

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

esitatud 22. detsembril 2008¹

I. Sissejuhatus

isikule, keda näiliselt kaitsti, tehakse lõpuks kahju, sest ta ei saa kunagi teada, kuidas tema isikuandmete valdaja neid andmeid kasutas.³

1. Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) esitas Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse direktiivi 95/46/EÜ (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta)² artiklite 6 ja 12 tõlgendamise kohta. Eelotsusetaotlus esitatakse keerulises valdkonnas: omavalitsusüksustes hoitud ja kolmandatele isikutele avalikustatud isikuandmete kustutamine ja sellest tulenev õigus tutvuda teabega andmete töötlemise kohta.

3. Selle arutelu taustal peab Euroopa Kohus välja selgitama, kas andmete kustutamiseks määratud tähtaeg piirab ajaliselt andmete töötlemise alase teabega tutvumise õigust. Igal juhul tuleks välja selgitada, kas üks aasta on direktiivis 95/46 antud õiguste tagamiseks piisav ja proportsionaalne.

2. Põhimõtteliselt on andmete hävitamine kaitsemeede. Sellega kaasnevad aga erinevad tagajärjed, sest koos andmefailidega kaob ka jälg andmete kasutamisest. Nii tuleb välja, et

3 – Mälu taastamine, nagu ka õiguspäraselt või õigusvastaselt kasutatavate andmete säilitamine on peen töö. Mineviku jälgede kustutamist tuleb kaaluda ettevaatlikult, nagu märkis Proust, kes omistas mälestusele manavat jõudu, sest „kohad, mida oleme kord tundnud, ei kuulu üksnes selle ruumi maailma, kuhu meie need lihtsuse mõttes asetame. Need olid vaid põgus vilksatus järjestikuste muljete vahel, mis moodustasid meie toonase elu; mäletada teatud kujutluspilti tähendab vaid kahetseda taga teatud hetke, ja majad, teed, alleed – oh aeg! – need kaovad kiiresti nagu aastad” [vabatõlge]. Marcel Proust, *À la recherche du temps perdu, Du côté de chez Swann, [Kadunud aja otsingul. Swanni poolel – vaba tõlge]* Ed. Gallimard, La Pléiade, Paris, 1987, I kd, lk 419 ja 420.

1 – Algkeel: hispaania.

2 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv (EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355).

II. Asjaolud

4. Eelotsusetaotluses kirjeldatakse, et M. E. E. Rijkeboer taotles College van burgemeester en wethouders van Rotterdam'ilt (Rotterdami volikogu, edaspidi „College”) kohaliku omavalitsuse arhiivide alusel nimekirja kolmandatest isikutest, kellele on eelneva kahe aasta jooksul avalikustatud tema isikuandmeid. College rahuldas 27. ja 29. novembri 2005. aasta otsustega M. E. E. Rijkeboeri taotluse vaid osaliselt, edastades talle teavet üksnes viimase aasta kohta. M. E. E. Rijkeboer ei olnud omavalitsuse otsusega rahul ja esitas halduskaebuse, mis jäeti 13. veebruaril 2006 samuti rahuldamata.

5. Kui halduslikud õiguskaitsevahendid olid ammendatud, rahuldas Rechtbank Rotterdam (Rotterdami kohus) M. E. E. Rijkeboeri hagi. Oma 17. novembri 2006. aasta otsusega tühistas Rechtbank Rotterdam haldusotsuse, millega jäeti asjaomase isiku mõned taotlused rahuldamata ning anti College'ile korraldus teha uus otsus.

6. College kaebas otsuse peale 28. detsembril 2006 edasi Raad van State'i halduskolleegiumile, kes peatas 5. detsembril 2007. aasta määrusega põhikohtuasja menetluse ja esitas eelotsuse küsimuse Euroopa Kohtule.

III. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õiguslik raamistik

7. EL artikli 6 lõiges 1 ja 2 kuulutatakse välja liidu kohustus respektierida põhiõigusi järgmiselt:

„1. Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele.

2. Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest.

[...]”.

8. Põhiõigust eraelu puutumatusse kui ühenduse õiguse üldpõhimõtet on normatiivselt väljendatud direktiivis 95/46 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel. Selles tekstis, mille sätted on kodifitseeritud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 8, määratletakse mõiste „andmed” ja määratakse nende kustutamine pärast andmete töötlemist teatud aja jooksul. Nimetatud direktiivi artikli 2 punktis a ja artiklis 6 on need sätestatud nii:

Artikkel 6

1. Liikmesriigid sätestavad selle, et:

[...]

„Artikkel 2

- a) *isikuandmed* – igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta: Tuvastatav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige isikukoodi põhjal või ühe või mitme tema füüsilisele, füsioloogilisele, vaimsele, majanduslikule, kultuurilisele või sotsiaalsele identsusele omase joone põhjal;

- e) isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik seoses andmete kogumise või hilisema töötlemise eesmärkidega. Liikmesriigid kehtestavad vajalikud tagatised nende isikuandmete jaoks, mida säilitatakse pikema aja jooksul, et neid kasutada seoses ajaloo, statistika või teadusega.”

[...]

9. Andmete töötlemisel läbipaistvuse tagamiseks kehtestatakse direktiivi 95/46 artiklites 10 ja 11 andmesubjekti teavitamise

kohustus, olenevalt sellest, kas need andmed on kogutud asjaomaselt isikult. Andmete vastutaval töötlejal on muu hulgas järgimised kohustused:

c) täiendav teave, näiteks:

„Artikkel 10

- andmete vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad,

Teave, mis tuleb esitada juhul, kui andmeid kogutakse andmesubjektilt.

- kas küsimustele vastamine on kohustuslik või vabatahtlik ja vastamata jätmise võimalikud tagajärjed,

Liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja või tema esindaja peab andmesubjektile, kellelt tema enda kohta andmeid kogutakse, esitama vähemalt järgmise teabe, kui ta seda juba ei tea:

- isiku enda kohta käivate andmetega tutvumise ja nende parandamise õiguse olemasolu,

a) vastutava töötleja ja tema võimaliku esindaja andmed;

b) andmete töötlemise eesmärk;

kuivõrd selline täiendav teave on vajalik, et tagada andmesubjekti suhtes õiglane andmete töötlemine, võttes arvesse andmete kogumise konkreetseid asjaolusid.

Artikkel 11

c) täiendav teave, näiteks:

Teave, mis tuleb esitada juhul, kui andmed ei ole saadud andmesubjektilt

– asjaomaste andmete liik,

– vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad,

1. Kui andmeid ei ole saadud andmesubjektilt, näeb liikmesriik ette, et hiljemalt isikuandmete salvestamise ajal, või kui andmed kavatsetakse avalikustada kolmandale isikule, siis hiljemalt andmete esmakordse avaldamise ajal esitab vastutav töötleja või tema esindaja andmesubjektile vähemalt järgmise teabe, kui ta seda juba ei tea:

– isiku enda kohta käivate andmetega tutvumise ja nende parandamise õiguse olemasolu,

a) vastutava töötleja ja tema võimaliku esindaja andmed,

kuivõrd selline täiendav teave on vajalik, et tagada andmesubjektide suhtes õiglane andmete töötlemine, võttes arvesse andmete töötlemise konkreetseid asjaolusid.

b) töötlemise eesmärk,

[...]”.

10. Isikud, kelle andmeid töödeldakse, saavad kontrollida, et andmeid kasutatakse õigesti, kasutades niinimetatud „andmetega tutvumise õigust”, mis on üldjoontes sätestatud direktiivi 95/46 artiklis 12. Käesolevas kohtuasjas on asjassepuutuv esimene selles artiklis sätestatud võimalus:

– arusaadaval kujul teavet töödeldavate andmete ja nende allika kohta,

„Artikkel 12

– informatsiooni isiku ennast käsitlevate andmete igasuguse automatiseeritud töötlemise loogika kohta, vähemalt artikli 15 lõikes 1 osutatud automatiseeritud otsuste puhul;

Õigus tutvuda andmetega

[...]”.

