JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
15 päivänä lokakuuta 2009[1]

Sisällysluettelo

I Johdanto ..... I - 6060

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 6061

A Asian kannalta merkitykselliset perustamissopimusten ja muiden kansainvälisten sopimusten määräykset ..... I - 6061

B Johdettu yhteisön oikeus ..... I - 6063

1. Asetus (EY) N:o 45/2001 ..... I - 6063

2. Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva yhteisön lainsäädäntö ..... I - 6067

III Asian tosiseikat ..... I - 6070

IV Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio ..... I - 6073

V Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset muutoksenhakuasteessa ..... I - 6076

VI Yhteenveto asianosaisten ja väliintulijoiden kannanotoista ..... I - 6077

A Valitus ..... I - 6077

B Bavarian Lagerin ja väliintulijoiden lausumat ..... I - 6078

VII Valituksen tarkastelu ..... I - 6081

A Ensimmäiseen ja toiseen valitusperusteeseen ehdotettava ratkaisu ..... I - 6081

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

1. Kyseessä olevien kahden asetuksen vertaileva esitys ..... I - 6081

a) Asetuksen N:o 45/2001 valmisteluasiakirjat ..... I - 6085

b) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ..... I - 6087

c) Muut vastustamisperusteet ..... I - 6091

2. Sen seuraukset, että nämä kaksi asetusta sovitetaan yhteen tällä tavoin ..... I - 6095

a) Ongelman tarkastelu yleisemmältä kannalta ..... I - 6097

b) Seuraukset ..... I - 6099

c) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan oikea tulkinta I - 6100

d) Tulkinnan toimivuus kolmen esimerkin valossa ..... I - 6101

3. Johtopäätös ..... I - 6103

B Kolmas valitusperuste ..... I - 6105

C Ensimmäistä ja toista valitusperustetta koskeva vaihtoehtoinen ratkaisu ..... I - 6107

VIII Oikeudenkäyntikulut ..... I - 6110

IX Ratkaisuehdotus ..... I - 6111

I Johdanto

1. Oikeusvaltion periaatteisiin tukeutuvalla demokraattisella yhteiskunnalla on perustavanlaatuinen intressi säätää laaja oikeus tutustua julkisiin asiakirjoihin sekä turvata yksityiselämän suoja ja yksilöiden koskemattomuus. Näin ollen yhteisön oikeusjärjestyksessä oikeus tutustua julkisiin asiakirjoihin ja yksityisyyden suoja tunnustetaan perusoikeuksiksi.

2. Nyt käsiteltävässä muutoksenhakuasiassa tulee selvästi esille näiden kahden oikeuden välistä suhdetta koskeva ongelma. Onko Euroopan unionin johdettuun oikeuteen sisältyvien säännösten toimivuutta koskeva ristiriita väistämätön oikeutta tutustua asiakirjoihin ja henkilötietojen suojaa koskevien asetusten välillä? Vai onko kumpaakin asetusta mahdollista soveltaa sopusoinnussa, ja miten tähän lopputulokseen voidaan päästä?

3. Ongelma muistuttaa tällä tavoin esitettynä Isaac Asimovin kysymyksen muodossa esittämää paradoksia: ”Mitä tapahtuisi, jos erottamaton kappale joutuisi vastakkain vastustamattoman voiman kanssa?” [2] Jos ”vastustamaton voima” muutetaan oikeudeksi tutustua asiakirjoihin ja ”erottamaton kappale” henkilötietojen suojaa koskevaksi oikeudeksi, saadaan erittäin osuva kuvaus komission yhteisöjen tuomioistuimelle tekemälle valitukselle ominaisesta monimutkaisuudesta. [3]

4. Yllättävintä ei kuitenkaan ole se, että oikeustieteessä voi tulla esille vastaavia kysymyksiä kuin muilla tieteenaloilla, vaan kuten jäljempänä todetaan, myös vastaus näyttää saavan vaikutteita Asimovin vastauksesta. Käsitteitä ”vastustamaton voima” ja ”erottamaton kappale” analysoidessaan tämä tiedemies katsoo ennen kaikkea, ettei universumia voi olla tällaisten vastakohtien esiintyessä, minkä vuoksi kysymyksellä ei ole merkitystä eikä siihen ole annettava vastausta. Myös yhteisöjen tuomioistuimelle tässä muutoksenhakuasiassa ehdottamani vastaus perustuu juuri tarpeeseen määritellä asianmukaisesti oikeudelliset käsitteet, jotka koskevat oletetusti keskenään ristiriidassa olevia oikeuksia. Viime kädessä ristiriita näyttää olevan pikemminkin näennäinen kuin todellinen.

2 – Asimov, I., *Asimov's Guide to Science,* Basic Books, 1972.

3 – Valitus koskee asiaa T-194/04, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 8.11.2007 (Kok., s. II-4523).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Asian kannalta merkitykselliset perustamissopimusten ja muiden kansainvälisten sopimusten määräykset*

5. Koska komission ja Bavarian Lagerin välinen riita liittyy kansalaisten perusoikeuksiin, on syytä viitata Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaan, jossa määrätään seuraavaa:

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

2. Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä –– Euroopan yleissopimuksessa [jäljempänä Euroopan ihmisoikeusoikeussopimus] [4] ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

– –”

4 – Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

6. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavasti perustavanlaatuisesta oikeudesta yksityiselämään:

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

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

7. Täydentääkseen tätä määräystä Euroopan neuvosto hyväksyi 28.1.1981 yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus 108), johon komissio on vedonnut valituksessaan väittäen sen vaikuttaneen tältä osin annettuun yhteisön lainsäädäntöön. Tässä on syytä mainita sen toinen perustelukappale, jonka mukaan ”on toivottavaa laajentaa yksilön oikeuksien ja perusvapauksien turvaa ja erityisesti oikeutta yksityisyyteen, ottaen huomioon automaattiseen tietojenkäsittelyyn tarkoitettujen henkilötietojen lisääntyvät rajojen yli tapahtuvat siirrot”.

8. 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’).”

9. EY:n perustamissopimuksessa oikeus tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin on saatettu voimaan Amsterdamin sopimuksella, jonka 225 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

– –”

10. EY 286 artiklan 1 kohdassa taas määrätään henkilötietojen suojasta, että näiden tietojen käsittelystä ja vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan yhteisön toimielimiin ja elimiin. [5]

11. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) [6] tunnustetaan niin ikään sekä henkilötietojen suojan että asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden perustavanlaatuinen merkitys. Sen 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa 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.”

5 – Myös tämä artikla on lisätty 1.5.1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella.

6 – Julistettu Nizzassa 7.12.2000 (EYVL C 364, s. 1), sellaisena kuin Euroopan parlamentti on sen hyväksynyt 29.11.2007, sen jälkeen kun viittaukset epäonnistuneeseen Euroopan perustuslakiin on poistettu (EUVL C 303, s. 1).

12. Perusoikeuskirjan 42 artikla puolestaan koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin ja kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.”

13. Lisäksi on huomattava, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen”, toistetaan osittain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla seuraavin sanoin:

”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”

14. Lisäksi Maastrichtin sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa N:o 17 katsotaan, että päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan, ja kehotetaan komissiota esittämään toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada yhteisön toimielinten hallussa olevia tietoja.

B *Johdettu yhteisön oikeus*

1. Asetus (EY) N:o 45/2001 [7]

15. Tämä mainitun EY 286 artiklan nojalla annettu säädös on keskeisin toimi, joka koskee henkilötietojen suojaa, kun näitä tietoja käsitellään yhteisön toimielimissä. Asetus kuuluu samaan lainsäädäntöpakettiin kuin direktiivit 95/46/EY [8] ja 97/66/EY, [9] joilla yhdenmukaistetaan henkilötietojen suojaa koskeva yhteisön lainsäädäntö.

16. Tässä asiassa on paikallaan mainita joitakin asetuksen johdanto-osassa todettuja seikkoja. Sen kahdeksannen perustelukappaleen mukaan ”tietosuojaperiaatteita olisi sovellettava kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa henkilöä”.

7 – Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1; jäljempänä myös tietosuoja-asetus).

8 – 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).

9 – Henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY (EYVL 1998, L 24, s. 1).

17. Johdanto-osan 14 perustelukappaleessa taas todetaan, että yhteisön säännöksiä on sovellettava ”kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, jota yhteisöjen toimielimet ja elimet suorittavat, jos käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi”.

18. Johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan selvästi ja nimenomaisesti, että ”oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustumisen edellytyksiä koskevat säännökset annetaan [EY] 255 artiklan perusteella, jonka soveltamisala ulottuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastoihin”.

19. Lopuksi johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan, että ”rekisteröidylle annetut oikeudet ja niiden käyttö eivät [saa] vaikuttaa rekisterinpitäjän velvollisuuksiin”.

20. Asetuksen N:o 45/2001 keskeinen tavoite määritellään sen 1 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan

”Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksilla tai niiden nojalla perustetut toimielimet ja elimet, jäljempänä ’yhteisöjen toimielimet ja elimet’, suojelevat tämän asetuksen mukaisesti luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä – –”

ja tässä yhteydessä viitataan lainsäädäntöön, jolla pannaan täytäntöön direktiivi 95/46/EY.

21. Asetuksen 2 artiklaan sisältyy useita määritelmiä,[10] joista seuraavat on tuotava esille:

”a) ’henkilötiedoilla’ [tarkoitetaan] kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä, – –; 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’ [tarkoitetaan] kaikkia sellaisia toimia tai toimien kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai muutoin, kuten tietojen – – luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, – –

10 – Ks. myös yleissopimuksen 108 2 artikla (Määritelmät).

c) ’henkilötietojen rekisteröintijärjestelmällä’ [tarkoitetaan] kaikkia sellaisia järjestettyjä henkilötietojen kokoelmia, joista tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli kokoelma sitten keskitetty, hajautettu taikka toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu;

– –”

22. Asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään sen soveltamisalasta, [11] ja ne kuuluvat seuraavasti:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkien yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi.

2. Tätä asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti, sekä sellaisten henkilötietojen muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa.”

23. Asetuksen 4 artiklassa säädetään tietojen laadun osalta perustavanlaatuisesti, että henkilötietoja on käsiteltävä asianmukaisesti ja laillisesti ja että ne on kerättävä perusteltua ja nimenomaisesti määriteltyä tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. [12]

24. Asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan yhteisön toimielinten hallussa olevien henkilötietojen hallinnointia koskevat periaatteet ja painotetaan, että näiden tietojen käsittelyn on välttämättä oltava laillista ja että niitä voidaan käsitellä ainoastaan

”a) jos käsittely on tarpeen sellaisen tehtävän suorittamiselle, joka tehdään yleisen edun vuoksi – – tai

b) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi; tai

– –

d) jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa

– –”

11 – Ks. myös yleissopimuksen 108 3 artikla (Soveltamisala).

12 – Vrt. yleissopimuksen 108 5 artikla (Tietojen laatu).

25. Henkilötietojen siirtämisestä vastaanottajille, jotka eivät ole yhteisöjen toimielimiä tai elimiä ja joihin sovelletaan direktiiviä 95/46/EY, säädetään 4, 5, 6 ja 10 artiklan soveltamista rajoittamatta asetuksen N:o 45/2001 8 artiklassa, jossa tämä siirtäminen rajoitetaan seuraaviin tilanteisiin:

”– –

a) vastaanottaja osoittaa, että tiedot ovat tarpeen yleisen edun vuoksi suoritettavan tai julkisen vallan käyttöön liittyvän toimen toteuttamiseksi; tai

b) vastaanottaja osoittaa, että tietojen siirto on tarpeen, eikä ole syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua vaaraan.”

26. Asetuksen 18 artiklassa säädetään sen sijaan rekisteröidyn oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, [13] ja tässä yhteydessä on syytä viitata sen seuraavaan kohtaan:

”Rekisteröidyllä on oikeus:

a) milloin tahansa vastustaa itseään koskevien tietojen käsittelyä tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi paitsi 5 artiklan b, c ja d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Jos vastustus on perusteltua, kyseisiä tietoja ei enää voida käsitellä;

– –”

27. Asiassa on tulkinnan kannalta merkitystä myös edellä mainitulla direktiivillä 95/46/EY, johon viitataan nimenomaisesti asetuksen N:o 45/2001 1 artiklan 1 kohdassa ja jossa jäsenvaltiot velvoitetaan turvaamaan henkilötietojen käsittelyssä yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen henkilötietojen vapaan liikkuvuuden takaamiseksi yhteisössä.

13 – Ks. rekisteröidyn oikeuksista yleissopimuksen 108 8 artikla (Lisätoimet rekisteröidyn suojelemiseksi), jossa ei määrätä nimenomaisesti oikeudesta vastustaa tietojen käsittelyä.

2. Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva yhteisön lainsäädäntö

28. Tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt [14] (jäljempänä käytännesäännöt) sisälsivät joitakin sääntöjä sellaisten ristiriitojen varalta, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin ja yksityiselämän suojaa. Erityisesti otsikon ”Poikkeukset” alla todettiin seuraavaa:

”Toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa:

– julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa),

– yksityisyyden suojaa,

– –”

29. Toukokuussa 2001 hyväksyttiin asetus (EY) N:o 1049/2001 [15] tiettyjen yhteisön toimielinten asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Asetus tuli voimaan 3.12.2001 ja siinä määritetään EY 255 artiklassa tarkoitettuun, tiettyjen toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen kohdistuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset.

30. Päätöksellä 2001/937 /EY, EHTY, Euratom [16] kumottiin päätös 94/90 ja otettiin asetuksen N:o 1049/2001 säännökset komission työjärjestyksen liitteeksi. [17] Tällä tavoin komissio sisällytti käytäntöönsä periaatteet asetuksesta N:o 1049/2001.

31. Asetuksen N:o 1049/2001 kolmessa ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan avoimuuden periaatteeseen, joka perustuu suoraan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklaan ja jonka ajatuksena on lähentää päätöksentekomenettelyä kansalaisiin ja lisätä näiden osallistumista päätöksentekomenettelyyn avoimemmalla tavalla. Tällä tavoin varmistetaan, että hallinnolla on suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, ja vahvistetaan kansanvallan ja

14 – EYVL 1993 L 340, s. 4; hyväksytty virallisesti neuvoston osalta yleisön oikeudesta saada tietoja neuvoston asiakirjoista 20.12.1993 tehdyllä päätöksellä 93/731/EY (EYVL L 340, s. 43) ja muutettu viimeksi päätöksellä 2000/527/EY (EYVL L 212, s. 9); hyväksytty komission osalta yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8.2.1994 tehdyllä päätöksellä 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58), sellaisena kuin se on muutettuna 19.9.1996 tehdyllä päätöksellä 96/567/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 247, s. 45).

15 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43; jäljempänä myös oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva asetus). Tämän ratkaisuehdotuksen antamishetkellä keskustellaan paljon tarpeesta muuttaa asetusta N:o 1049/2001 ja siitä, millainen sen pitäisi muutettuna olla. Tästä valituksesta lausuttaessa nämä keskustelut on tarkoituksella jätetty huomiotta, kuten yhteisöjen tuomioistuimenkin pitäisi tehdä.

16 – Työjärjestyksen muuttamisesta 5.12.2001 tehty komission päätös 2001/937 (EYVL L 345, s. 94).

17 – Päätöksen 2001/937 1 artikla.

perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjassa. Asetuksella kootaan yhteen toimielinten jo aiemmin tekemät aloitteet, joiden tarkoituksena on ollut parantaa päätöksentekomenettelyjen avoimuutta.

32. Asetuksen N:o 1049/2001 4. ja 11. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset [EY] 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

– –

(11) Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään. Poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet.”

33. Asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklassa säädetään otsikon ”Tarkoitus” alla seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat – – oikeutta tutustua – – komission – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,

b) luoda säännöt, jotka takaavat tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön,

c) edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä.”

34. Asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa [säädetyn] mukaisesti.

2. Toimielimet voivat – – antaa luonnollisen henkilön, joka ei asu missään jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilön, jolla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa missään jäsenvaltiossa, tutustua asiakirjoihin.

3. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, [sen] laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla."

