Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
1 päivänä helmikuuta 2018 [1]

Asia C-25/17

Tietosuojavaltuutettu
vastaan
Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Yksilöiden suojelu henkilötietojen käsittelyssä – Direktiivi 95/46/EY – Soveltamisala – Yksinomaan henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan käsite – Uskonnollisen yhdyskunnan jäsenten ovelta ovelle -saarnaamistyön yhteydessä keräämät ja käsittelemät tiedot – Uskonnon vapaus – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artikla – Rekisterin käsite – Rekisterinpitäjän eli henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevan henkilön käsite

1. Onko Jehovan todistajien uskonnollisen yhdyskunnan noudatettava unionin oikeuden säännöksiä henkilötietojen suojelun alalla sen vuoksi, että harjoittaessaan ovelta ovelle -saarnaamistyötään yhdyskunnan jäsenet voivat tehdä muistiinpanoja, joissa he toistavat käymiensä keskustelujen sisällön ja erityisesti henkilöiden, joiden luona he ovat vierailleet, uskonnollisen suuntautumisen? Tästä on lähinnä kyse nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

2. Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY [2] johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, että ”tietosuojaa koskevia periaatteita on sovellettava kaikenlaiseen henkilötietojen käsittelyyn, siltä osin kuin henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevan toiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan; periaatteita ei sovelleta luonnollisen henkilön suorittamaan tietojenkäsittelyyn yksinomaan yksityisissä tai henkilökohtaisissa asioissa, joita ovat kirjeenvaihto tai osoitteiston pitäminen”.

3. Direktiivin 95/46 johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan ”yksilöiden suojelua on sovellettava sekä automaattiseen että manuaaliseen tietojenkäsittelyyn; itse asiassa tietosuojan soveltamisala ei saa olla riippuvainen käytetystä tekniikasta, koska tällainen riippuvaisuus uhkaisi aiheuttaa vakavia väärinkäytöksiä; manuaalisen tietojenkäsittelyn osalta tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin ainoastaan rekisterit, eivät järjestämättömät tiedot; erityisesti rekisterin sisällön on oltava erityisten yksilöitä koskevien perusteiden mukaan järjestetty, ja henkilötietojen on oltava helposti

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EYVL 1995, L 281, s. 31.

saatavilla; 2 artiklan c [ala]kohdassa olevan määritelmän mukaisesti kukin jäsenvaltio voi laatia järjestettyjen henkilötietojen määrittelyperusteet ja näiden tietojen saatavuutta sääntelevät perusteet; tämän direktiivin soveltamisalaan eivät missään tapauksessa kuulu sellaiset asiakirjat tai asiakirjojen kokonaisuudet kansilehtineen, joita ei ole järjestetty määriteltyjen perusteiden mukaisesti".

4. Direktiivin 95/46 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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,

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 elintä, joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot; jos käsittelyn tarkoitus ja keinot määritellään kansallisilla tai yhteisön laeilla tai asetuksilla, rekisterinpitäjä tai erityiset perusteet rekisterinpitäjän nimeämiseksi voidaan vahvistaa kansallisten tai yhteisön säännösten mukaisesti,

e) 'henkilötietojen käsittelijällä' luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun,

– –"

5. Direktiivin 95/46 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan osittain tai kokonaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

2. Tätä 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,

– jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa."

6. Direktiivin 95/46 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”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”. Saman artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, että ”edellä 1 kohtaa ei sovelleta, jos – – käsittely suoritetaan poliittisen, filosofisen, uskonnollisen tai ammattiliittotoimintaan liittyvän säätiön, yhdistyksen tai muun voittoa tavoittelemattoman yhteisön laillisen toiminnan yhteydessä ja asianmukaisin suojatoimin, sillä edellytyksellä, että käsittely koskee ainoastaan näiden yhteisöjen jäseniä tai henkilöitä, joilla on yhteisöihin säännölliset, yhteisöjen tarkoituksiin liittyvät yhteydet, ja että tietoja ei luovuteta sivullisille ilman rekisteröityjen suostumusta – –”.

B. Kansallinen oikeus

7. Direktiivi 95/46 on saatettu osaksi Suomen oikeutta henkilötietolailla 523/1999.

8. Henkilötietolain 3 §:n 3 momentin mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan ”käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta”.

9. Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen – uskonnollista vakaumusta koskevat tiedot mukaan lukien – käsittely on kielletty. Henkilötietolain 12 §:ssä säädetään kuitenkin, että tällaisten tietojen käsittely on mahdollista, kun – uskonnollista vakaumusta koskevien tietojen ollessa kyseessä – tiedot on kerätty tällaista vakaumusta edustavien yhdistysten tai muiden yhteisöjen toiminnassa, jos tiedot koskevat näiden yhdistysten tai yhteisöjen jäseniä taikka henkilöitä, joilla on niihin säännölliset, yhdistysten ja yhteisöjen tarkoituksiin liittyvät yhteydet, eikä tietoja luovuteta sivullisille ilman asianomaisen henkilön suostumusta.

10. Henkilötietolain 44 §:n mukaan tietosuojalautakunta voi tietosuojavaltuutetun hakemuksesta kieltää kyseisen lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisen henkilötietojen käsittelyn ja velvoittaa rekisteröidyn määräajassa oikaisemaan sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai laiminlyöty.

II. Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

11. Tietosuojalautakunta antoi 17.9.2013 tietosuojavaltuutetun (pääasian valittaja) hakemuksen johdosta päätöksen, jolla se kielsi Jehovan todistajien uskonnollista yhdyskuntaa (pääasian vastapuoli, jäljempänä yhdyskunta) keräämästä tai käsittelemästä ovelta ovelle -saarnaamistyössä henkilötietoja ilman, että jokin henkilötietolaissa säädetyistä henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä täyttyy. Tietosuojalautakunta katsoi siten, että yhdyskunta ja sen jäsenet olivat henkilötietolaissa tarkoitettuja rekisterinpitäjiä. Päätöksen mukaan yhdyskunnan oli noudatettava päätöstä kuuden kuukauden määräajassa.

12. Yhdyskunta valitti kyseisestä päätöksestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja vetosi siihen, että kyseessä oli henkilötietolaissa tarkoitettu henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuva henkilötietojen käsittely. Kyseinen tuomioistuin kumosi 18.12.2014 antamallaan päätöksellä tietosuojalautakunnan päätöksen ja katsoi, ettei yhdyskunta ollut käsitellyt henkilötietoja oikeudettomasti.

13. Tietosuojavaltuutettu saattoi asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaati 18.12.2014 annetun päätöksen kumoamista.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvaa yhdyskunnan jäsenten toimintaa seuraavasti. Ovelta ovelle -saarnaamistyönsä yhteydessä kyseiset jäsenet tekevät muistiinpanoja tapaamisistaan heille lähtökohtaisesti entuudestaan tuntemattomien henkilöiden kanssa. Tiedot kerätään muistin tueksi ja siinä tarkoituksessa, että ne ovat löydettävissä myöhempää käyntiä varten. Henkilöille, joiden luona on vierailtu ja joiden tiedot on kerätty yhdyskunnan jäsenten muistiinpanoihin, ei kerrota tästä heidän henkilötietojensa keräämisestä ja käsittelystä. Tiedot kerätään rekisteriin tai kortistoihin. Kyseessä olevat tiedot ovat nimi, osoite ja käytyjen keskustelujen sisältöä koskeva tiivistelmä, joka koskee muu muassa henkilön uskonnollista vakaumusta ja perhesuhteita. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan yhdyskunta organisoi saarnaamistyötä siten, että se kartoittaa alueet ja jakaa ne jäsentensä kesken evankelioimistyötä varten. Seurakunnat ylläpitävät rekisteriä, johon kirjataan, paljonko jäsen on levittänyt yhdyskunnan julkaisuja ja paljonko hän on käyttänyt aikaa saarnaamistyöhön.

15. Yhdyskunta on jo käyttänyt laatimaansa julkaisua antaakseen ohjeistusta muistiinpanojen tekemisestä.[3] Tiedot kerättiin alun perin lomakkeilla, mutta myöhemmin yhdyskunta ei enää rohkaissut niiden käyttämiseen saatuaan tietosuojavaltuutetulta tätä koskevan kehotuksen. Yhdyskunnan seurakunnilla on lisäksi kieltorekisteriksi kutsuttu luettelo henkilöistä, jotka ovat pyytäneet, että yhdyskunnan jäsenet eivät enää kävisi heidän luonaan. Kyseinen luettelo on tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietolain mukainen.

16. Tietosuojavaltuutettu väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että yhdyskunnan jäsenten saarnaamistyönsä aikana keräämät tiedot muodostavat rekisterin, koska niillä on sama käyttötarkoitus ja koska tiedot kirjataan ylös sen vuoksi, että niitä voidaan hyödyntää seuraavalla käyntikerralla muistin tukena. Sen mukaan yhdyskunta itse ohjeistaa ja organisoi tarkoin muistiinpanojen tekemiseen perustuvaa tietojen käsittelyä ja sillä on tietojen keräämisen ja käsittelyn osalta tosiasiallinen määräysvalta. Yhdyskuntaa ja sen jäseniä, jotka tekevät saarnaamistyönsä yhteydessä henkilökohtaisia muistiinpanoja, on tietosuojavaltuutetun mukaan yhdessä pidettävä rekisterinpitäjinä.

