

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
ANTONIO TIZZANO

19 päivänä syyskuuta 2002<sup>1</sup>

1. Göta Hovrätt (Ruotsi) on 23.2.2001 tekemällään päätöksellä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seitsemän ennakkoratkaisukysymystä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY<sup>2</sup> (jäljempänä direktiivi 95/46/EY tai direktiivi) tulkinnasta. Kysymykset koskevat direktiivin soveltamisalaa, henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin, direktiivin yhteensopivuutta ilmaisunvapautta koskevien yleisten periaatteiden kanssa sekä mahdollisuutta säätää rajoittavampia kansallisia säännöksiä kuin yhteisön oikeussäännöt.

**Oikeussäännöt**

*Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus*

2. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisistä oikeussäännöistä on ensimmäisenä mainittava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 8 ja 10 artikla.

3. Tämän yleissopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

4. Yleissopimuksen 10 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.”

#### *Direktiivi 95/46/EY*

5. Yhteisön säännöksistä kyseeseen tulee EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on tullut EY 95 artikla) perusteella annettu direktiivi 95/46/EY, jonka tarkoituksena on edistää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta yhteensovittamalla niitä kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden suojaa tällaisia tietoja käsitellessä.

6. Direktiivin perusajatuksena on se, että ”henkilötietojen käsittelyä koskevat jäsenvaltioiden väliset erot yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojassa, erityisesti oikeudessa yksityisyyteen, voivat estää kyseisten tietojen siirron tietyn jäsenvaltion alueelta toisen jäsenvaltion alueelle ja että nämä erot voivat muodostua esteeksi monelle yhteisön taloudelliselle toiminnalle, vääristää kilpailua ja estää viranomaisia suorittamasta yhteisön oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan” (seitsemäs perustelukappale). Yhteisöjen lainsäätäjät on tämän vuoksi katsonut, että ”henkilötietojen liikkuvuuden esteiden poistamiseksi yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojan tason kyseisten tietojen käsittelyssä on oltava sama kaikissa jäsenvaltioissa”. Yhteisöjen lainsäätäjän mukaan tämän ”henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää lainsäädäntöjen yhteensovittamista yhteisön säännöksillä, koska tätä sisämarkkinoiden kannalta erityisen tärkeää tavoitetta ei voida saavuttaa ainoastaan jäsenvaltioiden toiminnalla ottaen huomioon erityisesti asiaan sovellettavien kansallisten lain-

säädäntöjen tämänhetkiset eroavaisuudet ja tarve yhteensovittaa jäsenvaltioiden lainsäädännöt, jotta henkilötietojen kansainvälistä kulkua säänneltäisiin yhdenmukaisella tavalla ja perustamissopimuksen 7 a artiklassa tarkoitetun sisämarkkinoiden tavoitteen mukaisesti” (kahdeksas perustelukappale). Yhteensovittavien säännösten antamisen jälkeen, ”ottaen huomioon kansallisten lainsäädäntöjen lähentymisestä aiheutuneen tietosuojan vastaavuuden, jäsenvaltiot eivät enää voi asettaa esteitä henkilötietojen vapaalle liikkuvuudelle välillään yksilöiden oikeuksien ja vapauksien, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden, suojan perusteella” (yhdeksäs perustelukappale).

7. Yhteisöjen lainsäätäjä on katsonut, että saman tietosuojan tason turvaaminen kaikissa jäsenvaltioissa on taattava yksilön perusoikeudet turvaten (kolmas perustelukappale). Näin se on erityisesti painottanut sitä, että ”henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteena on taata perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden kunnioittaminen, joka tunnustetaan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklassa ja yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa”. Tämän vuoksi se on katsonut, että ”lainsäädäntöjen lähentäminen ei saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen, vaan sillä on päinvastoin varmistettava tietosuojan korkea taso yhteisössä” (10. perustelukappale).

8. Direktiivin 1 artiklaa, jossa määritellään direktiivin tavoite, on siis luettava näiden

perustelujen valossa. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.

2. Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tai kieltää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä syistä, jotka liittyvät 1 kohdan mukaisesti turvattavaan suojaan.”

9. Direktiivin 2 artiklassa säädetyistä määritelmistä on esillä olevassa asiassa otettava huomioon erityisesti seuraavat:

”[Tässä direktiivissä tarkoitetaan]

a) ’henkilötiedoilla’ kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä (’rekisteröity’) koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana

pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella,

rekisterinpitäjä tai erityiset perusteet rekisterinpitäjän nimeämiseksi voidaan vahvistaa kansallisten tai yhteisön säännösten mukaisesti.”