35. Asetuksen 3 artikla sisältää joitakin asetuksen N:o 1049/2001 soveltamista koskevia määritelmiä, joista seuraava on mainitsemisen arvoinen:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) 'asiakirjalla' mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä;

_ _"

36. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa, joka koskee poikkeuksia asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen, säädetään seuraavaa:

"1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

– –

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

– –

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön – – ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

6. Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.

– –”

37. Asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdan mukaan hakijan ei tarvitse perustella hakemusta. [18]

III Asian tosiseikat

38. Bavarian Lager perustettiin vuonna 1992 pullotetun saksalaisen oluen tuomiseksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, pääasiassa Pohjois-Englannissa sijaitseviin anniskelupaikkoihin. Se ei kuitenkaan voinut helposti myydä tuotettaan, koska suurin osa näistä anniskelupaikoista oli sidottu yksinostosopimuksiin, jotka velvoittivat ne hankkimaan oluen tietyiltä panimoilta.

39. Oluen toimittamista koskevan ministerin määräyksen [19] nojalla sellaisten brittiläisten panimoiden, joilla on oikeuksia yli 2 000 pubin suhteen, oli myönnettävä näiden pubien pitäjille mahdollisuus ostaa toisesta panimosta tulevaa olutta edellyttäen mainitun ministerin määräyksen 7 §:n 2 momentin a kohdan mukaan, että se on tynnyrissä kypsytettävää olutta ja että sen alkoholipitoisuus on yli 1,2 tilavuusprosenttia. Tätä säännöstä kutsuttiin yleisesti nimityksellä Guest Beer Provision (jäljempänä GBP).

40. Suurta osaa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella tuotetuista oluista myytiin kuitenkin pullotettuina, koska niitä ei voitu pitää GBP:ssä tarkoitettuna tynnyrissä kypsytettävänä oluena, eivätkä ne siten kuuluneet GBP:n soveltamisalaan. Koska Bavarian Lager katsoi, että GBP oli tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide ja siis yhteensopimaton EY 28 artiklan kanssa, se teki komissiolle huhtikuussa 1993 kantelun. [20]

18 – Tätä säännöstä edeltäneessä, päätökseen 94/40 sisältyneessä säännöksessä ei myöskään edellytetty perusteluja pyynnölle tutustua komission julkisiin asiakirjoihin vaan ainoastaan kirjallista muotoa ja tarvittavia täsmennyksiä pyydetyn asiakirjan yksilöimiseksi. Ks. asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998 (Kok., s. II-2289, 65 kohta).

19 – Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390.

20 – Kantelu on kirjattu viitenumerolla P/93/4490/UK.

41. Komission Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan EY 226 artiklan mukaisesti aloittama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely tuli huhtikuussa 1995 siihen vaiheeseen, että komissio osoitti kyseisen maan hallitukselle perustellun lausunnon. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana yhteisön ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten sekä confédération des brasseurs du marché communin (yhteismarkkinoiden panimoliitto, jäljempänä CBMC) edustajat osallistuivat 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen (jäljempänä lokakuussa 1996 pidetty kokous). Bavarian Lager pyysi saada osallistua kokoukseen, mutta komissio ei suostunut sen pyyntöön.

42. Saatuaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta tietää GBP:n muutosesityksestä, jonka mukaan pullossa kypsytettävää olutta voitaisiin jälleenmyydä vierasoluena samoin kuin tynnyrissä kypsytettävää olutta kin, komissio ilmoitti Bavarian Lagerille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn lykkäämisestä. GBP:n muutosesityksen tultua voimaan 22.8.1997 komissio lopetti menettelyn.

43. Bavarian Lager pyysi 21.3.1997 komissiolle lähettämässään faksissa käytännesääntöjen mukaisesti perustellusta lausunnosta jäljennöstä, jota ei milloinkaan toimitettu Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle. Tätä pyyntöä ei hyväksytty, kuten ei uudistettua pyyntöäkään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa hylkäyspäätöksestä nostettu kanne ei menestynyt, vaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan kysymyksessä olevan tavoitteen kannalta – nimittäin sen, että jäsenvaltiolle pyritään antamaan mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen vaatimuksia tai tarvittaessa perustella kantansa – oli yleisen edun turvaamisen vuoksi perusteltua kieltäytyä antamasta tietoja valmisteluasiakirjasta, joka liittyy EY 226 artiklan mukaisen menettelyn tutkintavaiheeseen. [21]

44. Kyseinen yritys esitti käytännesääntöjen mukaisesti toukokuussa 1998 komissiolle pyynnön saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka 11 nimettyä yhtiötä ja järjestöä ja kolme nimettyä henkilöiden tai yritysten ryhmää olivat liittäneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirjavihkoon. Komissio vetosi siihen, ettei se ollut kyseisten asiakirjojen laatija, ja hylkäsi Bavarian Lagerin uudistetut pyynnöt käytännesääntöihin sisältyvän laatijasäännön perusteella. [22]

45. Bavarian Lager täsmensi Euroopan oikeusasiamiehelle tekemässään kantelussa haluavansa saada tietoonsa lokakuussa 1996 pidettyyn kokoukseen osallistuneiden CBMC:n edustajien nimet sekä niiden yhtiöiden ja henkilöiden nimet, jotka kuuluvat niihin 14 ryhmään, jotka se yksilöi alkuperäisessä pyynnössään saada tutustua asiakirjoihin, joihin sisältyi komissiolle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä toimitettuja kommentteja.

21 – Asia T-307/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok., s. II-3217, 45 ja 46 kohta). Tuossa tuomiossa tuodaan esille se, että jokaista, jolla ei perustellusti ole velvollisuutta tietojen julkistamiseen, suojataan asianmukaisesti.

22 – Ns. laatijasääntö kumottiin asetuksella N:o 1049/2001; ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 99 kohta.

46. Euroopan oikeusasiamiehen puututtua asiaan Bavarian Lager sai tiiviin kirjeenvaihdon seurauksena [23] komissiolta ensin niiden henkilöiden nimet ja osoitteet, jotka olivat hyväksyneet nimensä ilmoittamisen. Vaadittuaan täydellisten tietojen toimittamista sille lähetettiin seuraavaksi niiden 25 muun henkilön nimet, jotka eivät olleet vastanneet komission lupapyyntöön, koska kun vastausta ei ollut saatu, asianomaisten henkilöiden edulla ja heidän perusoikeuksillaan ja -vapauksillaan ei ollut etusijaa ja heidän nimensä oli paljastettava.

47. Oikeusasiamies antoi marraskuussa 2000 erityiskertomuksen Euroopan parlamentille Bavarian Lagerin kantelua koskevan komissiolle annetun suositusluonnoksen johdosta. [24] Oikeusasiamies katsoi, että ei ole olemassa perusoikeutta, jonka perusteella voitaisiin absoluuttisesti estää hallintoviranomaisille annettujen tietojen ilmaiseminen, ja että direktiivissä 95/46/EY ei edellytetä komission pitävän salassa niiden henkilöiden nimiä, jotka esittävät komissiolle tämän tehtävien harjoittamista koskevia mielipiteitä tai tietoja. Edellä esitetyn seurauksena parlamentti hyväksyi erityiskertomusta koskevan päätöslauselman, jossa komissiota kehotettiin toimittamaan pyydetyt tiedot. [25]

48. Oikeusasiamies osoitti lisäksi komission silloiselle puheenjohtajalle Prodille kirjeen, jossa hän ilmaisi huolestumisensa siitä, että tietosuojaa koskevia sääntöjä tulkitaan virheellisesti tunnustamalla julkiseen toimintaan anonyymina osallistumista koskevan yleisen oikeuden olemassaolo vastoin avoimuusperiaatetta ja yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä yhteisön tasolla että jäsenvaltioissa.

49. Bavarian Lager esitti komissiolle tällä välin voimaan tulleen asetuksen N:o 1049/2001 perusteella 5.12.2003 sähköpostitse pyynnön saada tutustua tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin. Komissio suostui 27.1.2004 päivätyssä kirjeessään lokakuussa 2006 pidettyä kokousta koskevien tiettyjen asiakirjojen toimittamiseen, mutta peitti pöytäkirjasta viisi nimeä, koska kaksi henkilöä oli nimenomaisesti vastustanut henkilöllisyytensä ilmaisemista ja koska komissio ei ollut saanut yhteyttä kolmeen muuhun henkilöön.

23 – Valituksenalaisen tuomion 27–33 kohta.

24 – Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille kantelua 713/98/IJH koskevan Euroopan komissiolle annetun suositusluonnoksen johdosta, http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fi/380/html.bookmark.

25 – Euroopan parlamentin päätöslauselma erityiskertomuksesta Euroopan parlamentille kantelua 713/98/IJH koskevan Euroopan komissiolle annetun suositusluonnoksen johdosta (laadittu Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti) (C5-0463/2001 – 2001/2194(COS)), saatavilla osoitteessa http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/fi/3535/html.bookmark.

50. Bavarian Lager esitti 9.2.2004 niin ikään sähköpostitse asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun uudistetun pyynnön saadakseen lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen täydellisen pöytäkirjan, joka sisältää kaikkien osanottajien nimet.

51. Komissio hylkäsi 18.3.2004 päivätyllä kirjeellä kantajan tekemän uudistetun pyynnön ja korosti asetuksen N:o 45/2001 sovellettavuutta. Koska kantaja ei ollut osoittanut mitään nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, minkä vuoksi nimien ilmaiseminen olisi tarpeen, kyseisen asetuksen 8 artiklan mukaiset edellytykset eivät täyttyneet ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu poikkeus oli sovellettavissa. Komissio lisäsi, että vaikka henkilötietojen suojaa koskevat säännöt eivät olisi tulleet sovellettaviksi, se saattoi kieltäytyä ilmaisemasta muita nimiä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla, jotta sen valmiudet suorittaa tutkimuksia eivät vaarantuisi.

IV Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

52. Bavarian Lager nosti kanteen 27.5.2004 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä, jossa se väitti Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn lopettamisen olleen lainvastaista ja vaati kumoamaan päätöksen olla ilmoittamatta lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen joidenkin osanottajien nimiä. Viimeksi mainittua vaatimusta tuki Euroopan tietosuojavaltuutettu, joka osallistui oikeudenkäyntiin väliintulijana.

53. Komissio puolestaan vaati kanteen hylkäämistä.

54. Ensiksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta komission menettelyn lopettamisesta tehdyn päätöksen lainvastaisuutta koskevat väitteet ja viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen aloittaminen EY 226 artiklan perusteella kuuluu komission vapaaseen harkintaan.[26] Mutta tämä kysymys ei ole muutoksenhaun kohteena.

55. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsitteli visaista kysymystä, joka koskee kieltäytymistä ilmoittamasta lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen joidenkin osanottajien nimiä, konkreettisesti ilmaistuna tämän ilmoittamisen nimenomaisesti kieltäneiden nimiä.

56. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti ensin alustavat huomautuksensa, joissa se keskittyi asetuksen N:o 1049/2001

26 – Valituksenalaisen tuomion 49–59 kohta.

soveltamiseen käsiteltävänä olevaan tapaukseen, jossa Bavarian Lagerin oli esittänyt pyynnön saada tutustua asiakirjaan kokonaisuudessaan. Tässä yhteydessä se viittasi kyseisen säädöksen perusperiaatteisiin, eli siihen, että pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin ei ole perusteltava ja että periaatteena on mahdollisimman laaja tutustumisoikeus, ja epäävät päätökset ovat päteviä vain poikkeustilanteissa, erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten perusteella. Lisäksi se vetosi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. [27]

57. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsitteli asetusten N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 välistä suhdetta ja totesi, että ensin mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b kohdassa tarkoitettu poikkeus koskee tilanteita, joissa henkilötietojen ilmaiseminen vahingoittaisi yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

58. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan kummallakin asetuksella on eri tavoitteet, ja se päätteli asetuksen N:o 45/2001 15 perustelukappaleen perusteella, että henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta säännellään asetuksessa N:o 1049/2001, jonka mukainen poikkeus tietojen ilmaisemisesta vahingoittamalla yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa edellyttää kuitenkin tietosuoja-asetuksen säännösten huomioon ottamista. [28]

59. Valituksenalaisessa tuomiossa tarkastellaan tämän jälkeen asetuksen N:o 45/2001 keskeisimpiä säännöksiä, kuten henkilötietojen käsitettä, henkilötietojen käsittelyn määritelmää ja sen lainmukaisuutta samoin kuin 8 artiklan b alakohdassa tarkoitettua tietojen siirron tarpeellisuutta ja rekisteröidyn oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä 18 artiklan nojalla, jota ei katsottu voitavan soveltaa esillä olevassa asiassa, koska oikeus tutustua asiakirjoihin on kyseisen asetuksen 5 artiklan a tai b alakohdassa tarkoitettu lakiin perustuva velvoite ja nämä molemmat kohdat muodostavat poikkeuksen oikeudelle vastustaa henkilötietojen käsittelyä. [29]

60. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rajoitti asian oikeudellisen tarkastelun sen selvittämiseen, vahingoitettiinko kysymyksessä olevien tietojen luovuttamisella yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti vai ei. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

27 – Se viittasi seuraavissa asioissa annettuihin tuomioihin: yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok., s. I-1, 27 kohta); asia T-211/00, Kuijer v. neuvosto, tuomio 7.2.2002 (Kok., s. II-485, 55 kohta) sekä yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006 (Kok., s. II-2023, 84 kohta).

28 – Valituksenalaisen tuomion 98–102 kohta.

29 – Valituksenalaisen tuomion 103–109 kohta.

tarkasteli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamia periaatteita, jotka koskevat oikeutta yksityiselämään, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua yksityiselämään puuttumisen käsitettä. [30]

61. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki seuraavaksi, voiko se, että yleisö saa tietoonsa lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen osanottajien nimet, vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti rekisteröityjen yksityiselämän ja koskemattomuuden suojaa.

62. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kyseisen kokouksen osanottajaluettelon sisältävän asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, koska tähän kokoukseen osallistuneet henkilöt olivat siitä tunnistettavissa, mutta katsoi, ettei tällä ollut merkitystä näiden henkilöiden yksityiselämän suojan kannalta, sillä he olivat osallistuneet kokoukseen CBMC:n edustajina eivätkä yksityishenkilöinä. Lisäksi se totesi, ettei pöytäkirjaan sisältynyt näiden henkilöiden omia mielipiteitä vaan kannanottoja, joista vastaavat näiden henkilöiden edustamat yhteisöt.

63. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan pelkästään se, että asianomaisen henkilön nimi esiintyy jonkin kokouksen osanottajien luettelossa sillä perusteella, että hän edustaa tiettyä yhteisöä, ei merkitse minkäänlaista loukkausta saati vahingoita asianomaisten henkilöiden yksityiselämän ja koskemattomuuden suojaa. Lisäksi se katsoi, ettei yksityisyyden loukkauksena voida pitää pelkästään sitä, että ilmaistaan ammatillista toimintaansa harjoittavan luonnollisen henkilön osallistuneen jonkin yhteisön edustajan ominaisuudessa Euroopan yhteisön toimielimen kanssa pidettyyn kokoukseen, kun edes kyseisen henkilön tässä tilaisuudessa esittämää henkilökohtaista mielipidettä ei voida yksilöidä, [31] ja teki siis eron yhdistetyissä asioissa Österreichischer Rundfunk ym. kysymyksessä olleeseen tapaukseen. [32]

64. Koska asiassa ei näin ollen loukattu henkilöiden yksityisyyttä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission tehneen virheen katsoessaan, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta olisi sovellettava käsiteltävänä olevassa asiassa. Koska henkilöiden yksityisyyttä ei ollut loukattu, he eivät siis voineet vastustaa henkilötietojensa käsittelyä.

65. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei komissio ollut sitoutunut takaamaan kokouksen osanottajien nimien salassa pitämistä, eivätkä nämä henkilöt myöskään voineet olettaa, että heidän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä esittämiään mielipiteitä käsiteltäisiin luottamuksellisesti, minkä lisäksi asetuksessa N:o 45/2001 ei

30 – Valituksenalaisen tuomion 110–120 kohta.

31 – Valituksenalaisen tuomion 121–128 kohta.