Liikmesriigid tagavad, et igal andmesubjektil on õigus nõuda vastutavalt töötlejalt:

a) mõistliku aja tagant, ilma piiranguteta ja ilma liigsete viivituste ja kulutusteta:

11. Liikmesriigid võivad andmete kustutamise kohustust nagu ka andmetega tutvumise õigust piirata direktiivi 95/46 artiklis 13 loetletud juhtudel:

– kinnitust selle kohta, kas isikut ennast käsitlevaid andmeid töödeldakse, ja teavet vähemalt töötlemise eesmärkide, asjaomaste andmete liikide ja nende vastuvõtjate või vastuvõtjate kategooriate kohta, kellele andmed avalikustatakse,

„Artikkel 13

1. Liikmesriigid võivad artikli 6 lõikes 1, artiklis 10, artikli 11 lõikes 1 ja artiklites 12 ja 21 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatuse piiramiseks võtta vastu õigusakte, kui sellised piirangud on vajalikud, et kindlustada:

f) jälgimine, kontrollimine ja regulatiivne funktsioon, mis on kas või ajutiselt seotud avaliku võimu teostamisega punktides c, d ja e osutatud juhtudel;

a) riigi julgeolek;

g) andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse.

b) riigikaitse;

[...].”

c) avalik kord;

d) kuritegude või reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutuselevõtmine;

B. Siseriiklik õiguslik raamistik

e) liikmesriigi või Euroopa Liidu olulised majanduslikud või rahanduslikud huvid, sealhulgas raha-, eelarve- ja maksuküsimused;

12. Direktiiv 95/46 võeti Madalmaade õiguskorda üldaktiga Wet bescherming persoonsgegevens (isikuandmete kaitse seadusega). Käesolevas eelotsusemenetluses on nimetatud õigusakt teisejärguline, sest omavalitsusüksusi reguleerib eriseadus Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsge-

gevens (seadus isikuandmete kasutamise kohta kohalikus omavalitsuses). Selle artikli 103 lõikes 1 sätestatakse, mis tingimustel üksikisik saab tutvuda teabega oma andmete töötlemise kohta:

„Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta artikli 12 punktiga a – tõlgendatuna koosmõjus selle direktiivi artikli 6 lõike 1 punktiga e – ja proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas seadusesäte, mis piirab andmetest teatamist asjaomase taotluse esitamisele eelnenud aastaga?”

„Artikkel 103

1. College van burgemeester en wethouders teatab asjaomasele isikule tema taotluse alusel kirjalikult nelja nädala jooksul, kas omavalitsusüksus on avalikustanud andmeid tema kohta taotlejale või kolmandale isikule taotluse esitamisele eelnenud aastal.

14. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 määratud tähtjaks esitasid märkusi College'i, Madalmaade, Ühendkuningriigi, Kreeka Vabariigi, Tšehhi Vabariigi ja Hispaania Kuningriigi valitsus ning komisjon.

[...]”.

IV. Eelotsuse küsimus

13. 12. detsembril 2007 registreeriti Euroopa Kohtus Raad van State'i eelotsusetaotlus, milles esitati järgmine küsimus:

15. 20. novembri 2008. aasta kohtuistungil osalesid suuliste väidete esitamisel College'i ja M. E. E. Rijkeboeri esindajad ning Madalmaade, Tšehhi Vabariigi, Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi valitsuse ning Euroopa Komisjoni esindajad.

V. Vaidlusküsimuse piiritlemine

16. Käesolev kohtuasi tekitab mitu kontseptuaalselt mõneti keerukat küsimust. Sisuliselt tahetakse teada, kas võib olla konkreetset tähtaega isikuandmete *töötlemise* alase teabe kustutamiseks. Andmete kustutamise vastavalt direktiivi 95/46 nõuetele võetakse võimalus andmetega tutvuda, sest ei saa küsida teavet, mida enam ei ole. Seega arutletakse sellise õiguse piiramise üle, mis on samuti direktiivis 95/46 konkreetselt ette nähtud. See pinge andmete kustutamise ja andmetega tutvumise vahel näitab nimetatud õigusakti sisemist vastuolu, mille Euroopa Kohus peab lahendama.

17. Seega tuleb lahendada küsimus, kas andmete töötlemise alase teabe suhtes tuleb või võib kohaldada sama korda mis isikuandmete suhtes. Samuti tuleb täpsustada, kas andmete kustutamise tähtaeg peab igal juhul piirama andmetega tutvumise õigust. Need küsimused tuleb lahendada mõneti segaste faktiliste ja õiguslike asjaolude taustal, sest Raad van State ei märkinud, kas töötlemisteabe kustutamise tähtaeg on sama pikk või lühem kui isikuandmete kustutamiseks. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks analüüsida mõlemat võimalust.

VI. Esialgne arutelu: huvide kaalumise liidu põhiõiguste seisukohast

A. Põhiõigus eraelu puutumatusele ja selle areng ühenduses

18. Euroopa Liit rajaneb vastavalt oma asutamislepingule⁴ põhiõigustel, mille kaitse järele valvab Euroopa Kohus.⁵ Pärast rohkem kui aastakümne pikkust arengut kohtupraktikas, mis sai alguse kohtuotsustega Stauder⁶ ja Internationale Handelsgesellschaft,⁷ tunnistasid liikmesriigid täielikult nende õiguste struktuurilist laadi, võttes vastu ühtse Euroopa akti artikli F, millest sai hiljem EL artikkel 6. Selles artiklis kuulutatakse välja, et liit austab neid õigusi, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „EIÕK”),⁸ ja nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest.

4 – 23. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 294/83: Les Verts vs. parlament (EKL 1986, lk 1339, punkt 23) ja 3. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-402/05 P: Kadi vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6351, punkt 281).

5 – 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder (EKL 1969, lk 419, punkt 7).

6 – Viidatud eelmises joonealuses märkuses.

7 – 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 11/70 (EKL 1970, lk 1125).

8 – 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas 4/73: Nold vs. komisjon (EKL 1974, lk 491) ja 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651, punkt 18).

19. Õigus eraelu puutumatusel kuulub nendesse tavadesse. Varasest kohtuotsusest Stauder⁹ alates on kohtupraktikas eraelu kaitset peetud üheks ühenduse õiguse üldpõhimõtteks. Alguses tehti seda seoses kohustusega esitada selliseid andmeid, nagu nimi¹⁰ või teave tervise kohta,¹¹ ühenduse õiguse rakendamisel riikide¹² või ühenduse tasandil.¹³ Veidi hiljem, 1990-ndatel kinnitas Euroopa Kohus selle õiguse kehtivust eraelu¹⁴ ja pereelu valdkonnas.¹⁵

üksikisiku võimalikud õiguskaitsevahendid tema kohta teabe avalikustamisel.¹⁸ Direktiivi 95/46 seletuskirja põhjenduses 10 sedastatakse direktiivi kui EIÖK-s ja ühenduse õiguse üldpõhimõtetes sätestatud põhiõiguste kaitse õigusakti eesmärk.¹⁹ Kohtuotsus Österreichischer Rundfunk kinnitas, et kuigi direktiivi 95/46 peamine eesmärk on tagada isikuandmete vaba liikumine, on see oluline ka põhiõiguste kaitse aspektist.²⁰

20. Aasta 1995 tähendas pöördepunkti, kui võeti vastu direktiiv 95/46 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel. Euroopa Kohtu sellealane seni hajus ja kaasusepõhine kohtupraktika sai kindlama platvormi, millele oma otsustes tugineda, sest direktiivis piiritletakse üksikasjalikult eesmärk,¹⁶ objektid¹⁷ ja

21. Kokkuvõttes arendab direktiiv 95/46 edasi põhiõigust eraelu puutumatusel

9 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus.

10 – 7. novembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 145/83: Adams vs. komisjon (EKL 1985, lk 3539, punkt 34).

11 – 7. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 140/86: Strack vs. komisjon (EKL 1987, lk 3939, punktid 9–11).

12 – 8. aprilli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-62/90: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1992, lk I-2575, punkt 23).

13 – 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-404/92 P: X vs. komisjon (EKL 1994, lk I-4737, punktid 17 ja 18).

14 – 21. septembri 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 46/87 ja 227/88: Hoechst vs. komisjon (EKL 1989, lk 2859) ja 22. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-94/00: Roquette Frères (EKL 2002, lk I-9011).

15 – 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-60/00: Carpenter (EKL 2002, lk I-6279, punkt 38) ja 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-459/99: MRAX (EKL 2002, lk I-6591, punkt 53).

16 – Direktiivi 95/46 artiklid 1–3.

17 – Direktiivi 95/46 artikkel 2.

