JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
17 päivänä kesäkuuta 2010 [1]

1. Euroopan unionin talousarvion perusteella yhteinen maatalouspolitiikka on ollut unionin politiikan aloista tärkein yli 40 vuoden ajan. Vuonna 1948 yhteisen maatalouspolitiikan osuus oli yli 71 prosenttia menoista; nykyisin sen osuudeksi arvioidaan noin 40 prosenttia menoista eli se on edelleen suurin yksittäinen menoerä.

2. Tässä Verwaltungsgericht Wiesbadenin (Saksa) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä on kysymys Euroopan unionin (EU) sellaisen lainsäädännön pätevyydestä, jossa säädetään yhteisen maatalouspolitiikan varoista maanviljelijöille myönnettyjen tukien määrän, heidän nimensä, asuinkuntansa ja tarvittaessa postinumeronsa julkistamisesta. Asiassa nousee esiin unionin oikeuden tärkeitä perustuslaillisia kysymyksiä: voiko yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen hallinnoinnin avoimuuden tavoitteen saavuttamisella lähtökohtaisesti olla etusija yksityiselämän kunnioitusta ja henkilötietojen suojelua koskevaan yksilön perusoikeuteen nähden, ja jos voi, miten nämä kaksi tavoitetta on sovitettava yhteen?

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Perusoikeudet

Euroopan ihmisoikeussopimus [2]

3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

4. Tämän määräyksen täydentämiseksi Euroopan neuvosto hyväksyi 28.1.1981 yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus 108). Yleissopimuksen 108 1 artiklassa kuvataan sen kohde ja tarkoitus seuraavasti: ”Tämän yleissopimuksen tarkoituksena on turvata henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä – – jokaiselle yksilölle – – hänen oikeutensa ja perusvapautensa ja erityisesti hänen oikeutensa yksityisyyteen (’tietosuoja’).” [3]

3 – Kuten ihmisoikeussopimus, yleissopimus 108 on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirja [4]

5. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”

6. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

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

3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.”

7. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään edellytyksistä, joita sovelletaan kaikkeen

4 – Julistettu Nizzassa 7.12.2000 (EYVL C 364, s. 1), sellaisena kuin Euroopan parlamentti on hyväksynyt sen 29.11.2007 sen jälkeen, kun oli poistettu viittaukset Euroopan perustuslakiin, joka ei tullut voimaan (EUVL C 303, s. 1; jäljempänä perusoikeuskirja).

puuttumiseen perusoikeuskirjassa taattuihin oikeuksiin tai niiden rajoituksiin. Siinä määrätään erityisesti seuraavaa:

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

– –

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat [ihmisoikeussopimuksessa] taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

8. SEU 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa esitetyillä oikeuksilla, vapauksilla ja periaatteilla ”on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.

Tietosuoja

Direktiivi 95/46 [5]

9. Johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”perustamissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna sopimuksella Euroopan unionista, esitettyjen yhteisön tavoitteiden mukaisesti –– edistetään demokratiaa jäsenvaltioiden valtiosäännössä ja laeissa [sekä ihmisoikeussopimuksessa] tunnustettu[jen] perusoikeuks[ien] suojaamiseksi.”

10. Johdanto-osan 10, 11 ja 12 perustelukappaleen mukaan direktiivin tavoitteena on varmistaa perusoikeuksien suojan korkea taso:

”10) henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteena on taata perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden kunnioittaminen, joka tunnustetaan myös [ihmisoikeussopimuksen] 8 artiklassa ja yhteisön oikeuden yleisissä

5 – Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31).

periaatteissa; tämän vuoksi lainsäädäntöjen lähentäminen ei saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen, vaan sillä on päinvastoin varmistettava tietosuojan korkea taso yhteisössä,

11) tähän direktiiviin sisältyvissä periaatteissa yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojasta, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden suojasta, täsmennetään ja laajennetaan [yleissopimukseen 108] kuuluvia periaatteita,

12) tietosuojaa koskevia periaatteita on sovellettava kaikenlaiseen henkilötietojen käsittelyyn, siltä osin kuin henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevan toiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan – –”

11. Johdanto-osan 28 perustelukappaleessa todetaan, että henkilötietojen käsittelyn on oltava oikeasuhteista: ”henkilötietojen käsittely on suoritettava laillisesti ja asianomaisia henkilöitä kohtaan oikeudenmukaisella tavalla; käsiteltävien tietojen on oltava riittäviä ja olennaisia, eikä niitä saa olla liikaa käsittelyn tarkoituksiin nähden; kyseisten tarkoitusten on oltava selkeitä ja perusteltuja, ja ne on määriteltävä tietoja kerättäessä; tietojen keräämisen jälkeen määritetyt tarkoitukset eivät voi olla ristiriidassa alkuaan määriteltyjen tarkoitusten kanssa.”

12. Johdanto-osan 30 ja 33 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”30) lisäksi, jotta henkilötietojen käsittely olisi laillista, käsittelyllä on oltava rekisteröidyn suostumus tai käsittelyn on oltava tarpeen rekisteröityä sitovan sopimuksen tekemiseksi tai täytäntöön panemiseksi, lain noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tai julkisen vallan käyttämiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi taikka tietyn henkilön perustellun edun vuoksi, sillä edellytyksellä, että rekisteröidyn etua tai oikeuksia ja vapauksia ei syrjäytetä; – –

– –

33) luonteeltaan sellaisia tietoja, jotka voivat loukata yksilön perusvapauksia tai yksityiselämää, ei pitäisi käsitellä, paitsi rekisteröidyn nimenomaisella suostumuksella; tästä kiellosta on kuitenkin nimenomaisesti poikettava erityisten tarpeiden vaatiessa etenkin, jos kyseisten tietojen käsittely suoritetaan terveyteen liittyviä tarkoituksia

varten sellaisten henkilöiden toimesta, joita koskee lakisääteinen salassapitovelvollisuus, tai tiettyjen yhdistysten tai säätiöiden sellaista oikeutettua toimintaa varten, jonka tarkoituksena on mahdollistaa perusvapauksien toteutuminen."

13. Direktiivin 95/46 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "– – jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen".

14. Direktiivin 2 artiklassa "henkilötiedoilla", "henkilötietojen käsittelyllä" ja "rekisteröidyn suostumuksella" tarkoitetaan seuraavaa:

"a) 'henkilötiedoilla' 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,

b) 'henkilötietojen käsittelyllä' ('käsittely') kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen, – –

h) 'rekisteröidyn suostumuksella' kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn."

15. Direktiivin 7 artiklassa säädetään, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan tiettyjen edellytysten täyttyessä eli jos

rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa (7 artiklan a kohta) tai jos käsittely on ”tarpeen” yhdestä tai useammasta syystä, jotka on tyhjentävästi lueteltu. Näistä vain kahdella on mahdollisesti merkitystä tässä:

”c) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi,

– –

e) jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle [6] tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan, – –”

16. Direktiivin 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjän tai tarvittaessa hänen edustajansa on tehtävä ilmoitus 28 artiklassa tarkoitetulle valvontaviranomaiselle, [7] ennen kuin toteutetaan kokonaan tai osittain automatisoitu käsittely tai tällaisten käsittelyjen sarja, joilla on sama tarkoitus tai useita toisiinsa liittyviä tarkoituksia.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää ilmoitusmenettelyn yksinkertaistamisesta tai siitä poikkeamisesta ainoastaan seuraavissa tapauksissa ja seuraavien edellytysten vallitessa:

– jos käsittelytoimet, ottaen huomioon käsiteltävät tiedot, eivät todennäköisesti loukkaa rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia ja jäsenvaltiot määrittelevät käsittelyn tarkoituksen, käsiteltävät tiedot tai tietoryhmät, rekisteröityjen ryhmän tai ryhmät, tietojen vastaanottajan tai vastaanottajaryhmät ja tietojen säilyttämisajan

ja/tai

– jos rekisterinpitäjä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti nimeää henkilötietojen

6 – Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan 2 artiklan d kohdassa luonnollista tai oikeushenkilöä, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot.

7 – Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi julkinen viranomainen valvomaan tämän direktiivin mukaisten toimenpiteiden soveltamista alueellaan. Niiden tehtävistä ja toimivallasta säädetään yksityiskohtaisesti tässä artiklassa. Kunkin valvontaviranomaisen tulee (28 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan) erityisesti 20 artiklan mukaisesti antaa lausuntoja ennen käsittelyn toteuttamista.

suojaamisesta vastaavan henkilön, joka huolehtii erityisesti

– tämän direktiivin mukaisesti säädettyjen kansallisten säännösten sisäisen soveltamisen varmistamisesta itsenäisesti,

– rekisterinpitäjän suorittamia käsittelyjä koskevan sellaisen rekisterin pitämisestä, joka sisältää 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot,

varmistaen näin, että käsittely ei loukkaa rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia.

– –”

2. Valvontaviranomaiset tekevät tällaisia ennakkotarkastuksia sen jälkeen, kun ne ovat saaneet ilmoituksen rekisterinpitäjältä tai tietojen suojaamisesta vastaavalta henkilöltä, jonka on epäselvissä tapauksissa neuvoteltava valvontaviranomaisen kanssa.

3. Jäsenvaltiot voivat myös tehdä tällaisen tarkastuksen joko kansallisen parlamentin toimenpiteen tai tällaiseen lainsäädännölliseen toimenpiteeseen perustuvan toimenpiteen valmistelun yhteydessä, jotka määrittävät käsittelyn luonteen ja vahvistavat asianmukaiset suojatoimet.”

18. Direktiivin 21 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvontaviranomainen pitää rekisteriä 18 artiklan mukaisesti ilmoitetuista käsittelyistä.

Direktiivi 2006/24 [8]

17. Direktiivin 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on määriteltävä käsittelyt, joista saattaa aiheutua erityisiä riskejä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suhteen, ja valvottava, että tällaiset käsittelyt tutkitaan ennen niiden toteuttamista.

19. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”– – direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten

8 – Yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY (EUVL L 105, s. 54).

viestintäverkkojen tarjoajien tuottamien tai käsittelemien eräiden tietojen säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia, sen varmistamiseksi, että kyseisiä tietoja voidaan käyttää kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vakavaksi rikollisuudeksi määritellyn rikollisuuden tutkintaa, selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten".

20. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden liikenne- ja paikkatietoihin sekä tilaajan tai rekisteröityneen käyttäjän tunnistamiseksi tarvittaviin tietoihin. [9]

21. Direktiivin 3 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että (5 artiklassa eriteltyihin) tietoluokkiin kuuluvat tiedot säilytetään tämän direktiivin säännösten mukaisesti. Näihin kuuluvat viestinnän lähteen, mukaan lukien internetyhteyden (5 artiklan 1 kohdan a alakohdan 2 alakohta), jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot. Säilytetyt tiedot "toimitetaan yksinomaan erityistapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille", jos asianmukaisista suojatoimista (mukaan lukien ihmisoikeussopimuksen vaatimusten noudattamisesta) huolehditaan (4 artikla).

22. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 5 artiklassa eritellyt tietoluokat säilytetään vähintään kuuden kuukauden ja enintään kahden vuoden ajan viestinnän päivämäärästä."

Euroopan avoimuusaloite

23. Esittäessään Euroopan avoimuusaloitteen (jäljempänä ETI) vuonna 2005 komissio korosti "suuren avoimuuden merkitystä", koska Euroopan unionin on oltava "avoin julkiselle tarkastelulle, ja sen on vastattava työstään". [10] Komissio määritteli yhdeksi

9 – Direktiivin 2006/24 2 artiklassa säädetään seuraavaa: "'käyttäjällä' [tarkoitetaan] oikeushenkilöitä tai luonnollisia henkilöitä, jotka käyttävät yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintäpalvelua yksityis- tai liikeasioihin olematta välttämättä tämän palvelun tilaajia." Henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, s. 37) 2 artiklassa on seuraavat määritelmät: b) "liikennetiedoilla "tarkoitetaan tietoja, joita käsitellään sähköisessä viestintäverkossa välitettävää viestintää tai sen laskutusta varten; c) "paikkatiedoilla "tarkoitetaan sähköisessä viestintäverkossa käsiteltäviä tietoja, jotka ilmaisevat yleisesti saatavilla olevan sähköisen viestintäpalvelun käyttäjän päätelaitteen maantieteellisen sijainnin.

10 – SEK(2005) 1300.

tärkeimmistä toiminnan aloista toimet ”EU:n keskitetysti hallinnoitujen varojen käytön julkisen tarkastelun parantamiseksi – –”. [11]

”Komissio asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista, kun talousarviota toteutetaan keskitetysti suoraan komission yksiköissä, sekä varojen saajia koskevat tiedot, joita ovat toimittaneet sellaiset yhteisöt, joille talousarvion toteuttamistehtävät on siirretty muiden hallintomenettelyjen nojalla.

Varainhoitoasetus [12]

24. Varainhoitoasetuksessa korostetaan nimenomaisesti yleisen talousarvion hallinnoinnin avoimuuden merkitystä.

25. Asetuksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan seurattavuus on yksi keskeisistä periaatteista. Johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan, että ”seurattavuusperiaatteen osalta on varmistettava, että talousarvion toteuttamisesta ja kirjanpidosta tiedotetaan paremmin”.

Kyseiset tiedot on asetettava saataville noudattaen asianmukaisesti luottamuksellisuutta koskevia vaatimuksia, erityisesti [direktiivissä 95/46/EY] [13] ja [asetuksessa (EY) N:o 45/2001] [14] säädettyjä vaatimuksia henkilötietojen suojasta, sekä turvallisuutta koskevia vaatimuksia ottaen huomioon kunkin 53 artiklassa tarkoitetun hallintomenettelyn erityispiirteet ja noudattaen tarvittaessa asiaa koskevia alakohtaisia säännöksiä.”

26. Avoimuuden lisäämistä koskevasta aloitteesta 30 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

27. Asetuksen 53 b artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ”varmistettava asiaa koskevin alakohtaisin asetuksin ja 30 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että talousarviosta peräisin olevien varojen saajista julkaistaan vuosittain riittävät tiedot”.

11 – Ks. vihreä kirja ”Euroopan avoimuusaloite”, KOM(2006) 194 lopullinen, s. 3.

12 – Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, s. 1) ja 17.12.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1525/2007 (EUVL L 343, s. 9).

13 – Ks. alaviite 5.