32 – Yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok., s. I-4989, 74 ja 75 kohta).

edellytetä komission pitävän salassa niiden henkilöiden nimiä, jotka esittävät sille toimintansa harjoittamista koskevia mielipiteitä tai tietoja. [33]

66. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi komission tehneen virheen, kun se oli todennut päätöksessä, joka koski nimien ilmaisemisesta kieltäytymistä, että Bavarian Lager ei ollut osoittanut mitään nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, minkä vuoksi niiden henkilöiden nimen ilmaiseminen olisi tarpeen, jotka osallistuivat kokoukseen ja jotka sen jälkeen kielsivät henkilöllisyytensä ilmoittamisen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan henkilötietoja siirrettiin asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan mukaisesti eikä siirto kuulunut kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen alaan, minkä vuoksi hakijan ei tarvinnut perustella siirron tarpeellisuutta asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla. [34]

67. Valituksenalaisessa tuomiossa tarkasteltiin lopuksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaamista ja johon komissio on vedonnut evätäkseen oikeuden tutustua mainittuihin tietoihin. [35]

68. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan yhteisön toimielin ei voinut vedota kyseiseen poikkeukseen kolmesta syystä: ensinnäkin riidanalaista päätöstä tehtäessä ei ollut käynnissä mitään tutkintatoimia, joiden tavoite olisi voinut vaarantua sen vuoksi, että kyseiset nimet sisältävä pöytäkirja olisi luovutettu; toiseksi komissio oli ilmaissut vain abstraktisti sen vahingon, jonka kysymyksessä olevan asiakirjan luovuttaminen saattaisi aiheuttaa sen tutkintatoimille, mutta se ei ollut oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että tämän asiakirjan luovuttaminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti tutkintatoimien tavoitteita; kolmanneksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä ei ole varattu mahdollisuutta luottamukselliseen käsittelyyn tutkimuksiin osallistuneiden henkilöiden osalta kantelijaa lukuun ottamatta.

69. Kaikista näistä syistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi päätöksen, jolla kieltäydyttiin ilmaisemasta nimiä, ja velvoitti komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset muutoksenhakuasteessa

70. Valituskirjelmä toimitettiin yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 24.1.2008. Komissio esittää vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-194/04 antaman tuomion ja velvoittaa Bavarian Lagerin korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan.

33 – Valituksenalaisen tuomion 134–137 kohta.
34 – Valituksenalaisen tuomion 138 ja 139 kohta.
35 – Tuomion 141–154 kohta.

71. Yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 15.4.2008 saapuneessa vastauksessaan Bavarian Lager vaatii, että valitus hylätään ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

72. Euroopan tietosuojavaltuutettu toimitti 11.4.2008 väliintulokirjelmänsä, jossa hän ilmoitti tukevansa Bavarian Lagerin vaatimuksia, kuten ensimmäisessä oikeusasteessa.

73. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 13.6.2008 antamallaan määräyksellä Euroopan unionin neuvoston sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia, Ruotsin kuningaskunnan ja Suomen tasavallan väliintulohakemukset Bavarian Lagerin vaatimusten tueksi ja Tanskan kuningaskunnan väliintulohakemuksen Bavarian Lagerin ja Euroopan tietosuojavaltuutetun vaatimusten tueksi.

74. Vaikka valittaja tai vastapuoli eivät toimittaneet vastauskirjelmää, komissio vastusti kyseisten hallitusten ja neuvoston huomautuksia 31.12.2008 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamassaan kirjelmässä. Samana päivänä kirjattiin myös Euroopan tietosuojavaltuutetun vastaus neuvoston huomautuksiin.

75. Yhdessä asian C-139/07 P, Technische Glaswerke Ilmenau, sekä yhdistettyjen asioiden C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ja API vastaan komissio, kanssa 16.6.2008 pidetyssä istunnossa olivat edustettuina molemmat asianosaiset sekä mainittujen maiden hallitukset, neuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu, jotka esittivät suulliset lausumansa ja vastasivat suuren jaoston jäsenten ja julkisasiamiesten esittämiin kysymyksiin.

VI Yhteenveto asianosaisten ja väliintulijoiden kannanotoista

A *Valitus*

76. Komissio esittää valituksensa tueksi kolme valitusperustetta.

77. Ensimmäisessä valitusperusteessaan komissio vetoaa siihen, että valituksenalaisessa tuomiossa ei ole sovellettu tiettyjä asetuksen N:o 45/2001 keskeisiä tietosuojasäännöksiä, erityisesti sen 8 artiklan b alakohtaa, jossa henkilötietojen vastaanottajalle asetetaan velvollisuus osoittaa, että näiden tietojen siirto on tarpeen.

78. Toisessa valitusperusteessa väitetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan

asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa suppeasti siten, että sen soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty asiakirjaan sisältyvien henkilötietojen suojaa koskeva yhteisön lainsäädäntö.

79. Kolmannessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että valituksenalaiseen tuomioon sisältyy oikeudellinen virhe, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisen tutkinnan tarkoituksen suojaa koskevan poikkeuksen tulkintaa.

80. Toisaalta komissio arvostelee myös sitä, että se on velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan. Se väittää, että Bavarian Lagerin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämistä neljästä pätemättömyysperusteesta kolme on jätetty tutkimatta, kuten komissio oli vaatinut. Lisäksi komissio katsoo, että sen kieltäytyminen ilmoittamasta kysymyksessä olleita viittä nimeä perustui tietosuojalainsäädännön järkevään tulkintaan. Näiden molempien seikkojen perusteella se katsoo, että sille asetettuun velvollisuuteen korvata oikeudenkäyntikulut liittyy oikeudellinen virhe.

81. Sivuutan tässä vaiheessa oikeudenkäyntikuluja koskevan määräyksen, joka riippuu joka tapauksessa tämän ratkaisuehdotuksen lopputuloksesta ja jota käsittelen tämän asiakirjan lopussa, ja katson, että ensimmäistä ja toista valitusperustetta on tarkasteltava yhdessä. Valituksenalaiseen tuomioon ensimmäisen valitusperusteen mukaan sisältyvä oikeudellinen virhe johtuu todellisuudessa niin ikään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mahdollisesta virheellisestä tulkinnasta, johon vedotaan toisessa valitusperusteessa. Ensimmäisessä valitusperusteessa tuodaan näin ollen esille vain yksi lisäseuraus väitteestä, jonka komissio esittää toisessa valitusperusteessaan.

82. Näin ollen käsittelen komission valituksessaan esittämää kahta ensimmäistä valitusperustetta yhdessä. Kolmas valitusperuste edellyttää sen sijaan erillistä tarkastelua.

83. Asian erityispiirteiden vuoksi kannan kuitenkin erityistä huolta siitä, miten asia on ratkaistava, ja esitän joitakin ajatuksia jäsenneltynä alustavana ratkaisuna ennen kolmen valitusperusteen tarkastelun aloittamista ja tehtyäni lyhyen yhteenvedon Bavarian Lagerin ja väliintulijoiden kannanotoista.

B *Bavarian Lagerin ja väliintulijoiden lausumat*

84. Yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt kannat voidaan esittää tiivistäen seuraavasti.

85. Neuvosto, joka tukee komission vaatimuksia arvostelee niin ikään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta valituksenalaisessa tuomiossa tehdyistä oikeudellisista virheistä, jotka koskevat erityisesti asetuksen N:o 45/2001 2, 5 ja 9 artiklan sekä 15 perustelukappaleen tulkintaa. Lisäksi se on eri mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusoikeuksia ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevasta tulkinnasta. Se katsoo, että yksityiselämän suoja edellyttää laajaa tulkintaa, joka kattaa ammatilliset suhteet, ja että Euroopan ihmisoikeussopimus ja henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö eivät ole täysin päällekkäisiä, vaan viimeksi mainittuja on sovellettava tilanteissa, joissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu suoja ei ulotu henkilötietoihin. Neuvosto katsoo vielä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan yksipuolinen tulkinta tekee säännöksen toisen osan oikeudellisesti merkityksettömäksi ja estää kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen.

86. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tukee komission ja neuvoston kannanottoja. Erityisesti se katsoo, ettei mikään oikeuta rinnastamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua yksityiselämää. Se väittää, että asetuksen N:o 45/2001 mukainen suoja on laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen suoja, ja tukeutuu tältä osin sen yhdeksänteen perustelukappaleeseen sekä direktiivin 95/46/EY tulkintaan. Sen mielestä kaikki henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja koskevat pyynnöt on esitettävä asetuksen N:o 45/2001 säännösten mukaisesti.

87. Sekä Bavarian Lager että Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottavat yhteisöjen tuomioistuinta pysyttämään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion, jossa esitetyn analyysin ne hyväksyvät täysin.

88. Bavarian Lager hyväksyy varauksetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämän tulkinnan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta. Vaikka se epäilee, voidaanko esillä olevassa tapauksessa kysymyksessä olevia tietoja pitää ”henkilötietoina” asetuksen N:o 45/2001 määritelmän mukaisesti, se toteaa, että vaikka näin olisi, kyseinen säädös ei vaikuttaisi tällaisten tietojen ilmaisemiseen. Kyseisen yrityksen mukaan se, ettei esillä olevassa asiassa ole konkreettisesti puututtu henkilöiden yksityiselämään, ei johda asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamiseen, koska henkilötietojen suojaa koskevalla säännöksen toisella osalla on liitännäinen tarkoitus. Lisäksi se pitää komission ehdotusta sovittaa yhteen kysymyksessä olevat kaksi asetusta monimutkaisena, epäkäytännöllisenä ja oikeudellisesti virheellisenä. Lopuksi se katsoo, että komission kolmannen

valitusperusteen yhteydessä esittämä kanta on hyvän hallinnon periaatteiden vastainen.

89. Euroopan tietosuojavaltuutettu keskittyy väliintulossaan tässä valituksessa kysymyksessä olevien kahden asetuksen väliseen tasapainoon. Tietosuojavaltuutettu lähtee siitä, että oikeus tutustua asiakirjoihin on mahdollisimman laaja, ja kiistää, että asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa esillä olevan asian kaltaisia tietoja sisältäviä asiakirjoja pyytävä velvoitettaisiin perustelemaan hakemuksensa. Lisäksi hän toteaa, että henkilötietojen suoja toteutetaan vastakkaisten intressien järjestelmällä, joka edellyttää asetuksen N:o 45/2001 hienovaraista tulkintaa. Tietosuojavaltuutettu yhtyy Bavarian Lagerin väitteeseen, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännöksen toisella osalla on liitännäinen tarkoitus, joka ohjaa yhteisön toimielimiä niiden arvioidessa, onko henkilön yksityiselämään puututtu. Lopuksi hän esittää näkemyksensä asetuksen N:o 45/2001 5, 8 ja 18 artiklan tulkinnasta.

90. Tanskan, Suomen ja Ruotsin hallitukset tukevat niin ikään valituksenalaista tuomiota, jota ne pitävät kauttaaltaan oikeana.

91. Nämä kolme jäsenvaltiota korostavat asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden merkitystä keinona turvata avoimuus, kansanvallan legitimiteetti ja yleisön luottamus. Ne katsovat, että suojattava on pikemminkin yksityiselämää kuin pelkkiä henkilötietoja, ja että komission kokoukseen ammatillisen asemansa perusteella osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaiseminen ei voi loukata tosiasiallisesti ja konkreettisesti näiden henkilöiden yksityiselämää tai koskemattomuutta. Tämän vuoksi ne katsovat, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeusta ei voida soveltaa esillä olevassa asiassa ja että näin ollen komissiolla oli velvollisuus toimittaa kokonaisuudessaan lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen pöytäkirja.

92. Ne toteavat vielä komission tulkinnan merkitsevän sitä, että kaikki henkilötiedot kaikilla yhteisön toimielinten toimivaltaan kuuluvilla aloilla voitaisiin julistaa luottamuksellisiksi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten nojalla, tai ainakin sitä, että ne toimitettaisiin ainoastaan henkilöille, jotka voivat osoittaa tietojen toimittamisen tarpeellisuuden pitkän ja raskaan menettelyn kautta. Tällainen lopputulos johtaisi avoimuuden selvään vähentämiseen ja olisi vastoin oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan asetuksen tarkoitusta.

VII Valituksen tarkastelu

A *Ensimmäiseen ja toiseen valitusperusteeseen ehdotettava ratkaisu*

1. Kyseessä olevien kahden asetuksen vertaileva esitys

93. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen on tulkittava käytännössä samoihin aikoihin annettuja yhteisön asetuksia, joissa suojataan samantasoisia perusoikeuksia. Ei voida ajatella, että antaessaan oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan asetuksen N:o 1049/2001 yhteisöjen lainsäätäjä ei olisi ollut tietoinen vain kuusi kuukautta aikaisemmin henkilötietojen suojasta annetun asetuksen N:o 45/2001 yksityiskohtaisista säännöksistä. Päinvastoin on niin, ettei asetuksen N:o 45/2001 15 perustelukappaleessa eikä myöskään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa jätetä epäselväksi, että yksityiselämää on suojattava asianmukaisesti ottaen huomioon henkilötietojen suojasta annetun yhteisön lainsäädännön periaatteet, jotka sisältyvät oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeviin säännöksiin.

94. Ei voida myöskään ajatella, että ensin annetulla säädöksellä pyrittäisiin estämään oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan lainsäädännön tehokkuus ja viemään siltä pohja. Asetuksen N:o 45/2001 15 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että ”oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustumisen edellytyksiä koskevat säännökset annetaan [EY] 255 artiklan perusteella”. Vaikka viimeksi mainitun säädöksen voimaan tullessa asetusta N:o 1049/2001 ei ollut vielä virallisesti annettu, oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevat periaatteet oli vahvistettu jo käytännesäännöissä ja ehdotus komission tulevaksi asetukseksi N:o 1049/2001 oli julkaistu kesäkuun 2000 lopulla [36] eli lähes kuusi kuukautta aiemmin.

95. Toiseksi, koska molemmat kyseessä olevat perusoikeudet ovat samantasoisia, asiaa ei voida ratkaista sivuuttamalla niistä jompikumpi ja antamalla toiselle ehdoton etusija. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tilanteissa, joissa perusoikeudet ovat keskenään ristiriidassa, on verrattava keskenään kysymyksessä olevia intressejä ja löydettävä oikea tasapaino näiden intressien ja kysymyksessä

36 – EYVL C 177 E, 27.6.2000, s. 70.

olevien perusoikeuksien välillä.[37] Joka tapauksessa parasta olisi löytää ratkaisu, joka ei edellytä epäoikeudenmukaisen valinnan tekemistä.

96. Kolmanneksi kummallakin asetuksella on eri tavoitteet, kuten useat tämän muutoksenhakuasian väliintulijoista ovat todenneet.

97. Ennen kummankin asetustekstin tarkempaa tarkastelua haluaisin kiinnittää huomiota siihen, että molemmat niissä vahvistetut perusoikeudet ovat esiintyneet yhteisön oikeudessa vasta vähän aikaa verrattuna muihin, paljon vakiintuneempiin oikeuksiin.

98. Oikeus tutustua asiakirjoihin vahvistettiin yhteisön oikeusjärjestyksessä vasta Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyssä julistuksessa N:o 17, ja myöhemmin se on sisällytetty edellä mainittuihin käytännesääntöihin.[38]

99. Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevassa asetuksessa puolestaan pyritään sen 1 artiklan a alakohdan mukaisesti takaamaan ”mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”. Näillä asiakirjoilla tarkoitetaan asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdan nojalla ”mitä tahansa tallennetta – –, joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”. Lisäksi on todettava, että oikeus tutustua asiakirjoihin ulottuu 2 artiklan 3 kohdan nojalla kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, sekä sen laatimiin että sen vastaanottamiin asiakirjoihin, mikä merkitsee uutta askelta kohti avoimuutta, koska sillä kumotaan ns. laatijasääntö, jonka perusteella toimielimet kieltäytyivät toimittamasta muita kuin itse laatimiaan asiakirjoja ja ohjasivat hakijan osoittamaan pyyntönsä kyseisen asiakirjan

37 – Asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok., s. I-5659, 80 ja 81 kohta) ja asia C-275/06, Promusicae, tuomio 29.1.2008 (Kok., s. I-271, 70 kohta). Perustuslain saksalaista alkuperää olevasta tulkintaperiaatteesta *praktische Konkordanz*, johon komissio viittaa valituksessaan, ks. esim. Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Ed. C.F. Müller, 20. painos, Heidelberg, 1999, s. 28.