18 – Direktiivi 95/46 artiklid 10–24.

19 – Arvestades, et isikuandmete töötlemist käsitlevate õigusaktide eesmärk on kaitsta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 ja ühenduse õiguse üldistes põhimõtetes tunnustatud põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusel; nimetatud põhjusel ei tohi kõnealuste õigusaktide ühtlustamise tagajärjel nendega pakutav kaitse väheneda, vaid vastupidi, ühenduses peab tagatava kaitstuse tase olema kõrgem.

20 – 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Österreichischer Rundfunk jt (EKL 2003, lk I-4989, punkt 70). Selles suhtes väidab kohtujurist A. Tizzano oma ettepanekus, et direktiivi 95/46 esmane eesmärk on isikuandmete vaba liikumine ja mitte põhiõiguste kaitse. Euroopa Kohus selle seisukohaga ei nõustunud ja kinnitas andmesubjekti kaitsvat hoiakut. Seda teesi kinnitas ta hiljem 6. novembri 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 96), tuvastades, et direktiiviga 95/46 tahetakse soodustada isikuandmete vaba liikumist, tagades samas andmesubjektide õiguste ja huvide kõrgetasemelise kaitse.

isikuandmete automatiseeritud töötlemise alal.²¹

aasta ning sellel ajal on selles valdkonnas toimunud tõhus ühtlustamine.²⁵

22. Selle kodifitseerimistaotluse tõenduseks piisab sellest, kui kontrollida, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta²² „isikuandmete kaitsele” pühendatud artiklis 8 kuulutatakse välja õigus eraelu puutumatusse, samuti õigus õiglasele andmetöötlamisele, ning tunnistatakse ka andmetega tutvumise ja andmete parandamise õigust. Vaatamata sellele, et hartat tuleb kasutada ettevaatlikkusega,²³ ei saa eirata selle artikleid ega eitada, et need õiguselemendid kuuluvad liikmesriikide ühistesse riigiõiguslikesse tavadesse.²⁴ Selle kinnituseks võib meenutada, et direktiivi 95/46 vastuvõtmisest on möödunud üle kümne

23. Harta artiklis 8 rõhutatakse just kahte aspekti, mis puutuvad käesolevasse kohtuvaidlusesse. Mõlemaid kajastavad direktiivi 95/46 artiklid 6 ja 12: ühelt poolt kohustust kustutada andmed aja jooksul, mis ei ületa direktiivi eesmärkide täitmiseks vajalikku aega (artikli 6 lõike 1 punkt e), ja teiselt poolt õigust saada ilma piiranguteta teada, kellele on isikuandmeid avalikustatud (artikli 12 punkt a). Kuna need aspektid on hartasse võetud ja integreeritud sisuliselt eraelu puutumatusse põhiõigusse, nõuab Raad van State'i eelotsuse küsimus hüvede ja huvide kaalumist, et saada mõistlik vastus, mis sobitab need sätted tema vastavasse põhiseaduslikku raamistikku.²⁶

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

22 – Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt 7. detsembril 2000 pidulikult välja kuulutatud õigusakt (EÜT C 364, lk 1 j).

23 – See dokument ei kuulu küll praegu kehtivas ühenduse õiguskorda, aga avaldab kahtlemata mõju *soft law* õigusnormina. Harta ja selle õiguslike tagajärgede kohta viitan oma 12. septembri 2006. aasta ettepanekule kohtuasjas C-303/05: *Advocaten voor de Wereld*, milles otsus tehti 3. mail 2007 (EKL 2007, lk I-3633, punktid 78 ja 79).

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

25 – Komisjoni 7. märtsi 2007. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Andmekaitse direktiivi parema rakendamise tööprogrammi järelmeetmete kohta (KOM (2007) 87 (lõplik), lk 2) kinnitab, et kõik liikmesriigid on direktiiv 95/46 üle võtnud.

26 – Hüvede ja huvide kaalumise tehnikat kasutab Euroopa Kohus põhiõigusi käsitlevate kohtuasjade lahendamiseks väga sageli. Andmekaitse valdkonnas on väljenduslikud eespool viidatud kohtuotsus Lindqvist, punkt 82, ja 29. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-275/06: *Promusicae* (EKL 2008, lk I-271, punkt 66). Groussot, X., „Comentario a la sentencia *Promusicae*”, *Common Market Law Review*, number 6, kd 45, 2008, analüüsib seda kaalumist.

24. Enne direktiivi 95/46 tõlgendamise selgitamist tuleks kõigepealt uurida direktiivi teleoloogiliselt, et kindlaks määrata selle peamine mõte.

oli vastandatud vastavalt õigusega usuvabadusele ja omandiõigusega.²⁹ Siin käsitletakse seevastu ühe õiguse sisemist konflikti kaheks lõhestunud olemuse vahel, mistõttu see on nagu omamoodi doktor Jekyll ja Mr. Hyde, sest selles on koos – nagu ma alljärgnevalt näitan – headus ja kalgilt kalkuleeriv kurjus.

B. Põhiõigus eraelu puutumatusele ja selle sisemised pinged

25. Käesolev kohtuasi ei puuduta kahte põhiõigust, vaid sama õiguse kahte poolt. Erinevalt juhtudest, kus on vastandatud näiteks õigus aule ja teabevabadus või õigus eraelu puutumatusele ja omandiõigus, arutatakse siin riigivõimudel lasuvat kahte kohustust: näha ette tähtjad isikuandmefailide kustutamiseks ja tagada andmesubjektidele õigus andmetega tutvuda. Selle iseärasuse poolest erineb M. E. E. Rijkeboeri juhtum Euroopa Kohtu poolt varem otsustatud teistest – nagu Lindqvisti²⁷ või Promusicae²⁸ – kohtuasjadest, kus eraelu puutumatuse kaitse

26. Andmete säilitamine on vastutavatele töötlejatele aegumistähtjaga kohustus, sest direktiiv 95/46 kohustab andmeid säilitama ainult seni, kuni see on vajalik seoses andmete kogumise või hilisema töötlemise eesmärgidega. Seda on kindlalt väljendatud artiklis 6, milles jäetakse liikmesriikide määrata asjakohased tähtjad olenevalt sektorist ja eesmärkidest, mille jaoks andmefailid luuakse ja hiljem hävitatakse. Vaatamata sellele, et see artikkel võimaldab igale liikmesriigi õiguskorrale paindlikkust, lubab direktiivi 95/46 artikkel 13 sellest erandeid teha ja säilitada andmeid tavalisest kauem, kui see on vajalik sellistes üldistes huvides nagu riigi julgeolek, kuritegevuse vastane võitlus või teadusuuringud.

27 – Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus.

28 – Eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus.

29 – Lisan kohtuotsustele Lindqvist ja Promusicae kohtujurist J. Kokott'i 8. mai 2008. aasta ettepaneku kohtuasjas C-73/07: Tietosuojavaluutettu, milles otsus tehti 16. detsembril 2008 (EKL 2008, lk I-7075) ja mille punktides 99–105 selgitatakse, mis meetodil Euroopa Kohus käesoleval juhul arutatavas valdkonnas hüvesid ja huve kaalub.