17. Yhdyskunta väittää puolestaan, että saarnaamistyössä, jonka aikana jäsen tekee tarvittaessa muistiinpanoja, on kyse henkilökohtaisesta uskonnon harjoittamisesta. Näin tehdyt muistiinpanot ovat täysin henkilökohtaisia. Muistiinpanojen tekeminen ja näin kerättyjen tietojen mahdollinen myöhempi käsittely tapahtuu yhdyskunnan olemassaolosta riippumatta, eikä yhdyskunta kontrolloi muistiinpanojen tekemistä, vaikka se myöntää antavansa suosituksia ja hengellistä ohjausta, joka koskee sitä, että kunkin jäsenen on osallistuttava evankelioimistyöhön. Jäsenten muistiinpanoja ei kuitenkaan toimiteta yhdyskunnalle, jolla ei ole pääsyä niihin. Käytössä ei ole järjestelmää, johon tietoja koottaisiin tai josta niitä olisi mahdollista hakea. Yhdyskunta ei tiedä, ketkä sen jäsenistä tekevät muistiinpanoja vierailuistaan. Kerätyt tiedot ovat yksinomaan tietoja, jotka ovat saatavissa julkisista lähteistä, kuten puhelinluetteloista, ja ne tuhotaan niiden käytyä tarpeettomiksi. Jäsenten täysin oma-aloitteisesti ja henkilökohtaisesti keräämät tiedot eivät ole rekisteri, eikä yhdyskuntaa voida pitää rekisterinpitäjänä. Tämä on lisäksi Tanskan, Alankomaiden ja Norjan tietosuojaviranomaisten käsitys, sillä näiden mukaan pääasiassa kyseessä oleva toiminta ei kuulu henkilötietojen keräämistä ja käsittelyä koskevan kansallisen lain soveltamisalaan tai se ei ole sen vastaista.

18. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on siis ensinnäkin määritettävä henkilötietolain soveltamisala, joka vastaa direktiivin 95/46 soveltamisalaa.[4] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioiden vaikuttaa siltä, ettei saarnaamistyön kaltaisen uskonnon harjoittamisen yhteydessä tapahtuva henkilötietojen kerääminen ja käsittely kuulu direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan,

3 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tässä kaksi artikkelia, jotka on julkaistu Valtakunnan palveluksemme -lehtisessä marraskuussa 2011 ja kesäkuussa 2012.

4 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tästä 6.11.2003 annetun tuomion Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596) ja 20.5.2003 annetun tuomion Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294).

mutta epäselvyyttä on siitä, voidaanko saarnaamistyötä pitää direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuna yksinomaan henkilökohtaisena tai kotitaloutta koskevana toimintana. Tämän arvioinnin tekemiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii direktiivin 95/46 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa mainittujen seikkojen vaikutusta – vaikka kerätyt tiedot vaikuttavat laajemmilta kuin perinteisesti kerätyt tiedot osoitteiston pitämiseksi muun muassa siksi, että ne voivat olla arkaluonteisia ja niitä kerätään jäsenille vieraista ihmisistä –, kun otetaan seuraavaksi huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46 kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679[5] johdanto-osan 18 perustelukappaleella esitetty täsmennys ja lopuksi yhdyskunnan rooli. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olettaa, että direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan soveltamisalan määrittäminen edellyttää yhtäältä yksityisyyden suojaa koskevan perusoikeuden ja toisaalta uskonnon vapautta, jonka ilmaisumuoto saarnaamistyö on, koskevan yhtä tärkeän perusoikeuden vertaamista keskenään.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi direktiivin 95/46 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”rekisteri”, koska jos pääasiassa kyseessä oleva toiminta ei kuulu kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, direktiiviä sovelletaan yksinomaan, jos asianomaiset tiedot sisältyvät ”rekisteriin”, koska kyse ei ole asianomaisten tietojen automaattisesta käsittelystä. Kyseinen tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä jäsenten muistiinpanojen yhteistä tarkoitusta, joka on niiden käyttäminen muistin tukena ja henkilötietojen löytämisen helpottaminen myöhemmän käyntikerran yhteydessä.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lopuksi sitä, voidaanko yhdyskuntaa – yksin tai yhdessä jäsentensä kanssa – pitää direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä, koska sillä vaikuttaa olevan tosiasiallinen määräysvalta tietojen keräämistoiminnan osalta, vaikka tällä hetkellä se ei olekaan antanut asiaa koskevia käskyjä tai kirjallisia ohjeita. Vaikuttaa siltä, että rekisterinpitäjän käsite on määritelty laajasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä,[6] ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa erityisesti – siitä riippumatta, että yhdyskunnalla ei ehkä olekaan pääsyä kerättyihin tietoihin – sitä, että yhdyskunta rohkaisee ovelta ovelle -saarnaamistyöhön, ja sitä, että se on jo aiemmin antanut jäsenilleen ohjeita tietojen keräämisestä ja että se on voinut toimittaa näille tätä koskevia lomakkeita.