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

c) ’henkilötietojen rekisteröintijärjestelmällä’ (’rekisteröintijärjestelmä’) kaikkia sellaisia järjestettyjä henkilötietojen kokoelmia, joista tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli kokoelma sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu,

d) ’rekisterinpitäjällä’ luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot; jos käsittelyn tarkoitus ja keinot määritellään kansallisilla tai yhteisön laeilla tai asetuksilla,

10. Direktiivin 3 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisalasta ja sen 1 kohdassa täsmennetään, että direktiiviä ”sovelletaan osittain tai kokonaan automaattiseen tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa”. Sen 2 kohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn

— ”joka suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, kuten toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa, ja kaikissa tapauksissa käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta (myös valtion taloudellista hyvinvointia, kun käsittelyoperaatio on sidoksissa valtion turvallisuutta koskeviin kysymyksiin) ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa”

— tai ”jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitaloutta koskevassa toiminnassa”.<sup>3</sup>

3 — Esimerkkinä yksinomaan henkilökohtaisesta tai kotitaloutta koskevista toiminnoista mainitaan direktiivin 12. perustelukappaleessa erityisesti ”kirjeenvaihto ja osoitteiston pitäminen”.

11. Tässä yhteydessä on lisäksi mainittava tietyt direktiivin II luvussa olevat säännökset (yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta, 5—21 artikla), kuten sen 7 artikla, jossa säädetään tapauksista, joissa ”henkilötietoja voidaan käsitellä”. Erityisesti mainittakoon, että sellaisten muiden tilanteiden lisäksi, joista ei ole kysymys nyt esillä olevassa asiassa, sen a kohdassa säädetään, että henkilötietoja voidaan käsitellä ”jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa”.

12. Direktiivin 8 artiklassa on säädetty erityisestä järjestelmästä arkaluontoisia tietoja varten. Sen 1 kohdassa säädetään periaatteesta, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittely”. Muiden poikkeusten, joilla ei ole merkitystä esillä olevassa asiassa, rinnalla 8 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, että tätä säännöstä ei sovelleta, jos ”rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseiseen käsittelyyn, paitsi jos jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään, että 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa ei voida poistaa rekisteröidyn suostumuksella”.

13. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvän suojelun tarpeen ja ilmaisunvapauden periaatteen yhteensovittamiseksi direktiivin 9 artiklassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on säädettävä ainoastaan journalistisia

tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten poikkeuksista ja vapautuksista tästä luvusta, IV luvusta ja VI luvusta, ainoastaan jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa”.

14. Henkilötietojen käsittelyn laillisuutta koskevien yleisten sääntöjen osalta on esillä olevassa asiassa lisäksi muistettava, että direktiivin 18 artiklan mukaan rekisteröinnistä vastaavan on etukäteen ilmoitettava henkilötietojen käsittelystä jäsenvaltioiden tätä tarkoitusta varten perustamille valvontaviranomaisille, ellei toisin ole säädetty.

15. Lopuksi on vielä viitattava direktiivin 25 artiklaan, jonka mukaan ”käsiteltävien tai siirron jälkeen käsiteltäviksi tarkoitettujen henkilötietojen siirto kolmanteen maahan voidaan suorittaa ainoastaan, jos kyseisessä kolmannessa maassa taataan tietosuojan riittävä taso” (1 kohta). ”Taattavan tietosuojan tason riittävyyttä on arvioitava kaikkien tiettyyn siirtoon tai siirtojen ryhmään liittyvien olosuhteiden osalta; erityisesti on otettava huomioon tietojen luonne, suunnitellun käsittelyn tai suunniteltujen käsittelyjen tarkoitus ja kestoaika, alkuperämaa ja lopullinen kohde, kyseisessä kolmannessa maassa voimassa olevat yleiset tai alakohtaiset oi-

keussäännöt sekä ammattisäännöt ja tässä maassa noudatettavat turvatoimet” (2 kohta).