38 – Siitä, miten oikeus tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin on kehittynyt, ks. julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok., s. I-9565, ratkaisuehdotuksen 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-64/05 P, Ruotsi v. komissio ym., tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-11389, ratkaisuehdotuksen 37–40 kohta). Vertailun vuoksi mainittakoon Ruotsin hallituksen todenneen istunnossa, että tämä oikeus on kirjattu sen perustuslakiin ja että sitä on sovellettu yli 200 vuotta. Niin ikään kansallisen oikeusjärjestyksen osalta asiassa C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, 30.4.1996 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-2169, 34 kohta) viitataan siihen, että oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva periaate on vahvistettu useimmissa jäsenvaltioissa; ks. myös julkisasiamies Tesauron tuossa asiassa antama ratkaisuehdotus, 14 ja 15 kohta. Viime aikoina Euroopan neuvosto teki ja avasi allekirjoituksille 18.6.2009 uuden yleissopimuksen oikeudesta tutustua julkisiin asiakirjoihin (yleissopimus nro 205), johon on mahdollista tutustua osoitteessa http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm

laatijalle. [39] Edellä esitetty on mielestäni ilmeinen osoitus siitä, että oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevaa yhteisön lainsäädäntöä on jatkuvasti kehitetty kohti yhä laajempaa oikeutta ja suurempaa avoimuutta.

100. Vaikka yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus sisältyy perinteisesti kansallisiin perustuslakeihin ja ihmisoikeusjulistuksiin, sen ulottaminen henkilötietojen suojaan on kuitenkin tapahtunut vasta teknisen kehityksen ja tietokoneiden käytön yleistymisen myötä. Tässä mielessä yleissopimus nro 108 oli edelläkävijä edistäessään tämän yksityiselämään kuuluvan seikan suojaa, joka sisällytettiin yhteisön oikeusjärjestykseen jäsenvaltioiden yhteisten valtiosääntöperinteiden kautta. [40]

101. Yhteisön toimielimet ja elimet suojelevat henkilötietojen suojaa koskevan asetuksen N:o 45/2001 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä”. Näin ollen asetuksessa suojellaan 2 artiklan a ja b alakohdassa erittäin laajasti määriteltyjen [41] henkilötietojen kaikenlaista käsittelyä, ja sitä sovelletaan ”henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti, sekä sellaisten henkilötietojen muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa” [42] asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Muut henkilötietojen käsittelyn muodot, esimerkiksi asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden myöntämiseksi, eivät kuulu tähän määritelmään.

102. Tässä vaiheessa pidän tauon esittääkseni ensimmäisen arvioinnin.

103. Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva asetus liittyy hallinnon avoimuuteen, ja tämä avoimuus edellyttää yleisölle annettavaa tietoa [43] asiakirjoista, jotka yhteisön toimielimet ovat laatineet ja jotka koskevat niiden vastuualueeseen kuuluvia ”politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”. Henkilötietojen suojaa koskevassa asetuksessa taas suojataan henkilöitä heidän henkilötietojensa epäasianmukaiselta

39 – Ks. 10.4.2008 antamani ratkaisuehdotus asiassa C-345/06, Heinrich, tuomio 10.3.2009 (Kok., s. I-1659, ratkaisuehdotuksen 123 kohta).

40 – Ks. yksityisyyttä koskevan oikeuden ja henkilötietojen suojan kehityksestä direktiivissä 95/46/EY (yksi edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa mainitun lainsäädäntöpaketin säädöksistä) julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus asiassa C-553/07, Rijkeboer, tuomio 7.5.2009 (Kok., s. I-3889, ratkaisuehdotuksen 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

41 – Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut direktiivin 95/46/EY laajan soveltamisalan; ks. em. asia Rijkeboer, tuomion 59 kohta.

42 – Ks. asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan c alakohdassa oleva rekisteröintijärjestelmän määritelmä.

43 – Asiassa C-266/05 P, Sison v. neuvosto, 1.2.2007 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-1233, 43 ja 44 kohta) korostetaan avoimuutta, jonka perustana on se, ettei kansalaisten tarvitse näyttää toteen intressiä tutustua asiakirjoihin.

käsittelyltä, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti taikka manuaalisesti, kun nämä tiedot sisältyvät tai niiden on tarkoitus sisältyä rekisteröintijärjestelmään. Viimeksi mainittu asetus koskee siis sitä, mitä on tehtävä tiedoille eikä sitä, mitä on tehtävä asiakirjoille.

104. Nähdäkseni näillä kahdella asetuksella ei ole pelkästään eri tavoitteet, vaan niitä asianmukaisesti tulkittaessa ei ole mitään syytä olettaa, että niiden säännökset voisivat olla keskenään ristiriidassa.

105. Ehdottamani ratkaisu asetuksen N:o 45/2001 yhteensovittamiseksi asetuksen N:o 1049/2001 kanssa perustuu ennen kaikkea – kuten jäljempänä selvästi havaitaan – asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdasta esittämääni tulkintaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tai tämän oikeudenkäynnin asianosaiset eivät ole tarkastelleet asiaa tältä kannalta. Ennen kuin tarkastelen yksityiskohtaisesti lähestymistapani seurauksia, minun on pohdittava, liittyykö päättelyyni jokin ilmeinen virhe.

106. Keskeisin arvostelu, joka voitaisiin esittää, on se, että perustan kantani liiaksi asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohtaan verrattuna kyseisen säännöksen 1 kohtaan. Vastaus perusteluihini voitaisiin rakentaa seuraavasti: todellisuudessa 3 artiklan 1 kohdassa määritellään kyseisen asetuksen soveltamisala, kun taas 3 artiklan 2 kohdassa esitetään ainoastaan lisäselvitystä. Jos siis 3 artiklan 1 kohdan katsotaan olevan pääasiallinen säännös ja sen 2 kohdalla katsotaan olevan ainoastaan liitännäinen tehtävä, on selvää, että 3 artiklan 1 kohta on riittävän laaja aiheuttaakseen ristiriidan asetuksen N:o 1049/2001 kanssa. Tämän tulkinnan seurauksena asiakirjojen luovuttamisen tämän viimeksi mainitun asetuksen mukaisesti katsottaisiin kiistatta tapahtuvan ”yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi”, ja 2 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetut ”henkilötietojen” ja ”käsittelyn” määritelmät olisivat puolestaan niin laajoja, että ne kattaisivat tämän luovuttamisen.

107. Tämän jälkeen analysoin tätä lähestymistapaa vertaamalla asetuksen N:o 45/2001 valmisteluasiakirjoja ja toisaalta direktiivin 95/46/EY ja asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Tämän analyysin yhteydessä tarkastelen kahta muuta mahdollista perustetta, joilla lähestymistapaani saatetaan vastustaa.

a) Asetuksen N:o 45/2001 valmisteluasiakirjat

108. Asetusta N:o 45/2001 koskevan ehdotuksen perustelut (jäljempänä perustelut) [44] alkavat seuraavasti: ”Yhteisön toimielimet ja elimet ja erityisesti komissio käsittelevät henkilötietoja rutiininomaisesti toimintansa yhteydessä. Komissio vaihtaa henkilötietoja jäsenvaltioiden kanssa muun muassa yhteisen maatalouspolitiikan ja muiden yhteisön politiikkojen, tullijärjestelmien hallinnoinnin, rakennerahastojen hoitamisen jne. yhteydessä. Jotta tietosuoja olisi saumaton Euroopassa, komissio ilmoitti ehdottaessaan direktiiviä 95/46/EY vuonna 1990, että myös se noudattaisi direktiivin periaatteita.” [45]

109. Perusteluissa todetaan seuraavaksi, että kun direktiivi 95/46/EY annettiin, ”komissio ja neuvosto sitoutuivat julkilausumassa noudattamaan direktiiviä ja kehottivat muita yhteisön toimielimiä ja elimiä tekemään samoin”. [46] Perusteluissa viitataan EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisättyyn nykyiseen EY 286 artiklaan, minkä jälkeen niissä esitetään yhteenveto tästä määräyksestä, jossa yhteisön toimielimet ja elimet velvoitetaan soveltamaan yhteisön henkilötietosuojasääntöjä, joiden soveltamista valvoo riippumaton valvontaelin. Perusteluissa todetaan lopuksi, että ”tämän ehdotuksen asetukseksi tarkoituksena on täyttää nämä kaksi tavoitetta”.

110. On selvää, etteivät perustelut ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne auttavat merkittävästi ymmärtämään asetuksen N:o 45/2001 taustalla olevia syitä. Erityisesti ne viittaavat vahvasti siihen, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut *ainoastaan* turvata se, että yhteisön toimielinten yhteisön politiikkojen toteuttamisen ja hallinnoinnin yhteydessä rutiininomaisesti käsittelemät valtavat määrät henkilötietoja tulevat asianmukaisesti käsitellyiksi. Yleensä tämänkaltaisten tietojen käsittely on osittain tai kokonaan automaattista, ja mikäli näin ei ole, vaan ne käsitellään manuaalisesti, kysymys on rekisteröintijärjestelmään sisältyvistä tai sisällytettävistä tiedoista. *Juuri* tämä on asetukselle sen 3 artiklan 2 kohdassa ehdotuksen mukaisesti vahvistettu soveltamisala.

111. Mitä muuta asian kannalta merkityksellistä asetusehdotuksesta ilmenee tätä taustaa vasten?

44 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta yhteisön toimielinten ja elinten henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (KOM(1999) 337 lopullinen, 14.7.1999).

45 – Perustelujen 2 kohta.

46 – Ibid.

112. Ensinnäkin asetuksen tavoitteen ilmaisevasta 1 artiklasta esitetyt huomautukset ovat hyvin kuvaavia. Ehdotuksen mukaan ”tietosuoja ei rajoitu yksinomaan toimielimissä työskentelevän henkilöstön tai muun näiden toimeksiannosta työskentelevän henkilön suorittamaan tietojen käsittelyyn, vaan se koskee myös toimielinten ulkopuolisia luonnollisia henkilöitä koskevia tietojen käsittelyjä, esimerkiksi yhteisön rahastojen edunsaajia koskevia tietoja. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamia henkilötietoja, jotka on toimitettu erityisesti yhteisön tukien maksamisen hallinnoimiseksi tai valvomiseksi, suojellaan tämän asetuksen nojalla”. Siten ”tämän asetuksen tavoite eroaa direktiivin [95/46/EY] tavoitteesta”.[47] Samassa luvussa komissio selittää, että ”asetuksella varmennetaan se, että yhteisön toimielimille ja elimille niiden työskentelyä varten toimitettuja henkilötietoja käsitellään täyttäen sellaiset ehdot, joilla taataan yksilöiden perusoikeudet ja -vapaudet”.[48]

113. Tämä kaikki viittaa täysin eri asiaan kuin se, että henkilötiedot sisällytetään satunnaisesti yhteisön toimielimen koolle kutsuman työkokouksen pöytäkirjaan.

114. Toiseksi 3 artiklan 1 kohtaa koskevien huomautusten mukaan ”tätä asetusta sovelletaan kaikkien yhteisön toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn”, ja nämä tiedot luetellaan seuraavaksi pitäen tarkasti erillään ”EY:n, EHTY:n tai Euratomin perustamissopimuksen nojalla suoritettu toiminta tai jopa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla suoritettu toiminta”, jotka kaikki kuuluvat asetuksen soveltamisalaan, ja ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston puitteissa perustettujen elimien, kuten Europolin, suorittamat henkilötietojen käsittelyt”, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalaan.[49]

115. Kolmanneksi 3 artiklan 2 kohtaa koskevien huomautusten otsikkona on ”Asetuksen alaiset käsittelyt”, mikä merkitsee sitä, että muunlaiset käsittelyt eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan. Huomautukset alkavat seuraavasti: ”Tämä kohta on sama kuin direktiivin [95/46/EY] 3 artiklan 2 kohta”. Tämän jälkeen kopioidaan sanatarkasti 3 artiklan 2 kohdan nykyinen sisältö, joka näyttää säilyneen sellaisenaan ehdotuksesta asetuksen N:o 45/2001 antamiseen.[50]

116. Direktiivin 95/46/EY 3 artiklan ja asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan tarkastelu osoittaa, että lainsäätäjä on laatinut molemmat säännökset määrittelemällä niiden

47 – Asetusehdotus, s. 37.
48 – Asetusehdotus, s. 38.
49 – Asetusehdotus, s. 39.
50 – Asetusehdotus, s. 39.

soveltamisalan mutta sijoittamalla sen kumpaankin säännökseen eri järjestyksessä. Näin ollen direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdassa määritellään sen kattamat tietojen käsittelyjen luokat, mikä vastaa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohtaa. Tämän jälkeen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, missä yhteydessä tällaista tietojen käsittelyä säännellään, mikä vastaa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 1 kohtaa.

117. Tätä taustaa vasten mielestäni on syytä katsoa, että asetuksen N:o 45/2001 yhteydessä 3 artiklan 2 kohdan *ei* ole katsottava olevan alisteinen tai liitännäinen 3 artiklan 1 kohtaan nähden. Tämän 3 artiklan molemmat kohdat vain vastaavat lainsäädäntötoimen ”soveltamisalan” määritelmän eri puolia. Yhdessä tilanteessa viitataan siihen, *mitä* säännellään, toisin sanoen tietokantaan kuuluvien, tai asetuksen terminologiaa käyttäen rekisteröintijärjestelmään sisällytettävien henkilötietojen osittain tai kokonaan automaattisesti suoritettavaan käsittelyyn. Toisessa tilanteessa kysymys rajoittuu siihen, *milloin* säännellään, eli tilanteeseen, jossa käsittelystä vastaava harjoittaa eri luokkiin kuuluvaa toimintaa. Yhteisön lainsäätäjän kannalta on ollut yhdentekevää, onko ensin määritelty *tavoite* (mitä asetus kattaa?) ja sen jälkeen *olosuhde* (milloin sitä sovelletaan?), vai päinvastoin. Todella tärkeää on se, että näihin kahteen kysymykseen annettavat vastaukset määrittävät *yhdessä* yhteisön toimenpiteen soveltamisalan, olipa kysymys sitten direktiivistä tai asetuksesta.

b) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

118. Vaikka tapauksia, joissa on tulkittu direktiivin 95/46/EY 3 artiklaa, ei ole kovin monta, on syytä tuoda esille asia Österreichischer Rundfunk,[51] asia Lindqvist[52] ja asia Satakunnan Markkinapörssi.[53] Jäljempänä esittämässäni analyysissä on tärkeää panna merkille, että direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohta vastaa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohtaa, kun taas direktiivin 3 artiklan 2 kohta vastaa suurelta osin asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 1 kohtaa.

119. Asiassa Österreichischer Rundfunk yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavana oli Itävallan lainsäädäntö, jonka mukaan Rechnungshofin (Itävallan tilintarkastustuomioistuin) valvontaan kuuluvien julkisten yhteisöjen oli ilmoitettava viimeksi mainitulle tietyn tason ylittävät palkat ja eläkkeet. Asiakirja-aineiston perusteella aineisto saatiin (välttämättä) velvollisuuden piiriin kuuluvien laitosten palkkalistoista ja eläkkeiden

51 – Mainittu edellä alaviitteessä 32.

52 – Asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12971).

53 – Asia C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9893).

maksuunpanoluetteloista, asianmukaisia hakuperusteita soveltaen. Tämän aineiston perusteella Rechnungshof laati selvityksen, joka toimitettiin sittemmin Nationalratille, Bundesratille (liittovaltion parlamentin ala- ja ylähuone) ja Landtageille (osavaltioiden parlamentit) sekä saatettiin yleisön saataville. Lisäksi Rechnungshofin selvityksessä oli ilmoitettava kyseisten henkilöiden nimet ja niiden yhteydessä heidän vuositulojensa määrä. [54]

120. Suuressa osassa yhteisöjen tuomioistuimen antamaa tuomiota tarkastellaan sitä, kuuluiko Rechnungshofin toiminta direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, kun sillä ei ollut yhteyttä vapaaseen liikkuvuuteen. Katsottuaan direktiiviä voitavan soveltaa yhteisöjen tuomioistuin esitti sitä koskevan tulkinnan. Siitä voidaan päätellä, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kyseisten tietojen hankkiminen ja välittäminen edellytti vähintään kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”sellaisten henkilötietojen manuaalista käsittelyä, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa”. Tosiseikat huomioon ottaen tämä vaikuttaa erittäin järkevältä lähestymistavalta.

