarajojen välille syntyy vaihe-ero. Tarkoitin tällä ilmauksella sitä, että aikaraja saattaa olla tietojen poistamisen kannalta oikeasuhteinen ja tiedonsaantioikeuden kannalta suhteeton tai päinvastoin. Olen varsin tietoinen tällaisen lähesty-

mistavan aiheuttamista käytännön ongelmista, mutta samanlainen johtopäätös voidaan tehdä tiettyssä poikkeustilanteessa, nimittäin silloin, kun rekisteröidylle ei ole tiedotettu riittävästi hänen oikeuksistaan.

56. Tähän lopputulokseen päädytään, jos – kuten Kreikka ja komissio väittävät – havaitaan, että tiedot ovat puutteellisia ja että tästä koituu vahinkoa rekisteröidylle. Asian selvittämiseksi on syytä palauttaa mieleen, että direktiivin 95/46 10 ja 11 artiklassa otetaan käyttöön velvollisuus ilmoittaa rekisteröidylle tietoja ja pyytää tältä tiettyjä suosituksia ja/tai lupia; niihin sisältyvät sivullisille luovuttamista koskevat tiedot; tämä velvollisuus on muotoiltu niin väljästi, että jokaiselle jäsenvaltiolle jää laaja harkintavaltia. Esillä olevan asian kaltaisen riidan ratkaisu riippuu siitä, miten nämä tehtävät on järjestetty kussakin oikeusjärjestyksessä. Kukaan ei kiistä, etteikö rekisteröity, jolle ei ole ennen tietojen luovuttamista tiedotettu asianmukaisesti vastaanottajan henkilöllisyydestä tai tiedonsaantioikeuden aikarajoista, ansaitsisi korkean suojan.⁴⁴ Tällainen tulkinta on yhdenmukainen sen kanssa, että direktiivissä 95/46 annetaan etusija rekisteröidyn subjektiiviselle oikeudelle, jonka rajoittamisessa on lähdettävä siitä, että tiedonsaantioikeutta on voitava käyttää silloinkin, kun tiedot on poistettu.

⁴⁴ – Tämä tulkinta perustuu direktiivin 10 ja 11 artiklaan. Bainbridge, D., *EC Data Protection Directive*, Butterworths, Lontoo-Dublin-Edinburgh, 1996, s. 139.

57. Joissakin tapauksissa tämän periaatteen soveltaminen johtaa kuitenkin mahdottomaan tilanteeseen. Jos College on viran puolesta hävittänyt Rijkeboerista kaikki edellistä vuotta vanhemmat tiedot, hänen hakeuksensa saatetaan jättää huomiotta. On selvää, ettei Rotterdamin kunta pysty antamaan rekisteröidylle sellaisia tietoja, joita sillä ei enää ole. On mahdollista, että sama ongelma ilmenee myös muissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä, mutta vain siihen asti, kunnes yhteisön oikeuden vastaista lainsäädäntöä on mukautettu. Sillä välin rekisteröidyllä on kuitenkin yhä käytettävissään yksi oikeussuojakeino, nimittäin valtion vahingonkorvausvastuu EU:n vaatimusten täyttämättä jättämisestä. Jos rekisteröity ei ole täysin tyytyväinen toimeenpanoon, nämä normit velvoittavat valtion vähintään rahalliseen korvaukseen, jonka vahvistaminen on annettu kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi.⁴⁵

ratkaistava soveltamalla hard look -tuomioistuINVALVONTAA suhteellisuusperiaatteen nähtä,⁴⁶ sikäli kuin Raad van State väittää, että pääasian oikeudenkäynnissä on todettu tietojen olevan puutteellisia. Siinä tapauksessa on oleellista, ettei tietojen poistamiselle asetettu aikaraja muodosta automaattisesti estettä tiedonsaantioikeuden käyttämiselle. Oikeasuhteisuuden valvonnessa suojelun tason on oltava mahdollisimman korkea, ja sitä on vaikea taata niin lyhyellä aikarajalla kuin vuosi.