### *Ruotsin lainsäädäntö*

16. Ruotsi on pannut direktiivin 95/46/EY täytäntöön Personuppgiftslagilla (henkilötietolaki).<sup>4</sup> Esillä olevan asian kannalta on olennaista huomata, että tämän lain 49 §:n 1 momentin b—d kohdassa rikollisina tekoina rangaistaviksi on säädetty se, että henkilötietoja koskevaa automaattista tietojenkäsittelyä ei ole ilmoitettu toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle (Datainspektion), arkaluontoisten tietojen käsittely, terveydentilaan liittyvät tiedot mukaan lukien, ja luvattoman käsittelyn kohteena olleiden henkilötietojen siirtäminen yhteisön ulkopuolisiin maihin. Lisäksi mainittakoon, että Personuppgiftslagin valmistelutöistä käy ilmi, että lain soveltamisalan ei ole tarkoitettu eroavan direktiivin soveltamisalasta.

### Tosiseikat ja kansallinen oikeudenkäynti

17. Bodil Lindqvist oli syksyllä 1998 tavanomaisten työtehtäviensä ohessa työkennellyt vapaaehtoisena työntekijänä

Ålsedan seurakunnassa Ruotsissa. Hän oli laatinut näiden tehtävien yhteydessä Internet-kotisivun, jotta seurakuntalaiset saivat helposti tarvitsemansa tiedot, ja laittanut sivulle tietoja itsestään, aviopuolisostaan ja 16:sta työtovereistaan seurakunnassa mainiten heidät joko etu- tai sekä etu- että sukunimeltä. Kyseisellä kotisivulla työtoverien työtehtäviä ja vapaa-ajan harrastuksia oli kuvattu leikkisin sanakäantein, joissakin tapauksissa oli kuvattu heidän perhesuhteitaan ja ilmoitettu heidän puhelinnumeronsa ja muita henkilökohtaisia tietoja. Sivulla ilmoitettiin muun muassa siitä, että eräs työtovereista oli loukannut jalkansa ja oli tämän vuoksi osa-aikaisella sairauslomalla. Kotisivulta oli pääsy Ruotsin kirkon kotisivulle, jolla oli myös linkki kyseessä olevalle kotisivulle, koska Lindqvist oli tätä pyytänyt.

18. Lindqvist ei ollut ilmoittanut kotisivusta työtovereilleen, joilta ei näin ollut myöskään pyydetty lupaa heitä koskevien tietojen käsittelyyn. Kotisivun luomisesta ei ollut myöskään ilmoitettu Datainspektionille eikä sille näin ollut ilmoitettu henkilötietojen käsittelystä. Kotisivu ei kuitenkaan ollut olemassa kovin kauan, koska Lindqvist oli päättänyt poistaa sen välittömästi saatuaan tietää, että tietyt hänen työtovereistaan eivät hyväksyneet tätä hanketta.

19. Lindqvistiä vastaan nostettiin Personuppgiftslagin 49 §:n 1 momentin b—d kohdassa tarkoitettu syyte kotisivun perustamisesta siitä huolimatta, että sivu

<sup>4</sup> — Personuppgiftslag, Svensk författningssamling (SFS) 1998:204.

oli hyvin pian poistettu. Tässä oikeudenkäynnissä Lindqvistiä syytetään siitä, että hän on käsitellyt henkilötietoja automaattisesti ilmoittamatta siitä kirjallisesti Datainspektionille, että hän on käsitellyt arkaluonteisia henkilötietoja, eli niitä, jotka liittyivät työtoverin loukkaantumiseen ja tähän perustuvaan osa-aikaiseen sairauslomaan, ja että hän on siirtänyt yhteisön ulkopuoliseen maahan henkilötietoja, joita on käsitelty ilman asianomaisen henkilön suostumusta.

20. Lindqvist myönsi syytteessä esitetyt tosiseikat, mutta kiisti syyllistyneensä rikollisena tekona rangaistavaan menettelyyn. Kansallinen tuomioistuin ei hyväksynyt hänen perustelujaan ja tuomitsi hänet sakkorangaistukseen tuomiolla, johon Lindqvist haki muutosta Hovrättissä.

21. Esillä olevassa asiassa on väitetty, että Ruotsin oikeussäännöt eivät ole yhteensopivia direktiivin säännösten kanssa, ja esitetty näitä säännöksiä koskevia hienosyisiä tulkintakysymyksiä. Hovrätt on tämän vuoksi päättänyt lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko henkilön mainitseminen — nimeltä tai nimeltä ja puhelinnumeron kanssa — niin sanotulla Internet-kotisivulla direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa menettelyä? Onko Internet-kotisivun perustaminen ja henkilöiden ja heidän työtehtäviensä ja vapaa-ajan harrastustensa kuvaileminen tällaisella sivulla osittain tai kokonaan automaattisoitua tietojenkäsittelyä?

2) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä, voidaanko menettelyn, jossa Internet-kotisivulla laaditaan noin 15 henkilön osalta erityiset sivujen välisine linkkeineen, jotka mahdollistavat haun etunimen perusteella, katsoa olevan sellaisten henkilötietojen [muuta] käsittelyä, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla?

Jos vastaus jompaankumpaan kysymykseen on myöntävä, Hovrätt esittää vielä seuraavat kysymykset:

3) Voidaanko edellä kuvatunlaisen menettelyn, jossa tietoja työtovereista esitetään yksityisellä kotisivulla, johon on kuitenkin yleinen pääsy kaikilla

- kotisivun osoitteen tuntevilla, katsoa jäävän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jonkin 3 artiklan 2 kohdassa mainitun poikkeuksen perusteella?
- 4) Onko kotisivulla esitetty tieto siitä, että nimeltä mainittu työtoveri on loukannut jalkansa ja on osa-aikaisella sairaslomalla, sellainen terveyteen liittyvä henkilötieto, jota ei 8 artiklan 1 kohdan mukaan saa käsitellä?
- 5) Direktiivin mukaan henkilötietojen siirto kolmansiin maihin on tietyissä tapauksissa kiellettävä. Jos henkilö Ruotsissa tietokoneen avulla laittaa henkilötietoja kotisivulle, joka on luotu palvelimelle Ruotsissa — jolloin henkilötiedot ovat kolmansien maiden kansalaisten käytettävissä —, onko kyseessä direktiivissä tarkoitettu tietojen siirto kolmanteen maahan? Onko vastaus sama, vaikka kenenkään ei kolmannessa maassa tiedetä todellisuudessa tutustuneen tietoihin tai vaikka kyseinen palvelin sijaitsee fyysisesti kolmannessa maassa?
- 6) Voidaanko direktiivin säännösten esillä olevan kaltaisessa tapauksessa katsoa merkitsevän rajoitusta, joka on vastoin yleistä ilmaisunvapauden periaatetta taikka muita Euroopan unionissa voimassa olevia vapauksia ja oikeuksia, joista määrätään muun muassa ihmis-oikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklassa?
- Hovrätt esittää lopuksi seuraavan kysymyksen:
- 7) Voiko jäsenvaltiossa olla voimassa nyt esitetyissä kysymyksissä kuvatussa tilanteessa laajempi henkilötietosuoja tai voiko sen soveltamisala olla direktiivin soveltamisalaa laajempi, vaikka kysymys ei olisi yhdestäkään 13 artiklassa tarkoitetuista tapauksista?”
22. Lindqvist, Ruotsin kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat esittäneet huomautuksensa tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimessa.



## Oikeudellinen arviointi

### *Alustavia huomioita*

23. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle useita kysymyksiä, jotka liittyvät direktiivin soveltamisalaan, sen 8 ja 25 artiklan soveltamiseen, direktiivin säännösten pätevyyteen suhteessa yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin ja jäsenvaltioiden mahdollisuuden taata parempi suoja kuin se, mikä direktiivillä taataan.

24. Kansallisella tuomioistuimella ei direktiivin soveltamisalan osalta ole epäselvyyttä siitä, että esillä olevassa asiassa on kyse henkilötietojen käsittelystä eivätkä asian osapuolet ole esittäneet epäilyjä tältä osin. Asiassa on täysin selvää, että:

— Lindqvistin työtovereita koskevat tiedot (etunimi, sukunimi, puhelinnumero, työtehtävä, harrastukset jne.) ovat henkilötietoja, jotka kuuluvat ”kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevien tietojen” kategoriaan (2 artiklan a kohta)

— tällaisten tietojen laittaminen kyseessä olevan kaltaiselle kotisivulle on ”henkilötietojen käsittelyä”, koska direktiivissä tälle käsitteelle annetaan erityisen laaja sisältö, johon kuuluu ”kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen” (2 artiklan b kohta).

25. Kaikenlainen henkilötietojen käsittely ei kuitenkaan kuulu direktiivin soveltamisalaan. Sen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan ainoastaan ”osittain tai kokonaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn” tai ”sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa”. Tämän artiklan 2 kohdassa säädetään yleisemmin, ettei direktiiviä sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, ”joka suoritetaan

sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan”<sup>5</sup> (ensimmäinen luettelukohta), tai käsittelyyn, ”jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa” (toinen luettelukohta).