121. Asia Lindqvist koski Ruotsin kirkon seurakunnassa rippikoulun ohjaajien koulutuksessa vapaaehtoisena mukana ollutta naista. Hän oli osallistunut tietojenkäsittelykurssiin, jossa hän oli joutunut luomaan kotisivun internetiin. Lindqvist oli perustanut kotonaan omalla tietokoneellaan kotisivuja, joilta luotiin hänen pyynnöstään linkki Ruotsin kirkon kotisivulle. Kyseisillä sivuilla, joiden avulla rippikouluun valmistautuvat seurakuntalaiset saisivat helposti tarvitsemiaan tietoja, oli tietoja Lindqvististä ja hänen 18 työtoveristaan seurakunnassa. Esitetyt tiedot olivat kiistatta ”henkilötietoja”. [55] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että henkilötietojen lataamista internetsivulle oli pidettävä asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan b alakohdan kanssa identtisessä, direktiivin 95/46/EY 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna ”käsittelynä”.

122. Vielä oli ratkaistava se, kuuluiko tällainen käsittely direktiivin 95/46/EY 3

54 – Tuomion 3–5 kohta.

55 – Sivuilla oli toisinaan ”heidän koko nimensä tai joskus vain etunimensä. Lindqvist oli tämän lisäksi kuvaillut leikkisin sanakäänteinen työtovereidensa työtehtäviä ja harrastuksia. Useissa tapauksissa oli mainittu henkilöiden perhesuhteet, heidän puhelinnumeronsa ja muita tietoja” (tuomion 13 kohta). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi vielä, että Lindqvistin esittämää mainintaa siitä, että henkilö oli loukannut jalkansa ja oli osa-aikaisella sairaslomalla, oli pidettävä direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna terveyteen liittyvänä henkilötietona, jota ei olisi pitänyt käsitellä (tuomion 49–51 kohta).

artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tältä osin, että ”tietojen laittaminen Internet-sivulle edellyttää nykyisin käytettyjen teknisten ja tietojenkäsittelyllisten menetelmien mukaan sitä, että sivu ladataan palvelimelle sekä toimenpiteitä, joiden avulla sivu saadaan Internet-yhteyden omaavien henkilöiden saataville. *Nämä toimenpiteet suoritetaan ainakin osittain automatisoidusti*”. [56]

123. Tästä syystä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattiin, että kyseistä toimenpidettä oli pidettävä direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä”. Yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvinnut arvioida sitä, oliko kysymys direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa viimeisenä mainitusta ”sellaisten henkilötietojen manuaalisesta käsittelystä, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa”, eikä kyseisessä tuomiossa näin ollen selvitetä, mitä tällaisella rekisterillä on ymmärrettävä.

124. Kuten asiassa Österreichischer Rundfunk antamassaan tuomiossa, yhteisöjen tuomioistuin tutki, jäikö Lindqvistin toiminta direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, ja katsottuaan direktiiviä voitavan soveltaa, esitti sitä koskevan tulkinnan.

125. Asiassa Lindqvist annetusta tuomiosta voidaan tehdä erittäin selvä johtopäätös, jonka mukaan siitä lähtien, kun henkilötietojen käsittely suoritetaan kokonaan tai osittain automatisoidusti, käsittely kuuluu henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön, joko direktiivin 95/46/EY tai asetuksen N:o 45/2001, soveltamisalaan. Asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tehtyä pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin ei käsittääkseni käsitellä samalla tavoin vaan se tutkitaan erikseen ja manuaalisesti. [57]

126. Asiassa Satakunnan Markkinapörssi yhteisöjen tuomioistuimen oli tutkittava Satakunnan Markkinapörssi Oy:n (jäljempänä Satakunnan Markkinapörssi) ja Satamedia Oy:n (jäljempänä Satamedia) toimittamia, noin 1,2 miljoonan luonnollisen henkilön verotusta koskevia henkilötietoja, jotka oli saatu laillisesti Suomen veroviranomaisilta. Tietosuojavaltuutettu oli vaatinut Suomen tuomioistuimissa, että tällaisten tietojen kerääminen ja julkaiseminen kiellettäisiin. Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia väittivät, että kyseisten tietojen käsittely tapahtui ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten.

127. Tuomiossa todettiin suoraan, että kysymys oli direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuista henkilötiedoista ja että

56 – Tuomion 26 kohta; kursivointi tässä.

57 – Jäljempänä 135 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa tarkastelen sitä mahdollisuutta, että tietokoneen search-hakukomennon voitaisiin kuitenkin katsoa kuuluvan ”osittain automatisoidun käsittelyn” alaan.

kysymyksessä tarkoitettu toiminta oli saman direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua ”henkilötietojen käsittelyä”, minkä perusteella Satakunnan Markkinapörssin toiminnan katsottiin kuuluvan saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”henkilötietojen käsittelyn” määritelmään. [58] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia ja katsoi, etteivät ne soveltuneet asiassa, ja tulkitsi sitten direktiivin 9 artiklaa yksinomaan journalistista tarkoitusta varten tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn kannalta.

128. Julkisasiamies Kokott sen sijaan tutki, sisältyikö tarkasteltu toiminta direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdan täsmälliseen sanamuotoon. [59] Hän tarkasteli tämän kysymyksen olennaista sisältöä ytimekkäästi mutta erittäin selkeästi seuraavin sanoin: ”On todennäköistä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat käsittelytapahtumat toteutetaan ainakin osittain automaattisesti ainakin silloin, kun tietoja ei luovuteta edelleen CD-ROM-levykkeellä. Edelleen luovuttamisen automatisoiminen ei kuitenkaan edellytä mitään lisäselvitystä, koska verotustietojen julkaisemista paperilla on pidettävä rekisterinä ja tietojen luovuttaminen edelleen tekstiviestipalvelun muodossa edellyttää tietojen hakua rekisteristä. Tämän vuoksi kaikkien mainittujen toimintojen – mukaan lukien tietojen edelleen luovuttaminen CD-ROM-levykkeellä – osalta on kyse sellaisten henkilötietojen käsittelystä, jotka joko muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.” [60] Tämän päättelyn seurauksena hän katsoi, että asiassa kysymyksessä ollut toiminta kuului direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

129. Tämä analyysi on samankaltainen kuin oma analyysini nyt esillä olevassa asiassa.

130. Haluaisin viitata vielä lyhyesti asiassa Nikolaou annettuun tuomioon, [61] joka on ainoa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklaa koskeva asia, jollen erehdy tai unohda jotakin. Asiassa oli vuodettu lehdistölle tietoja käynnissä olevasta tutkimuksesta, joka koski tilintarkastustuomioistuimen entistä jäsentä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rajoitti tarkastelunsa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, 2 artiklan a ja b alakohdassa oleviin ”henkilötietojen” ja ”käsittelyn” määritelmiin sekä siihen, mitä on pidettävä saman asetuksen 5 artiklan mukaisena laillisena käsittelynä. Se *ei* kuitenkaan missään vaiheessa tutkinut 3 artiklan 2 kohtaa.

58 – Tuomion 35–37 kohta.

59 – Asia Satakunnan Markkinapörssi, ratkaisuehdotuksen 33–35 kohta.

60 – Ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

61 – Asia T-259/03, Nikolaou v. komissio, tuomio 12.9.2007.

131. En usko, että yksikään edellä esitetyistä asioista merkitsisi ylitsepääsemätöntä estettä asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdasta esittämälleni tulkinnalle.

c) Muut vastustamisperusteet

132. Tästä huolimatta tarkastelen seuraavaksi kahta perustetta, joilla voitaisiin vastustaa omaksumaani kantaa.

133. Kuvitellaan ensinnäkin, että henkilö pyytää ja saa yhteisön toimielimeltä asiakirjan ilman, että hänen tarvitsee perustella pyyntöään asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Oletetaan, että tämä henkilö skannaa asiakirjan nykytekniikan avulla ja saattaa tämän sähköisen version automatisoituun tai osittain automatisoituun käsittelyyn, esimerkiksi toimittaakseen sen sähköpostitse kaikille niille, joiden nimi esiintyy asiakirjassa. Eikö hän tällä tavoin pitäisi pilkkanaan asetuksen N:o 45/2001 tiukkaa tietosuojajärjestelmää?

134. En usko näin olevan. Asiakirja on *saatu* niiden säännösten mukaisesti, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin. Kaikki myöhempi asiakirjan *käyttäminen*, joka sisältää käsittelyä automaattisin tai osittain automaattisin keinoin, myös silloin, kun asiakirja tallennetaan (tai väitetään tallennettavan) yhdessä muiden kanssa tietokantaan, kuuluu direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tästä syystä sitä suojataan kyseisestä ajankohdasta lukien kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kansallisessa järjestelmässä.

135. Toiseksi, on yleisesti tunnettua, että useissa tietokoneohjelmissa hakukomentoa (”search”) voidaan käyttää määrättyjä kriteerejä soveltaen tiedon etsimiseksi ja keräämiseksi. Lisäksi yhä useammin tietoa tallennetaan sähköisessä muodossa. Kyseistä komentoa käytetään näin ollen rutiininomaisesti sellaisen konkreettisen asiakirjan löytämiseksi ja hankkimiseksi, johon tutustumista koskevaa oikeutta on pyydetty asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti ja joka sisältää satunnaisesti henkilötietoja, kuten kokouksen osanottajien nimet. Eikö myös tämä menettelytapa merkitse ”sellaisten henkilötietojen muuta kuin automaattista käsittelyä, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa” tai jopa ”henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan –– osittain automaattisesti”?

136. Näihin kahteen vastustamisperusteeseen vastatessani lähtökohtanani on – ja uskoakseni täytyy olla – sen hyväksyminen, että eri kokousten pöytäkirjat on tallennettava

tai luokiteltava yhdessä, että tällainen tallentaminen voi tapahtua sähköisesti ja että hyvin todennäköisesti henkilö, jonka tehtävänä on vastata asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti esitettyyn pyyntöön, käyttää tietokoneen search-komentoa pyydetyn asiakirjan löytämiseksi.

137. Vastaus vastustusperusteen ensimmäiseen osaan perustuu ennen kaikkea siihen, että kysymyksessä oleva ”rekisteröintijärjestelmä” ei ole asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan c alakohdan määritelmän mukaisesti ”sellainen järjestetty henkilötietojen kokoelma, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein”. Todellisuudessa tallennetaan kunkin kokouksen pöytäkirja eikä näihin kokouksiin osallistuneiden tietoja, joita se mahdollisesti sisältää.

138. Edellistä esimerkkiä on syytä verrata esimerkkiin rekisteristä, jota pidetään yhteisen maatalouspolitiikan maitosektorilla kuluvan kalenterivuoden aikana tehdyistä tukihakemuksista. Vaikka myös viimeksi mainitussa tapauksessa ”jokainen asiakirja” tallennetaan, hakijan nimeä ei voida selvittää mitenkään ”satunnaisesti”. On ilmeistä, että tietokoneohjelma näiden hakemusten käsittelyn helpottamiseksi laaditaan siten, että ”haku nimellä” (”search by name”) muuntuu helposti toteutettavaksi (ja usein käytetyksi) toiminnoksi.

139. Sitä vastoin käsiteltäessä pyyntöä saada tutustua asiakirjaan, haku suoritetaan käyttäen yleensä useita hakukriteerejä, joita ovat esimerkiksi ”[päivänä] pidetty kokous” ja ”komitea [viitenumero]” ja joilla ei ole mitään tekemistä kokouksen osanottajien nimien kaltaisten henkilötietojen kanssa. Tällaista henkilötietoa ei käytetä vakiokriteerinä haussa. Voidaan päätellä, että kyse on asiakirjojen käsittelystä, mutta ei tietojen käsittelystä.

140. Hyväksyn sen, että hakukomennon systemaattinen käyttö kaikkien niiden kokousten pöytäkirjojen hankkimiseksi, joihin X osallistui, toisi esille arkaluonteisia kysymyksiä. Voitaisiin väittää, että tässä viimeksi mainitussa tapauksessa käsiteltävinä ovat pikemminkin pöytäkirjat kuin henkilötiedot ja ettei hakua suoriteta ”järjestetystä henkilötietojen kokoelmasta” asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan c alakohdan mukaisesti. Samalla on selvää, että haku merkitsisi erityisesti ”toimea – –, joka kohdistetaan henkilötietoihin” ja näin ollen asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaista käsittelyä. Tämän haun perusteena olisi yksilöidä ja jäljittää X:n osallistuminen kokouksiin.

141. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 45/2001 tavoitteet ja päämäärä, mielestäni tällöin huomion keskipiste olisi pitänyt ohjata riittävästi pöytäkirjasta käsiteltyihin henkilötietoihin, kuten asetuksen N:o 45/2001 soveltamiseksi. Yksityiskohtaisemmin

tarkasteltuna pyyntö saada kaikkien niiden kokousten pöytäkirjat, joihin X osallistui, vaikka se on esitetty asetuksen N:o 1049/2001 perusteella, on pyyntö kyseisen X:ää koskevan tiedon käsittelystä, sillä siinä käytetään hakukomentoa nimellä kaiken tähän henkilöön erityisesti vaikuttavan, tietynlaisen tiedon ryhmittelemiseksi. Todellisuudessa näitä seikkoja koskeva pyyntö on pikemminkin peitelty yritys saada tietoa X:stä ja hänen toiminnastaan kuin pyyntö saada tutustua asiakirjoihin, joissa satunnaisesti mainitaan tämä henkilö. Tästä syystä sitä pitäisi käsitellä sen todellisen luonteen mukaisesti: pyyntönä, joka edellyttää henkilötietojen käsittelyä. [62]

142. Sen sijaan hakukomennon käyttäminen tietokoneella oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan asetuksen mukaisesti pyydetyn asiakirjan löytämiseksi ei yleensä ole ”sellaisten henkilötietojen muuta kuin automaattista käsittelyä, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa”.

143. Jäljelle jää kuitenkin yksi vaikeus, sillä yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Lindqvist antamassaan tuomiossa, että aina kun käsittely on automaattista tai osittain automaattista, siihen sovelletaan tietosuojalainsäädäntöä, jolloin tietojen tallennustavalla ei ole merkitystä. Näin ollen on käsiteltävä vastustamisperusteen jälkimmäistä osaa: kysymystä siitä, onko pelkkä hakukomennon käyttö ”henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan – – osittain automaattisesti”.

144. Vastaus tähän kysymykseen perustuu mielestäni siihen, että hakukomento on pelkkä toisinto sellaisesta hausta, joka voitaisiin suorittaa manuaalisesti, joskin työläämmin, samalla tavoin kuin sähköporakoneella saadaan reikä nopeammin ja tehokkaammin kuin rintaporalla ja kairalla. [63] Ihmisen toimenpiteitä tarvitaan ensinnäkin asiakirjapyynnön lukemiseen ja analysoimiseen ja esimerkiksi sen arvioimiseen, onko kysymys asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklassa tarkoitetusta arkaluonteisesta asiakirjasta. Toimija käyttää väistämättä älyään täsmentääkseen alkuperäiset hakukriteerit ja tarvittaessa määritelläkseen ne uudestaan. Kun asiakirja on löydetty, on jälleen tultava toimeen ilman konetta asiakirjan tarkistamiseksi ja ratkaistava, onko tutustumisoikeus annettava asiakirjaan kokonaisuudessaan, sovelletaanko jotakin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan poikkeuksista ja tarvittaessa täsmennettävä, miten lupa tutustua asiakirjan muihin osiin myönnetään saman asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

62 – Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 158–166 kohta. Esillä oleva asia ei onneksi pakota tutkimaan niin monimutkaista tapausta, vaikka Bavarian Lager näyttääkin halunneen selvittää, ketkä osallistuivat lokakuussa 1996 pidettyyn kokoukseen.

63 – Vanha pyörivä poraustyökalu.

145. Tutkiessaan pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin sitä käsittelevän virkamiehen on tämän jälkeen päätettävä, onko ja missä määrin tarpeen käyttää hakukomentoa, sekä vahvistettava hakusana tai hakusanat. Ihmisen aivot ohjaavat tekniikkaa samalla tavoin kuin kätevä ihminen käsittelee rintaporan korvannutta sähköporakonetta.