58. Viime kädessä nyt esillä oleva asia on – yhdysvaltalaisista ilmausta käyttäakseni –

59. Edellä esitetyn perusteella yhdyin niihin osapuoliin, jotka katsovat, että poistamisvelvoite ja tiedonsaantioikeus ovat saman todellisuuden eri puolia ja että niille on siten asetettava samat aikarajat. Direktiivin 95/46 6 artiklassa tarkoitettu poistaminen käsittää kaikki tiedot, myös ne, jotka koskevat tietojen luovuttamista sivullisille. Näin ollen aikarajan asettaminen tietojen poistamiselle toimii epäsuorasti rajana myös tiedonsaantioikeuden keston määrittelylle. Jos tiedot eroteltaisiin

45 – On aiheellista muistaa, että direktiivin 95/46 23 artiklan, joka koskee vastuuta direktiivin säännösten rikkomisesta, 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että jos kenelle tahansa henkilölle aiheutuu vahinkoa laittomasta käsittelystä tai minkä tahansa toiminnan yhteensopimattomuudesta tämän direktiivin mukaisesti toteutettujen kansallisten toimenpiteiden kanssa, hänellä on oikeus saada rekisterinpitäjältä korvaus aiheutuneesta vahingosta”.

46 – Tämän oikeuskirjallisuuden mukaan julkisen vallan päätöksiin kohdistuvaa tuomioistuINVALVONTAA tiukennetaan, kun päätöksille ei ole riittävän vankkoja perusteluita. Tämä näkemys perustuu Yhdysvaltain korkeimman oikeuden tuomioon asiassa SEC v. Chenery Corp. (318 U.S. 80 [1943]), ja sitä on sittemmin kehitelty asiassa Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe annetussa tuomiossa (401 U.S. 402 [1971]). Ks. Myös Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R. ja Vermeule, A., *Administrative Law and Regulatory Policy*, Aspen, New York, 2006, s. 349–368. Sekä EU:n että kansallisella tasolla harjoitettavan hard look -tuomioistuINVALVONNAN osalta ks. Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, s. 477–481.

toisistaan, se merkitsisi, että niiden välillä tehtäisiin ero, josta direktiivissä 95/46 ei ole säädetty ja jonka käytännön hyödyllisyydestä ei sitä paitsi ole selvyyttä.⁴⁷

tietojen hävittämiselle on yksi vuosi. Edellä jo selvitin, mistä syistä tällaista aikarajaa on tarkasteltava sekä direktiivin 95/46 6 artiklan että sen 12 artiklan perusteella. Tässä tapauksessa on arvioitava, onko mainittu määräaika suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä sen sovellettavuus on ennakkoodellytys edellä mainittujen artiklojen soveltamiselle, koska kumpikin niistä käsittelee perusoikeutta.

60. Tämän perusteella voidaan sallia tiettyjä poikkeuksia silloin, kun rekisteröidylle ei ole tiedotettu riittävän avoimesti hänen oikeuksistaan. Sellaisissa olosuhteissa tietojen poistamisen määräaika on pidennettävä tiedonsaantioikeuden suojaamiseksi.

C Vuoden määräaika ja suhteellisuusperiaate

61. Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyy tietojen käsittelyä kunnallisissa rekistereissä koskeva erityisjärjestely, jossa yleinen aikaraja

62. Yhdistyneen kuningaskunnan, Espanjan ja Tšekin hallitukset pyrkivät kaikin tavoin perustelemaan, miten vaikeaa tiedonsaantioikeuden turvaaminen on silloin, kun tiedot on poistettu. Näistä lähtökohdista käsin ne eivät kiinnittäneet paljonkaan huomiota nyt kyseessä olevaan aikarajaan; Kreikan hallitus ja College kuitenkin käsittelevät huomautuksissaan tarkemmin Alankomaissa säädetyn aikarajan vaikutuksia direktiivin 95/46 ja suhteellisuusperiaatteen valossa. Kreikan ja komission mielestä kyseinen ajanjakso on liian lyhyt ja siten yhteisön oikeuden vastainen. College puolestaan väittää määräaika lailliseksi ja vetoaa tiettyihin erityispiirteisiin Alankomaiden oikeusjärjestyksessä, jossa aikarajan lyhyys on korvattu muilla rekisteröidyn suojelemiseksi säädetyillä toimenpiteillä.