26. Näillä säännöksillä direktiivin soveltamisalaan tehdyt rajoitukset ovat siis kansallisen tuomioistuimen kolmen ensimmäisen kysymyksen kohteena. Se haluaa siis selvittää,

- i) onko kyseessä olevien tietojen laittaminen kotisivulle henkilötietojen ”osittain tai kokonaan automatisoitua tietojenkäsittelyä” (ensimmäinen kysymys) tai ”sellaisten henkilötietojen manuaalista käsittelyä, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa” (toinen kysymys)
  
- ii) jääkö kyseessä olevan kaltainen henkilötietojen käsittely kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska se ”suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden sovel-

tamisalaan” tai koska käsittelyn on suorittanut ”luonnollinen henkilö yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa” (kolmas kysymys).

27. Huolimatta siitä, että kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksensä tässä järjestyksessä, kolmas kysymys on syytä käsitellä ensin. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan muotoilun yleisyyden vuoksi vaikuttaa täysin ilmeiseltä, että henkilötietojen osittain tai kokonaan automatisoitu tietojenkäsittely tai sellaisten henkilötietojen manuaalinen käsittely, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, jos käsittely suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan tai koska käsittelyn on suorittanut luonnollinen henkilö yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Jos näin on, myöntävä vastaus kolmanteen kysymykseen merkitsee sitä, ettei kahteen ensimmäiseen kysymykseen tarvitse vastata. Asian tarkastelu aloitetaan siis tästä kysymyksestä.

### *Kolmas kysymys*

#### Asianosaisten lausumat

<sup>5</sup> — Esimerkkinä tässä säännöksessä mainitaan ”toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa”. Tämän lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle jää säännöksen mukaan aina ”käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta (myös valtion taloudellista hyvinvointia, kun käsittelyoperaatio on sidoksissa valtion turvallisuutta koskeviin kysymyksiin) ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa”.

28. Kaikki asian käsittelyyn osallistuneet osapuolet ovat Yhdistyneitä kuningas-

kuntaa lukuun ottamatta esittäneet huomautuksia tästä kysymyksestä. Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt huomautuksensa ainoastaan viidennen ja kuudennen kysymyksen osalta.

29. Lindqvist katsoo, että ainoastaan elinkeinotoiminnassa suoritettu henkilötietojen käsittely kuuluu direktiivin soveltamisalaan, koska hänen mukaansa direktiivi ei koske käsittelyä (josta on kyse esillä olevassa asiassa), joka on suoritettu täysin vastikkeetta ja täysin taloudellista intressiä omaavan toiminnan ulkopuolella. Lindqvist toteaa, että vastakkaisessa tapauksessa direktiivin pätevyys olisi asetettava kyseenalaiseksi, koska EY 95 artiklassa (jonka perusteella direktiivi on annettu) ei pyritä sääntelemään yhteisön tasolla toimintaa, joka ei millään tavoin liity sisämarkkinoiden toteuttamistavoitteen saavuttamiseen. Tällaisen toiminnan sääntely tämän perustamissopimuksen artiklan perusteella annetun yhteensovittavan direktiivin avulla olisi Lindqvistin mukaan EY 5 artiklassa vahvistetun periaatteen vastaista, koska tämän artiklan mukaan ”yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi”.

30. Ruotsin hallitus näyttää myös olevan sillä kannalla, vaikkakin epäilyksiä esittäen, että henkilötietojen ilmoittaminen kotisivulla, jonka luonnollinen henkilö on perustanut omaa ilmaisunvapauttaan käyttäen ilman, että tämä liittyysi millään tavoin minkään tyyppiseen ammatilliseen

tai taloudelliseen toimintaan, ei kuulu yhteisön direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan osalta Ruotsin hallitus katsoo kuitenkin, että henkilötietojen levittämistä Internetin välityksellä ei voida pitää yksinomaan henkilökohtaisena tai kotitaloutta koskevana toimintana, koska tiedot välitetään tällä tavoin ennalta määrittelemälle joukolle henkilöitä.

31. Alankomaiden hallitus ei puolestaan katso, että kyseessä oleva tietojen käsittely jäisi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle 3 artiklan 2 kohdassa asetettujen kahden rajoituksen vuoksi. Alankomaiden hallitus ei myöskään katso, että kyseessä oleva toiminta olisi yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa, koska henkilötietoja levitetään näin määrittelemättömälle joukolle henkilöitä, joita ei voida ennalta yksilöidä.