14 – Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 (EYVL L 8, s. 1).

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus

31. Asetuksen 2 artiklassa säädetään maataloustukirahaston ja maaseuturahaston perustamisesta ja siitä, että molemmat rahastot kuuluvat unionin yleiseen talousarvioon.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 [15]

28. Neuvoston asetuksessa N:o 1290/2005 säädetään yhteisen maatalouspolitiikan varainhoidon perussäännöistä ja perustetaan kaksi rahastoa, Euroopan maatalouden tukirahasto (jäljempänä maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (jäljempänä maaseuturahasto). [16]

32. Asetuksen 6, 7 ja 11 artiklassa säädetään, että maksajavirastot, jotka ovat jäsenvaltioiden viranomaisia tai elimiä, suorittavat maksut tuensaajille. Maksajavirastojen on varmistettava, että tukihakemukset ovat säännöksissä, joiden perusteella tukea myönnetään, asetettujen edellytysten mukaisia.

29. Asetuksen johdanto-osan 36 perustelukappaleessa todetaan, että ”koska kansallisia valvontajärjestelmiä ja sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia sovellettaessa saatetaan toimittaa henkilötietoja tai liikesalaisuuksia, jäsenvaltioiden ja komission olisi varmistettava näissä yhteyksissä saatujen tietojen luottamuksellisuus”.

33. Asetuksen 9 artiklassa asetetaan komissiolle ja jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa yhteisön taloudellisten etujen tehokas suoja. [17]

30. Neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 1 artiklassa säädetään, että sen kohteena on vahvistaa ”– – edellytykset ja erityissäännöt, joita sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan menojen, myös maaseudun kehittämismenojen, rahoittamiseen”.

34. Asetuksen 44 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot ja komissio toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen mukaisesti toteutettujen valvontatoimien ja tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten toimitettujen tai vastaanotettujen tietojen luottamuksellisuuden varmistamiseksi.

15 – Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, s. 1).

16 – Maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta käytetään tässä ratkaisuehdotuksessa nimitystä rahastot.

17 – Yksityiskohtaisia säännöksiä on myös 32–37 artiklassa, jotka koskevat komission toteuttamaa sääntöjenmukaisuuden arviointia ja valvontaa.

Näihin tietoihin sovelletaan [neuvoston asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96] [18] 8 artiklassa tarkoitettuja periaatteita.”

35. Neuvoston asetusta N:o 1290/2005 muutettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1437/2007. [19] Muutoksen tarkoitusta selvitetään neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 johdanto-osan 12–14 perustelukappaleessa seuraavasti:

”12) Asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamisen oikeusperustaa on tarpeen täsmentää. Komission olisi erityisesti voitava antaa yksityiskohtaiset soveltamissäännöt, jotka liittyvät yhteisen maatalouspolitiikan tuensaajia koskevien tietojen julkaisemiseen, interventiotoimenpiteisiin, joista aiheutuvien menojen yksikkökohtaista määrää ei ole vahvistettu yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, ja määrärahoihin, jotka on siirretty seuraavalle varainhoitovuodelle mainitussa asetuksessa tarkoitettujen, maanviljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti maksettavien suorien tukien rahoittamiseksi.

13) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 tarkistuksen yhteydessä siihen lisättiin Euroopan avoimuusaloitteen toteuttamiseksi säännökset, jotka liittyvät talousarviosta peräisin olevien varojen saajia koskevien tietojen julkaisemiseen. Julkaisemisesta on säädettävä asiaa koskevin alakohtaisin asetuksin. Sekä maataloustukirahasto että maaseuturahasto ovat osa Euroopan yhteisöjen talousarviota ja niistä rahoitetaan menoja jäsenvaltioiden ja komission yhteistyössä toteuttaman hallinnoinnin puitteissa. Sen vuoksi olisi vahvistettava säännöt mainittujen rahastojen tuensaajia koskevien tietojen julkaisemisesta. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuensaajat ja kunkin tuensaajan kustakin näistä rahastoista saamat määrät julkaistaan vuosittain.

14) Edellä tarkoitettujen tietojen julkaiseminen lisää yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien yhteisön varojen käytön avoimuutta ja parantaa kyseisten rahastojen moitteetonta varainhoitoa, kun erityisesti käytettyjen varojen

18 – Komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11.11.1996 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2185/96 (EYVL L 292, s. 2). Näihin periaatteisiin kuuluu yleisesti se, että tämän asetuksen nojalla toimitetut ja saadut tiedot kuuluvat ammatillisen salaisuuden piiriin ja niitä koskee se tietosuoja, joka on säädetty vastaaville tiedoille vastaanottaneen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä sekä yhteisön toimielimiin sovellettavissa vastaavissa säännöksissä. Komission on erityisesti huolehdittava siitä, että sen tarkastajat noudattavat tämän asetuksen soveltamisessa henkilötietosuojaa koskevien, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 95/46 tarkoitettujen yhteisön ja kansallisten säännösten noudattamista.

19 – Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta 26.11.2007 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1437/2007 (EUVL L 322, s. 1).

julkinen valvonta paranee. Näiden tavoitteiden ensisijaisen painoarvon huomioon ottaen on perusteltua säätää, suhteellisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojaamista koskevan vaatimuksen mukaisesti, asiaa koskevien tietojen yleisestä julkaisemisesta, edellyttäen, että se ei mene pidemmälle kuin on tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa sekä sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi. Ottaen huomioon Euroopan tietosuojavaltuutetun –– antaman lausunnon,[20] on tarkoituksenmukaista säätää siitä, että varojen saajille ilmoitetaan, että tiedot voidaan julkaista ja tarkastus- ja tutkintaelimet voivat käsitellä niitä."

36. Muutetuista artikloista 42 artiklan 8 b alakohdalla ja 44 a artiklalla on merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

37. Asetuksen 42 artiklan mukaan komissio voi antaa sääntöjä neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 soveltamiseksi. Asetuksen 42 artiklan 8 b alakohdassa säädetään erityisesti, että komissio vahvistaa

"yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat 44 a artiklassa tarkoitettujen tuensaajia koskevien tietojen julkaisemista, sekä käytännön seikkoja, jotka liittyvät yksilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä, niiden periaatteiden mukaisesti, joista säädetään tietosuojaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä. Näillä säännöillä on erityisesti varmistettava se, että varojen saajille ilmoitetaan, että nämä tiedot voidaan julkaista ja että tarkastus- ja tutkintaelimet voivat käsitellä niitä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojelemiseksi, mainiten tietojen antamisajankohdan".

38. Asetuksen 44 a artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 53 b artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti varmistettava, että maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajat ja kunkin tuensaajan kustakin näistä rahastoista saamat määrät julkaistaan vuosittain.

Vähintään seuraavat tiedot on julkaistava:

a) maataloustukirahaston osalta määrä eriteltynä asetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettuihin suoriin tukiin ja muihin menoihin;

20 – Tietosuojavaltuutetun 10.4.2007 antama lausunto (EUVL C 134, s. 1).

b) maaseuturahaston osalta julkisen rahoituksen kokonaismäärä tuensaajaa kohden.”

42. Viidennessä perustelukappaleessa myönnetään, että ”koska pyrkimys avoimuuteen ei edellytä sitä, että tiedot ovat saatavilla rajoittamattoman ajan, olisi säädettävä kohtuullisesta ajanjaksosta, jona julkaistut tiedot ovat saatavilla – –”.

Komission asetus (EY) N:o 259/2008 [21]

39. Johdanto-osassa vahvistetaan, että asetus annettiin Euroopan tietosuojavaltuutetun kuulemisen jälkeen. [22]

43. Kuudennessa perustelukappaleessa selvitetään, että ”näiden tietojen julkaiseminen lisää yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien yhteisön varojen käytön avoimuutta ja parantaa kyseisten rahastojen moitteetonta varainhoitoa, kun erityisesti käytettyjen varojen julkinen valvonta paranee. Kyseisten tavoitteiden ensisijainen painoarvo huomioon ottaen on suhteellisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojaamista koskevan vaatimuksen kannalta perusteltua säätää asiaa koskevien tietojen yleisestä julkaisemisesta, sillä se ei mene pitemmälle kuin on tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa, sekä sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä – –”.

40. Toisessa perustelukappaleessa todetaan, että julkaisemisen tavoitteena on lisätä unionin varojen käytön avoimuutta ja parantaa kyseisten rahastojen moitteetonta varainhoitoa.

41. Kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi ”– – olisi säädettävä julkaisemisen sisältöä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Nämä vaatimukset eivät saisi ylittää sitä, mikä on demokraattisessa yhteiskunnassa tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi – –”.

44. Komission asetuksen N:o 259/2008 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että rahastojen tuensaajista on julkaistava seuraavat tiedot:

”a) etu- ja sukunimi, kun tuensaajat ovat luonnollisia henkilöitä;

21 – Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) varoja saavia tuensaajia koskevien tietojen julkaisemisen osalta 18.3.2008 annettu komission asetus (EY) N:o 259/2008 (EUVL L 76, s. 28).

22 – Tämän kuulemisen tuloksia ei ole julkaistu Euroopan tietosuojavaltuutetun www-sivustolla.

b) täydellinen virallinen nimi, sellaisena kuin se on rekisteröitynä, kun tuensaajat ovat oikeushenkilöitä;

c) yhdistyksen täydellinen nimi, sellaisena kuin se on rekisteröitynä tai muulla tavoin virallisesti tunnustettuna, kun tuensaajat ovat luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden yhdistyksiä, jotka eivät ole itse oikeushenkilöitä;

d) kunta, jossa tuensaaja asuu tai jonne tämä on rekisteröity, tarvittaessa kunnan postinumero tai sen osa;

e) Euroopan maatalouden tukirahaston, jäljempänä 'maataloustukirahaston', osalta kunkin tuensaajan kyseisenä varainhoitovuonna saamien asetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettujen suorien tukien määrä;

f) maataloustukirahaston osalta kunkin tuensaajan kyseisenä varainhoitovuonna saamien muiden kuin e alakohdassa tarkoitettujen maksujen määrä;

g) maaseudun kehittämisen maatalousrahaston, jäljempänä 'maaseuturahaston', osalta kunkin tuensaajan kyseisenä varainhoitovuonna saaman julkisen rahoituksen kokonaismäärä, johon sisältyy sekä yhteisön että kansallinen rahoitusosuus;

h) kunkin tuensaajan kyseisenä varainhoitovuonna saamien e, f ja g alakohdassa tarkoitettujen määrien summa;

i) valuutta, jona nämä määrät on saatu."

45. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat julkaista yksityiskohtaisempia tietoja kuin 1 kohdassa säädetään.

46. Asetuksen 2 artiklassa säädetään, että "edellä 1 artiklassa tarkoitettujen tietojen on oltava saatavilla yhdellä jäsenvaltiokohtaisella www-sivustolla, joka on varustettu hakutoiminnolla, jonka ansiosta käyttäjät pystyvät hakemaan tuensaajia nimen, kunnan, 1 artiklan e, f, g ja h alakohdassa tarkoitettujen saatujen määrien tai niiden yhdistelmän perusteella ja poimimaan kaikki asiaa koskevat tiedot yhtenä tietokokonaisuutena".

47. Asetuksen 3 artiklassa todetaan, että tuensaajia koskevat tiedot on julkaistava kunkin vuoden 30 päivään huhtikuuta mennessä edellisen varainhoitovuoden osalta ja pidettävä saatavilla www-sivustolla kahden vuoden ajan siitä, kun ne on julkaistu ensimmäisen kerran.

48. Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tuensaajille, että heitä/niitä koskevat tiedot julkaistaan asetuksen (EY) N:o 1290/2005 ja tämän asetuksen mukaisesti ja että yhteisöjen ja jäsenvaltioiden tarkastus- ja tutkintaelimet voivat käsitellä näitä tietoja yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi.

2. Kun kyseessä ovat henkilötiedot, 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on annettava direktiivin 95/46/EY vaatimusten mukaisesti ja tuensaajille on ilmoitettava, mitkä ovat heidän oikeutensa mainitun direktiivin mukaisina rekisteröityinä henkilöinä ja millaisia menettelyjä näitä oikeuksia harjoitettaessa on sovellettava.

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot on ilmoitettava tuensaajille sisällyttämällä ne maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen saamiseksi esitettäviin hakemuksiin tai muulla tavoin, kun tiedot kerätään.”

49. Asetuksen 5 artiklassa säädetään, että komissio luo keskitettyyn internetosoitteeseensa yhteisön www-sivuston, jolta on linkit jäsenvaltioiden www-sivustoille, ja ylläpitää kyseistä www-sivustoa.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

50. Näissä kahdessa asiassa ovat kantajina yhtymä (Volker und Markus Schecke GbR asiassa C-92/09) ja yksityishenkilö (Hartmut Eifert asiassa C-93/09), jotka ovat molemmat maatalouden harjoittajia. Molemmat kantajat vastustavat niitä maataloustukien saajina koskevien tietojen julkaisemista komission asetuksen N:o 259/2008 nojalla. Volker und Markus Schecke GbR:lle myönnettiin 31.12.2008 64 623,65 euron suuruinen tuki. Eifertille myönnettiin 5.12.2008 6 110,11 euron suuruinen tuki, jolla tuetaan epäsuotuisten alueiden viljelijöitä.

51. Tuen hakulomakkeessa oli seuraava huomautus: ”Olen tietoinen siitä, että asetuksen (EY) N:o 1290/2005 44 a artiklan mukaan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajat ja kunkin tuensaajan näistä rahastoista saamat määrät on julkaistava. Julkaisemisvelvollisuus koskee kaikkia tukia, joita haetaan yhteisen hakemuksen yhteydessä

asetuksen (EY) N:o 796/2004 [23] 11 artiklassa tarkoitettuna yhtenäishakemuksena, ja tiedot on julkaistava vuosittain viimeistään seuraavan vuoden maaliskuun 31. päivänä."

52. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungin (liittovaltion maatalous- ja elintarvikevirasto, jäljempänä BfLE,), joka on muuna osapuolena kansallisessa oikeudenkäynnissä, verkkosivustolla [24] esitetään tuensaajien nimet, kotipaikkakunta, postinumerot ja myönnettyjen tukien määrät. Sivustolla on myös hakutoiminto, jossa käyttäjä voi täyttämällä tiedot yhteen kenttään (esim. postinumeron kohdalle) saada tulokseksi hakuehtojen mukaisen luettelon maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajista. Verkkosivuston julkaisutiedoissa todetaan tietosuojan osalta seuraavaa: "Jokaisesta palvelimella käynnistä tallennetaan tiedot tilastointia varten ja turvallisuussyistä. Internetpalveluntarjoajan IP-osoite, päivämäärä, kellonaika ja käynnin kohteena oleva verkkosivu tallennetaan määräajaksi. Näitä tietoja käytetään yksinomaan internetpalvelun parantamiseksi; niitä ei luovuteta kolmansille osapuolille eikä eritellä siten, että kohteena olevat henkilöt kävisivät ilmi."

53. Volker und Markus Schecke GbR nosti 26.9.2008 ja Eifert 18.12.2008 kanteen Land Hesseniä vastaan. Ne vaativat sellaisen määräyksen antamista, jolla kiellettäisiin niitä rahastojen tuensaajina koskevien henkilötietojen julkaiseminen.

54. Kantajat katsovat, että neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 44 a artikla on ristiriidassa yhteisön tietosuojalainsäädännön kanssa. Verkkosivustolla julkaistavat tiedot ovat henkilötietoja, eikä kyseistä kantajien oikeuksiin puuttumista voida perustella pakottavilla yleisillä eduilla.

55. Land Hessen huomauttaa, että jäsenvaltioiden velvollisuus julkaista tiedot internetissä perustuu asetuksen N:o 1290/2005 44 a artiklaan luettuna yhdessä komission asetuksen N:o 259/2008 kanssa. Se pitää säännöksiä kiistatta pätevinä. Sen mukaan tietojen julkaiseminen on pakottavien yleisten etujen mukaista, koska se edistää maatalousmenojen avoimuutta ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi kantajille oli ilmoitettu hakulomakkeessa siitä, että viranomaiset ovat velvollisia julkaisemaan heidän henkilötietojaan ja näin

23 – Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, s. 18).

24 – http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de

ollen hakemuksen tekemällä heidän voidaan katsoa antaneen suostumuksensa tietojen julkaisemiseen direktiivin 95/46 7 artiklan a kohdassa tarkoitetulla tavalla. Land Hessen väittää, että kantajat olisivat voineet joka tapauksessa estää tietojen julkaisemisen luopumalla tuista.

56. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että kantajien tapauksessa on kysymys neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohdan ja 44 a artiklan sekä komission asetuksen N:o 259/2008 pätevyydestä. Jos nämä säännökset ovat pätemättömiä, BfLE:n suorittamaa tietojen käsittelyä on pidettävä laittomana ja se tulisi näin ollen kieltää kantajien vaatimusten mukaisesti.

57. Kansallinen tuomioistuin yksilöi myös useita teknisiä kysymyksiä, jotka koskevat sitä, onko maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta tukea saaneiden henkilötietojen julkaisemista koskevaa vaatimusta pidettävä unionin tietosuojalainsäädännön tiettyjen kohtien, erityisesti direktiivien 95/46 ja 2006/24 mukaisena.

58. Kansallinen tuomioistuin päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko [neuvoston asetuksen N:o 1290/2005] 42 artiklan 8 b alakohta ja 44 a artikla, jotka lisättiin [neuvoston asetuksella N:o 1437/2007], pätemättömiä?

2) Onko komission asetus N:o 259/2008

a) pätemätön

b) pätevä ainoastaan siksi, että [direktiivi 2006/24] on pätemätön?

Mikäli ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessä mainitut säännökset ovat päteviä:

3) Onko [direktiivin 95/46] 18 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa tulkittava siten, että tiedot saa julkaista [komission asetuksen N:o 259/2008] mukaan vasta sen jälkeen, kun on suoritettu mainitussa artiklassa säädetty menettely, joka korvaa valvontaviranomaiselle tehtävän ilmoituksen?

4) Onko [direktiivin 95/46] 20 artiklaa tulkittava siten, että tiedot saa julkaista [komission asetuksen N:o 259/2008] mukaan vasta sen jälkeen, kun on tehty ennakkotarkastus, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä tällaisten tapausten varalta?

5) Mikäli neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 95/46] 20 artiklaa tulkittava siten, että ennakkotarkastusta ei ole tehty tehokkaasti, jos se perustuu mainitun direktiivin 18 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaiseen rekisteriin, joka ei sisällä vaadittuja tietoja?

6) Onko [direktiivin 95/46] 7 artiklaa – ja käsiteltävässä asiassa erityisesti sen e alakohtaa – tulkittava siten, että käytäntö, jossa tietyn internetsivuston käyttäjän IP-osoitetiedot tallennetaan ilman käyttäjän nimenomaista suostumusta, on vastoin mainittua artiklaa?"

59. Volker und Markus Schecke GbR, Land Hessen, Alankomaiden, Kreikan ja Ruotsin hallitukset sekä neuvosto ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia, ja kaikki niistä (Alankomaiden hallitusta lukuun ottamatta) osallistuivat 2.2.2010 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

Arviointi

60. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kuusi kysymystä voidaan jakaa seuraavasti.

61. Ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen a kohta muodostavat ennakkoratkaisupyynnön ytimen. Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko yhteisön lainsäädäntöä, jossa säädetään maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajia koskevien tiettyjen tietojen pakollisesta julkaisemisesta internetissä, pidettävä pätevänä. Käsittelen ensiksi näitä kysymyksiä esitettyäni eräitä alustavia huomautuksia.

62. Seuraavaksi kansallinen tuomioistuin esittää kolme yksityiskohtaista kysymystä, jotka koskevat direktiivin 95/46 eräitä tietojen käsittelystä tehtäviä ilmoituksia koskevia säännöksiä (kolmas, neljäs ja viides kysymys). Mikäli unionin tuomioistuin hyväksyy ensimmäisen kysymyksen ja toisen kysymyksen a kohdan osalta esittämäni ratkaisuehdotuksen, jälkimmäisiin kysymyksiin ei ole (tarkkaan ottaen) tarpeen vastata. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin olisi kanssani eri mieltä, käsittelen niitä lyhyesti.

63. Lopuksi kansallinen tuomioistuin esittää kaksi kysymystä, jotka koskevat internetistä saadun tiedon "käyttäjiä" ja direktiivin 2006/24 tulkintaa (toisen kysymyksen b kohta ja kuudes kysymys). Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että nämä kysymykset on jätettävä tutkimatta.

Ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen a kohta

Alustavat huomautukset

– Johdanto

64. En tuhlaa aikaa pitkien tulkintojen esittämiseen perusoikeuksien merkityksestä Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä. Perusoikeudet ovat olleet olennainen osa tätä oikeusjärjestystä useiden vuosien ajan. [25] Ihmisoikeussopimuksella on erityinen asema näiden oikeuksien lähteenä, ja unionin tuomioistuin kiinnittää erityistä huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä lyhyesti Strasbourgin tuomioistuin) oikeuskäytäntöön. [26] Mielestäni olisi käsittämätöntä, että unionin tuomioistuin voisi pitää pätevänä sellaista unionin johdettua oikeutta, joka on yleisesti perusoikeuksien taikka erityisesti ihmisoikeussopimuksen tai perusoikeuskirjan vastaista. [27]

65. Aloitan tarkastelemalla lyhyesti keskenään kilpailevia tavoitteita, jotka on sovitettava yhteen tässä asiassa: yhtäältä oikeus saada tietoja avoimuuden lisäämiseksi ja toisaalta oikeus yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Tarkastelen seuraavaksi väitettä, jolla kantajilla muutoin olevat oikeudet (yksityisyyteen ja/tai henkilökohtaisten tietojen suojaan) on evätty – nimittäin väitettä, jonka mukaan allekirjoittamalla yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevan hakemuksen ne olisivat antaneet suostumuksensa riidanalaiseen tietojen julkaisemiseen.

25 – Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on vuodesta 1969 alkaen: ks. esim. asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok., s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 7 kohta) ja asia 11/70, Internationale Handesgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501, 4 kohta). Uudemmista tapauksista ks. yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok., s. I-4989, 68 ja 69 kohta; jäljempänä ÖRF) ja asia C-275/06, Promusicae, tuomio 29.1.2008 (Kok., s. I-271, 62 kohta).

26 – Ks. yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok., s. I-8375, 274 kohta) ja asia C-301/04 P, komissio v. SGL Carbon, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5915, 43 kohta). Ks. myös asia C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9831; erityisesti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, 37 kohta).

27 – Asiassa C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok., s. I-3953), antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Jacobs totesi, että ”ihmisoikeuksien kunnioittaminen on – – yhteisön säädösten laillisuuden edellytys – –” (ratkaisuehdotuksen 53 kohta).

– Avoimuus ja tietojen antaminen

66. Avoimuuden merkitys tunnustetaan vakiintuneesti unionin oikeudessa. EU 1 artiklassa todetaan, että päätökset tehdään ”mahdollisimman avoimesti”.[28] Unionin tuomioistuin on katsonut, että avoimuuden periaatteen tarkoituksena on antaa yleisölle mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua asiakirjoihin toimielinten ja hallinnon demokraattisen luonteen vahvistamiseksi.[29] Tietojen antaminen yleisölle yhteisesti hallituista varoista myönnetyn rahoituksen edunsaajista kuuluu ETI:n erityisiin toimenpiteisiin.[30] Avoimuus on näin ollen tunnustettu poliittisella tasolla demokraattisen julkisen hallinnon olennaiseksi osatekijäksi.

67. Ei ole yhtä selvää, onko avoimuutta pidettävä unionin oikeuden yleisenä periaatteena[31] tai sellaisenaan jopa perusoikeutena. Avoimuuden käsite ja sen asema unionin oikeudessa on kehittynyt asioissa, jotka ovat koskeneet oikeutta tutustua asiakirjoihin.[32] Julkisasiamies Léger katsoi asiassa Hautala antamassaan ratkaisuehdotuksessa,[33] että päätöksentekomenettelyn avoimuus on perusoikeus, kun kyseessä oli yleisön mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut nimenomaisesti kantaa tähän kysymykseen. Asiassa Interporc[34] yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt valittajan väitettä, jonka mukaan avoimuus olisi unionin oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka syrjäyttäisi päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom[35] eli sen säädöksen, jonka perusteella komissio oli päättänyt evätä oikeuden tutustua asiakirjoihin.[36] Jätän tarkoituksella asian avoimeksi, koska nyt esillä olevassa asiassa sitä ei ole tarpeen ratkaista. Tämä johtuu siitä, että tietyn tavoitteen luonnehtiminen perusoikeudeksi ei ole edellytyksenä sen kuulumiselle ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten alaan.

28 – EU 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.

29 – Asia C-353/99 P, Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok., s. I-9565, 24 kohta) ja julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

30 – Ks. edellä 23 kohta.

31 – Oikeuskirjallisuudessa avoimuuden on selvästi katsottu kuuluvan tähän ryhmään: ks. esim. K. Lenaerts, ”In the Union we trust: trust – enhancing principles of Community Law”, *Common Market Law Review*, 2004, s. 317 ja Craig ja de Búrca, *EU Law text, cases and materials*, 4. painos, 2007, s. 567. Unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan vielä ratkaissut lopullisesti tätä asiaa.

32 – Ks. erityisesti asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996 (Kok., s. I-2169, 35 kohta); edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Hautala (jossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli asiaa, jossa neuvosto oli hakenut muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon, jolla kumottiin neuvoston päätös kieltäytyä antamasta oikeutta tutustua neuvostoon perustetun tavanomaisten aseiden vienti -työryhmän kertomukseen; 22 kohta) ja asia C-41/00 P, Interporc, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. I-2125, 38–43 kohta).

33 – Mainitu edellä alaviitteessä 29, ratkaisuehdotuksen 76 ja 77 kohta.

34 – Mainittu edellä alaviitteessä 32.

35 – Yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8.2.1994 tehty komission päätös (EYVL L 46, s. 58).

36 – Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Interporc, tuomion 43 kohta; ks. myös julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus, 80 kohta.

68. Kansallinen tuomioistuin näyttää epäilevän sitä, voidaanko avoimuutta pitää itsetarkoituksena, ja katsoo sen olevan vain riidanalaisten toimenpiteiden tulos. Nämä epäilykset ovat mielestäni perusteettomia. Vaikka on aivan totta, ettei avoimuutta voida pitää sellaisena ”oikeutena”, joka olisi nimenomaisesti lueteltu ihmisoikeussopimuksen alkuperäisessä tekstissä, avoimuus on katsottu (hyvin selvästi) toivottavaksi ja välttämättömäksi tavoitteeksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Se mainitaan nimenomaisesti perusoikeuskirjassa, joka on paljon tuoreempi perusoikeuksien demokraattisesti laadittu luettelo.[37] Lähtökohtanani on näin ollen se, että avoimuuden lisäämiseksi toteutettavilla toimilla pyritään demokraattisista syistä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen.

69. Avoimuuden on luonteensa vuoksi oltava avoin käsite. Sillä pyritään edistämään läpinäkyvyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Avoimuudella voidaan suojata kansalaisia mielivaltaiselta vallankäytöltä. Myöntämällä laaja oikeus saada tietoja hyvin perustellun yleisen ja demokraattisen keskustelun aikaansaamiseksi mahdollistetaan yleisesti ottaen se, että kansalaiset voivat valvoa tehokkaasti, kuinka julkiset viranomaiset käyttävät valtaa, jonka juuri nämä kansalaiset ovat heille antaneet. Avoimuus liittyy näin ollen siihen, että yleisö voi valvoa julkisia toimielimiä. Siltä osin kuin avoimuuden lisääminen parantaa läpinäkyvyyttä ja demokraattista vastuuta, avoimuuden lisäämistä (pikemmin kuin sen vähentämistä) on yleensä syytä kannattaa.

70. Joskus (kuten tässä) avoimuus on kuitenkin sovitettava yhteen toisen kilpailevan tavoitteen kanssa. Tältä osin ehdoton avoimuus ei välttämättä ole paras vaihtoehto. Ei aina ole niin, että mitä enemmän, sitä parempi. ”Yleisen edun mukaista mahdollisimman laajaa avoimuutta” ei voida näin ollen pitää sellaisena vaatimuksena, jonka perusteella yksilöiden oikeudet voitaisiin syrjäyttää. Jotta nyt esillä olevassa asiassa voitaisiin ratkaista, onko löydetty oikea tasapaino yhtäältä avoimuuden ja toisaalta yksityisyyden ja henkilötietojen suojan välillä, on tarkasteltava lähemmin sitä, millaista avoimuutta nimenomaan yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä on tavoiteltu.