47 – Näistä teknisistä vaikeuksista huolimatta Yhdistynyt kuningaskunta korosti istunnossa, että sen sisäiseen oikeusjärjestykseen on nimenomaisesti sisällytetty tapauksia, joissa käsittelytietojen saantioikeus taataan myös henkilötietojen poistamisen jälkeen. Yhdistyneen kuningaskunnan edustaja ei kuitenkaan käsitellyt tarkemmin tätä kysymystä, mutta korosti käytännön olevan luonteeltaan poikkeuksellinen, joten olen taipuvainen suhtautumaan siihen varovaisesti. Edelleen katson, että jos tämä mahdollisuus olisi sallittu direktiivissä 95/46, se mainittaisiin siinä nimenomaisesti.

63. Kansallisen aikarajan suhteellisuutta arvioitaessa on aluksi otettava esille joitakin tulkintaohjeita, sillä yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut aikaisemminkin vastaavia aikarajoja muissa yhteyksissä. Oikeuskäytännössä omaksuttu lähestymistapa vaihtelee ja riippuu kunkin tapauksen asiayhteydestä niin, että valvonnan tiukkuus määräytyy olosuhteiden mukaan.⁴⁸ Oikeuksien käyttämiselle asetettua aikarajaa on arvioitava tarkasti silloin, kun se voi vaikuttaa perusoikeuksiin.⁴⁹ Tähän arviointiin vaikuttavat kuitenkin monet eri tekijät.

64. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 55–60 kohdassa toin esille, tässä tapauksessa on arvioitava rekisteröidylle käsittelyn aikana toimitettujen tietojen taso, jolloin on huomioitava seuraavat kriteerit.

48 – Asia 286/85, McDermott ja Cotter, tuomio 24.3.1987 (Kok. 1987, s. 1453, 15 kohta); asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411, 18 kohta); asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5475, 19 kohta); asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5483, 26 kohta); asia C-260/96, Spac, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4997, 32 kohta); yhdistetyt asiat C-279/96, C-280/96 ja C-281/96, Ansaldo Energia ym., 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5025, 19–21 kohta) ja asia C-255/00, Grundig Italiana, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8003, 37 kohta).

49 – Kansallisten järjestysten valvonnasta yhteisön perusoikeuksien varjolla on lausuttu seuraavissa tuomioissa: asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 17–22 kohta); yhdistetyt asiat C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture, tuomio 10.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7411, 88–93 kohta) ja asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9981, 75 kohta).

65. Direktiivin 10 ja 11 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että hänelle toimitetaan tietyt tiedot, kuten ”tietojen vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät – –, siltä osin kuin nämä lisätiedot ovat tarpeen ottaen huomioon erityiset olosuhteet, joissa tiedot kerätään, rekisteröidyn kannalta asianmukaisen tietojenkäsittelyn takaamiseksi”. Molemmissa säännöksissä tehdään ero rekisteröidyn itsensä pyytämien tietojen ja muista lähteistä saatujen tietojen välillä, tosin kummassakin tapauksessa rekisteröidylle on ilmoitettava, onko hänen tietojensa luovutettu sivullisille.

66. Kansallisella lainsäätäjällä on laaja harkintavalta 10 ja 11 artiklassa säädetyn velvollisuuden sisällön kehittämisessä edelleen, mutta näiden säännösten tarkoituksena on varmistaa, että rekisteröidylle ilmoitetaan hänen tietojensa luovuttamisesta sivullisille, jotta hänellä olisi halutessaan tilaisuus pyytää selvitys tietojensa käsittelystä ja valvoa, onko käsittely tapahtunut direktiivin 95/46 6 artiklan periaatteiden mukaisesti. Ilmoituskäytännöt kuitenkin vaihtelevat tilanteen mukaan, joten on ennakkoratkaisupyyntöön esittäneen tuomioistuimen asia arvioida, ovatko Alankomaiden oikeusjärjestys ja vastaava kunnallinen käytäntö 10 ja 11 artiklan säännösten mukaisia. On myös syytä selvittää, ilmoitettiinko Rijkeboerille hänen tietojensa luovuttamisesta ja tiedotettiin hänelle, että