32. Komission mukaan direktiivin soveltamisalaa olisi tulkittava laajasti siten, että sen alaan pitäisi katsoa kuuluvan kyseessä olevan kaltainen toiminta. Komissio viittaa 3 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan korostaakseen erityisesti sitä, että yhteisön oikeussäännöillä ei pyritä sääntelemään ainoastaan taloudellista toimintaa, ja toteaa muun muassa, että EY 6 artiklassa asetetaan velvoite kunnioittaa perusoikeuksia yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. Tämän jälkeen se huomauttaa, että kuten direktiivin perustelukappaleissa todetaan, direktiivillä pyritään myös myötävaikuttamaan yhteiskunnalliseen kehitykseen ja yksilöiden hyvin-

vointiin, vaikka pois ei voidakaan sulkea sitä, että direktiivin tarkoituksena on säännellä henkilötietojen vapaata liikkuvuutta yhteiskunnallisena toimintana, jota harjoitetaan sisämarkkinoiden yhdentymisen ja toiminnan puitteissa. Komission mukaan nyt kyseessä oleva toiminta kuuluu yhteisön oikeuden alaan senkin vuoksi, että Lindqvistiä on pidettävä EY 49 artiklassa tarkoitettuna palvelujen, eli Internet-palvelujen (eli televiestintäpalvelujen) vastaanottajana.<sup>6</sup> Lopuksi komissio toteaa vielä, että esillä olevassa asiassa ei ole kyse ainoastaan henkilökohtaisesta tai kotitalouteen liittyvästä toiminnasta siksi, että kotisivulle pääsee kuka tahansa hakukoneen avulla eikä suinkaan ainoastaan sellainen henkilö, joka tuntee kotisivun osoitteen, ja siksi, että tällaisena toimintana voidaan määritelmän mukaan pitää ainoastaan sellaista toimintaa, joka liittyy sen henkilön yksityiselämään, joka tietoja käsittelee.

## Arviointi

33. Kuten useita kertoja on jo todettu, esillä olevassa asiassa on selvitettävä, jääkö kyseessä oleva henkilötietojen käsittely direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla sen soveltamisalan ulkopuo-

lelle sillä perusteella, että käsittely on suoritettu ”sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan” tai koska käsittelyn on suorittanut ”luonnollinen henkilö yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa”.

34. Jälkimmäisen perusteen osalta asiassa voidaan yhtyä komission ja Ruotsin sekä Alankomaiden hallitusten kantaan, jonka mukaan kyseessä olevan kaltaista käsittelyä ei voida pitää yksinomaan ”henkilökohtaisena tai kotitaloutta koskevana”. Tähän kategoriaan kuuluu ainoastaan kirjeenvaihdon tai osoitteiston pitämisen kaltainen toiminta (jotka on mainittu esimerkkeinä direktiivin 12. perustelukappaleessa), eli siis selvästi yksityinen ja rajattu toiminta, joka on tarkoitettu pysymään asianomaisten henkilöiden henkilökohtaisessa elämänpiirissä tai kodin piirissä. Näin toimintaa, joka on luonteeltaan selkeästi sosiaalista, kuten Lindqvistin seurakunnassa harjoittama toiminta, ei voida pitää tällaisena senkään vuoksi, että Lindqvist on käsitellyt tietoja selvästi oman henkilökohtaisen elämänpiirinsä ja kotinsa ulkopuolella, kun hän on ilmoittanut henkilötietoja kotisivulla, johon kenellä tahansa on pääsy mistä tahansa maailmassa, koska yleisesti tunnetulla Ruotsin kirkon kotisivulla on linkki tälle kotisivulle (ja koska hakukoneen avulla sivu on joka tapauksessa helposti löydettävissä).

6 — Tässä yhteydessä komissio vetoaa analogian perusteella erityisesti yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, 31.1.1984 annettuun tuomioon (Kok. 1984, s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455) ja asiassa 186/87, Cowan, 2.2.1989 annettuun tuomioon (Kok. 1989, s. 195, Kok. Ep. X, s. 11).

35. Lindqvistin kanssa voidaan kuitenkin olla samaa mieltä siitä, että kyseessä oleva käsittely on suoritettu ”sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan”.