37 – Perusoikeuskirja ei ollut sitova pääasian oikeudenkäynnin aikaan: ks. vastaavasti asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto (perheiden yhdistäminen), tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 38 kohta). Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 perusoikeuskirja kuuluu primaarioikeuteen (SEU 6 artiklan 1 kohta).

– Oikeus yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan

71. Tässä asiassa vedotaan kahteen eri oikeuteen: perinteiseen oikeuteen (ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettuun yksityisyyden suojaan) ja uudempaan oikeuteen (yleissopimuksen 108 tietosuojaa koskeviin säännöksiin). Perusoikeuskirjassa vastaavat oikeudet sisältyvät 7 ja 8 artiklaan. Unionin tuomioistuin on tunnustanut läheisen yhteyden yksityisyyttä koskevan perusoikeuden ja tietosuojaa koskevan oikeuden välillä. [38]

72. Strasbourgin tuomioistuin on jo katsonut, että oikeushenkilö (samoin kuin luonnollinen henkilö) voi vedota ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan [39] ja että sen suoja ulottuu ammatilliseen toimintaan ja yritystoimintaan. [40] Yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevia oikeuksia sovelletaan näin ollen ensi näkemältä molempiin kansallisen oikeudenkäynnin kantajiin (kun otetaan huomioon näiden oikeuksien sisältö, olisi absurdia todeta, että oikeushenkilö voi vedota ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan mutta ei yleissopimukseen 108). Strasbourgin tuomioistuin on niin ikään katsonut, että yksityiselämä kattaa myös henkilöllisyyden, kuten henkilön nimen, [41] ja että henkilötietojen suojalla on olennainen merkitys henkilön käyttäessä oikeuttaan yksityiselämän suojaan. [42]

73. Kuten useat perinteisistä ihmisoikeussopimuksen oikeuksista, oikeus yksityisyyteen ei ole ehdoton oikeus. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan nojalla tästä oikeudesta voidaan poiketa samoin kuin yleissopimuksen 108 9 artiklan nojalla tietosuojaa koskevasta oikeudesta. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään myös (yleisin

38 – Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Promusicae, tuomion 63 kohta ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, 51 kohta; ks. äskettäin julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus asiassa C-553/07, Rijkeboer, tuomio 7.5.2009 (18–20 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Myös direktiivin 95/46 johdanto-osan 10–12 perustelukappale sekä 1 artiklan 1 kohta koskevat yksityisyyden ja tietosuojan välistä yhteyttä. Ks. myös tältä osin Saksan Bundesverfassungsgerichtin 15.12.1983 antama tuomio (Volkszählungsurteil, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1) ja äskettäin 2.3.2010 annettu tuomio (BvR 256, 263, 586/08; saatavissa myös internetissä osoitteesta www.bundesverfassungsgericht.de).

39 – Ks. Niemietz v. Saksa, tuomio 16.12.1992, A-sarja, nro 251-B, 29–31 kohta.

40 – Ks. asia nro 37971/97, Colas Est ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.4.2002, Recueil des arrêts et décisions 2002-III, 41 kohta ja asia nro 44647/98, Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.1.2003, Recueil des arrêts et décisions, 2003-I, 57 kohta. Yhteisöjen tuomioistuimen omasta oikeuskäytännöstä ks. asia C-450/06, Varec, tuomio 14.2.2008 (Kok., s. I-581, 48 kohta).

41 – Ks. asia nro 59320/00, von Hannover v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.6.2004, Recueil des arrêts et décisions 2004-VI, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia nro 39311/05, Karakó v. Unkari, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.4.2009, 21 kohta.

42 – Ks. asiat nro 30562/04 ja nro 30566/04, S & Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.12.2008, 103 kohta.

sanamuodoin) vastaavista edellytyksistä, joiden täyttyessä perusoikeuskirjan oikeuksista voidaan poiketa (tai niitä voidaan rajoittaa).

– Voiko ”suostumuksen” antaminen julkaisemiselle estää myöhemmän oikeuksiin vetoamisen?

74. Ennakkoratkaisupyynnössä ja Land Hessenin esittämissä kirjallisissa huomautuksissa pohditaan sitä, voidaanko sillä perusteella, että kantajille ilmoitettiin yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevassa hakemuksessa niitä koskevien tietojen käsittelystä ja että ne tästä huolimatta allekirjoittivat hakemuksen, katsoa, että ne eivät voi myöhemmin vastustaa tietojen julkaisemista. Tältä osin on tarkasteltava kahta eri kysymystä: a) antoivatko kantajat suostumuksensa ”yksiselitteisesti” direktiivin 95/46 7 artiklan a kohdassa tarkoitetulla tavalla (siten, että ne antoivat sen ”vapaaehtois[esti], yksilöi[dysti] ja tietois[esti]” tämän direktiivin 2 artiklan h kohdan määritelmän mukaisesti), jolloin niitä koskevien tietojen käsittely olisi lainmukaista tämän suostumuksen perusteella, ja b) estävätkö unionin hallinto-oikeuden periaatteet niitä vetoamasta oikeuksiin, jotka niille muutoin kuuluisivat?

75. Ensimmäisen kohdan osalta komission asiamies vastasi unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen suullisessa käsittelyssä, että kyseinen toimielin *ei* pyrkinyt nojautumaan direktiivin 7 artiklan a kohdan mukaiseen suostumukseen vaan yksinomaan 7 artiklan c kohdan säännökseen (jonka mukaan käsittely on ”tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi”). Neuvosto ei väittänyt muuta.

76. Nojautuessaan direktiivin 95/46 7 artiklan c kohtaan komissio lähtee siitä, että ne kaksi laillista velvoitetta, joihin maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta tukea saaneiden henkilötietojen käsittely perustuu (neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 44 a artikla ja erityisesti komission asetus N:o 259/2008), ovat päteviä. Jos toisen tai molempien näistä säännöksistä katsotaan kuitenkin olevan pätemättömiä, tietojen käsittelyä ei voida tällöin perustella kyseisillä säännöksillä. Rekisterinpitäjällä ei olisi tällöin laillista velvoitetta käsitellä tietoja. Asiassa, joka koskee (nimenomaan) niiden säännösten pätevyyttä, joissa laillinen velvoite asetetaan, on näin ollen kysymys kehäpäätelmästä. En tarkastele sitä enempää, vaan käsittelen pikemminkin suostumusta koskevaa kysymystä.

77. Antoivatko kantajat yksiselitteisesti suostumuksensa hakemuksen allekirjoittaessaan? Niiden edustaja väitti, että yhteisen

maatalouspolitiikan lomakkeen [43] sanamuodon perusteella allekirjoittaminen merkitsi pelkästään tietoisuutta siitä, että julkaiseminen tapahtuisi, pikemminkin kuin siihen suostumista. Lähemmin tarkasteltuna tämä varsin tekninen väite vaikuttaisi perustellulta.

78. Hakemuslomakkeen mukaan ”maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajat ja kunkin tuensaajan näistä rahastoista saamat määrät on julkaistava”, ja siinä viitataan asetuksen (EY) N:o 1290/2005 44 a artiklaan (pantakoon merkille, että siinä viitataan myös komission asetuksen N:o 796/2005 11 artiklaan). Erikseen tarkasteltuna – luettuna *ilman* neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 ja myös *komission asetuksen N:o 259/2008* koko tekstiä – hakemuslomakkeen perusteella *ei* ole yksiselitteisesti selvää, että hakija suostuu nimensä, asuinkuntansa (ja tarvittaessa postinumeronsa) ja maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta hänelle myönnettyjen tukien määrän julkaisemiseen. Hakija voisi olla tietoinen julkaisemista koskevan suostumuksensa todellisesta merkityksestä ainoastaan siinä tapauksessa, että hän on tietoinen komission asetuksen N:o 259/2008 1 artiklan 1 kohdan sisällöstä. Ainoastaan tässä säännöksessä todetaan se, mitä julkaiseminen kokonaisuudessaan merkitsee. Komission asetusta N:o 259/2008 ei kuitenkaan mainita lomakkeessa olevissa ilmoituksissa eikä sen olemassaoloa voida päätellä niiden kahden muun asetuksen, joihin hakemuslomakkeessa viitataan, sanamuodon perusteella.

79. Direktiivin 95/46 7 artiklassa luetellaan tyhjentävästi tiukat edellytykset, joiden mukaisesti tietoja voidaan laillisesti käsitellä. Direktiivin 7 artiklan a kohdassa vaaditaan, että rekisteröity on ”yksiselitteisesti” antanut suostumuksensa. Sellaisen ennakkoon annetun ilmoituksen, jonka mukaan tiedot tullaan julkaisemaan jollakin tavalla, hyväksyminen ei ole sama asia kuin ”yksiselitteisen” suostumuksen antaminen tietyllä tavalla tapahtuvaan yksityiskohtaiseen tietojen julkaisemiseen. Sen ei myöskään voida katsoa merkitsevän hakijan ”vapaaehtoista, *yksilöityä – – tahdon ilmaisua*” 2 artiklan h kohdassa tarkoitetun rekisteröidyn suostumusta koskevan määritelmän mukaisesti. Katson näin ollen, että kantajat eivät antaneet suostumustaan tietojensa käsittelylle (eli tässä tapauksessa niiden julkaisemiselle) direktiivin 95/46 7 artiklan a kohdassa tarkoitetulla tavalla.

80. Katson kuitenkin, että teknisellä väitteellä ei ole juurikaan arvoa pitkällä tähtäimellä. Vaikka se hyväksyttäisiinkin nyt esillä olevassa asiassa, se voidaan helposti kumota jatkossa yksinkertaisesti muotoilemalla lomake uudelleen ja mainitsemalla siinä komission asetus N:o 259/2008, jolloin rekisteröidyn suostumus olisi sen perusteella melko yksiselitteinen. On näin ollen tarpeen tarkastella seuraavaa kohtaa.

43 – Esitetty kokonaisuudessaan edellä 51 kohdassa.

81. Direktiivin 95/46 7 artiklassa säädetään puitteista, joissa henkilötietoja voidaan käsitellä jäsenvaltioissa laillisesti. [44] Ne heijastavat perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohtaa, jossa määrätään, että tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava ”asianomaisen henkilön suostumuksella” (tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla). Direktiivin 95/46 7 artiklan a kohdassa säädetään lisäksi, että suostumuksen on oltava ”yksiselitteinen”. Näissä puitteissa näyttäisi mielestäni siltä, että on ensiksi tarkasteltava väitetyn suostumuksen luonnetta; hakijan on voitava joko väittää suostumuksen vapaaehtoisuudesta huolimatta, että häntä ei olisi saanut vaatia luopumaan kyseisestä oikeudesta, tai väittää, että suostumuksen antaminen ei ollut vapaaehtoista.

82. Ensimmäistä vaihtoehtoa ei tarvitse tarkastella enempää. Toisen vaihtoehdon osalta olen valmis hyväksymään sen, että huomattavien taloudellisten vaikeuksien perusteella voidaan katsoa, että suostumus on ollut pakko antaa (eikä se näin ollen ollut ”vapaaehtoi[nen]” direktiivin 95/46 2 artiklan h kohdassa tarkoitetulla tavalla).

83. Se, onko nyt esillä olevassa asiassa kyse tällaisista vaikeuksista, on tosiseikkoja koskeva kysymys, joka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava. On syytä todeta, että suullisessa käsittelyssä kantajien edustaja huomautti, että yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa myönnetty rahoitus saattaa muodostaa 30–70 prosenttia maanviljelijän tuloista –, eikä kumpikaan toimielimistä kiistänyt tätä väitettä.

84. Mahdollisena vastakkaisena esimerkkinä esitettiin (tuomioistuimen taholta) tilanne, jossa henkilö pyytää pankista lainaa: onko hänellä mahdollisuus valita, hyväksyykö hän ne ehdot, joilla laina myönnetään? Riippumatta siitä, kuinka paljon hakijalla on todella kaupallista valinnanvaraa vapailla markkinoilla, tässä tapauksessa on olemassa vain yksi ”pankki”, joka tarjoaa sitä tukirahoitusta, jonka tarjoamista maanviljelijöille Euroopan unioni pitää asianmukaisena ja oikeana. On esitetty, että todellisuudessa monilla maanviljelijöillä, jotka hakevat yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta, ei ole käytännössä vaihtoehtoa yhteiselle maatalouspolitiikalle. He ovat tämän rahoituksen varassa voidakseen hoitaa elinkelpoista pientä tai keskisuurta maatilaa, joka antaa riittävät tulot heille ja heidän perheilleen. Tässä on jälleen kyse tosiseikkoja koskevasta kysymyksestä, joka kuuluu kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

44 – Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) 5 artiklassa säädetään vastaavasta suojasta toimielinten suorittamalle tietojen käsittelylle.

85. Mielestäni näyttäisi kuitenkin siltä, että lähtökohtaisesti henkilöä, joka hakee rahoitusta Euroopan unionin kaltaiselta julkiselta viranomaiselta (riippumatta siitä, toimiiko unioni yksin vai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa), ei voida vaatia yksin tämän rahoituksen saamisen edellytyksenä luopumaan perusoikeudesta, jonka suojan piiriin hän muutoin kuuluisi.

86. Näin ollen katson, että kantajat *eivät* ole luopuneet vetoamasta (direktiivin 95/46 tai yleissopimuksen 108 mukaiseen) tietosuojaa koskevaan oikeuteensa allekirjoittamalla yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevan hakemuslomakkeen. Unionin tuomioistuimen tulisi näin ollen tarkastella kysymyksiä, jotka muodostavat tämän asian ytimen.