27. Direktiivi 95/46 seletuskirjas, kus seda asjaolu ei nimetata, ei omistata andmete säilitamise ajalisele piirangule suuremat tähtsust. Seega pööratakse sellele kohustusele tähelepanu ainult artiklites 6 ja 12, ning arvestades direktiivis 95/46 liikmesriikidele jäetud suurt kaalutusõigust, leian ma, et ühenduse seadusandja ei ole sellele aspektile keskendunud, mis ilmneb, kui võrrelda selle kohustuse eeskirju andmetega tutvumise õiguse eeskirjadega.³⁰

tutvuda teda käsitlevate töödeldavate andmetega, et kontrollida eelkõige andmete õigsust ja töötlemise seaduslikkust”.³¹ Selles punktis omandavad kogu oma tähenduse niinimetatud „põhimõtted andmete kvaliteedi kohta”, mis on sätestatud direktiivi 95/46 II peatüki I jaos ja mille hulgas on ka kohustus säilitada andmeid „seni, kuni see on vajalik seoses andmete kogumise või hilisema töötlemise eesmärkidega”. Kohustus andmefailid hävitada seostub kohustusega töödelda teavet „õiglaselt ja seaduslikult”, samuti kohustusega tagada andmete kvaliteet, et need oleks piisavad, asjakohased, ei ületaks piire ja oleks täpsed.³²

28. Andmesubjekti võimalus andmetega tutvuda ning nõuda nende parandamist, kustutamist või sulgemist on üks direktiivi 95/46 põhiaspekte. Seda näitavad põhjendused 38 ja 40, mitte üksnes seetõttu, et need kinnitavad andmetega tutvumise õiguse tähtsust, vaid ka seetõttu, et nendes eeldatakse seost andmesubjekti käsutuses oleva teabe ja andmete töötlemise vahel. Nimelt tuleb selleks, et artiklis 12 tunnustatud õigused oleksid rakendatavad, arvestada rea aluspõhimõtetega, sest vastasel korral jääksid sättes tagatud õigused sisutuks. Põhjendus 41 väljendab seda väga selgelt, sedastades, et „igaühel peab olema võimalik kasutada õigust

C. Direktiivi 95/46 artikli 6 täiendav laad artikli 12 suhtes

29. Ma tean, et on raske kindlaks määrata, kumb direktiivi 95/46 artiklitest on prioriteetne, artikkel 6 või 12. On mõjuvaid põhjuseid väita, et põhiline direktiiviga 95/46 kehtestatud süsteem on andmete kustutamine ja selle raames on ette nähtud andmetega tutvumise õigus, mis võimaldab isikul valvata, et kustutamise kohustust täidetakse.

30 – Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiivi 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuset kaitset elektroonilise side sektoris (EÜT L 201, lk 37), artiklile 6 käsitleb selle direktiivi artikkel 12 ka andmete kustutamist, ehkki mitte nii rangetel tingimustel ja asjaomase isiku taotluse alusel.

31 – Kohtujuristi kursiiv.

32 – Direktiivi 95/46 artikli 6 lõikes 1 kasutatud omadussõnad.

Samamoodi on õigus kaitsele sätestatud artiklis 12, sest andmetega tutvumine on tõeline direktiivi isikuline mõõde, mis kokkuvõttes võimaldab isikul oma huvide kaitseks *reageerida*.

munade vahel,³⁴ püüan mina anda lahenduse konfliktile direktiivi 95/46 artiklite 6 ja 12 vahel.

30. Sellega seoses tuleb tahtmatult meelde see vana küsimus muna ja kana kohta. Kumb oli enne? Kas saab elada pidevalt küsimusega ja tõdeda, et vastust ei saa kunagi, sest mõlemad mõisted on igavesed tõed, nagu kirjutas Aristoteles?³³

32. Käesoleva ettepaneku punktides 29–35 esitatust järeldan ma, et direktiivis 95/46 on andmete kustutamine teisejärguline andmetega tutvumise õiguse suhtes. Need sätted annavad õiguse, mis *algab* andmefaili koostamisega ja *lõpeb* selle kustutamisega. Seega, *andmete kustutamine on ainult üks hetk kogu andmetega tutvumise õiguse vältel*, seda tunnust määrab ja õigustab artikkel 12.

31. Erinevalt filosoofist ei ole kohtutel tema mõttevabadust ja nad peavad püüdma anda vastuse, isegi kui see ei ole alati kõige õigem. Järelikult samamoodi nagu on teadlasi, kes on võtnud seisukoha igaveses heitluses kanade ja

33. Selle põhjalikumal analüüsimisel võib veenduda, et andmetega tutvumise õigus on mõeldud selleks, et andmesubjektile oleks teada, mis andmed on tema kohta olemas. Seda aspekti võib veel sügavamalt analüüsida, kui uurida, mis otstarbel andmesubjekt teavet taotleb. Paljudel juhtudel soovib selle õigusega isik kontrollida, kas tema andmete töötlemine on seaduslik. Direktiiv 95/46 kohustab vastutavaid töötlejaid järgima oma

33 – *The New Encyclopedia Britannica*, 12. kd, Chicago, London, Toronto, Genf, Sydney, Tokyo, Manila, Soul, 1973, lk 24.

34 – Hawking, S., *A Brief History of Time*, New York, Bantam, 1988, lk 193, arvab, et muna. Väide, millel on ilmselged teoloogilised tagajärjed, mida ei ole siin mõistagi sobiv arutada.

töös teatud põhimõtteid, aga selle aluseks on ka kaitsemehhanismid, mille hulgas on andmetega tutvumise õigus kui andmesubjekti vahend õiguskorra järele valvamiseks ja selle järgimise nõudmiseks.

keskendub eesmärgile kaitsta andmesubjekte, on ilmselge, et säilitamiskohustust on andmetega tutvumise õigusega võrreldes täiendavat laadi. Direktiivi kindel subjektiivsus ja kavatsus kaitsta põhiõigusi (käesoleval juhul õigust eraelu puutumatusele) kinnitavad seda ideed ja seavad artikli 6 aluseks olevad huvid madalama õigusnormi tasandile.

34. Seega ei oleks artikkel 12 kui direktiivi 95/46 ette nähtud tagatisesüsteemi telg loogiline, kui kolmandate isikute kohta teavet valdavatele isikutele ei kehtiks mingeid õigusnorme. Nagu komisjon kohtuistungil õigesti väitis, just sellepärast, et on olemas andmete töötlemise põhimõtted (artikkel 6), ongi ette nähtud andmetega tutvumise õigus,³⁵ mis on nimetatud direktiivi tugisambaks, nagu kinnitatakse direktiivi artiklis 12, milles rõhutatatakse nüanssi: „ilma piiranguteta”.³⁶ Arvestades direktiivi 95/46 kaitsvat olemust, mis

35. Seda argumenti kinnitab Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 ülesehitus, mille tõlgenduslikus väärtuses ei ole kahtlust³⁷ ja kus andmetega tutvumise õigust käsitletakse selle artikli lõikes 1. Seejärel loetletakse lõikes 2 andmete töötlemise põhimõtted, aga sellises tähtsuse järjekorras, kus andmesubjekti õigused on esmatähtsad, võrreldes nende andmete kasutajate kohustustega.

35 – Nii väidavad seda Herrán Ortiz, A. I., *El derecho a la intimidad en la nueva Ley Orgánica de protección de datos personales*, Madrid, Dykinson, 2002, lk 153, ja Arenas Ramiro, M., *El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, lk 305.

36 – Direktiiv 95/46 püüab minna kaugemale kui Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon nr 108 isiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel. Nii on seda kinnitatud seletuskirja põhjenduses 11, kus selgitatakse, et „käesolevas direktiivis sisalduvad üksikisikute õiguste ja vabaduste, eriti eraelu puutumatuse õiguse kaitsmise põhimõtted *täpsustavad ja võimendavad* põhimõtteid, mida sisaldab Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon [...]” (kohtujuristi kursiiv). Selle tõenduseks on ühenduse õigusakti sisu, mis läheb mitmes mõttes kaugemale kui konventsioon nr 108 ja seda eriti märkimisväärselt andmetega tutvumise õiguse määratlemisel. Direktiivi 95/46 kohaselt kasutatakse seda õigust „vabalt” ja „ilma piiranguteta”, samas kui konventsiooni nr 108 artikkel 8 lihtsalt kuulutab välja andmetega tutvumise õiguse „mõistlike ajavahemike tagant”. Ühenduse õigusnorm püüab seda õigust laiendada ja seetõttu sätestab oluliselt suurema õiguse kui Euroopa Nõukogu konventsioonis, korrates isiku kaitse aspekti direktiivis 95/46.

36. Seda eeldust arvestades ja juhtides Euroopa Kohtu tähelepanu direktiivi 95/46 isikulisele mõõtmele – milles artiklil 12 on esmane tähtsus, võrreldes artikliga 6 –, uurin ma Madalmaade riiginõukogu küsimust.

37 – 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 38); 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-432/05: Ünibet (EKL 2007, lk I-2271, punkt 37); eespool 23. joonealuses märkuses viidatud 3. mai 2007. aasta kohtuotsus Advocaaten voor de Wereld, punkt 46; ja eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kadi vs. nõukogu ja komisjon, punkt 335.

VII. Isikuandmed ja teave andmete töötlemise kohta

teabe liikide järgi. Põhiline erinevus seisneb selles, mis otstarbel kumbagi liiki teavet kasutatakse.

37. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 16 ja 17 selgitan, tuleb uurida eraldi kahte võimalikku olukorda, mille kohaldumine sõltub iga konkreetse juhu asjaoludest, analüüsides tähtaja õiguspärasust, ühelt poolt, kui see on lühem kui põhiandmete jaoks ette nähtud tähtaeg, ja teiselt poolt, kui andmete töötlemise alase teabega tutvumise tähtaeg on sama mis põhiandmetega tutvumiseks. Esimesel juhul tuleb kindlaks määrata, kas direktiiviga on lubatud andmetega tutvumise kohta eri eeskirjad, sõltuvalt sellest, mis tüüpi teavet taotletakse. Teisel juhul on küsimus selles, kas teabega saab tutvuda pärast andmete kustutamist.

38. Raad van State'i küsimuse üheselt lahendamiseks on tingimata vaja eelnevalt välja selgitada, kas andmete kustutamise tähtaegu tuleb kohaldada *üldiselt kõikide andmete suhtes*, sealhulgas töötlemisalase teabe suhtes, või kas neid võib eristada isikliku

39. Kreeka Vabariigi ja Tšehhi Vabariigi valitsus rõhutasid kohtuistungil, et neil kahte tüüpi andmetel on erinev eesmärk. Seejärel on asjakohane selgitada selle argumendi eeliseid ja puudusi ning tagajärgi käesolevale kohtuasjale.

40. Isikuandmete hävitamisega kaitstakse andmesubjekti, sest teabe kustutamisega kõrvaldatakse igasugune andmete õigusvastase töötlemise oht. Asjaolu, et direktiiv 95/46 ei kehtesta artiklis 6 mingit tähtaega, vastab teatud loogikale, sest igal andmefailil on oma otstarve ja vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele on liikmesriigi seadusandja kõige pädevam otsustama, kui kaua aega vastutavad töötledjad faile hoiavad enne hävitamist. Aga andmetöötlemise alase teabe kustutamine toimub erinevatel eesmärkidel, sest see ei kaitse andmesubjekti, kellel kaob teabejälj ja kes ei saa enam andmetega tutvumise õigust kasutada, sest asjaomased andmed ei ole enam vastutava töötleja käes; see kustutamine toimub andmeid saanud kolmandate isikute

huvides, keda identifitseerivad andmed ja kelle kavatsused kustutatakse.

mõeldud selleks, et seda saaks kasutada „ilma piiranguteta”, laias tähenduses. Selle õiguse kaitse taset võib piiritleda – nagu ma alljärgnevalt märgin – olenevalt asjaoludest, aga artikli 12 redaktsioon välistab andmetega tutvumisel vahetegemise *esimese* ja *teise järgu* õigusel. Kolmandaks, nagu rõhutasid komisjon, Hispaania Kuningriik ja Ühendkuningriik kohtuistungil, hoitakse mõlemat tüüpi andmeid tehnoloogiliselt ühtemoodi, neid töödeldakse tavaliselt samades andmefailides ja nende koos haldamine ei ole vastutavatele töötlejatele eriliselt koormav.

41. Selle lähenemisviisi rõhuasetus on kontseptuaalsetel raskustel, mida kätkeb käesolev kohtuasi. On selge, et võib vahet teha *andmete* kustutamisel ja *andmete töötlemise alase teabe* kustutamisel.³⁸ Tegemist on erinevate õigushüvedega, nagu ka omaette funktsioonidega, mida direktiiv 95/46 reguleerib eraldi. Aga selline argumentatsioon põhjustab äärmusteni viidult soovimatuid tagajärgi. Esiteks ei ole seda erinevust direktiivis 95/46 sõna-sõnalt ette nähtud, sest artikkel 6 käsitleb andmete kustutamist *in totum*, samas kui artiklis 12 küll loetletakse mitut tüüpi teavet, et määrata andmetega tutvumise õiguse sisu ja mitte andmete eristamist.³⁹ Teiseks on andmetega tutvumise õigus

42. Seega lükkan ma tagasi väite, nagu oleks andmete töötlemise alane teave omaette asi ja sellele kehtiks eraldi õiguskord. See teave puudutab töödeldavaid isikuandmeid, sest see selgitab andmetöötlusmeetodit ja -tingimusi, mis sunnib mind väitma, et selline teave kuulub sisuliselt ühenduse mõistesse „andmed” direktiivi 95/46 artikli 2 punkti a tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse saamiseks tuleb selles väites arvestada kahe võimalusega, mida ma nimetasin käesoleva ettepaneku punktides 16 ja 17.

38 – Seda erinevust peab tähtsaks komisjon oma märkustes (punktid 31 ja 32).

39 – Kuigi direktiivi 95/46 artiklis 12 loetletakse, mis aspektis on andmetega õigus tutvuda, käsitleb see teisi töötlemisalaseid küsimusi ja mitte andmeid. Seda on oluline märkida selleks, et täheldada, et andmete tasandil on andmetega tutvumise õigus piiramatu. Aga töötlemine on seevastu midagi muud, mis näitab, et direktiivis 95/46 on arvestatud, et artikli 12 üheselt mõistmine tekitab raskusi.

VIII. Esimene võimalus: andmete töötlemise alase teabe kustutamise tähtaeg on lühem.

43. Näib, et Raad van State'i küsimus on esitatud just sellisel juhul: Madalmaade õigusakt näeb ette isikuandmete pikaajalise säilitamise, aga näeb andmete töötlemise alase teabe kustutamiseks ette lühema aja – üks aasta. Aga eelotsusetaotluses ei ole täpsustatud, mis andmete üle konkreetsetl põhikohtuasjas vaieldakse, mistõttu ma riskin anda esimese vastuse, pidades silmas nimetatud võimalust.

44. Käesoleva ettepaneku punktides 37 ja 42 nimetatud põhjustel leian ma, et direktiivis 95/46 ei tehta vahet isikuandmetel ja andmete töötlemise alasel teabel. Olles teadlik, milliseid raskusi tähendaks andmete säilitamine, kui lähtuda sellisest lähenemisviisist, leian ma, et direktiivi 95/46 artiklis 6 ette nähtud andmete kustutamise tähtaeg on mõlemat tüüpi andmete jaoks sama. Kuigi kustutamise eesmärk sõltub andmetest, on mul raske ette kujutada, et nii kunstliku eristamise põhjal kehtivad erinevad õiguskorrad, eriti kuna tegemist on põhiõigusega.

45. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 29–35 märgin, peab õigusakti tekst prioriteetseks andmetega tutvumise õigust, mille suhtes on kustutamise kohustused teisejärgulised. Selle eesmärgi täitmiseks on nii isikuandmed kui ka teave töötlemise kohta paremini kaitstud, kui neid säilitatakse sama aja vältel.

46. Vahel säilitatakse andmeid kaua; aga see kestus on õigustatud üldistes huvides, mille tõttu on õigustatud ka töötlemisalase teabe pikemaajaline säilitamine. Kui andmeid säilitatakse põhjendamatult kaua andmefailide kasutamiseks ajaloo, statistika või teaduse jaoks, nõuab direktiiv 95/46, et liikmesriigid võtaksid erimeetmed nende andmefailide kasutamiseks asjaoludel, mis õigustavad pikaajalist säilitamist.⁴⁰ Seega tuleb ette näha teised meetmed, mis tagavad andmesubjekti kaitse, kohandades neid siiski direktiivi 95/46 artikli 6 lõike 1 punktis e ette nähtud ajaloolisele ja kultuurilisele kasutusele.

40 – Artikli 6 lõike 1 punkt e reguleerib kustutamiskohustust: „Liikmesriigid kehtestavad vajalikud tagatised nende isikuandmete jaoks, mida säilitatakse pikema aja jooksul, et neid kasutada seoses ajaloo, statistika või teadusega.“ Kuigi see ei ole koostatud otseselt erandina kustutamiskohustusest, vabastab direktiiv kohustustest need, kes tegutsevad selles nimetatud üldise huvi valdkonnas, kuigi ühenduse sätteid kohaldatakse, sest tuleb arvesse võtta ajaloo-, statistika- ja teadusuuringute eripära.