36. Lindqvist on perustanut kyseessä olevan kotisivun ilman minkäänlaista tarkoitusta hyötyä siitä taloudellisesti ja ainoastaan seurakuntatoiminnan tukemiseksi vastikkeetta ja ilman, että se olisi liittynyt hänen työtehtäviensä suorittamiseen. Henkilötietojen käsittely, josta tässä on kyse, on siis suoritettu yleishyödyllisessä toiminnassa, jolla ei ole minkäänlaista yhteyttä (tai ainakaan välitöntä yhteyttä) perustamissopimuksessa turvattujen perusvapauksien käyttämiseen eikä yhteisön oikeusjärjestelmässä säännellä sitä millään tavoin. Näin ollen on katsottava, että käsittely on suoritettu sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

37. Komission kanta vaikuttaa muutenkin väkinäiseltä siltä osin kuin sen mukaan kyseessä oleva toiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, koska sitä suo-

rittaessaan Lindqvist on komission näemyksen mukaan Internetin käyttöön liittyvien lukuisten palvelujen (televiestintäpalvelujen) vastaanottaja ja käyttää näin ollen EY 49 artiklalla taattuja oikeuksia. Ennakkoratkaisupyyntöstä ja oikeudenkäynnin asiakirja-aineistosta ei tule esiin yhtäkään sellaista valtioiden välistä tekijää, joka voisi perustella EY 49 artiklan soveltamisen esillä olevaan asiaan,<sup>7</sup> minkä lisäksi on täysin ilmeistä, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdasta tulisi sisällöllisesti täysin merkityksetön, jos yhteisön oikeuden soveltamisalaan pitäisi saattaa kaikki toiminta, myös yleishyödyllinen, jonka harjoittamisessa käytetään televiestintäpalveluja tai muun tyyppisiä palveluja. Tätä logiikkaa seuraten direktiivin alaan kuuluviksi olisi katsottava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa tarkoitettut toiminnat aina kun niiden suorittaminen tapahtuu tällaisia palveluja käyttäen, vaikka direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa ne nimenomaisesti mainitaan esimerkkeinä toiminnasta, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

38. Väkinäiseltä vaikuttaa myös se komission väite, jonka avulla se yrittää saattaa Lindqvistin toiminnan direktiivin soveltamisalaan sillä perusteella, ettei direktiivillä pyritä sääntelemään ainoastaan taloudellista toimintaa, vaan sen tavoitteina olisi myös yhteiskunnallisten vaatimusten täyttäminen ja perusoikeuksien suojaaminen.

7 — Ks. lukuisten tuomioiden joukosta viimeksi asia C-108/98, R.I.SAN., tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5219, 23 kohta); asia C-97/98, Jägerskiöld, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7319, 42 kohta) ja yhdistetyissä asioissa C-51/96 ja C-191/96, Deliège, tuomio 11.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2549, 58 kohta).

39. Tältä osin todettakoon, että direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella henkilötietojen vapaan liikkuvuuden edistämiseksi yhteensovittamalla niitä kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden suojaa tällaisia tietoja käsiteltäessä. Yhteisön lainsäätäjät on halunnut vahvistaa suojan tason, joka on sama kaikissa jäsenvaltioissa poistaakseen henkilötietojen liikkuvuuden esteet, jotka johtuvat jäsenvaltioiden välisistä eroista yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojassa, erityisesti oikeudessa yksityisyyteen (seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale).<sup>8</sup> Yhteensovittavan direktiivin antamisen jälkeen, ”ottaen huomioon kansallisten lainsäädäntöjen lähentymisestä aiheutuneen tietosuojan vastaavuuden, jäsenvaltiot eivät enää voi asettaa esteitä henkilötietojen vapaalle liikkuvuudelle välillään yksilöiden oikeuksien ja vapauksien, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden, suojan perusteella” (yhdeksäs perustelukappale).

40. On totta, että määritellään saman suojan tasoa kaikissa jäsenvaltioissa yhteisön lainsäätäjät on ottanut huomioon tarpeen ”osallistua taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen” ja (ennen kaikkea) ”yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseen” (toinen ja kolmas perustelukappale) pyrittäessä varmistamaan suojan korkea taso yhteisössä (10. perustelukappale). Näiden

8 — Direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa korostetaan erityisesti sitä, että ”nämä erot voivat muodostua esteeksi monelle yhteisön taloudelliselle toiminnalle, väärin kilpailua ja estää viranomaisia suorittamasta yhteisön oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan; nämä suojaavat erot johtuvat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisistä eroista”.

päämäärien saavuttaminen riippuu kuitenkin direktiivin ensisijaisen tavoitteen toteutumisesta, eli henkilötietojen vapaan liikkuvuuden edistamisestä, koska se on sisämarkkinoiden kannalta erityisen tärkeää (kahdeksas perustelukappale).

41. Taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys ja perusoikeuksien turvaaminen ovat tärkeitä arvoja ja vaatimuksia, jotka yhteisön lainsäätäjät on ottanut huomioon rajatessaan yhteensovittamista edellyttävien säännösten alaa sisämarkkinoiden toteutumisen ja niiden toiminnan edistämiseksi, mutta ne eivät ole direktiivin varsinaisia tavoitteita. Ja päinvastoin, jos olisi katsottava, että direktiivillä pyritään suojaamaan yksilöitä henkilötietojen käsittelyssä siitähän huolimatta, että tavoitteena on tällaisten tietojen vapaan liikkuvuuden edistäminen, tämän johdosta sen soveltamisalaan pitäisi katsoa kuuluviksi sellainenkin tietojen käsittely, joka suoritetaan toiminnassa, jolla on ehkä yhteiskunnallista merkitystä, mutta jolla ei ole mitään yhteyttä sisämarkkinoiden luomiseen ja toimintaan.

42. Toisaalta, kuten Lindqvist on todennut, jos direktiivillä katsotaan olevan henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla koskevan tavoitteen lisäksi muita itsenäisiä tavoitteita, jotka liittyvät sosiaalisten päämäärien asettamiin vaatimuksiin tai perusoikeuksien suojaan (erityisesti yksityiselämän suojaan), direktiivin

pätevyys jouduttaisiin asettamaan kyseenalaiseksi, koska sen oikeusperusta olisi tässä tapauksessa virheellinen. Perustamissopimuksen 100 a artiklaa ei voida käyttää perusteena toimille, jotka ylittävät tässä säännöksessä mainitut tavoitteet, eli toimille, joiden perusteena ei olisi sisämarkkinoiden luomisen ja toiminnan edistämistavoite.

direktiivin antamisen jälkeen asiassa 2/94 antamaan lausuntoon, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi nimenomaisesti, ”ettei perustamissopimuksen missään määräyksessä yleisesti myönnetä yhteisöjen toimielimille toimivaltaa antaa ihmisoikeuksia koskevia oikeussäännöksiä tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia tällä alalla”.<sup>11</sup>

43. Melko hiljattain yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus selvittää kantansa oikeusperustan puuttumista koskevassa tilanteessa, kun se totesi direktiivin 98/43/EY<sup>9</sup> kumonneessa tuomiossaan, että ”perustamissopimuksen 100 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytyksiä”. Kyseisen artiklan tulkinta siten, että sillä annettaisiin yhteisön lainsäätäjälle yleistä toimivaltaa sisämarkkinoista sääntämiseksi, olisi paitsi edellä mainittujen määräysten sanamuodon vastainen, myös ristiriidassa perustamissopimuksen 3 b artiklassa (josta on tullut EY 5 artikla) määrätyn sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yhteisön toimivalta on erityistoimivaltaa.<sup>10</sup> Perusoikeuksien suojan osalta voidaan viitata yhteisöjen tuomioistuimen

44. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että käsiteltävänä olevaan kysymykseen vastataan, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti direktiivin soveltamisalaa ei kuulu sellainen henkilötietojen käsittely, jossa ilman minkäänlaista taloudellisen hyödyn tavoittelua perustetaan seurakunnalle vastikkeetta ja täysin työtehtävien ulkopuolella nyt kyseessä olevan kaltainen kotisivu, jonka tarkoituksena on yksinomaan tukea seurakuntatyötä.

#### *Muut kysymykset*

45. Koska kyseessä olevan kaltainen henkilötietojen käsittely ei kuulu direktiivin soveltamisalaa, kansallisen tuomioistuimen esittämiä muita kysymyksiä ei ole tarpeen käsitellä.

9 — Tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsoroimista koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 6 päivänä heinäkuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/43/EY (EYVL L 213, s. 9).

10 — Asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 83 kohta).

11 — Lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1759, 27 kohta).

## Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Göta Hovrättin kysymykseen vastataan seuraavasti:

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti direktiivin 95/46/EY soveltamisalaan ei kuulu sellainen henkilötietojen käsittely, jossa ilman minkäänlaista taloudellisen hyödyn tavoittelua perustetaan seurakunnalle vastikkeetta ja täysin työtehtävien ulkopuolella nyt kyseessä olevan kaltainen kotisivu, jonka tarkoituksena on yksinomaan tukea seurakuntatyötä.