hänellä on vuosi aikaa käyttää tiedonsaantioikeuttaan. Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa aikarajasta, sillä sitä ei edellytetä 10 ja 11 artiklassa.⁵⁰ Aikarajan kestoa arvioitaessa on kuitenkin erittäin tärkeää varmistaa, onko siitä ilmoitettu rekisteröidylle. Päinvaltaisessa tapauksessa on todettava, että ellei rekisterinpitäjä anna rekisteröidylle mitään tarkempia selvityksiä, silloin niin lyhyt aika kuin vuosi on suhteellisuusperiaatteen ja siten myös direktiivin 95/46 vastainen.

67. Myös sillä, minkätyyppisiä tietoja toimitetaan, on erityinen merkitys, sillä kuten direktiivissä säädetään, tietoihin, jotka rekisteröidylle on toimitettava, sisältyvät tietojen vastaanottajat, mutta myös "vastaanottajaryhmät". Tämä jälkimmäinen vaihtoehto merkitsee, ettei rekisteröidylle toimitetuista otteista aina käy suoraan ilmi, ketkä rekisteriä ovat käyttäneet, jolloin rekisteröity joutuu epäedulliseen asemaan käyttäessään tiedonsaantioikeuttaan. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on määrittää, miten tarkasti Rijkeboerille on tiedotettu hänen tietojensa vastaanottajista ja missä olosuhteissa tietojen luovuttaminen on tapahtunut. Tätä selvitetäessä aikarajaa on arvioitava tiukemmin silloin, kun sivullisten henkilöllisyyttä ei ole

ilmoitettu, koska rekisteröity saattaa epäillä, ettei tietoja ole käsitelty 6 artiklan periaatteiden mukaisesti.

68. Lopuksi on tuotava esille joitakin todistustaakkaa koskevia sääntöjä. Perusoikeuden haltijana Rijkeboerin oli pantava vireille oikeudenkäynti voidakseen tarkistaa, miten hänen henkilötietojensa oli käsitelty.⁵¹ Se, onko direktiiviä 95/46 noudatettu, riippuu useista tapauskohtaisista tekijöistä, jotka johtuvat itse kansallisesta laista ja kunnallisen hallintoviranomaisen noudattamista käytännöistä. Rijkeboer on asianosaisena perusoikeuksiaan koskevassa oikeudenkäynnissä, mutta hänen ei pitäisi joutua osoittamaan, että hänen maansa oikeusjärjestyksessä on tällä alalla puutteita, sillä direktiivin 95/46 sanamuoto antaa ymmärtää – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 29–35 kohdassa esitetään –, että tiedonsaantioikeudella on etusija ja että mitä tahansa siihen tehtyä poikkeusta on punnittava erittäin varovasti. Koska yhteisön tietosuojasäännösten subjektiivinen ulottuvuus on ensiarvoisessa asemassa, rekisterinpitäjän tehtävänä on varmistaa, että oikeudellinen ympäristö ja vallitsevat käsittelykäytännöt tarjoavat sellaiset takeet, jotka oikeuttavat niinkin lyhyen kuin vuoden pituisen aikarajan asettamisen direktiivin 95/46 12 artiklassa säädetyn oikeuden käyttämiseksi.

50 – Toisin kuin em. asetuksessa (EY) N:o 45/2001, jonka 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan ii luetelmakohdassa ja 12 artiklan 1 kohdan f alakohdan ii luetelmakohdassa veloitetaan toimielimet ilmoittamaan rekisteröidylle tietojen säilyttämisen aikarajat.