Arviointi

87. On selvää, että unionin tuomioistuimen on tarkasteltava ensimmäistä kysymystä ja toisen kysymyksen a kohtaa analyyttisesti vaiheittain (joista jotkin voidaan kuitenkin käsitellä varsin lyhyesti). [45] Koska kansallisessa tuomioistuimessa esillä oleva asia perustuu väitettyyn yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien kantajien oikeuksien loukkaamiseen, nämä oikeudet on (pikemmin kuin avoimuutta koskeva oikeus) otettava tarkastelussa lähtökohdaksi. Loukataanko asiassa yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia? Mikäli näin on, onko niin, että ”laki sen sallii”? Onko se (lähtökohtaisesti) ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä” ehdottoman tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi? Onko se myös oikeasuhteista? Viimeiseen kysymykseen vastaaminen edellyttää riidanalaisten toimenpiteiden tavoitteen selkeää ja täsmällistä määrittelemistä ja sen tarkastamista, voidaanko valituilla toimenpiteillä taata tämän tavoitteen toteutuminen (ottaen huomioon se, *missä määrin* näihin oikeuksiin *erityisesti puututaan*), sekä sen tarkastamista, ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

45 – Ks. yhteisöjen tuomioistuimen arviointi edellä alaviitteessä 25 mainitussa asiassa ÖRF, jossa edellytyksiä pidettiin kumulatiivisina Strasbourgin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti: ks. esim. asia nro 27798/95, Amann v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.2.2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, 80 kohta. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja tarve niiden soveltamiseen on perusteltava vakuuttavasti kussakin tapauksessa: ks. asia Funke v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.2.1993, A-sarja, nro 256-A, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia nro 41604/98, Buck v. Saksa, Recueil des arrêts et décisions 2005-IV, 37 kohta.

– Onko kyseessä puuttuminen suojattuun oikeuteen?

88. Sekä neuvosto että komissio katsovat, että kyseessä olevassa lainsäädännössä puututaan kantajien yksityisyyttä koskevaan oikeuteen mutta että kyseinen puuttuminen on vähäisempää kuin mistä oli kysymys asiassa ÖRF. [46] Komissio väittää kuitenkin, että lainsäädäntö on tietosuojaa koskevan perusoikeuden mukainen. Neuvosto ei ota kantaa tähän kysymykseen.

89. Mielestäni riidanalaisilla toimilla puututaan selkeästi sekä kantajien yksityisyyttä että henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.

90. Asiassa ÖRF julkiset yhteisöt, jotka olivat Rechnungshofin (Itävallan tilintarkastustuomioistuin) valvonnassa, olivat velvollisia ilmoittamaan viimeksi mainitulle tietyn tason ylittävät, työntekijöille ja eläkeläisille maksetut palkat ja eläkkeet sekä niiden saajien nimet. Tätä tietoa käytettiin Nationalratille (parlamentti), Bundesratille (liittovaltion parlamentti) ja Landtagelle (osavaltioiden parlamentit) vuosittain toimitettavan ja yleisön saataville saatettavan selvityksen laatimiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivi 95/46 oli sovellettavissa ja että sillä, että työnantaja ilmoittaa palkkatietoja ulkopuoliselle, loukataan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua oikeutta yksityisyyteen; sitten yhteisöjen tuomioistuin arvioi tämän puuttumisen perusteltavuutta.

91. Asiassa Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia [47] tiedot, joita kysymykset koskivat, sisälsivät tiettyjen luonnollisten henkilöiden, joiden tulot ylittävät tietyt rajat, sukunimen ja etunimen sekä sadan euron tarkkuudella heidän ansio- ja pääomatulonsa sekä varallisuusverotietoja. Nämä tiedot, jotka sanomalehti sai Suomen veroviranomaisilta tietojen julkisuutta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ilmoitettiin aakkosjärjestyksessä olevana luettelona, ja ne oli järjestetty kunnittain ja tuloluokittain. Yksityishenkilö saattoi kuitenkin pyytää tietojensa poistamista luettelosta. Tiedot olivat selvästi ”henkilötietoja”, ja niitä ”käsiteltiin” direktiivissä 95/46

46 – Mainittu edellä alaviitteessä 25. Asiaa tarkastellaan jäljempänä 90 kohdassa.

47 – Asia C-73/07, mainittu edellä alaviitteessä 26.

tarkoitetulla tavalla. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei olisi katsonut, että kyseinen tietojen käsittely tapahtui ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia –– varten” direktiivin 9 artiklassa olevan poikkeuksen mukaisesti, tämä toiminta olisi ollut laitonta puuttumista yksilöiden yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin.

92. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisen maatalouspolitiikan tuensaajat yksilöidään nimen avulla. Heidän sijaintiosoitteensa yksilöidään huomattavalla tarkkuudella ilmoittamalla jopa heidän asuinkuntansa ja, milloin mahdollista, postinumeronsa. Postinumero koskee yleensä varsin rajoitettua aluetta (muutoin niistä ei olisi juurikaan hyötyä postin lajittelussa). Kun niitä käytetään muiden internetin välityksellä helposti saatavilla olevien lähteiden (kuten puhelinluetteloiden) kanssa, niiden avulla voidaan yleensä selvittää henkilön tarkka osoite. Ilmoitettaviin tietoihin kuuluu myös henkilön saaman yhteisen maatalouspolitiikan tuen täsmällinen määrä. Vaikuttaisi uskottavalta, että ainakin tietyissä tapauksissa tällaisen tiedon perusteella voidaan päätellä (oikein tai väärin) tuensaajan kokonaistulojen määrä. [48] Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen asioissa ÖRF ja Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia soveltamaa lähestymistapaa voidaan soveltaa tässä yhteydessä. Kahdella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, jotka koskevat näiden toimien pätevyyttä, pyritään lähinnä selvittämään, onko tämä puuttuminen perusteltavissa. Niissä lähdetään (mielestäni perustellusti) siitä, että kysymyksessä on oikeuksiin puuttuminen.

– Onko puuttuminen sellaista, että ”laki sen sallii”?

93. Lukuun ottamatta komission asetuksen N:o 259/2008 1 artiklan 2 kohtaa, [49] johon palaan myöhemmin, katson, että julkaisemista koskevat vaatimukset ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä täyttääkseen vaatimuksen, jonka mukaan julkaisemisen on tapahduttava ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa sekä perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa ja 52 artiklan 1 kohdassa käytettyjen erilaisten, mielestäni samaa tarkoittavien ilmaisujen – ”kun laki sen sallii”, ”laissa säädetyn” ja ”rajoittaa ainoastaan lailla” – mukaisesti. Riidanalaisten säännösten perusteella on selvää, että tietyt tuensaajia koskevat tiedot tullaan julkaisemaan, ja niissä yksilöidään, missä muodossa tällainen julkaiseminen tulee tapahtumaan.

48 – Ks. edellä 83 kohta ja jäljempänä 114 kohta.

49 – Ks. jäljempänä 126–128 kohta.

– Onko julkaiseminen (lähtökohtaisesti) ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä” ehdottoman tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi?

olla *jossain* määrin ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä” avoimuuden edistämiseksi demokraattisessa päätöksenteossa ehdottoman tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi.

95. Perusoikeuskirjan ilmaisuja käyttäen sama asia voidaan ilmaista siten, että avoimuuden edistäminen demokraattisessa prosessissa on ”oikeuttav[a] perust[e]” tietojen käsittelylle 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”unionin tunnustam[a] yleisen edun mukai[nen] tavoit[e]”.

94. Niiden säännösten, joiden pätevyys on riitautettu kahdella ensimmäisellä kysymyksellä (neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohta ja 44 a artikla ja komission asetus N:o 259/2008), yleisenä tarkoituksena on nimenomaisesti ETI:n toteuttaminen ja yhteisen maatalouspolitiikan varojen käytön avoimuuden lisääminen. [50] Avoimuuden edistämistä voidaan lähtökohtaisesti pitää legitiiminä perusteena yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin puuttumiselle. Tarkoitan tällä ainoastaan sitä, että se voi olla legitiimi päämäärä, jota saatetaan pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa. [51] Olen näin ollen valmis katsomaan *lähtökohtaisesti* – ja korostan tätä sanaa – että yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin puuttuminen voi

96. Siltä osin kuin avoimuuden periaatteen asianmukainen soveltaminen edellyttää toimenpiteisiin ryhtymistä yleisölle (eikä erityisille yleisön ryhmille, kuten tutkiville toimittajille, joilla voi – mahdollisesti – olla enemmän aikaa ja resursseja perinteisten tietolähteiden, kuten kuntien toimistoissa pidettävien rekistereiden ja ainoastaan suurissa yleisissä kirjastoissa säilytettävien hakuteosten tutkimiseen) tiedottamista varten, ilmeisenä julkaisukanavana on nykyään internet. Tiedon saatavilla oleminen internetissä, tiedon hakeminen sieltä ja sen käytön mukavuus tarkoittavat kuitenkin, että tällaisessa julkaisemisessa saatetaan loukata hakijoiden yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia enemmän kuin perinteisellä tavalla tapahtuvan julkaisemisen yhteydessä. Tarkasteltaessa sitä, voidaanko henkilötietojen

50 – Ks. neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappale ja komission asetuksen N:o 259/2008 johdanto-osan toinen perustelukappale. Varainhoitoasetuksessa (jonka pätevyyttä ei ole asetettu kyseenalaiseksi) korostetaan niin ikään avoimuuden merkitystä (3 ja 12 perustelukappale), säädetään siitä, että komissio ”asettaa asianmukaisella tavalla saataville hallussaan olevat tiedot talousarviosta peräisin olevien varojen saajista” ja kunnioittaa ”luottamuksellisuutta koskevia vaatimuksia, erityisesti –– vaatimuksia henkilötietojen suojasta” (30 artiklan 3 kohta), ja vaaditaan, että jäsenvaltioiden on ”varmistettava asiaa koskevin alakohtaisin asetuksin ja 30 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että talousarviosta peräisin olevien varojen saajista julkaistaan vuosittain riittävät tiedot” (53 b artiklan 2 kohdan d alakohta).

51 – Puuttuminen täytyy (tietysti) yksilöidä riittävällä tarkkuudella, jotta olisi niin, että ”laki sen sallii” (ks. edellä), ja sen täytyy myös olla oikeasuhteista ollakseen lainmukaista.

julkaisemista tiettyä yksityiskohtaisuutta noudattaen perustella ja pitää oikeasuhteisena puuttumisena näihin oikeuksiin, on muistettava internetissä tapahtuvan julkaisemisen luonne ja sen seuraukset.

97. Neuvosto ja komissio ovat tulkinneet, että komission asetuksen N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohdassa ja 44 a artiklassa tarkoitetaan julkaisemista, jossa yksittäiset edunsaajat yksilöidään nimen avulla ja ilmoitetaan määrä, jonka he ovat saaneet. Tarkastelen näitä säännöksiä erikseen.

98. Asetuksen 42 artiklan 8 b alakohta on toimivaltasäännös. Siinä annetaan komissiolle tarpeellinen toimivalta yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen. En yhdy kansallisen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan 42 artiklan 8 b alakohta ei olisi EY 202 artiklan kolmannen kohdan (jossa neuvosto siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon) eikä EY 211 artiklan neljännen kohdan (jonka mukaan komissio käyttää tätä siirrettyä toimivaltaa) mukainen. [52]

99. On totta, että 42 artiklan 8 b alakohta on sanamuodoltaan laaja. Neuvostolla on kuitenkin laaja harkintavalta niiden edellytysten asettamisessa, joiden puitteissa komissio voi käyttää sille annettua toimivaltaa. Neuvoston ei ole tarpeen täsmentää siirretyn toimivallan keskeistä sisältöä. Yleinen toimivallan antaminen riittää. [53]

100. Komissiolle ei ole kuitenkaan annettu rajatonta harkintavaltaa, jonka puitteissa se voisi toimia. Asetuksen 42 artiklan 8 b alakohdassa säädetään, että komission on annettava yksityiskohtaiset säännöt ”niiden periaatteiden mukaisesti, joista säädetään tietosuojaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä”. Näin ollen on niin, että vaikka 42 artiklan 8 b alakohdassa säädetään, että näiden sääntöjen nojalla nämä tiedot ”voidaan julkaista”, tästä ei seuraa, että annettujen sääntöjen on oltava komission valitsemassa muodossa. Komissiolle on pikemminkin annettu toimivalta *ainoastaan* sellaisten yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen, joilla *ei* puututa henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen tavalla, jota ei voida hyväksyä.

101. Mielestäni neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohdan pätevyyttä ei ole näin ollen syytä epäillä.

52 – EY 202 artikla on myöhemmin korvattu keskeisiltä osin SEU 16 artiklan 1 kohdalla ja SEUT 290 ja SEUT 291 artiklalla. EY 211 artikla on korvattu keskeisiltä osin SEU 17 artiklan 1 kohdalla.

53 – Asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta); asia 23/75, Rey Soda, tuomio 30.10.1975 (Kok., s. 1279, Kok. Ep. II, s. 509, 11 kohta) ja asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok., s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 41 kohta).

102. Tilanne ei ole lainkaan sama 44 a artiklan osalta. Vaikka sanamuodon ”maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajat – – julkaistaan vuosittain” mukaan ei sellaisenaan edellytetä yksittäisten tuensaajien yksilöimistä (vaan itse asiassa vain toistetaan varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 2 kohdan d alakohdan sanamuoto), seuraavaksi edellytetään, että ”*kunkin tuensaajan* kustakin näistä rahastoista saamat määrät” julkaistaan ja että ”maaseuturahaston osalta julkisen rahoituksen kokonaismäärä *tuensaajaa kohden*” on julkaistava; kun näitä säännöksiä luetaan yhdessä neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappaleen kanssa (joilla tehtiin ratkaiseva muutos asetukseen N:o 1290/2005), tämä osoittaa, että neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 44 a artiklan on katsottava edellyttävän yksilöityä julkaisemista.

103. Kyseinen yksilöity julkaiseminen voi olla luonteeltaan sellaista kuin komission asetukseen N:o 259/2008 otetuissa vaatimuksissa tarkoitetaan. Nyt esillä olevassa asiassa on erityisesti arvioitava sen nimenomaisen muodon oikeasuhteisuutta, jossa ”julkaiseminen avoimuuden lisäämiseksi” tapahtuu. Mielestäni on kuitenkin lähtökohtaisesti mahdollista antaa yksilöidyssä muodossa tapahtuvan julkaisemisen yhteydessä vähemmän kyseistä henkilöä koskevia yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi siten, että kunkin tuensaajan nimeä *ei* yhdistettäisi asuinkuntaan ja/tai postinumeroon.

– Onko puuttuminen oikeasuhteista?

104. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”– – yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden”.[54]

105. Ei voida pitää riittävänä, että neuvosto ja komissio pelkästään vetoavat yleisesti avoimuusperiaatteeseen osoittaakseen, että toteutetut toimet ovat perusteltavissa ja että lainsäädäntöä on näin ollen pidettävä täysin pätevänä. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntötoimen välttämättömyyttä, asianmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta voidaan arvioida ainoastaan nimenomaiseen ja erityiseen tavoitteeseen nähden. Avoimuus on sellaisenaan selvästi katsottu yhteiskunnallisesti ja

54 – Asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-17285, 97 kohta). Ks. myös asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 13 kohta); yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4863, 41 kohta) ja asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

demokraattisesti toivottavaksi asiaksi. Millaista avoimuutta juuri näiden kahden asetuksen yhteydessä on tavoiteltu?

106. Neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 (jolla tehtiin merkitykselliset muutokset neuvoston asetukseen N:o 1290/2005) ja komission asetuksen N:o 259/2008 johdanto-osan perustelukappaleissa säädetään riidanalaisten toimien tavoitteista tavalla, joka riittää täyttämään vaatimuksen, jonka mukaan lainsäädännölliset toimet on perusteltava. [55]

107. Johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan näin ollen, että neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 tavoitteena on ETI:n toteuttaminen yhteisen maatalouspolitiikan menojen osalta. Johdanto-osan 14 perustelukappaleessa vahvistetaan, että maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen saajia koskevien tietojen vuosittainen julkaiseminen lisää yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien varojen käytön avoimuutta ja parantaa kyseisten rahastojen moitteetonta varainhoitoa, kun erityisesti käytettyjen varojen julkinen valvonta paranee. Näiden perustelukappaleiden perusteella voidaan todeta lainsäätäjän olleen tietoinen siitä, että yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin puuttumisen on oltava oikeasuhteista.

108. Komission asetuksen N:o 259/2008 toisessa perustelukappaleessa toistetaan neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 14 perustelukappaleen ensimmäiset sanat, joiden mukaan ”julkaisemisen tavoitteena on lisätä varojen käytön avoimuutta ja parantaa kyseisten rahastojen moitteetonta varainhoitoa”. Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että olisi säädettävä julkaisemisen sisältöä koskevista ”vähimmäisvaatimuksista” ja että ”nämä vaatimukset eivät saisi ylittää sitä, mikä on demokraattisessa yhteiskunnassa tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi”. Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa toistetaan sanasta sanaan neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 14 perustelukappaleen kaksi ensimmäistä lausetta. Muissa komission asetuksen perustelukappaleissa pelkästään lisätään, että ”tietosuojavaatimusten noudattamiseksi” tuensaajille olisi ilmoitettava ennen julkaisemista tietojen julkaisemisesta ja siitä, ”millaisia oikeuksia heillä on [direktiivin 95/46 seitsemännen perustelukappaleen nojalla]” [56] ja että ”avoimuuden vuoksi” rahastojen tuensaajille ”olisi myös ilmoitettava, että –– yhteisöjen ja jäsenvaltioiden tarkastus- ja tutkintaelimet voivat

55 – EY 253 artikla, josta on tullut SEUT 296 artikla.

56 – Ks. vastaavasti neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 14 perustelukappaleen viimeinen lause ja Euroopan tietosuojavaltuutetun 10.4.2007 antama lausunto (EUVL C 134, s. 1), johon tässä perustelukappaleessa viitataan.

käsitellä heidän henkilötietojaan” (kahdeksas perustelukappale).

109. Kirjallisissa huomautuksissa nähtiin jossain määrin vaivaa eräiden muiden unionin rahastojen, erityisesti Euroopan sosiaalirahaston (jäljempänä ESR), julkaisemista koskevien vaatimusten tarkastelemiseksi. Kantajat huomauttavat erityisesti, että ESR ei edellytä etuuksien saajien nimeämistä. Ne väittävät, että yhteisen maatalouspolitiikan rahastojen tuensaajien aseman tulisi vastaavasti olla sama. Neuvosto ja komissio kiistävät tämän vastaavuuden ja väittävät, että tuensaajien asema ei ole sama näillä kahdella eri alalla. Ensinnäkään ESR:n mukaisia maksuja ei suoriteta suoraan luonnollisille tai oikeushenkilöille tuensaajina vaan välittäjinä toimiville viranomaisille (kuten alueellisille viranomaisille) tiettyä hanketta varten. Toiseksi vastaava tietojen luovuttaminen ESR:n puitteissa johtaisi huomattavasti suurempaan puuttumiseen tuen lopullisen saajan yksityisyyttä koskevan oikeuteen, koska luovuttamalla tietoja paljastettaisiin tuensaajan henkilökohtaista tilannetta ja hänen asemaansa koskevia seikkoja, kuten vammaisuus tai työttömyys, mistä ei (toimielinten mukaan) ole miltään osin kysymys yhteisen maatalouspolitiikan tuensaajien osalta.

110. Mielestäni näiden rahastojen välillä on sekä vastaavuuksia että eroja, enkä ole varma siitä, että niiden yksityiskohtaisesta vertailemisesta olisi juurikaan hyötyä. Varainhoitoa koskevien säännösten rakenne on todellakin erilainen. Kuitenkin sen perusteella, miten toimielimet ovat toteuttaneet ETI:a muilla aloilla, voidaan löytää muita tapoja yhtäältä avoimuuden tavoitteen ja toisaalta yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien yhteensovittamiseksi.

111. Kalastus on yksi niistä aloista, joilla maksut suoritetaan suoraan tuensaajille, mutta avoimuuden tavoite saavutetaan muilla, mahdollisesti paremmin suunnatuilla keinoilla. Asetuksen N:o 1198/2006 [57] 51 artiklassa säädetään julkaisemista koskevista järjestelyistä siten, että myönnetyn tuen, hankkeen ja yksilön välillä on selvä yhteys. On näin ollen varsin helppo todeta, että tällaisten tietojen perusteella voidaan käydä perusteltua yleistä keskustelua kalastusalan rahoituksesta. Tällaista yhteyttä yhtäältä tuensaajan ja hänen saamansa tuen määrän ja toisaalta tarkoituksen, jota varten tuki on myönnetty, välillä ei ole nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevissa julkaisemista koskevissa järjestelyissä.

112. Lopuksi olen sitä mieltä, että ETI:n saattamiseksi voimaan kunkin rahaston osalta

57 – Euroopan kalatalousrahastosta 27.7.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1198/2006 (EUVL L 223, s. 1).

toteutettuja julkaisemista koskevia järjestelyjä olisi tarkasteltava tarvittaessa lainsäätäjän yksilöimien erityisten olosuhteiden, vaatimusten ja tavoitteiden valossa. Ei ole mielestäni olemassa yksittäistä ehdotonta sääntöä, jonka perusteella voitaisiin sanoa, mikä on hyväksyttävää.

113. Tähän asti esitetty kanta voidaan tiivistää seuraavasti: asiaa koskevien perustelukappaleiden sanamuodon ja aineellisten säännösten perusteella voidaan katsoa, että yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin puuttuminen avoimuuden lisäämiseksi saattaa olla oikeasuhteista. Jotta voidaan muodostaa lopullinen kanta siihen, onko puuttuminen oikeasuhteista, on kuitenkin tarkasteltava asianosaisten ja muiden osapuolten suullisessa käsittelyssä esittämää aineistoa.

114. Suullisessa käsittelyssä tarkasteltiin useita mahdollisia tavoitteita perinpohjaisesti. Molemmat toimielimet esittivät yleisiä huomautuksia avoimuudesta perusoikeutena ja sen merkityksestä demokraattisena periaatteena. Neuvosto väitti, ettei julkaiseminen tapahtunut sillä tavalla, että tuensaajien henkilökohtaista tilannetta tai tuloja olisi sillä perusteella mahdollista päätellä (kantajien edustaja ja Schecke, joka vastasi henkilökohtaisesti unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, kiistivät täysin tämän väitteen).[58] Molemmat toimielimet esittivät yleisiä väitteitä siitä merkityksestä, joka on yhteisön rahastojen hyvällä hallinnoinnilla ja kansalaisten mahdollisuudella osallistua (tarkemmin määrittelemättömään) yleiseen keskusteluun[59] (tavalla, jota ei määritelty). Neuvosto korosti, ettei julkaisemisessa ollut kysymys pelkästään avoimuudesta: siinä oli kysymys myös julkisesta valvonnasta. Jos julkaiseminen rajoitettaisiin koskemaan vain maataloustukirahaston ja maaseuturahaston suurimpia tuensaajia, minkään kunnan veronmaksajat, jotka ovat kiinnostuneita naapurinsa saaman tuen määrästä, eivät saisi riittäviä tietoja. Myös tämä kuului yleiseen keskusteluun ja näin ollen suuret ja pienet tuensaajat oli voitava yksilöidä erotuksetta. Komissio oli eri mieltä: toimenpiteiden tarkoituksena ei ollut sen mukaan naapureiden taloudellista tilannetta koskevan

58 – Schecke korosti sitä läheistä yhteyttä, joka on useassa tapauksessa yhteisen maatalouspolitiikan tuen ja perhetilan, jonka elätettävien jäsenten määrä tiedetään, kokonaistulojen välillä. Hän katsoi esimerkkejä esittäen, että tuensaajan yksityiselämän loukkaaminen, joka johtuu siitä, että naapurit saavat julkaistuja tietoja, saattaa joskus olla huomattavaa.

59 – Suullisen käsittelyn aikana esitettiin *esimerkkejä* mahdollisesta yleisestä keskustelusta: erityisesti Ranskan lehdistössä käyty keskustelu siitä, pitäisikö pienten vai suurten maatilojen saada tukea (komissio viittasi tässä yhteydessä Le Mondessa 30.3.2010 julkaistuun artikkeliin), ja Kreikan hallitus mainitsi aloitteensa yleisen keskustelun luomiseksi ennen yhteisen maatalouspolitiikan suunniteltua uudelleenjärjestelyä vuonna 2013. Esimerkeissä ei kuitenkaan sellaisenaan *määritelty* keskustelua.

uteliaisuuden tyydyttäminen. Tarkoituksena oli yleisen keskustelun mahdollistaminen siltä osin, oliko YMP:n tukia tarpeen muuttaa tai mahdollisesti jakaa eri tavalla. Oliko tällaista tukea esimerkiksi myönnettävä suurille yhtiöille vai pienille paikallisille maanviljelijöille? Pitäisikö se keskittää epäsuotuisille alueille?

115. Komissiolta tiedusteltiin erityisesti, pyrittiinkö tuensaajia koskevien tietojen julkaisemisella petosten torjunnan tehostamiseen lisäämällä yleisön valppautta. Komissio kiisti yksiselitteisesti tämän väitteen ja totesi, että olemassa olevat petosten torjuntaan tarkoitetut toimet olivat riittäviä.[60] Neuvosto oli ilmeisesti komission kanssa eri mieltä tästä (varsin tärkeästä) asiasta ja väitti, että julkaisemista puolsi myös se, että petosten torjunnan tehostaminen oli myönteinen asia. Neuvosto ei kuitenkaan – nähdäkseni – mennyt niin pitkälle, että olisi väittänyt komission antamilla yksityiskohtaisilla säännöillä pyrittävän ensisijaisesti tähän tavoitteeseen.

116. Oliko tarkoituksena se, että yleisölle annettaisiin enemmän tietoja siitä, kuinka yhteisen maatalouspolitiikan varoja käytettiin? Toimielinten mukaan vastaus oli myöntävä. Miksi tällaisessa tapauksessa oli tarpeen julkaista kunkin tuensaajan nimi ja osoite sekä hänen saamansa määrä? Miksi tietoja ei julkaistu jollakin tavalla yhdistellyssä muodossa? Yleisölle voitaisiin varmasti tiedottaa asianmukaisesti yhdistelemällä tietoja ajankohtaisesti, jolloin yksittäisten tuensaajien anonymiteetti voitaisiin säilyttää. Komission mielestä tämä olisi hallinnollisesti varsin raskasta, ja tavoitteena oli myös se, että yleisö saisi tietoa siitä, kuka sai mitäkin taloudellista tukea.[61] Mielestäni komissio väitti (epäsuorasti), että yleisön olisi saatava tietoonsa tuensaajia koskevat yksityiskohtaiset tiedot. Epäselväksi jäi se, tarkoittiko komissio ”kaikkia tuensaajia” vai pelkästään ”itävaltalaisen kreivin” (jonka nimeä komission asiamies *ei*

60 – Neuvoston asetuksessa N:o 1290/2005 säädetään valvontajärjestelmästä petosten ja laiminlyöntien estämiseksi: ks. esim. 9 artikla ja 30–37 artikla.

61 – Oikeudenkäynnin ulkopuolisten tietojen perusteella näyttää siltä, että tämän tavoitteen tunnustaminen oli seurausta siitä, että lukuisat tutkivat toimittajat pyrkivät useissa jäsenvaltioissa selvittämään, olivatko yhteisen maatalouspolitiikan suurimmat tuensaajat varakkaita maanomistajia, suuria maatalousyrityksiä vai pienviljelijöitä. Ks. The Guardian, 22.1.2007, ”So that's where the 100 billion went”.

kohteliaasti maininnut suullisessa käsittelyssä), joka oli ilmeisesti suuri yhteisen maatalouspolitiikan rahastojen tuensaaja, kaltaisia henkilöitä.

117. Näin ollen kävi ilmi, että toimielimillä oli varsin erilaiset käsitykset riidanalaisten säännösten tavoitteista. Komissio viittasi jatkuvasti ”yleiseen keskusteluun”. Se ei kuitenkaan määritellyt, mitä tällä todella tarkoitettiin. Se ei myöskään selittänyt, miksi kirjaimellisesti miljoonien yksityisten henkilötiedot tulisi julkaista eritellysti internetissä tämän keskustelun herättämiseksi (tai mahdollisesti helpottamiseksi). Neuvosto viittasi lisäksi siihen, että julkaisemista voidaan perustella yhteisen maatalouspolitiikan menojen julkisen valvonnan parantamisella osana petosten torjuntaa, mistä komissio oli nimenomaisesti eri mieltä.