146. Mielestäni kuvatun kaltaisia toimenpiteitä, joissa ihmisen toiminnalla on niin määräävä osa ja jossa ihminen *säilyttää määräysvallan koko prosessin ajan*, ei ole pidettävä asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna ”henkilötietojen käsittelynä, joka suoritetaan – – osittain automaattisesti”.[64] Nämä toimenpiteet on erityisesti pidettävä erillään Internet-sivujen lataamisesta, kuten asiassa Lindqvist, jossa *osa* toimenpiteestä on ominaispiirteidensä vuoksi automaattista.

147. Hyväksyn sen, että on mahdollista väittää, että yhteisön lainsäätäjä on asetuksessa N:o 45/2001 pyrkinyt ulottamaan sen vaikutuspiirin mahdollisimman laajalle, kuten 2 artiklan a ja b alakohdassa olevista ”henkilötietojen” ja ”käsittelyn” määritelmistä käy ilmi, ja että samaa periaatetta soveltaen automaattisen tai osittain automaattisen käsittelyn käsitettä 3 artiklan 2 kohdassa pitäisi niin ikään tulkita mahdollisimman laajasti.

148. Vastaukseni on kaksiosainen.

149. Ensinnäkin yhteisön säännöksen soveltamisalan määrittäminen ei ole sama asia kuin niiden käsitteiden merkityksen määrittäminen, joita tämän soveltamisalan puitteissa on tulkittava. Toiseksi, näin laaja tulkinta asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalasta vähentää siinä määrin asetuksen N:o 1049/2001 tehokkuutta, ettei sitä voida hyväksyä. Merkittävä osa asiakirjoista sisältää tavalla tai toisella viittauksia nimeen tai muihin henkilötietoihin. Kun yhteisön lainsäätäjä toteaa asetuksen N:o 45/2001 15 perustelukappaleessa, että ”oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustumisen edellytyksiä koskevat säännökset annetaan [EY] 255 artiklan perusteella, jonka soveltamisala ulottuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastoihin [ja sisältyvät nyt asetukseen N:o 1049/2001]”, se osuu mielestäni asian ytimeen.

64 – Jätän tarkoituksella käsittelemättä kysymyksen siitä, olisiko tekoälyn avulla mahdollista korvata jokin, suurin osa tai jopa kaikki nykyisin manuaalisesti toteutettavista toimista. Yhteisöjen tuomioistuimen saamien tietojen mukaan asiat ovat tapahtuneet tässä kuvaamallani tavalla. Lisäksi on epätodennäköistä, että yhteisön lainsäätäjällä olisi ollut mahdollinen tekoäly mielessä asetusta N:o 1049/2001 laadittaessa.

150. Nähdäkseni yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi siis tulkita asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohtaa siten, että siinä määritellään *olosuhteet*, joissa asetusta sovelletaan (”henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti, sekä sellaisten henkilötietojen muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa”). Tämän yhteisön toimielinten suorittaman henkilötietojen käsittelyn pitäisi kuulua kyseisen asetuksen soveltamisalaan sen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti sikäli kuin ”käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi”. Kyseinen asetus *ei* koske muita tilanteita, jotka kuuluvat muiden säännösten soveltamisalaan, ja erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan, kun kysymys on pyynnöstä saada tutustua yhteisön toimielinten asiakirjoihin.

2. Sen seuraukset, että nämä kaksi asetusta sovitetaan yhteen tällä tavoin

151. Tarkastelen aluksi joitakin riidan konkreettisia tosiseikkoja ohjatakseni päättelyäni oikeaan suuntaan. Kysymys on siis pyynnöstä, joka on tehty tarkoituksena saada tietty asiakirja: kokouksen koko pöytäkirja. Lisäksi pyyntöä esitettäessä on vedottu asetukseen N:o 1049/2001, jonka 6 artiklassa nimenomaisesti säädetään, ettei pyyntöä tarvitse perustella.

152. Kun yhteisön toimielin havaitsee pyynnön vastaanottaessaan, että pyydetty asiakirja sisältää henkilötietoja, sen on yhtäältä tutkittava, loukkaako näiden tietojen luovuttaminen rekisteröidyn yksityiselämää ja koskemattomuutta, sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa suojataan oikeutta yksityiselämään samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Mikäli tiedon julkistaminen merkitsisi yksityiselämään puuttumista, Euroopan ihmisoikeussopimuksen terminologiaa käyttäen, olisi arvioitava, onko puuttuminen perusteltua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen kriteerien perusteella. [65]

153. Tässä yhteydessä katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki virheen katsoessaan, että lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen osanottajien nimien ilmoittaminen kolmansille osapuolille ei merkinnyt mahdollista puuttumista yksityiselämään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ”puuttumisen”

65 – Tämä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämä menetelmä; ks. esim. asia nro 27798/95, Amann v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.2.2000 (Recueil des arrêts et décisions 2000-II, 65 kohta) ja asia nro 28341/95 Rotaru v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.5.2000 (Recueil des arrêts et décisions 2000-II, 65 kohta). Tätä menetelmää yhteisöjen tuomioistuin käyttää mukailtuna mahdollisia ihmisoikeuksien loukkauksia tutkiessaan; ks. em. asia Österreichischer Rundfunk, tuomion 73–90 kohta.

käsitteestä esittämä tulkinta on hyvin laaja. [66] Lähtökohtaisesti nimi näyttää yksilöivän henkilöt, minkä vuoksi nimen ilmoittaminen, mukaan lukien ammatillisissa yhteyksissä, merkitsee tämänkaltaista puuttumista. [67]

154. Asiassa oli ratkaistava, voidaanko tätä mahdollista puuttumista, tässä muodossa ja tässä erityisessä yhteydessä, pitää perusteltuna. Mielestäni olisi ollut riittävää tutkia perinteisellä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen kriteerien mukaisesti yksityiselämään puuttumisen oikeuttamisperusteiden täyttymistä arvioimalla toimenpiteen laillista kattavuutta, toimenpiteen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa ja sen oikeasuhteisuutta tavoiteltuihin päämääriin nähden, jotta mahdollisen puuttumisen olisi voitu katsoa olevan perusteltua. Tämän menettelytavan avulla olisi myös voitu sovittaa tämän riita-asian kohteena oleva yhteisöjen tuomioistuinten ihmisoikeuksia koskeva ratkaisu yhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja menetelmien kanssa, mikä on viimeksi mainitun tuomioistuimen asiassa Bosphorus antaman tuomion [68] perusteella paitsi toivottavaa, myös olennaista.

155. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen virhe sen katsoessa, ettei asiassa puututtu yksityiselämää koskevan oikeuden käyttämiseen, [69] olisi riittävä peruste vaatia tuomion kumoamista, mutta tällöin jäisi ratkaisematta kysymys kahden asetuksen yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi sivuutan seuraavassa riidan tosiseikat ja tarkastelen asiaa yleisellä tasolla.

66 – Ks. esim. asia Huvig v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.4.1990 (Recueil des arrêts et décisions, A-sarja, nro 176-B, 8 ja 25 kohta); asia Niemietz v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1992 (Recueil des arrêts et décisions, A-sarja, nro 251-B, 29 kohta) ja asia nro 44647/98, Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.4.2003 (Recueil des arrêts et décisions, 2003 I, 57 kohta).

67 – Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nimelle antamasta suojasta asia Burghartz v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.2.1994 (A-sarja, nro 280-B, s. 28, 24 kohta); asia Stjerna v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.11.1994 (A-sarja, nro 299-A, s. 60, 37 kohta); asia Bulgakov v. Ukraina, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.9.2007 (kanne nro 59894/00, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. yhteisön oikeudessa nimestä erityisesti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-168/91, Konstantinidis, tuomio 30.3.1993 (Kok., s. I-1191, Kok. Ep. XIV, s. I-1191), jonka 40 kohdassa hän toteaa seuraavaa: "Henkilön oikeus nimeensä on perustavanlaatuinen sanan kaikissa merkityksissä. Mitä olemme viime kädessä ilman omaa nimeämme? Nimi erottaa meidät muista ihmisistä. Nimi antaa meille identiteetin, arvon ja omanarvontunnon. Laillisen nimen riistäminen henkilöltä merkitsee äärimmäistä nöyryytystä, mistä osoituksena on rangaistusjärjestelmissä yleinen käytäntö korvata vangin nimi numerolla. Konstantinidisin tapauksessa hänen moraalisten oikeuksiensa loukkaus tilanteessa, jossa hänet velvoitettaisiin käyttämään nimeä 'Hréstos' nimen 'Christos' sijaan, on erityisen vakava. Siinä paitsi peitellään hänen etnistä alkuperäänsä, sillä 'Hréstos' ei vaikuta saati kuulosta kreikkalaiselta nimeltä ja viittaa hieman slaavilaisuuteen, myös loukataan hänen uskonnollisia tunteitaan viemällä hänen nimeltään sen kristillinen luonne. Istunnossa Konstantinidis kertoi, että hänen nimensä johtuu hänen syntymäpäivästään (25.12.), sillä kristinuskon perustajan kreikkalainen nimi on Christos, ei 'Hréstiana.'" Ks. myös asia C-148/02, García Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11613, 25 kohta) ja asia C-353/06, Grunkin ja Paul, tuomio 14.10.2008 (Kok., s. I-7639, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja siinä antamani ratkaisuehdotus sekä julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll, tuomio 27.4.2006 (Kok., s. I-3561).

68 – Asia Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlanti, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005 (kanne nro 45036/98; Recueil des arrêts et décisions 2005-VI, erityisesti 159–165 kohta).

69 – Analysoin kysymystä yksityiskohtaisesti jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 206–210 kohdassa.

156. Palataan lähtötilanteeseen.

157. Seuraavassa pyrin selittämään, mitkä tärkeimmät virstanpylväät yhteisön toimielimelle esitetyn asiakirjapyynnön on älyllisellä tasolla ohitettava, jotta voidaan vastata kysymykseen siitä, onko toimielimen julkaistava tai ilmoitettava henkilötietoja.

a) Ongelman tarkastelu yleisemmältä kannalta

158. Kun yhteisön toimielin saa asiakirjapyynnön, sen on ensin selvitettävä, koskeeko pyyntö asiakirjoja, jotka eivät sisällä henkilötietoja (tilanne a), vai asiakirjoja, jotka sisältävät tällaisia tietoja (tilanne b).[70] Tilanne a) ei aiheuta minkäänlaisia vaikeuksia, sillä toimielimen on toimitettava asiakirja hakijalle asetuksen N:o 1049/2001 välittömän soveltamisen perusteella, jollei kyseisen asetuksen jompaakumpaa poikkeusta ole sovellettava. Tilanteessa b) sen sijaan on tarpeen huomata ja pohtia, mitä tarkkaan ottaen pyydetään.

159. Tilanteessa b) on pidettävä erillään kaksi asiakirjojen alaluokkaa: ensimmäistä kutsun nimellä b-1, ja se kattaa tavanomaiset asiakirjat, joissa *mainitaan satunnaisesti* henkilötietoja ja joissa asiakirjan hankkiminen ei liity henkilötietoihin sinänsä, esimerkiksi kokouspöytäkirjat. Näiden asiakirjojen olemassaolon perusteena on tietojen tallentaminen, eikä henkilötiedoilla sellaisenaan ole juurikaan merkitystä. Toisessa alaluokassa, jota kutsun nimellä b-2, asiakirjat sisältävät perustavanlaatuisesti *paljon henkilötietoja*, esimerkiksi luettelon henkilöistä ominaisuuksineen. Luokan b-2 asiakirjojen olemassaolon perusteena on juuri näiden henkilötietojen kerääminen.

160. Kun pyydetyn asiakirjan sisältö on määritetty, yhteisön toimielimen on tämän jälkeen luokiteltava pyyntö. Alaluokan b-1 tapauksessa pyyntöä on pidettävä pelkkänä pyyntönä tutustua julkisiin asiakirjoihin, kun taas alaluokan b-2 tapauksessa pyyntö on voitu esittää asetuksen N:o 1049/2001 mukaisena pyyntönä saada tutustua julkisiin asiakirjoihin mutta todellisuudessa kysymys on ”peitellystä” pyynnöstä saada henkilötietoja, sillä

70 – Yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turkki v. neuvosto ym., 1.7.2008 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-4723, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat) yhteisöjen tuomioistuin niin ikään kehottaa ensin neuvostoa varmistamaan sen asiakirjan, jonka julkistamista on pyydetty, todellinen luonne: kyseisessä asiassa se, että pyydetyssä asiakirjassa on todella kyse oikeudellisesta neuvonannosta (ks. erityisesti tuomion 38 kohta).

asiakirjojen sisällön vuoksi pyrkimyksenä on saada tutustua henkilötietoihin. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdan erittäin laaja ”asiakirjan” määritelmä, asetuksen N:o 45/2001 mukainen peitelty tai epäsuora tietojensaantipyyntö voi hyvin helposti sekoittua asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettuun pyyntöön saada tutustua ”asiakirjoihin”.[71] [72] Tämän vuoksi on todellakin mahdollista, että aluksi tapahtuu tämänkaltainen sekaannus.

161. Kolmas vaihe tässä tarkastelussa voidaan johtaa suoraan tehdystä luokittelusta, sillä asiassa on pääteltävä sovellettava lainsäädäntö. Tilanteessa b-1 on sovellettava asetusta N:o 1049/2001, joka on oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva yleisesti sovellettava säädös. Lisäksi tämän alaluokan mukainen pyyntö jää asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, koska kysymys ei ole automaattisesta tai osittain automaattisesta tietojen käsittelystä eikä tietoja liioin ole tarkoitettu rekisteröintijärjestelmän osaksi.[73] Täysin päinvastainen on tilanne alaluokan b-2 osalta, sillä sen olemassaolon peruste eli henkilötietojen sisältäminen merkitsee sitä, että pyyntö kuuluu asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalaan sen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

162. Neljännessä vaiheessa on selvitettävä tämän tutkimuksen valossa, onko pyynnölle oltava jokin perustelu. On selvää, että pyynnöt saada tutustua alaluokan b-1 asiakirjoihin eivät edellytä minkäänlaista perustelua asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen nojalla. Sen sijaan pyynnöissä, joilla pyritään saamaan alaluokkaan b-2 kuuluvia asiakirjoja, on osoitettava, että tietojen luovuttaminen on tarpeen asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan mukaisesti.

71 – Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 140 ja 141 kohdassa olen tarkastellut poikkeustapausta, jossa kussakin asiakirjassa erikseen arvioituna mainitaan ainoastaan satunnaisesti henkilötietoja, mutta ainoastaan yhtä henkilötietoa käytetään erityisesti hakukriteerinä kaikkien sen sisältämien asiakirjojen löytämiseksi ja ryhmittelemiseksi. Pyyntö saada tutustua useisiin asiakirjoihin, joiden osalta ”hakukriteeri” on luonteeltaan henkilötieto (kuten nimi), osoittautuu todennäköisesti peitellyksi pyynnöksi saada henkilötietoja. Tästä syystä se on rinnastettava alaluokan b-2 pyyntöön ja sitä on käsiteltävä vastaavasti.

72 – Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 176 kohdassa mainitut esimerkit asiakirjoista. Saattaa olla hyödyllistä muistuttaa, että Euroopan tietosuojavaltuutettu on julkaissut joitakin suuntaviivoja auttaakseen yhteisön toimielimiä erottamaan toisistaan tietosuojan ja oikeuden tutustua asiakirjoihin; ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun laatima esite *Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ja tietosuoja* osoitteessa (http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Home/EDPS/Publications/Papers).

73 – Direktiivin 95/46/EY 3 artiklan, joka vastaa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklaa, osalta ks. Dammann, U. ja Simitis, S., *EG-Datenschutzrichtlinie – Kommentar,* Nomos, Baden-Baden, 1997, s. 121; ks. myös Ehmann, E. ja Helfrich, M., *EG-Datenschutzrichtlinie Kurzkommentar,* Dr. Otto Schmidt, Köln, 1999, s. 92.

163. Viidenneksi myös menettely, jota on noudatettava asiakirjojen paljastamiseksi, on erilainen kummankin tarkastellun alaluokan osalta.