51 – Vaikka direktiivissä 95/46 ei mainita mitään tästä kysymyksestä, toisin kuin tietyissä muissa johdetun oikeuden säädöksissä (yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY; EYVL L 303, s. 16), katson, että kun riita koskee perusoikeuksia, todisteluvelvoitteiden mukauttaminen perustuu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin.

69. College on esittänyt joitakin tähän liittyviä kommentteja tämän ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä esittämissään huomautuksissa. Kansallisessa lainsäädännössä on käytössä vastapainojärjestelmä ("checks and balances", kuten College havainnollisesti ilmaisee), jossa tiedonsaantioikeutta tasapainotetaan tietyillä suojaustoimenpiteillä, kuten vastaanottajia koskevilla rajoituksilla, määrättyissä tapauksissa sidonnaisuudella tiettyihin erityistarkoituksiin, rekisteröidyltä ennakkoon pyydettyillä luvilla tai riippumattoman viranomaisen hoitamalla valvontajärjestelmällä. Lisäksi rekisteröidylle ilmoitetaan Collegen mukaan vuoden aikarajasta sekä henkilökohtaisesti että yleisesti (internetissä ja asukkaille jaettavissa esitteissä).⁵²

- rekisteröidylle on ilmoitettu tietojen luovuttamisesta mutta ei aikarajan pituudesta
- rekisteröidylle on ilmoitettu molemmista, mutta hänelle ei ole toimitettu riittäviä tietoja vastaanottajien henkilöllisyydestä.

70. Olen tietoinen siitä, mitä seurauksia tämän asian ratkaisulla voi olla rekisterinpitäjille, joita edellä mainittu säädös koskee. Yksilön suojan ensisijaisuuden vuoksi olen kuitenkin taipuvainen katsomaan, että oikeuksien suojelu olisi pyrittävä sovittamaan yhteen tehokkaan rekisterinpidon kanssa. Näin ollen direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklaa on tulkittava niin, että vuoden aikaraja käsittelytietojen saantioikeuden käyttämiselle on näiden säännösten vastainen, jos

71. Koska kyseessä on perusoikeus, Collegen tehtävä on huolehtia siitä, että kansallisilla säännöksillä ja hallinnollisilla käytännöillä varmistetaan, että rekisteröity saa riittävästi tietoa niin, että hän voi käyttää vapaasti tiedonsaantioikeuttaan.

- rekisteröidylle ei ole ilmoitettu tietojen luovuttamisesta

72. Edellä esitettyjen kriteerien ja sekä ennakkoratkaisumenettelyssä että pääasian yhteydessä esitettyjen oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella Raad van Staten on sovellettava direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklaa tämän ratkaisuehdotuksen 70 ja 71 kohdassa selitetyllä tavalla.

⁵² – Collegen esittämät huomautukset (65–70 kohta).

X Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Raad van Staten ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Käsittelytiedot, myös tiedot henkilötietojen luovuttamisesta sivullisille, ovat yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja. Direktiivin 95/46 tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi käsittelytietojen poistamiselle asetetun aikarajan on oltava yhtä pitkä kuin henkilötietojen poistamiselle asetetun aikarajan, sanotun kuitenkin rajoittamatta niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, joita mainitussa direktiivissä asetetaan sivullisille, joille tietoja on luovutettu.

Vuoden pituinen aikaraja käsittelytietojen saantioikeuden käyttämiselle on edellä mainitun direktiivin 95/46 6 ja 12 artiklan vastainen, jos

- rekisteröidylle ei ole ilmoitettu tietojen luovuttamisesta

- rekisteröidylle on ilmoitettu tietojen luovuttamisesta mutta ei aikarajan pituudesta
- rekisteröidylle on ilmoitettu molemmista, mutta hänelle ei ole toimitettu riittäviä tietoja vastaanottajien henkilöllisyydestä.

Rekisterinpitäjän tehtävä on huolehtia siitä, että kansallisilla säännöksillä ja hallinnollisilla käytännöillä varmistetaan, että rekisteröidyt saavat riittävästi tietoa niin, että he voivat käyttää vapaasti tiedonsaantioikeuttaan.