118. Mielestäni tämä ei ole riittävää. Unionin tuomioistuimen on arvioitava toteutettujen toimien oikeasuhteisuutta niihin päämääriin nähden, joiden saavuttamiseen niillä on pyritty. Nyt esillä olevassa asiassa tämän arvioinnin suorittamisen perusteella on mielestäni mahdotonta puoltaa lainsäädännön pätevyyttä. Niiden luonteeltaan epäselvien (ellei jopa ristiriitaisten) päämäärien perusteella, joiden toteuttamiseen toimielimet mielestään pyrkivät, ei voida katsoa, että toteutetut toimet olisivat oikeasuhteisia. Suullisessa käsittelyssä käydyn keskustelun perusteella (joka perustui toimielinten kirjallisissa huomautuksissa esittämään aineistoon ja jossain määrin myös aiheutui siitä) on pikemminkin selvää, että sen mukaan, *mitä* päämäärää pidetään nimenomaisesti ensisijaisena, *tietojen julkaiseminen* voitaisiin toteuttaa *toisella* vähemmän tunkeilevalla ja asianmukaisemmalla *tavalla*.

119. Havainnollistan tätä seikkaa. Jos pyrkimyksenä on esittää, kuka saa huomattavan määrän rahoitusta yhteisen maatalouspolitiikan talousarviosta, julkaisemisen yhteydessä on todellakin ilmoitettava tuensaajien nimet (olivatpa kyseessä yhtiöt tai yksityishenkilöt) ja kunkin saama tuen määrä, mutta tämän julkaisemisen tulisi koskea vain niitä, jotka saavat enemmän kuin tietyn määrän tukea kalenterivuoden aikana. Jos toisaalta julkaisemisen tarkoituksena on mahdollistaa yleisön osallistuminen tosiseikoista tietoisena keskusteluun siitä, olisiko suurin osa yhteisen maatalouspolitiikan tuesta ohjattava tietylle maanviljelijöiden ryhmälle pikemminkin kuin toiselle vai tulisiko tietyn maatalouden alan saada enemmän tukea kuin toisen, tiedot olisi julkaistava yhdistellyssä muodossa, jonka perusteella tavallinen yleisön edustaja voisi ymmärtää, mihin rahat tällä hetkellä menevät. Toimielinten kirjallisissa huomautuksissa ja suullisessa käsittelyssä esittämässä aineistossa ei ole lainkaan selvitetty, miksi

juuri valittu julkaisemisen muoto – sellaisten raakatietojen esittäminen, joita ei ole ryhmitelty, yhdistelty tai yhdistetty mihinkään yhteisen maatalouspolitiikan erityispiirteeseen, josta yleisö saattaisi olla kiinnostunut keskustelemaan – on tarpeen tehtävän suorittamiseksi oikeasuhteisella tavalla.

120. Väärinkäsitysten välttämiseksi tarkastelen kahta seikkaa tarkemmin. Ensinnäkään en pyri määräämään, missä nimenomaisessa muodossa komission tulisi julkaista tietoja. En ole tilastotieteilijä eikä tämä ole unionin tuomioistuimelle vaan lainsäätäjälle kuuluva tehtävä. Tarkoitan sitä, että kun lainsäätäjä on valinnut tietyn julkaisemisen muodon, jolla tiettyä oikeutta loukataan, vastuussa olevan toimielimen täytyy pystyä selittämään unionin tuomioistuimelle, miksi tämä julkaisemisen muoto on tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhteinen sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Mielestäni tällaista selitystä ei ole esitetty nyt esillä olevassa asiassa. Hallinnon helpottamista (vaikka se olisi varmasti toivottavaa minkä tahansa toimielimen näkökulmasta) ei voida mielestäni sellaisenaan pitää riittävänä perusteluna.

121. Toiseksi en (myöskään) pyri määräämään, mikä julkaisemisen nimenomaisena tavoitteena tulisi olla. Tämä on jälleen lainsäätäjän tehtävänä (ja tietysti lainsäätäjällä on kohtuullisesti harkinnanvaraa valintojensa osalta). Erilaiset (useat) päämäärät voivat edellyttää (useita) erilaisia julkaisemisen muotoja. Jokaista muotoa täytyy voida perustella oikeasuhteisuudella täsmällisen ja selvästi määritellyn päämäärän valossa, jota sillä tavoitellaan.

Oikeasuhteisuutta koskeva päätelmä ja vastaus ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen a kohtaan

122. Neuvoston asetuksen N:o 1437/2007 (jolla tehtiin asiaa koskevat muutokset neuvoston asetukseen N:o 1290/2005) ja komission asetuksen N:o 259/2008 johdanto-osan perustelukappaleissa esitetyt perustelut ovat riittäviä mutta yleisesti muotoiltuja. Se, voidaanko neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohdassa ja 44 a artiklassa sekä komission asetuksessa N:o 259/2008 katsoa puututtavan oikeasuhteisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin, riippuu näin ollen siitä, voidaanko uskottavasti selvittää, miksi toimielimet valitsivat tietyn julkaisemisen muodon tiettyä yksityiskohtaisuutta noudattaen (täysin eriteltynä raakatietona) ja miksi tätä julkaisemisen muotoa pidettiin tarpeellisena, asianmukaisena ja oikeasuhteisena sen tavoitteen saavuttamiseksi, johon tällä julkaisemisella pyritään.

123. Mielestäni toimielimet eivät ole esittäneet unionin tuomioistuimelle selvityksiä, jotka kestäisivät lähemmän tarkastelun. Unionin tuomioistuimen ei tule mielestäni hyväksyä kumileimasimen tavoin sellaista lainsäädäntöä, jossa viitataan varsin asianmukaisesti yleisiin periaatteisiin, jotka ovat erittäin toivottavia, mutta – kun tätä lainsäädäntöä tarkastellaan lähemmin, jotta unionin tuomioistuin voi suorittaa sille tuomioistuimena kuuluvan tehtävänsä – jossa voidaan havaita sen kaltaisia sekaannuksia ja toimielinten välillä olevia epäjohdonmukaisuuksia, joita tässä asiassa on ilmennyt.

– Neuvoston asetus N:o 1290/2005

124. Ensimmäistä kysymystä neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 osalta tarkasteltaessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, jotka vaikuttaisivat 42 artiklan 8 b alakohdan pätevyyteen. Asetuksen 44 a artikla on kuitenkin pätemätön siltä osin kuin siinä edellytetään automaattisesti kaikkien maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajien nimen, asuinkunnan ja tarvittaessa postinumeron sekä kunkin tuensaajan näistä rahastoista saaman tuen määrän julkaisemista.

– Komission asetus N:o 259/2008

125. Komission asetuksen N:o 259/2008 pätevyys riippuu täysin siitä, voidaanko niitä yksityiskohtaisia sääntöjä, joita siinä annetaan neuvoston asetuksen N:o 1290/2005, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 1437/2007, saattamiseksi voimaan, pitää oikeasuhteisina. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että mielestäni näin ei ole. Toisen kysymyksen a kohtaan on näin ollen vastattava, että komission asetus N:o 259/2008 on pätemätön.

126. Komission asetuksen N:o 259/2008 1 artiklan 2 kohtaa on syytä tarkastella lyhyesti erikseen. Tässä säännöksessä todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat julkaista yksityiskohtaisempia tietoja kuin 1 kohdassa säädetään” (kyseisessä 1 kohdassa säädetään asetuksessa tarkoitetuista julkaisemista koskevista vähimmäisvaatimuksista). Olen edellä katsonut, että komission asetus N:o 259/2008 olisi todettava kokonaisuudessaan pätemättömäksi. Myös siinä tapauksessa, että en olisi päätynyt tähän ratkaisuun, olisin ehdottanut, että unionin tuomioistuin katsoisi tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan pätemättömäksi.

127. Komissio täsmensi, että asetusta laadittaessa oli tavoitteena säätää sellaisista julkaisemista koskevista vaatimuksista, jotka olivat jäsenvaltioiden henkilötietojen luovuttamista koskevien erilaisten perinteiden mukaisia. Huomautan alustavasti, että jäsenvaltioiden

on joka tapauksessa noudatettava ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ja yleissopimusta 108. Ne eivät tarvitse komission lupaa laajempaan tietojen julkaisemiseen siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa näissä määräyksissä asetettujen vaatimusten kanssa. Sitä vastoin tällainen lupakaan ei saattaisi lailliseksi muutoin laitonta menettelyä.

Kolmas, neljäs ja viides kysymys

129. Tarkastelen seuraavaksi direktiiviin 95/46 liittyviä yksityiskohtaisia kysymyksiä, jotka mainittiin edellä 62 kohdassa.

128. Siltä osin kuin 1 artiklan 2 kohdassa sallitaan tai pyritään sallimaan laajempi julkaiseminen, en ymmärrä, miten sen seurauksena oleva puuttuminen olisi *unionin oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna* sellaista, että ”laki sen sallii”. Jotta puuttuminen olisi sellaista, että ”laki sen sallii” ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti, säännöksen, jossa puuttuminen sallitaan, täytyy olla sanamuodoltaan riittävän täsmällinen, jotta kansalaiset saavat riittävästi tietoa siitä, missä olosuhteissa julkiset viranomaiset voivat puuttua yksityiselämään. [62] Mielestäni 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon perusteella on mahdotonta ennakoida, missä muissa muodoissa julkaiseminen voi tapahtua, mitä muita tietoja voidaan paljastaa ja miten tällaista laajempaa julkaisemista voidaan perustella. Tämä ei ole hyväksyttävää, ja säännös on tämän vuoksi laiton.

130. Kolmas, neljäs ja viides kysymys koskevat direktiivin 95/46 IX jaksoa, jonka 18–21 artiklassa säädetään ilmoitusmenettelystä. Rekisterinpitäjän (2 artiklan d kohdan määritelmän mukaan henkilön, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot) on tehtävä ilmoitus valvontaviranomaiselle, ennen kuin toteutetaan tietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on lisätä avoimuutta rekisteröityjen osalta. Nykyisin kullakin jäsenvaltiolla on omat ilmoitusmenettelyä ja siitä tehtäviä poikkeuksia koskevat sääntönsä. [63]

62 – Ks. asia Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.1984, A-sarja, nro 82, 67 ja 68 kohta.

63 – Ks. direktiivin 95/46 29 artiklan nojalla perustetun työryhmän hyväksymä ilmoitusmenettelyä koskeva käsikirja, jossa selvitetään kunkin jäsenvaltion ilmoitusmenettelyn perusteet.

Kolmas kysymys

131. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, onko henkilötietojen käsittelyä pidettävä laittomana direktiivin 95/46 18 artiklan mukaisen ilmoitusmenettelyn noudattamatta jättämisen vuoksi.

132. Direktiivin 95/46 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että valvontaviranomaiselle on tehtävä ilmoitus ennen tietojen käsittelyn toteuttamista. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää ilmoitusmenettelyn yksinkertaistamisesta tai siitä poikkeamisesta seuraavassa kahdessa tilanteessa: kun ne antavat yksityiskohtaisia sääntöjä tiettyihin ryhmiin kuuluvan tiedon, joka ei ”todennäköisesti loukkaa rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia”, käsittelemisestä (18 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta) ja kun rekisterinpitäjä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti nimeää henkilötietojen suojaamisesta vastaavan henkilön, joka huolehtii erityisesti siitä, että käsittely ei loukkaa rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia (18 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta). Henkilötietojen suojaamisesta vastaava henkilö on velvollinen huolehtimaan ”[direktiivin 95/46] mukaisesti säädettyjen kansallisten säännösten sisäisen soveltamisen varmistamisesta itsenäisesti” ja ”rekisterinpitäjän suorittamia käsittelyjä koskevan – – rekisterin pitämisestä”,[64] jolloin kyseisiä käsittelyjä voidaan valvoa jälkikäteen.

133. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa säädetään 18 artiklan mukaisesti tehtävän ilmoituksen vähimmäissisällöstä. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa luetellut tiedot on sisällytettävä ilmoitetuista käsittelyistä pidettävään rekisteriin 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti.[65] Jäsenvaltiot voivat säätää, että muitakin tietoja on sisällytettävä ilmoitukseen ja/tai rekisteriin.[66]

134. Land Hessen oli päättänyt panna täytäntöön 18 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan, joten valvontaviranomaiselle ei tarvitse etukäteen ilmoittaa käsittelystä 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Näin ollen (ja toisin kuin kansallinen tuomioistuin on katsonut) ei vaadita, että tehtävä ”ilmoitus on täydellinen ja todistusvoimainen”. Käsittelyjen laillisuuden valvonta toteutetaan *jälkikäteen* rekisterin avulla, ei *etukäteisellä* valvonnalla.

64 – Direktiivin 21 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että valvontaviranomainen pitää rekisteriä 18 artiklan mukaisesti ilmoitetuista käsittelyistä.

65 – Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu ”yleiskuvaus, jonka perusteella voidaan alustavasti arvioida 17 artiklan mukaisen käsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi toteutettavien toimenpiteiden asianmukaisuutta”, on ainoa kohta, jota ei sisällytetä rekisteriin.

66 – Ks. 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen lause ja 21 artiklan 2 kohdan toinen lause.

135. Tiedot, jotka kansallisen tuomioistuimen mukaan puuttuvat rekisteristä, eivät kuulu 19 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettuihin vähimmäisvaatimuksiin. Kansallinen tuomioistuin toteaa esimerkiksi, että rekisterit ovat ”puutteellisia”, koska niistä puuttuvat konkreettiset tiedot tietojen poistamisen määräajoista. Onko tietojen käsittelyä pidettävä tämän vuoksi unionin oikeuden mukaan laittomana?

136. Mielestäni näin ei ole.

137. Jäsenvaltiot voivat laillisesti yksinkertaistaa ilmoitusmenettelyä tai poiketa ilmoitusvelvoitteesta tiettyjen käsittelyjen osalta, jos ne noudattavat 18 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia. Direktiivin 95/46 kyseisen jakson noudattamiseksi riittää, että 18 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaisesti nimetty henkilötietojen suojaamisesta vastaava henkilö täyttää tärkeimmän velvollisuutensa ja ”varmistaa näin, että käsittely ei loukkaa rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia”, ja että ilmoitettuja käsittelyjä koskevaan rekisteriin sisällytetään vähintään 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot. Se, mitä seuraamuksia mahdollisesti on sillä, että tähän rekisteriin ei sisällytetä muita tietoja, joiden sisällyttäminen ei kuulu vähimmäisvaatimuksiin, on kansallisen oikeuden eikä unionin oikeuden piiriin kuuluva asia.