164. Alaluokan b-1 asiakirjojen osalta noudatetaan asetuksen N:o 1049/2001 mukaista menettelyä. Jos nämä asiakirjat kuitenkin sisältävät myös henkilötietoja, on noudatettava tarkasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista testiä sen arvioimiseksi, onko oikeus tutustua koko asiakirjaan ilman tietojen poistamista evättävä siksi, että tällainen rajoittamaton paljastaminen voi loukata rekisteröidyn yksityisyyttä. Kyseisen testin tarpeellisuus perustuu oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jossa säädetään velvollisuudesta ottaa huomioon rekisteröityjen yksityiselämän ja koskemattomuuden suoja.

165. Alaluokkaa b-2 koskevat asiakirjapyynnöt on sitä vastoin käsiteltävä kokonaisuudessaan asetuksen N:o 45/2001 mukaisessa menettelyssä. Tästä seuraa ensiksi, että käsittelyn on oltava ”laillista” 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla; toiseksi, että pyynnön esittäjän on osoitettava intressinsä 8 artiklan mukaisesti; kolmanneksi, että tarvittaessa sovelletaan säännöksiä kolmansista maista tai kansainvälisiltä järjestöiltä, jotka eivät ole yhteisön elimiä, tuleviin pyyntöihin 9 artiklan mukaisesti; neljänneksi, että jos kysymys on arkaluonteisista tiedoista, on otettava erityisesti huomioon 10 artikla; ja viidenneksi, että 18 artiklassa yhteisön toimielin velvoitetaan ilmoittamaan rekisteröidylle tiedot käsittelyn vastustamiseksi, paitsi 5 artiklan b, c ja d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

166. Lopuksi tarkastellaan kysymystä tietojen luovuttamista koskevista seurauksista. Alaluokan b-1 asiakirjat on yleensä toimitettava pyynnön esittäjälle, ja jos johonkin osaan on sovellettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua poikkeusta, asiakirjasta on toimitettava lyhennetty versio saman artiklan 6 kohdan mukaisesti, jolloin tiedot ilmaistaan kaikkia sitovalla tavalla. Alaluokan b-2 asiakirjojen tapauksessa, luovuttaminen voidaan toteuttaa vain tapauskohtaisesti, eikä se tapahdu kaikkia sitovalla tavalla, sillä henkilötiedot luovutetaan vain sellaiselle pyynnön esittäjälle, joka on perustellut pyyntönsä asianmukaisesti.

b) Seuraukset

167. Alaluokkaan b-1 kuuluvien tavanomaisten asiakirjojen osalta toimielinten on pidettävä voimassa säännökset koskemattomuuden suojasta ja kiinnitettävä asianomaisten

henkilöiden huomio näihin säännöksiin. Pyyntö saada tutustua tämänkaltaiseen asiakirjaan johtaa yleensä sen luovuttamiseen kokonaisuudessaan, ja tällä tavoin noudatetaan avoimuusperiaatetta.

168. Sitä vastoin asiakirjoissa b-1 satunnaisesti mainittujen henkilötietojen osalta toimielinten on noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa johtavana periaatteena, jonka avulla tarkistetaan, onko kaikesta huolimatta oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeusta sovellettava, jolloin on myönnettävä ainoastaan osittainen oikeus tutustua asiakirjaan saman 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Asiakirjan luovuttaminen, sisältyipä asiakirjaan näitä henkilötietoja tai ei, tapahtuu tällöin kaikkia sitovalla tavalla siten, ettei toimielintä voida estää luovuttamasta tätä asiakirjaa muille sitä pyytäville.

169. Perustavanlaatuisesti henkilötietoja sisältävien asiakirjojen (asiakirjat b-2) vaikutukset ovat hyvin erilaisia. Tällaisia asiakirjoja koskevat pyynnöt on käsiteltävä tarkasti asetuksessa N:o 45/2001 kuvatussa menettelyssä, jolloin on vain noudatettava sanatarkasti sen sisältämiä ohjeita. Luovuttaminen ei missään tapauksessa tapahdu kaikkia sitovalla tavalla.

170. Viime kädessä valituksenalaisessa tuomiossa esille tulevien kaltaisten ongelmien ratkaisun on perustuttava siihen, että toimielimillä on käytössään järjestelmä näiden pyyntöjen asianmukaiseksi yksilöimiseksi, toisin sanoen alaluokkaan b-1 kuuluvia asiakirjoja koskevien pyyntöjen erottamiseksi niistä, joilla todellisuudessa halutaan alaluokkaan b-2 kuuluvia asiakirjoja. Ainoastaan voidessaan todeta, kumpaan näistä alaluokista pyynnön kohteena olevat asiakirjat kuuluvat, yhteisön toimielimet osaavat reagoida niihin asianmukaisesti, jolloin päätöksentekoa ohjaa kussakin tapauksessa sovellettava lainsäädäntö.

c) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan oikea tulkinta

171. Kuten komissio on todennut valituksessaan, 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeus muodostuu kahdesta osasta eikä ainoastaan yhdestä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ymmärtänyt sitä näin, vaan teki päätelmässään virheen, kun se ei tulkinnut säännöksen osaa, joka koskee ”erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa”.

172. Poikkeuksen ensimmäisessä osassa myönnetään yleinen suoja yksityiselämälle ja yksilön koskemattomuudelle siten, että jopa tavanomaisen tyypin b-1 asiakirjan osalta on aina tarkistettava, loukataanko yksityiselämän suojaa siinä laajuudessa, että oikeus tutustua kyseiseen asiakirjaan

kokonaisuudessaan on evättävä. Avoimusperiaatetta noudatetaan tällöin myöntämällä oikeus tutustua tähän asiakirjaan *osittain* asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Suurimmassa osassa tapauksia myönnetään kuitenkin oikeus tutustua asiakirjaan kokonaisuudessaan.

asetuksen N:o 45/2001 perusteella asetuksen N:o 1049/2001 mukaisen avoimuussäännöstön sijaan.

174. Kuten Asimovin vastauksessa tieteelliseen paradoksiinsa, mitään ristiriitaa ei aiheudu, sillä pyyntö henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelystä ei koskaan merkitse oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevien säännösten mukaista pyyntöä saada tutustua asiakirjaan, joka koskee yhteisön toimielinten vastuualueeseen kuuluvia ”politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

173. Poikkeuksen toinen osa tulee sovellettavaksi ainoastaan silloin, jos yhteisön toimielin päättää pyyntöä luokitellessaan, että kysymyksessä on todellisuudessa asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluva hakemus, toisin sanoen pyyntö tutustua alaluokan b-2 asiakirjoihin, jotka sisältävät pakostikin rekisteröintijärjestelmän osan muodostavia tai rekisteröintijärjestelmän osaksi tarkoitettuja henkilötietoja. [74] Tällaisessa tilanteessa yhteisön toimielimen on käsiteltävä pyyntö henkilötietojen suojaa koskevan yhteisön lainsäädännön ja erityisesti

d) Tulkinnan toimivuus kolmen esimerkin valossa

175. Tähän asti esitetyt pohdinnat liittyvät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaan, joka poikkeaa selvästi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemästä tulkinnasta, jonka komissio on kyseenalaistanut valituksessaan. Koska vaarana on, että tulkintaani arvostellaan teoreettiseksi, osoitan väitteeni pätevästi käyttämällä kolmea esimerkkiä, joiden ei voida katsoa kuuluvan akateemisten hypoteesien piiriin.

74 – Pyyntö saada tutustua asiakirjaan voidaan harvoin helposti sekoittaa ”henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti” (asetuksen N:o 45/2001 soveltamisalan kaksi ensimmäistä seikkaa sen 3 artiklan 2 kohdan mukaan). Olen jo tarkastellut poikkeusta tähän pääsääntöön 140 ja 141 kohdassa. Perustavanlaatuinen kysymys, joka kunkin toimielimen pitäisi yleensä esittää, kuuluu kuitenkin seuraavasti: ”Koskeeko pyyntö asiakirjoja, jotka edellyttävät 'sellaisten henkilötietojen muuta kuin automaattista käsittelyä, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa', jolloin pyyntö kuuluu asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan ja sitä on tämän vuoksi käsiteltävä tietosuojaa koskevien säännösten eikä oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevien säännösten mukaisesti?” Mikäli vastaus on kieltävä, sovelletaan ainoastaan oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevaa asetusta.

176. Esitän kolme esimerkkiä asiakirjoista, jotka mikä tahansa toimielin voisi hyvin laatia. Ensimmäistä kutsun asiakirjaksi X, joka vastaa unionin minkä tahansa toimivaltuuden puitteissa pidetyn kokouksen pöytäkirjaa. Toinen (asiakirja Y) on sisäisen tarkastuksen asiakirjavihko, joka koskee väitettä seksuaalisesta häirinnästä yhteisön toimielinten yksikössä ja jossa kaksi virkamiestä mainitaan nimenomaisesti nimeltä. Kolmas asiakirja (asiakirja Z) sisältää luettelon yhden toimielimen tietyn yksikön jäsenistä ja jossa esitetään yksityiskohtaisia henkilötietoja kustakin virkamiehestä.

177. Ei ole epäilystäkään, että kaikki kolme ovat asiakirjoja sanan yleisessä merkityksessä. Asiakirjassa X viitataan selvästi yhteisön toimielimen ”politiikkoihin, toimintaan tai päätöksiin”. Samaa on sanottava asiakirjasta Y siinä mielessä, että tapa, jolla yhteisön toimielimet käsittelevät oletettua seksuaalista häirintää koskevia tapauksia, koskee yleistä etua. Sekä asiakirjaa X että asiakirjaa Y on näin ollen pidettävä asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina asiakirjoina. Vaikka oikeutta tutustua asiakirjaan Z voitaisiin vaatia saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, perusteellisempi tarkastelu osoittaisi, että kyse on itse asiassa rekisteristä peräisin olevien henkilötietojen käsittelyä koskevasta pyynnöstä, joka sellaisena kuuluisi asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

178. Kysymys on siitä, miten kukin asiakirjoja X, Y ja Z koskevista pyynnöistä on käsiteltävä.

179. Pyyntöä saada tutustua asiakirjaa X on käsiteltävä asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti, jolloin toimielimen on tutkittava 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan edellytysten täyttyminen yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa. Jollei henkilöiden yksityiselämään ole todellisuudessa puututtu,[75] asiakirja on luovutettava kokonaisuudessaan kaikkia sitovalla tavalla.

180. Pyyntö saada tutustua asiakirjaan Y on niin ikään lähtökohtaisesti käsiteltävä asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti. Esille tulee kuitenkin seksuaalista häirintää koskevassa asiakirjavihossa mainittujen henkilöiden yksityiselämän suojaa koskeva ilmeinen ongelma, minkä vuoksi asiassa olisi sovellettava 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeusta ja toimielimen olisi luovutettava 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti sensuroitu versio asiakirjasta Y, jolloin siis sekä kunnioitettaisiin molempien syytettyjen virkamiesten yksityisyyttä että noudatettaisiin avoimuusperiaatetta. Luovutuksella on niin ikään kaikkia sitovia vaikutuksia.

75 – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen perusteella käsitteellisesti kyse on yksityiselämään puuttumisesta, mutta sen oikeuttaminen saman artiklan 2 kappaleen perusteella ei aiheuta suurempia vaikeuksia; ks. edellä 152–154 kohta ja jäljempänä 208–212 kohta.

181. Pyyntö saada tutustua asiakirjaan Z olisi sitä vastoin käsiteltävä asetuksen N:o 45/2001 mukaisesti, koska se on selvästi osa henkilötietoja sisältävää rekisteriä. Tämän vuoksi se voitaisiin luovuttaa ainoastaan perustelluista syistä ja erikseen, toisin sanoen ainoastaan hakijalle, ei kaikkia sitovalla tavalla.

182. Toivon selittäneeni selvästi näiden kolmen esimerkin avulla, miten tässä asiassa kysymyksessä olevan kahden asetuksen toiminta on ymmärrettävä.

3. Johtopäätös

183. Tähän asti esitettyjen selitysten perusteella uskon näyttäneeni, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkinta on virheellinen.

184. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki virheen, kun se ei ottanut riittävästi huomioon 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan sitä kohtaa, jossa viitataan henkilötietojen suojaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön. Kuten komissio ja neuvosto huomauttavat, tämä virhe on saanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään perusteluja, joiden päätteeksi sen on uhrannut täysin tietosuojaa koskevan perusoikeuden avoimuuden hyväksi. Todellisuudessa kummankin asetuksen asianmukaisen tulkinnan perusteella tällaista ristiriitaa ei ole.

185. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin erehtyi myös, kun se katsoi, että lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen niiden viiden osanottajan nimien paljastaminen, jotka vastustivat tätä paljastamista, ei merkinnyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua yksityiselämään puuttumista, ja kun se jätti näin ollen soveltamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaista kriteeriä puuttumisen oikeuttamisesta.

186. Vaikka analyysini perustuu hyvin erilaisiin näkemyksiin kuin komission ja neuvoston puoltamat perusteet, se tukee niiden väitettä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan virheellisestä tulkinnasta. Vaikka arvostelen myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämää asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa, teen sen kuitenkin eri syistä; tämän vuoksi olen eri mieltä johtopäätöksistä, jotka kyseisten toimielinten mukaan yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tehdä tätä valitusasiaa ratkaistessaan.

187. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämät perustelut olisivatkin joiltain osin yhteisön oikeuden vastaisia, valitus on hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on esitetty sellaisia muita perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu. [76]

188. Bavarian Lagerin uudistetussa hakemuksessaan pyytämä asiakirja eli lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen pöytäkirjan koko teksti sisälsi satunnaisen viittauksen henkilötietoihin. Tarkkaan ottaen se sisälsi kyseiseen kokoukseen osallistuneiden henkilöiden nimet, kuten tämänkaltaisissa pöytäkirjoissa on tapana. On riidatonta, että se koski yhteisön toimielimen ”politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

189. Käsittääkseni Bavarian Lagerin pyyntö asianmukaisesti tarkasteltuna ei ollut peitelty henkilötietoja koskeva pyyntö. Se oli pyyntö saada tutustua tavanomaiseen viralliseen asiakirjaan, joka kuuluu alaluokkaan b-1 ja muistuttaa pitkälti esimerkkini asiakirjaa X.

190. Se ei myöskään merkinnyt ”henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti”, saati ”sellaisten henkilötietojen muuta kuin automaattista käsittelyä, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa”. Näin ollen se ei kuulunut asetuksen N:o 45/2001 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan eikä sen johdosta ollut noudatettava kyseisen asetuksen mukaisia menettelyjä ja säännöksiä. Pyyntöä oli näin ollen käsiteltävä vain ja ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 perusteella.

191. Tämän vuoksi komissio pohti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, vahingoittaisiko tämän asiakirjan luovuttaminen ”yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa”.

192. Vaikka osanottajien nimet sisältävän kokouspöytäkirjan luovuttaminen merkitsi mahdollista yksityiselämään puuttumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaisesti, asiayhteys, eli työnantajiensa edustajina ja viime kädessä puhtaasti ammatillisessa asemassaan toimineiden yrittäjäyhdistyksen edustajien välinen kaupallinen kokous, yhdessä avoimuuden periaatteen kanssa myötävaikutti selvästi tällaisen puuttumisen oikeuttamiseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen perusteella.

76 – Asia C-30/91 P, Lestelle v. komissio, tuomio 9.6.1992 (Kok., s. I-3755, 28 kohta); asia C-210/98, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok., s. I-5843, 58 kohta); asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11355, 57 kohta); asia C-164/01 P, G. van den Berg v. neuvosto ja komissio, tuomio 28.10.2004 (Kok., s. I-10225, 95 kohta); asia C-226/03 P, José Martí Peix v. komissio, tuomio 2.12.2004 (Kok., s. I-11421, 29 kohta) ja asia C-167/04 P, JCB Service v. komissio, tuomio 21.9.2006 (Kok., s. I-8935, 186 kohta).

193. Koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan luovuttamista koskeva poikkeus ei tullut sovellettavaksi, komissiolla ei ollut oikeutta antaa oikeutta tutustua yksinomaan kokouspöytäkirjan sensuroituun versioon kyseisen asetuksen 4 artiklan 6 kohdan nojalla. Sillä oli velvollisuus toimittaa täydellinen versio. Tästä syystä riidanalainen päätös, jolla kieltäydyttiin luovuttamasta asiakirjaa kokonaisuudessaan, oli lainvastainen.