47. Lisaks, nagu märkis College oma kirjalikes märkustes ja kinnitas kohtuistungil, on veel teisi põhjuseid, mis piiravad seda kohustust säilitada töötlemisalast teavet sama kaua kui isikuandmeid. College'i toodud näide on minu arvates otsustava tähtsusega kolmandat isikut puudutavate andmete kaitse jaoks, mis oleks omakorda direktiiviga 95/46 kaitstud, mis ei tähenda, et algne andmesubjekt, kelle kohta andmeid avalikustati, tuleb jätta täiesti kaitseta. See piirang eeldab – ainult andmete vastuvõtjate isikuandmete suhtes –, et algele andmesubjektile kehtivad samad piirangud mis igale teisele direktiivi 95/46 tähenduses vastuvõtjale.

subjekt nõuab õigust tutvuda juba hävitatud teabega.

IX. Teine võimalus: mõlemat tüüpi andmete kustutamiseks on ühine tähtaeg

A. Direktiivi 95/46 artikli 12 sõnasõnaline redaktsioon

48. Järelikult, kui on ette nähtud isikuandmete ja andmete töötlemise alase teabe kustutamine korraga, ei ole vaja hinnata üheaastase tähtaja proportsionaalsust Madalmaade õigusaktis. Kui andmete säilitamise aeg on pikem kui töötlemisalase teabe puhul ette nähtud tähtaeg, siis sellega vastus eelotsuse küsimusele lõpeks.

49. Kui kohtuasja õiguslik taust oleks erinev, oleks eelotsusetaotluse lahendus erinev, tingimusel et tähtjad langevad kokku ja andme-

50. Hispaania Kuningriik, Tšehhi Vabariik ja Madalmaad väidavad, et artiklis 12 on seos andmetega tutvumise õiguse ja artiklis 6 sätestatud andmete kustutamise kohustuse vahel selle 12 artikli punkti a teise taande põhjal. See säte nõuab, et liikmesriigid tagaksid „õiguse nõuda vastutavalt töötlejalt arusaadaval kujul teavet töödeldavate andmete ja nende allika kohta”. Selle sätte sõnastusest nähtub, et direktiivis 95/46 piirdub andmetega tutvumise õigus ainult töödeldava teabega; välistades selle võimaluse juhul, kui päringut tehakse siis, kui töötlemine on juba lõpetatud, see tähendab pärast andmete kustutamist. Seda tõlgendust kinnitab see, kui võrrelda paljusid keeleversioone, milles väljendatakse õiguse ajutisust ja kindlaks määratud laadi eri intensiivsusega.

51. See argument ei ole veenev, sest isegi kui ingliskeelses versioonis on nimetatud andmeid „undergoing processing”,⁴¹ siis hispaaniakeelne on mitmetähenduslikum. Ma mõnan, et kitsas tõlgendamine oleks rohkem kooskõlas artiklis 6 sätestatud kustutamiskohustusega. Sellegipoolest ei usu ma, et võrdlemine oleks määrava tähtsusega, seda enam, et on põhjust mitte võtta artiklit 12 sõna-sõnalt, nagu ma allpool selgitan.⁴²

52. Ka ei nõustu ma Hispaania Kuningriigi seisukohaga, et tuleks lisada veel üks erand artiklist 12, mis lisanduks direktiivi 95/46

41 – Inglisekeelse versiooniga langevad kokku ka prantsuskeelne („sont traitées” või „sont communiquées”) ja saksakeelne („an die Daten übermittelt werden”) versioon.

42 – Vastupidi College'i väidetule ei leia ma, et artikleid 6 ja 12 aitaks õigesti tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 2001, L 8, lk 1; ELT eriväljaanne 13/26, lk 102), sest selles märgitakse kohustus täpsustada säilitamise tähtaeg. See määrus on direktiivi 95/46 seaduslik väljendus selle kohaldamise ühenduse institutsioonidele. On loogiline, et selle sisu on üksikasjalikum kui liikmesriikidele suunatud ühtlustava õigusakti sisu. Selle tähtaja nimetamine, mis on esitatud määruse artiklites 11 ja 12, ei tähenda, et direktiivil 95/46 on vastupidine õigusmõju, ega ka seda, et see kehtestab selle õigusmõju liikmesriikidele. Tervikuna hinnatult näitab direktiivi vaikimine lihtsalt, et igal liikmesriigil on oma õiguskorras kaalutusõigus, mis ei tähenda, et on lubatud ajalisel piirangul, ega ka et on lubatud piirata andmetega tutvumise õigust.

artiklis 13 ette nähtud eranditele.⁴³ Olles mõõnnud, et tutvuda on õigus ainult hetkel töödeldavate andmetega, leiab Hispaania valitsus, et artiklis 13 sätestatud piirangutele lisandub vaikimisi veel üks, mille sisu tuleneb direktiivi 95/46 artiklis 6 sätestatud kohustusest. See selgitus mind ei veena ja toetab märkimisväärselt teesi, mida tuleb kummutada: kuigi artiklis 13 rühmitatakse erandid laia andmetega tutvumise õiguse alla, tuleb neid erandeid tõlgendada kitsalt. Kui selliseid piiranguid ei saa ette näha ulatusliku erandiga, siis oleks veel vähem lubatud luua *ex novo* veel kategooriaid.

53. Kokkuvõttes, sätete sõnastust arvestades ei nõustu ma hinnanguga, et andmetega tutvumise õigust saab piirata. Need argumendid ei viita ühele ainsale tähtajale, sest direktiivi 95/46 sisemises hierarhias kaalub andmetega tutvumise õigus üles kohustuse andmed kustutada. Seega piirab andmefaili kustutamine andmetega tutvumise õigust, mis on õiguspärane üksnes siis, kui on täidetud teatud tagatised. See tähendab, et õiguse kasutamisele võib seada tingimusi (näiteks tähtaja määramisega), tingimusel et andmesubjektile on tagatud kaitse teiste vahenditega. Kui see nii ei oleks, oleks andmete kustutamise tähtaegu, mis oleksid õigusvastased seetõttu, et need takistaksid andmetega tutvumise õigust; mis siiski ei

43 – Hispaania Kuningriigi märkused (punkt 25).

tähenda, et teabel tuleks vahet teha ja kohustada vastutavaid töötlejaid hoidma igavesti teavet andmete töötlemise kohta. Vastupidi, see eeldab, et *andmete kustutamise tähtaega tuleb pikendada* selleks, et kindlustada andmetega tutvumise võimalus.

olukorras, kui asjaomast isikut ei ole tema õigustest piisavalt teavitatud.

54. Järelikult olen ma seisukohal, et andmete kustutamiseks määratud tähtaeg piirab samuti direktiivi 95/46 artiklis 12 sätestatud õigust. See periood võib olla direktiiviga vastuolus, kui see raskendab üleliia direktiivis seatud eesmäärke.

B. Erand reeglist: andmesubjekti teavitamine

55. Esitatud põhjustel olen ma seisukohal, et kustutamise tähtaeg pidurdab andmetega tutvumise õiguse kasutamist, kuigi teatud asjaoludel on kustutamise ja andmetega tutvumise õiguse tähtajad ajaliselt nihkes. Sõna „nihkes” all mõtlen ma võimalust, kus aeg on proportsionaalne andmete kustutamiseks ja ebaproportsionaalne andmetega tutvumiseks või vastupidi. Olen teadlik, et selline käsitlus on praktikas keeruline, aga selline juhus võib esineda väga konkreetses

56. Niisugune on tagajärg, kui – nagu väidavad Kreeka Vabariik ja komisjon – tuvastatakse puudulik teavitamine andmesubjekti kahjuks. Selle selgitamiseks tuleks meenutada, et direktiiv 95/46 kehtestab artiklites 10 ja 11 kohustuse asjaomast isikut teavitada ja paluda temalt rida viiteid ja/või lube, mille hulgas on info teabe väljastamise kohta kolmandatele isikutele; see kohustus on sätestatud ebamääraselt, mis jätab igale liikmesriigile ulatusliku tegevusruumi. Sellest, kuidas iga liikmesriik on oma õiguskorras need kohustused sätestanud, sõltub vastus sellises kohtuasjas, nagu on käesoleval juhul arutamisel. Miski ei takista, et see, keda ei ole enne andmete väljastamist teavitatud isikutest, kellele andmed esitatakse, või tähtajast andmetega tutvumise õiguse kasutamiseks, väärriks kõrgendatud kaitset.⁴⁴ See järeldus vastab prioriteetsusele, mida direktiivis 95/46 omistatakse andmesubjekti subjektiivsele õigusele, mille piiramine peab toimuma nii, et isegi kui andmed on kustutatud, on tagatud selle õiguse kasutamine.