Neljäs kysymys

138. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 95/46 20 artiklaa tulkittava siten, että maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajia koskevat tiedot saa julkaista vasta sen jälkeen, kun on tehty ennakkotarkastus, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Se katsoo, että Saksan liittovaltion laissa ja Land Hessenin osavaltion laissa edellytetään tällaisen ennakkotarkastuksen suorittamista. Jos tällaista ennakkotarkastusta ei ole suoritettu, julkaiseminen ei olisi asianmukaista ja laillista direktiivin 95/46 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

139. Land Hessen väittää, että direktiivin 95/46 20 artiklan mukainen ennakkotarkastus ei ole komission asetuksen N:o 259/2008 mukaan edellytyksenä tuensaajia koskevien tietojen julkaisemiselle. Se väittää ensinnäkin, että 20 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että kaikki käsittelyt olisi automaattisesti tutkittava etukäteen. Toiseksi se väittää, että komission asetuksen N:o 259/2008 mukaan julkaiseminen ei aiheuta ”erityisiä riskejä rekisteröi[dyille]”. Kolmanneksi se huomauttaa, että joka tapauksessa alustava arviointi suoritettiin ennen julkaisemista siten kuin neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 44 a artiklassa, sovellettuna yhdessä komission asetuksen N:o 259/2008 kanssa, edellytetään.

140. Direktiivissä 95/46 ei määritellä erikseen, minkä käsittelyjen [67] on katsottava aiheuttavan erityisiä riskejä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suhteen. Tämä velvollisuus asetetaan jäsenvaltioille. Näin ollen 20 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden *on määriteltävä* käsittelyt, joista saattaa aiheutua erityisiä riskejä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suhteen”, ja ”*valvottava*, että tällaiset käsittelyt tutkitaan ennen niiden toteuttamista” (kursivointi tässä). Ainoastaan tällaiset käsittelyt on tutkittava ennen niiden toteuttamista 20 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

141. Direktiivin 95/46 johdanto-osassa annetaan kuitenkin hyödyllisiä ohjeita siitä, mitä 20 artiklassa tarkoitetaan. Johdanto-osan 53 perustelukappaleessa todetaan, että ”tiettyihin käsittelytoimiin voi liittyä erityisiä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin liittyviä riskejä toimien luonteen, vaikutuksen tai tarkoitusten vuoksi, kuten yksilöiden jääminen ilman tiettyä oikeutta, etuutta tai sopimusta, tai uuden teknologian erityisen käytön vuoksi – –”. Johdanto-osan 54 perustelukappaleessa todetaan, että ”ottaen huomioon kaikki yhteiskunnassa tapahtuva tietojenkäsittely sellaisen käsittelyn määrä, johon liittyy kyseisiä riskejä, lienee erittäin rajallinen – –”.

142. Direktiivin 20 artiklan 1 kohtaa sovelletaan ensi näkemältä *kaikkiin* käsittelyihin. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita määrittelemään, mitkä näistä käsittelyistä ovat sellaisia ”käsittely[jä], joista saattaa aiheutua erityisiä riskejä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suhteen”. Näitä käsittelyjä (mutta ei muita käsittelyjä) koskee pakollinen vaatimus, jonka mukaan tällaiset käsittelyt on tutkittava ennen niiden toteuttamista. Tämän etukäteen tapahtuvan tutkimisen luonnetta täsmennetään 20 artiklan 2 kohdassa.

143. *Jäsenvaltioiden* on kuitenkin määriteltävä *kansallisen oikeuden mukaisesti*, mihin käsittelyihin sovelletaan 20 artiklan 2 kohdan menettelyä. Näin ollen on yksin kansallisen tuomioistuimen – eikä minkään muun tuomioistuimen – tehtävänä ratkaista, onko kansallisen lainsäädännön mukaan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajia koskevien tietojen julkaisemista pidettävä tällaisena käsittelynä.

144. Näin ollen katson, ettei unionin tuomioistuimen tarvitse vastata neljänteen kysymykseen.

67 – Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan direktiivin 95/46 2 artiklan b kohdassa ”kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin – – kuten tietojen – – luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville – –”.

Viides kysymys

145. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 95/46 20 artiklaa tulkittava siten, että ennakkotarkastusta ei ole tehty tehokkaasti, jos se perustuu mainitun direktiivin 18 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaiseen rekisteriin, joka ei sisällä kaikkia vaadittuja tietoja.

146. Tunnustan, että minun on vaikea vastata tähän kysymykseen. Direktiivin 95/46 18 artiklan 2 kohdassa ja 21 artiklassa tarkoitettuun rekisteriin tehdyt merkinnät ovat merkintöjä 18 artiklan mukaisesti ilmoitetuista käsittelyistä. Kuitenkin sellaisia käsittelyitä, joiden osalta jäsenvaltio on säätänyt ilmoitusmenettelystä *poikkeamisesta* 18 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaisesti, koskevat merkinnät tehdään rekisteriin, joka on (tämän säännöksen sanamuodon mukaisesti) ”rekisterinpitäjän *suorittamia* käsittelyjä koskeva –– rekisteri ––”, johon merkinnät tehdään käsittelyn *jälkeen*. Sitä vastoin 20 artiklassa tarkoitettu ennakkotarkastus merkitsee yksinkertaisesti tarkastusta, joka suoritetaan *ennen* käsittelyn aloittamista. Tällöin kyseisestä käsittelystä, jota ei ole vielä suoritettu, ei ole tehty rekisteriin merkintää, joka voisi mitenkään vaikuttaa viranomaiseen, joka suorittaa ennakkotarkastuksen. Käsittelyä ei myöskään voida ”julkistaa” (21 artiklan 1 kohdan mukaisesti) ennen kuin sitä koskevat merkinnät on tehty rekisteriin.

147. Asia voisi tietenkin olla toisin, jos kansallisessa lainsäädännössä säädettäisiin, että tietyt käsittelyt edellyttävät ennakkotarkastuksen suorittamista 20 artiklan mukaisesti ja että a) niiden osalta ei voida säätää ilmoitusmenettelystä poikkeamisesta 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti, b) rekisteriin on tehtävä merkintä heti ilmoituksen saamisen jälkeen, c) tietyt tiedot (vähintään 19 artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa tarkoitetut tiedot, mutta mahdollisesti myös tarkemmat tiedot) on merkittävä rekisteriin ja d) toimivaltaisen viranomaisen on voitava luottaa rekisterin sisältöön päättäessään käsittelyn hyväksymisestä. Tämä on kuitenkin pelkkää spekulaatiota. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällaisia säännöksiä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajia koskevien tietojen julkaisemisesta.

148. Koska kysymyksen merkityksestä – esitetyn kysymyksen ja asian tosiseikkojen sekä kansallisen tuomioistuimen ratkaistavana olevien seikkojen välillä olevasta selvästä yhteydestä – ei ole esitetty riittävää selvitystä, ehdotan, että unionin tuomioistuimen tulisi kieltäytyä vastaamasta tähän kysymykseen.

Toisen kysymyksen b kohta ja kuudes kysymys

149. Toisen kysymyksen b kohta ja kuudes kysymys koskevat pikemminkin käyttäjien [68] (eli henkilöiden, jotka etsivät tuensaajia koskevia tietoja, jotka on julkaistu komission asetuksen N:o 259/2008 nojalla) kuin kantajien kaltaisten rekisteröityjen oikeuksia.

150. Mielestäni molemmat kysymykset on jätettävä tutkimatta.

Toisen kysymyksen b kohta

151. Tämä kysymys on erikoisesti muotoiltu. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko komission asetus N:o 259/2008 pätevä ainoastaan siksi, että [direktiivi 2006/24] on pätemätön. Ymmärtääkseni kansallisen tuomioistuimen perustelut ovat seuraavat. Käyttäjät, jotka haluavat saada komission asetuksen N:o 259/2008 nojalla julkaistua tietoa, voivat saada sitä ainoastaan internetin kautta. Tämän vuoksi he eivät voi saada sitä nimettöminä, koska heitä koskevat tiedot säilytetään kahden vuoden ajan direktiivin 2006/24 mukaisesti. Jos direktiivin 2006/24 kyseinen säännös kuitenkin katsotaan laittomaksi, direktiivi 2006/24 olisi tällä perusteella pätemätön. Tämän pätemättömyyden vuoksi komission asetusta N:o 259/2008 voitaisiin sittenkin pitää pätevänä.

152. Unionin lainsäädännön pätevyyttä koskevassa asiassa perusteena on perinteisesti ollut ”puuttuva toimivalta, [69] olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, [70] [EY:n] perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö”. [71] On uutta, että unionin tuomioistuimelta tiedustellaan, voiko unionin lainsäädäntötoimen (tässä komission asetuksen N:o 259/2008) pätevyys riippua siihen etäisesti liittyvän unionin toisen lainsäädäntötoimen (tässä direktiivin 2006/24) pätevyydestä tai pätemättömyydestä.

153. Mielestäni toisen kysymyksen b kohta on täysin hypoteettinen. Se on näin ollen jätettävä tutkimatta kahdesta syystä.

68 – ”Käyttäjät” määritellään direktiivin 2006/24 2 artiklassa; ks. edellä alaviite 9.

69 – Ks. esim. asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok., s. I-8419).

70 – Ks. esim. asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok., s. I-937, 34 kohta).

71 – EY 230 artikla.

154. Ensinnäkään kysymyksellä ei ole merkitystä pääasiassa esillä olevan kysymyksen eli sen kannalta, pitäisikö kansallisen tuomioistuimen antaa määräys, jolla Land Hesseniä kielletään julkaisemasta kantajia maataloustukirahaston ja/tai maaseuturahaston tuensaajina koskevia tietoja.

155. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin ei kyseenalaista kansallisen tuomioistuimen esittämän tulkintapyynnön perusteita. Ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättäminen on mahdollista ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden tulkitsemisella tai unionin oikeussäännön pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasialliseen luonteeseen tai kohteeseen.[72] Tässä asiassa tilanne on kuitenkin tämä.

156. Laajasti katsoen kansallisessa oikeudenkäynnissä on kysymys maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajien yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevasta oikeudesta ja erityisesti siitä, voidaanko näiden tuensaajien henkilötietoja paljastaa internetissä saatavilla olevassa tietopankissa. Kansallinen oikeudenkäynti koskee näin ollen tuensaajia ainoastaan *rekisteröityinä*, mutta ei heidän oikeuksiaan käyttäjinä eikä varsinkaan minkään muiden tahojen oikeuksia.

157. Direktiivin 2006/24 pätevyys ei näin ollen liity mitenkään niihin kysymyksiin, jotka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava pääasiassa.

158. Toiseksi pääasiassa, jossa kysymys on esitetty unionin tuomioistuimelle, ei ole esitettyjen tietojen perusteella kyse siitä, että kansallisen oikeudenkäynnin osapuolta koskevia tietoja olisi säilytetty direktiivin 2006/24 perusteella (tai vielä vähemmän toimitettu toimivaltaisille viranomaisille sen 4 artiklan perusteella). Olisi näin ollen täysin epäasianmukaista, että unionin tuomioistuin ryhtyisi abstraktisti tarkastelemaan direktiivin 2006/24 pätevyyttä. Ei ole myöskään mitään syytä tutkia direktiivin 2006/24 pätevyyttä komission asetuksen N:o 259/2008 pätevyyden selvittämiseksi.

72 – Asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok., s. 1563, Kok. Ep. VI, s. 133); asia C-206/08, Eurawasser, tuomio 10.9.2009 (Kok., s. I-8377, 33 ja 34 kohta) ja asia C-314/08, Filipiak, tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-11049, 40–42 kohta).

159. Näin ollen katson, että toisen kysymyksen b kohta on jätettävä tutkimatta.

Kuudes kysymys

160. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 95/46 7 artiklaa – ja erityisesti sen e alakohtaa [73] – tulkittava siten, että verkkosivuston, joka sisältää komission asetuksen N:o 259/2008 nojalla julkaistua tietoa, käyttäjän IP-osoitetietojen tallentaminen ilman käyttäjän nimenomaista suostumusta on vastoin mainittua artiklaa.

161. Tämäkin kysymys on melko mutkikas. Ymmärtääkseni kansallinen tuomioistuin lähtee olettamuksesta, jonka mukaan on niin, että jos käyttäjä tahtoo saada komission asetuksen N:o 259/2008 nojalla julkaistua tietoa, hän voi saada sitä vain internetistä. Tämä tarkoittaa sitä, että hänen henkilökohtaisia tietojaan (IP-osoitetta) ”käsitellään” direktiivin 95/46 mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, voiko tällainen käsittely olla vastoin direktiivin 95/46 7 artiklaa, jos yksiselitteistä suostumusta ei ole annettu.

162. Kuten olen jo todennut, pääasiassa on kysymys rekisteröityjä (yhteisen maatalouspolitiikan rahastojen tuensaajia) koskevien tietojen luovuttamisesta. Se ei mitenkään koske käyttäjien (edes rekisteröityinä) oikeuksia. Kuudes kysymys on näin ollen myös jätettävä tutkimatta edellä esitetyistä syistä.

73 – Direktiivin 7 artiklan e kohdassa sallitaan ”käsittely [joka] on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai – – julkisen vallan käyttämiseksi”. Lisäksi 7 artiklan b–f kohdassa mainitut tilanteet ovat kaikki keskenään ja 7 artiklan a kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen (rekisteröidyn yksiselitteisesti antama suostumus) nähden samanarvoisia. On näin ollen varsin vaikea ymmärtää, kuinka käsittely voisi olla *vastoin* 7 artiklan e kohtaa, ellei se ole 7 artiklan a kohdan mukainen.

Ratkaisuehdotus

163. Näin ollen katson, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava Verwaltungsgericht Wiesbadenin (Saksa) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

”1) Ensimmäistä kysymystä tarkasteltaessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, jotka vaikuttaisivat yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 42 artiklan 8 b alakohdan pätevyyteen.

2) Neuvoston asetuksen N:o 1290/2005 44 a artikla on pätemätön siltä osin kuin siinä edellytetään automaattisesti kaikkien maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tuensaajien nimen, asuinkunnan ja jos mahdollista postinumeron sekä kunkin tuensaajan näistä rahastoista saaman tuen määrän julkaisemista.

3) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varoja saavia tuensaajia koskevien tietojen julkaisemisen osalta 18.3.2008 annettu komission asetus (EY) N:o 259/2008 on pätemätön.

4) Toisen kysymyksen b kohta ja kuudes kysymys on jätettävä tutkimatta.

5) Kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.”