194. Näin ollen tässä asiassa olisi riittävää kiinnittää huomiota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluihin sisältyviin oikeudellisiin virheisiin mutta olla hyväksymästä valitusta ja kumoamatta tuomiota, koska kaikista näkökulmista tarkasteltuna komission epäävä päätös pitäisi kumota.

B *Kolmas valitusperuste*

195. Kolmannessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa on tehty oikeudellinen virhe, kun siinä on tulkittu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa olevaa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta.

196. Komissio katsoo tiivistetysti ilmaistuna, että valituksenalaisessa tuomiossa tehdyssä tulkinnassa ei oteta huomioon sitä, että yhteisön toimielimen on määrätyissä olosuhteissa taattava tutkintatoimiensa yhteydessä luottamuksellisuus tietoa antaville henkilöille. Ilman tätä mahdollisuutta salata luottamuksellisena tietolähteensä se on vaarassa menettää perustavanlaatuisen työvälineen selvitystensä ja tutkimustensa suorittamiseksi.

197. En ole samaa mieltä komission kanssa.

198. Ensinnäkin valittaja ei viittaa missään vaiheessa väliaikaisuuteen, vaikka se on yksi tärkeimmistä perusteluista, joiden vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt soveltamatta asiassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan poikkeusta. [77]

199. Komissio ei näin ollen kiistä sitä, että esillä olevassa asiassa pyynnöt saada tutustua asiakirjoihin esitettiin, kun tutkimukset Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä olivat jo päättyneet eikä näin ollen tutkimusta ollut vireillä eikä

77 – Ks. valituksenalaisen tuomion 149 kohta.

sitä ollut lopetettu vähään aikaan.[78] Tässä yhteydessä ei ole ymmärrettävissä, miten lokakuussa 1996 järjestetyn kokouksen osanottajaluettelon nimien toimittaminen voisi vaarantaa tutkintatoimia, sillä tutkimus oli jo päättynyt. Komissio ei ole esittänyt vakuuttavia syitä, joiden vuoksi valituksenalaisen tuomion perustelut olisi sivuutettava.

200. Toiseksi vaikka voidaan ymmärtää syyt, jotka saavat komission käyttämään kolmansien henkilöiden sille antamia neuvoja ja tietoja, niistä on erotettava vähintään kaksi luokkaa. Ensinnäkin on olemassa ”ulkopuolisia yhteistyökumppaneita”, heitä jotenkin nimittääkseni, joihin komissio turvautuu usein saadakseen yleensä apua ammatillisten kokousten yhteydessä. Tämä tietolähteiden luokka on lukumäärältään suurin, sillä komissio järjestää rutiininomaisesti suuria määriä tämänkaltaisia kokouksia kaikilla niiden toimivaltuuksiin kuuluvilla aloilla. Avoimuuden periaate edellyttää, että komission ilmoittaa asianmukaisesti näille henkilöille, että heidän osallistumisestaan tiettyyn kokoukseen tulee julkista sikäli kuin asiakirjoja luovutetaan asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti. Ei ole mahdollista turvautua oletettuun ”luottamuksellisuuspresumptioon”, johon komissio vetoaa valituksessaan ollakseen paljastamatta henkilöiden nimiä.

201. Olen kyllä tietoinen siitä, että arkaluonteisia asiakirjoja koskevien tutkimusten suorittamisesta vastaavana viranomaisena komissio pitää tarpeellisena voida turvautua toisenlaiseen tietoon, jota voidaan yleensä saada ainoastaan henkilöiltä, joita kutsun tässä ”tietolähteiksi” ja joiden valmius tehdä yhteistyötä yhteisön toimielimen kanssa taataan yksinomaan anonymiteetin avulla. Tästä syystä on hyväksyttävä, että tietyissä hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa sille on annettava oikeus suojella tiettyjä tietolähteitä. Paras esimerkki tämänkaltaisesta poikkeustapauksesta löytyy kovan onnen tapauksesta asiassa Adams.[79] Tätä mahdollisuutta voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan poikkeustapauksissa hyvin erityisten tosiseikkojen

78 – Vaikka Bavarian Lager halusi saada komission perustellun lausunnon maaliskuussa 1997, ennen kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely päättyi kesällä 1997, se ei pyytänyt asiakirjoja toukokuun 1998 jälkeen. Asetuksen N:o 1049/2001 nojalla esitetty kyseisiä asiakirjoja koskeva pyyntö, jonka komissio epäsi riidan taustalla olevalla päätöksellä, tehtiin 5.12.2003 (alkuperäisen pyynnön päivämäärä) ja 9.2.2004 (uudistettu pyyntö). Kyseisenä ajankohtana EY 226 artiklan mukainen menettely oli päättynyt yli kuusi vuotta aikaisemmin (ks. koko tosiseikaston kuvauksesta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 41–50 kohta). Asiakirjoja vireillä olevasta tutkimuksesta, jossa ei ole vielä tehty minkäänlaista päätöstä, ei suojata erikseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan perusteella.

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

osalta, jolloin komission on osoitettava tämä poikkeuksellisuus kussakin konkreettisessa tapauksessa, jossa se vetoaa siihen. [80]

202. Sitä vastoin Bavarian Lagerin tapauksessa niiden henkilöiden tilanne, joita on pyydetty neuvomaan komissiota, ei mitenkään liity tällaisiin epätavallisiin olosuhteisiin. Kysymys oli kokouksesta, jollaisia tämä toimielin järjestää rutiininomaisesti toimivaltuuksiensa puitteissa, erityisesti käsitellessään muita jäsenvaltioita vastaan tehtyjä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteluja. Se ei sitä paitsi pitänyt kokousta kantelijan (Bavarian Lager) kanssa, vaan mukana oli muun muassa edustajia edunvalvontaryhmästä (CBMC). Myös Bavarian Lager oli esittänyt pyynnön tullakseen kutsutuksi tällaiseen kokoukseen, mutta pyyntö evättiin, mikä lisäsi perustellusti sen uteliaisuutta saada tietää osanottajien nimet.

203. En siis näe ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluissa mitään oikeudellista virhettä, minkä vuoksi ehdotan, että kolmas valitusperuste hylätään.

80 – Tanskan hallitus esittää käänteistä todistustaakkaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan yhteydessä siten, että komission pitäisi osoittaa, ettei tiettyä asiakirjaa tai nimeä ole tarpeen luovuttaa. Yhdyn tähän ehdotukseen.

C *Ensimmäistä ja toista valitusperustetta koskeva vaihtoehtoinen ratkaisu*

204. Olen periaatteessa taipuvainen tulkitsemaan asetuksia N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 harmonisemmalla tavalla kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin päättäisi käsitellä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa koskevaa valitusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa ja valituksessa määriteltyjen kriteerien perusteella, selitän seuraavaksi pintapuolisesti ja toissijaisesti joitakin ajatuksia siitä, miten tämä valitusasia pitäisi ratkaista.

205. Haluan kuitenkin korostaa, etten suosi tässä esittämääni vaihtoehtoista ratkaisua.

206. Ensinnäkin lähden siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin erehtyi päättäessään, ettei nimiensä paljastamisen kieltäneiden kokouksen osanottajien yksityiselämään ollut mahdollisesti puututtu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetulla tavalla, sillä pelkkä nimien luovuttaminen kolmannelle osapuolelle saattoi vaikuttaa näiden henkilöiden yksityisyyteen, koska se sitoo kaikkia. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa on oikeudellinen virhe: yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi kuitenkin ratkaista asia aineellisesti, koska sillä on tätä varten tarvittavat tiedot.

207. Toiseksi komission tekemää valitusta tarkasteltaessa on lähdettävä asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklasta, jossa yhteisön toimielinten julkisia asiakirjoja pyytävä vapautetaan velvollisuudesta perustella pyyntönsä motiivit.

208. Kolmanneksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa komissio velvoitetaan arvioimaan kussakin yksittäistapauksessa, onko esitetyn pyynnön vuoksi olemassa todellinen ja varma yksityisyyteen kohdistuva uhka. Tällöin sovelletaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaista yksityiselämää koskevan perusoikeuden suojelumekanismia.

209. Mielestäni lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen osanottajien nimien paljastaminen merkitsee myös viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettua mahdollista puuttumista. [81]

210. Kun mahdollinen puuttuminen on todettu, tämän jälkeen on tutkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, täyttyvätkö sen oikeuttamisperusteet, joihin olen viitannut edellä. [82] En ollenkaan epäile, etteivätkö asetetut kolme edellytystä täyttyisi tässä tapauksessa.

211. Asetuksessa N:o 1049/2001 annetaan asian olosuhteissa tarvittava *laillinen perusta* näiden nimien toimittamista koskevalle pyynnölle; Bavarian Lagerin pyynnöllään erityisesti tavoitteleman päämäärän perusteltavuus ei liioin kyseenalaista sen asianmukaisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen valossa, koska kyseinen yritys oli kantelullaan saanut aikaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittamisen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan ja siltä oli evätty pääsy kokoukseen. Vaikka ei voida varmuudella sanoa, olivatko sen päämäärät oikeutettuja, niiden ei voida olettaa olleen lainvastaiset.

212. Samojen periaatteiden nojalla, jotka ovat oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan lainsäädännön taustalla, voidaan täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen kolmas soveltamisedellytys, sillä harvat asiat ovat niin *tarpeellisia demokraattisessa yhteiskunnassa* kuin avoimuus ja päätöksentekomenettelyn lähentäminen kansalaisiin.

213. Lopuksi neuvottelukokoukseen edustajina osallistuneiden henkilöiden nimien paljastaminen merkitsee todella vähäistä puuttumista heidän yksityiselämäänsä. Nähdäkseni tämä on ehdottomasti *oikeasuhtainen* keino saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja se täyttää näin ollen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen kolmannen soveltamisedellytyksen.

81 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 153 kohta.
82 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 154 kohta.

214. Näiden soveltamisedellytysten täytyttyä olisi ollut johdonmukaista katsoa Euroopan ihmissoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen sanamuotoa käyttäen, että mahdollinen puuttuminen oli perusteltua ja oikeasuhteista, minkä vuoksi komission olisi pitänyt ilmaista myös niiden osanottajien nimet, jotka olivat vastustaneet osanottajaluettelon toimittamista. Koska se ei menetellyt tällä tavoin, komission päätös evätä oikeus tutustua kokouspöytäkirjaan kokonaisuudessaan olisi pitänyt kumota.

215. Neljänneksi on niin, että kun pyyntöä saada tutustua asiakirjoihin on käsitelty tällä tavoin, tietojen käsittelystä tulee asetuksen N:o 45/2001 5 artiklan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla laillista, eikä rekisteröidyn suostumusta tarvita saman asetuksen 18 artiklan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Menettely, jossa tutkitaan, edellytetäänkö asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, että yhteisön toimielin kieltäytyy toimittamasta asiakirjaa kokonaisuudessaan sen sijaan, että se luovuttaisi sensuroidun version 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti, osoittaa virheelliseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tältä osin tekemän kehäpäätelmän, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vakuuttavasti toteaa.

216. Edes siltä varalta, että asiassa haluttaisiin vedota rekisteröityjen oikeuteen vastustaa henkilötietojensa käsittelyä asetuksen N:o 45/2001 18 artiklan mukaisesti, jos kyseisen asetuksen 5 artiklan ei katsottaisi soveltuvan, komissio ei ole esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle minkäänlaista näyttöä siitä, että rekisteröidyt vastustaisivat sitä ”tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi”, kuten kyseisen 18 artiklan a alakohdassa edellytetään. Istunnossa komission edustajille esittämääni kysymykseen annetusta vastauksesta päättelen, ettei kyseinen toimielin ole myöskään pyytänyt rekisteröityjä esittämään minkäänlaista perustetta henkilötietojensa käsittelyn vastustamiseksi.

217. Asetuksen N:o 45/2001 18 artiklassa säädettyä oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä ja siten tietosuojaa ei ole pidettävä ehdottomana oikeutena, vaan siihen vetoaminen edellyttää perusteluja, jotka oikeuttavat käsittelyn kieltämisen. Tässä mielessä pelkkä vastustaminen ei merkitse sitä, että yhteisön toimielimen olisi muitta mutkitta hyväksyttävä rekisteröidyn kieltäytyminen. Todellisuudessa on vertailtava rekisteröidyn esittämiä perusteluja ja intressiä julkaisemiseen asiayhteyden perusteella.[83] Koska perusteluja ei ole esitetty, komissiolla ei ollut *mitään*, mitä se olisi voinut verrata 18 artiklan mukaisesti avoimuuden yleiseen etuun ja mahdollisimman laajaan oikeuteen tutustua asiakirjoihin, minkä vuoksi sen olisi pitänyt suostua tietojen toimittamiseen.

83 – Ks. direktiivistä 95/46/EY edellä alaviitteessä 73 mainittu Ehmann, E. ja Helfrich, M., s. 211–212. Huomautus soveltuu mielestäni täysin asetuksen N:o 45/2001 yhteyteen. Ks. myös edellä alaviitteessä 37 mainittu oikeuskäytäntö.

218. Näin ollen totean, että asian olosuhteissa komissiolla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin toimittaa asiakirja kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi vain todeta pätemättömäksi päätöksen kieltäytyä ilmaisemasta lokakuussa 1996 pidetyn kokouksen osanottajien nimiä, mukaan lukien ilmaisemista vastustaneiden nimet.

219. Viime kädessä valituksenalainen tuomio perustuu oikeudellisesti virheellisiin perusteluihin. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 187 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, valitus on kuitenkin hylättävä.

VIII Oikeudenkäyntikulut

220. Komissio riitauttaa valituksessaan myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen velvoittaa se korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa T-194/04 hyväksynyt ainoastaan yhden Bavarian Lagerin esittämistä kumoamisperusteista ja jättänyt muut kolme perustetta tutkimatta. Lisäksi se katsoo, että sen asiassa esittämä oikeudellinen kanta perustui järkevään tulkintaan voimassa olevasta lainsäädännöstä.

221. Komissio katsoo, että myös siinä tapauksessa, että se häviäisi tämän valitusasian, se olisi velvoitettava korvaamaan ainoastaan puolet niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka Bavarian Lagerille on aiheutunut ensimmäisessä oikeusasteessa.

222. En ole samaa mieltä.

223. Ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneiden kulujen osalta on todettava, että komissio on hävinnyt asian, jossa ratkaistiin tämän asian perustavanlaatuinen kysymys. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan pääsäännön mukaan asian hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut, en näin ollen katso, että lieventävien asianhaarojen perustella voitaisiin tässä yksittäistapauksessa poiketa tästä kriteeristä.

224. Toisaalta komission ilmaistua valituksenalaisen tuomion täytäntöönpanon yhteydessä jäljellä olevat nimet sen tekemä valitus liittyy yleistä intressiä koskevaan kysymykseen, toisin sanoen asetuksen N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001 tulkintaa koskevan periaatekysymyksen selventämiseen, eikä aineellisen ratkaisun muuttumiseen, sillä se on jo joka tapauksessa peruuttamaton. Näin ollen käytännössä valitukseen liittyy uusi kysymys, jolla on intressiä ja merkitystä vain komission kannalta, sillä Bavarian Lagerin intressi asian ajamiseen on jo toteutunut.

225. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin pysyttää oikeudenkäyntikuluja koskevan määräyksen asiassa T-194/04 ja

velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut muutoksenhakuasteessa. Oikeudenkäyntikuluja koskevan määräyksen on oltava sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa antaman ratkaisun kanssa työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ja mielestäni valitus on hylättävä. Näistä syistä oikeudenkäyntikuluja koskevaa ehdotustani on mielestäni noudatettava, vaikka yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian komission hyväksi.

IX Ratkaisuehdotus

226. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

”1) hylkää Euroopan yhteisöjen komission valituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-194/04, Bavarian Lager vastaan komissio, 8.11.2007 antamasta tuomiosta

2) velvoittaa komission korvaamaan Bavarian Lagerille muutoksenhakumenettelyssä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut

3) velvoittaa Euroopan tietosuojavaltuutetun vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan

4) velvoittaa Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.”