⁴⁴ – Artiklite 10 ja 11 sellist tõlgendamist pooldab Bainbridge, D., *EC Data Protection Directive*, London-Dublin-Edinburgh, Butterworths, 1996, lk 139.

57. Mõnel juhul on seda õigusteooriat kohaldades kohtuprotsessi lahenduseks otsus, mida on võimatu täide viia. Kui College hävitas omal algatusel kõik eelnevast aastast varasemad M. E. E. Rijkeboeri andmed, võib andmesubjekti nõue olla asjatu. On ilmne, et Rotterdami linnavalitsus ei saa anda midagi, mida tal enam ei ole. Võib olla, et see puudus esineb ka teiste riikide õiguskordades, aga ainult teatud aja, kuni ühenduse õigusele mittevastavad õigusaktid kohandatakse. Aga seni on kahjukannatajal alles üks õiguskaitsevahend – riigi varaline vastutus ühenduse kohustuste täitmata jätmise eest. See reegel võimaldab juhul, kui õigusnormi täitmine isikut täielikult ei rahulda, vähemalt nõuda rahalist hüvitist, mida liikmesriikide kohtud on kohustatud tunnustama.⁴⁵

*hard look'*iga proportsionaalsusele,⁴⁶ kui Raad van State tuvastab, et põhikohtuasjas on täheldatud puudulikku teavitamist. Sellistel juhtudel on tingimata vajalik, et kustutamise tähtaeg ei tõkestaks automaatselt andmetega tutvumise õigust. Proportsionaalsust kontrollitakse selle õiguse maksimaalse kaitse tasemel, mistõttu on vaevalt lubatav nii lühike tähtaeg nagu üks aasta.

59. Nendel asjaoludel nõustun ma nendega, kes käsivad andmete kustutamist ja andmetega tutvumise õigust ühe ja sama asja elementidena, mis on seetõttu ühendatud tähtaja määramise tasandil. Direktiivi 95/46 artiklis 6 sätestatud kustutamine hõlmab kogu teavet, sealhulgas teavet andmete kolmandatele isikutele avaldamise kohta. Järelikult toimib andmete kustutamiseks antud ajaline piirang kaudselt samuti nagu tähtaeg andmetega tutvumise õiguse kestuse määramiseks.

58. Kokkuvõttes tuleb käesolev kohtuasi lahendada ameerikalikku väljendit kasutades

45 – Tuleb meenutada, et direktiivi 95/46 artikkel 23, mis käsitleb vastutust direktiivi sätete rikkumise eest, näeb lõikes 1 ette, et „[l]iikmesriigid sätestavad, et kõigil isikutel, kes on kannnud kahju ebaseadusliku töötlemise või käesoleva direktiivi rakendamiseks võetud siseriiklike sätetega vastuolus oleva teo tagajärjel, on õigus saada vastutavalt töötlejalt kompensatsiooni kantud kahju eest”.

46 – Vastavalt sellele õigusteooriale tugevdab kohus kontrolli riigivõimude otsuste üle, kui paistab, et ei ole kindlat põhjendust, mis neid õigustaks. See sai alguse Ameerika Ühendriikide ülemkohtu otsusest SEC vs. Chenery Corp (318 U.S. 80 (1943)), ja hiljem arendati kohtuotsuses Citizens to Preserve Overton Park vs. Volpe (401 U.S. 402 (1971)). Ka Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R. ja Vermeule, A., *Administrative Law and Regulatory Policy*, New York, Aspen, 2006, lk 349–368. *Hard look'*i käsitleb ühenduse kohtulikus kontrollis nii Euroopa kui ka riikide tasandil Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, lk 477–481.

Teha andmetega tutvumise õiguses vahet ühtedel ja teistel andmetel tähendab eristamist, mida ei ole direktiivis 95/46 ette nähtud ja millel ei ole pealegi praktilist mõju.⁴⁷

oluline üldine tähtaeg üks aasta andmete kustutamiseks. Ma esitasin juba põhjused, mille pärast tuleb seda perioodi käsitleda nii direktiivi 95/46 artikli 6 kui ka artikli 12 alusel. Nüüd tuleks välja selgitada selle tähtaja vastavus proportsionaalsuse põhimõttele, mille kohaldatavust eeldatakse asja nimetatud artiklites, sest mõlemad mõtestavad põhiõigust.

60. Sellest on lubatud erandeid teha, kui asjaomast isikut ei ole tema õigustest teavitatud arusaadavalt. Sellistel juhtudel tuleb kustutamise tähtaega pikendada selleks, et säilitada andmetega tutvumise õigus.

C. Üheaastane tähtaeg ja proportsionaalsuse põhimõte

61. Madalmaade õigusakt näeb ette spetsiaalse isikuandmete töötlemise korra omavalitsustele, millest tuleb välja käesolevas asjas

62. Ühendkuningriigi, Hispaania Kuningriigi ja Tšehhi Vabariigi valitsus on pühendanud kõik pingutused sellele, et põhjendada, et on raske tagada andmetega tutvumise õigust, kui andmed on kustutatud. Seetõttu ei pööranud nad kõnealusele tähtajale suurt tähelepanu; Kreeka valitsus ja College aga käsitlevad oma märkustes Madalmaades ette nähtud tähtaja tagajärgi direktiivi 95/46 ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast. Kreeka Vabariigi ja komisjoni arvates on see periood liiga lühike ja sellepärast ühenduse õiguskorraga ühitamatu. College seisab tähtaja õiguspärasuse eest, tuginedes Madalmaade süsteemi eripäradele, milles lühikest tähtaega korvavad teised andmesubjekti kaitsvad abinõud.

⁴⁷ – Nendele tehnilistele raskustele vaatamata rõhutas Ühendkuningriik kohtuistungil, et on juhtusid, mis on tema õiguskorras spetsiaalselt sätestatud, mis tagaksid andmete töötlemise alase teabega tutvumise õiguse ka pärast isikuandmete kustutamist. Aga Ühendkuningriigi esindaja ei andnud selle kohta rohkem teavet, kuigi ta rõhutas selliste juhtude erandlikkust, mistõttu ma suhtun sellesse ettevaatusega. Ma leian pealegi, et kui direktiivis 95/46 oleks see võimalus lubatud, oleks see seal sõnaselgelt ette nähtud.

63. Enne riikliku tähtaja proportsionaalsuse arutamist tuleks anda mõned juhised, sest Euroopa Kohus on teistel juhtudel selliseid tähtaegu kontrollinud. Kohtupraktikast nähtub iga konkreetse juhu asjaoludest sõltuvalt erinev lähenemisviis, kus kohtuliku kontrolli intensiivsus sõltub asjaoludest.⁴⁸ Juhul kui rikutakse põhiõigusi, tuleb selle õiguse kasutamise tähtaega kontrollida väga hoolikalt.⁴⁹ Siiski sõltub see kontroll eri teguritest.

65. Vastavalt direktiivi artiklitele 10 ja 11 on andmesubjektil õigus teada saada rida andmeid, sealhulgas nimelt „andmete vastuvõtjad või vastuvõtjate kategooriad [...] kuivõrd selline täiendav teave on vajalik, et tagada andmesubjekti suhtes õiglane andmete töötlemine, võttes arvesse andmete kogumise konkreetseid asjaolusid”. Sätetes tehakse vahet andmesubjektilt endalt saadud teabel ja teist päritolu teabel, kuigi mõlemal juhul tuleb anda teavet andmete avaldamise kohta kolmandatele isikutele.

64. Nagu ma märgin käesoleva ettepaneku punktides 55–60, tuleb kaaluda, mil määral andmesubjekt töötlemise ajal teavet saab, ja selles võib sedastada järgmised kriteeriumid.

48 – 24. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 286/85: McDermott ja Cotter (EKL 1987, lk 1453, punkt 15); 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-208/90: Emmott (EKL 1991, lk 1-4269, punkt 18); 27. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-338/91: Steenhorst-Neerings (EKL 1993, lk 1-5475, punkt 19); 6. detsembri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-410/92: Johnson (EKL 1994, lk 1-5483, punkt 26); 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-260/96: Spac (EKL 1998, lk 1-4997, punkt 32); 15. septembri 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-279/96, C-280/96 ja C-281/96: Ansaldo Energia jt (EKL 1998, lk 1-5025, punktid 19–21) ja 24. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-255/00: Grundig Italiana (EKL 2002, lk 1-8003, punkt 37).

49 – Liikmesriikides kehtivate kordade järelevalve kohta ühenduse põhiõiguste seisukohast tehti 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf (EKL 1989, lk 2609, punktid 17–22); 10. juuli 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-20/00 ja C-64/00: Booker Aquaculture (EKL 2003, lk 1-7411, punktid 88–93) ja 22. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-144/04, Mangold (EKL 2005, lk 1-9981, punkt 75).

66. Riiklikul seadusandjal on artiklites 10 ja 11 kehtestatud kohustuse rakendamiseks suur kaalutusõigus, aga nende sätete eesmärk on teavitada isikut sellest, et tema andmeid on avaldatud, selleks et anda talle soovi korral võimalus tutvuda andmete töötlemisega ja jälgida, et andmeid töödeldakse direktiivi 95/46 artikli 6 põhimõtetel. Teave, mida antakse, varieerub siiski vastavalt asjaoludele, mistõttu tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas Madalmaade õiguskord, nagu ka vastav omavalitsuse tava, vastavad artiklites 10 ja 11 sätestatule. On vaja teada, kas M. E. E. Rijkeboeri teavitati andmete avaldamisest kolmandatele isikutele ja kas talle anti teada, et talle antakse

andmetega tutvumise õigus üheks aastaks. Liikmesriigid ei ole kohustatud teatama tähtaega, sest seda ei ole artiklites 10 ja 11 ette nähtud.⁵⁰ Sellegipoolest on kestuse üle otsustamisel väga oluline kontrollida, kas see üksikasi anti asjaomasele isikule teada. Vastasel juhul on raske nõustuda, et kui vastutav töötleja lähemaid selgitusi ei anna, vastab nii lühike aeg nagu üks aasta proportsionaalsuse põhimõttele ja seeläbi direktiivile 95/46.

jekt võib karta, et töötlemine ei vasta artikli 6 põhimõtetele.

67. Samuti on eriline tähendus sellel, mis tüüpi teavet antakse, sest – nagu tunnistatakse direktiivis – andmed, mis tuleb teatada, võivad sisaldada andmete vastuvõtjate identiteedi andmeid, aga ka „vastuvõtjate kategooriaid”. See teine võimalus tähendab, et esitatud nimekirjadest ei selgu alati, kes on andmefailidega tutvunud, jättes andmesubjekti andmetega tutvumise õiguse teostamisel halba olukorda. Siseriikliku kohtu ülesanne on kindlaks määrata, mil määral M. E. E. Rijkeboeri teavitati tema kohta andmete vastuvõtjatest ja teabe avaldamise tingimustest. Selle uurimisel tuleb tähtaega põhjalikult kontrollida, kui ei ole antud teavet kolmandate isikute identiteedi kohta, sest andmesub-

68. Lõpuks tuleks välja tuua mõned eeskirjad tõendamiskoormise kohta. M. E. E. Rijkeboer kui põhiõigusega isik pidi kasutama kohtumenetlust selleks, et kontrollida, kuidas tema isikuandmeid on töödeldud.⁵¹ Direktiivile 95/46 vastavus sõltub reast kasuistlikest elementidest, mis tulenevad siseriiklikust seadusest endast ja omavalitsusüksuse tavast. M. E. E. Rijkeboer on algatanud kohtumenetluse oma põhiõiguses, aga ta ei pea tõendama oma riigi õiguskorra puudusi selles valdkonnas, sest direktiivi 95/46 põhjal tuleb arvestada kooskõlas käesoleva ettepaneku punktides 29–35 esitatuga, et andmetega tutvumise õigus on kõige olulisem ja igasuguseid erandeid sellest tuleb kaaluda äärmiselt ettevaatlikult. Seega, arvestades ühenduse andmekaitsealaste õigusnormide isikulise mõõtme esmatähtsust, peab nende andmete eest vastutav töötleja tõendama, et andmetöötlemise õiguslik raamistik ja tavad annavad tagatised, mis õigustavad direktiivi 95/46 artiklis 12 sätestatud õiguse kasutamiseks nii lühikest tähtaega nagu üks aasta.

50 – Erinevalt eespool viidatud määrusest (EÜ) nr 45/2001, mille artikli 11 lõike 1 punkti f alapunkt ii ja artikli 12 lõike 1 punkti f alapunkt ii kohustavad institutsioone teatama andmesubjektile andmete säilitamise tähtajad.

51 – Kuigi direktiivis 95/46 ei ole seda konkreetselt sätestatud, vastupidi teistele teisele õiguse aktidele (nagu nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79)), usun ma, et põhiõiguste üle arutamisel tuleb tõendamiskohustuste kohandamine ühenduse õiguse üldpõhimõtetest.

69. College andis käesolevas eelotsusemenetluses esitatud märkustes selle kohta teavet. Siseriiklik õigusakt kehtestab kontrolli ja tasakaalu süsteemi („checks and balances”, College’i kujundlikus väljenduses), mis ühtlustab andmetega tutvumise õiguse, nähes ette teatud tagatised, nagu piirangud andmete vastuvõtjate osas, seos konkreetsetes juhtumites kindla otstarbega, andmesubjekti eelnev luba või järelevalvekord, mille eest vastutab sõltumatu asutus. Peale selle, nagu väidab College, teatakse asjaomasele isikule üheaastane tähtaeg nii individuaalselt kui ka kollektiivselt (internetis ja elanikele mõeldud infovoldikutes).⁵²

- või, kui teda on teavitatud, ei ole talle teatatud tähtaja pikkust;
- või, kui seda on talle teatatud, ei ole talle antud piisavalt teavet andmete vastuvõtjate identiteedi kohta.

70. Olen teadlik tagajärgedest, mida käesolev kohtuasi võib tuua andmefailide vastutavatele töötlejatele, kelle suhtes nimetatud õigusakti kohaldatakse. Sellegipoolest paneb üksikisiku kaitse ülekaalukas vajadus mind ühitama õiguste kaitse tõhusa failihaldusega. Seetõttu tuleks direktiivi 95/46 artikleid 6 ja 12 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus üheaastane tähtaeg andmete töötlemise alase teabega tutvumise õiguse kasutamiseks, kui:

- andmesubjekti ei ole andmete avaldamisest teavitatud;

71. Kuna tegemist on põhiõigusega, peab College tõendama, et siseriiklikud õigusnormid ja haldustavad tagavad andmesubjektile piisava teavitatuse, mis võimaldab tal kasutada ilma piiranguteta oma andmetega tutvumise õigust.

72. Raad van State’i ülesanne on antud kriteeriumide ning nii käesolevas eelotsusemenetluses kui ka põhikohtuasjas esitatud õiguslike ja faktiliste asjaolude põhjal kohaldada direktiivi 95/46 artikleid 6 ja 12, nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku punktides 70 ja 71.

⁵² – College’i märkused (punktid 65–70).

X. Ettepanek

73. Kõikidest nendest argumentidest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State'i eelotsuse küsimusele, et:

andmete töötlemise alane teave, sealhulgas teave andmete kolmandatele isikutele avaldamise kohta, on vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta) artikli 2 punktile a isikuandmed. Direktiivi 95/46 kasuliku mõju tagamiseks langeb andmete töötlemise alase teabe suhtes kehtiv andmete kustutamise tähtaeg kokku isikuandmete kustutamiseks määratud tähtajaga, ilma et see piiraks nimetatud direktiivist tulenevaid andmete vastuvõtjatest kolmandate isikute õigusi ja kohustusi.

Direktiivi 95/46 artiklitega 6 ja 12 on vastuolus üheaastane tähtaeg andmete töötlemise alase teabega tutvumise õiguse kasutamiseks, kui:

- andmesubjekti ei ole andmete avaldamisest teavitatud;

- või, kui teda on teavitatud, ei ole talle teatatud tähtaja pikkust;
- või, kui seda on talle teatatud, ei ole talle antud piisavalt teavet andmete vastuvõtjate identiteedi kohta.

Vastutav töötleja peab tõendama, et siseriiklikud õigusnormid ja haldustavad tagavad andmesubjektile piisava teavitatuse, mis võimaldab tal kasutada ilma piiranguteta oma andmetega tutvumise õigust.