21. Korkein hallinto-oikeus on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimen kirjaamoon 19.1.2017 saapuneella ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyllä päätöksellä seuraavat ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle:

”1) Onko [direktiivin 95/46] 3 artiklan 2 kohdan [ensimmäisessä ja toisessa] luetelmakohdassa säädettyjä soveltamisalaa koskevia poikkeuksia tulkittava siten, että henkilötietojen kerääminen ja muu käsittely, jota uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet suorittavat ovelta ovelle -saarnaamistyön yhteydessä, ei kuulu direktiivin soveltamisalaan? Mikä merkitys direktiivin [95/46] sovellettavuutta arvioitaessa on toisaalta sillä, että saarnaamistoiminta, jonka yhteydessä tietoja kerätään, on uskonnollisen yhdyskunnan ja sen seurakuntien organisoimaa, ja toisaalta sillä, että kyse on samalla myös uskonnollisen yhdyskunnan jäsenten henkilökohtaisesta uskonnon harjoittamisesta?

5 EUVL 2016, L 119, s. 1. Kyseisessä kohdassa todetaan, että asetusta ei sovelleta luonnollisen henkilön suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn ”toiminnassa, joka on yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa ja joka näin ollen ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan”. Täsmennän aluksi, että – kuten asetuksen 2016/679 99 artiklassa säädetään – sitä sovelletaan vasta 25.5.2018 lähtien, minkä vuoksi keskityn tarkastelussani direktiiviin 95/46, jota unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset nimenomaisesti koskevat.

6 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tässä 13.5.2014 annetun tuomion Google Spain ja Google (C-131/12, EU:C:2014:317).

2) Onko [direktiivin 95/46] 2 artiklan c [ala]kohdassa tarkoitettua rekisteröintijärjestelmän määritelmää direktiivin perustelukappaleet 26 ja 27 huomioon ottaen tulkittava siten, että edellä kuvatun ovelta ovelle -saarnaamistyön yhteydessä manuaalisesti kerättävien henkilötietojen kokonaisuus (nimi- ja osoitetiedot sekä muut mahdolliset henkilöä koskevat tiedot ja luonnehdinnat),

   a) ei muodosta tällaista rekisteröintijärjestelmää sen vuoksi, että siihen ei Suomen henkilötietolain määritelmässä esitetyin tavoin liity nimenomaista kortistoa tai luetteloa tai niihin rinnastuvaa hakua palvelevaa järjestelyä; vai

   b) muodostaa tällaisen rekisteröintijärjestelmän sen vuoksi, että tiedoista voidaan, niiden käyttötarkoitus huomioon ottaen, Suomen henkilötietolaissa edellytetyin tavoin tosiasiallisesti helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta hakea myöhempää käyttöä varten tarvittavat tiedot?

3) Onko [direktiivin 95/46] 2 artiklan d [ala]kohdan lausetta ”– – joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot – –”, tulkittava siten, että uskonnollista yhdyskuntaa, joka organisoi toimintaa, jonka yhteydessä henkilötietoja kerätään (muun muassa jakamalla toiminta-alueita saarnaajien kesken, seuraamalla saarnaajien työtä sekä pitämällä rekisteriä henkilöistä, jotka eivät halua saarnaajien käyvän luonaan), voidaan pitää sen jäsenten harjoittaman henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä, vaikka yhdyskunnan kertoman mukaan vain yksittäisillä julistajilla on pääsy kirjaamiinsa tietoihin?

4) Onko mainittua d [ala]kohtaa tulkittava siten, että yhdyskunnan pitäminen rekisterinpitäjänä edellyttää yhdyskunnalta muita nimenomaisia toimia, kuten käskyjä tai kirjallisia ohjeita, joilla se ohjaa tietojen keräämistä[,] vai onko riittävää se, että yhdyskunnalla katsotaan olevan tosiasiallinen asema jäsentensä toiminnan ohjaamisessa?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet yhdyskunta, Suomen, Tšekin ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio.

23. Unionin tuomioistuimessa 28.11.2017 pidetyssä istunnossa tietosuojavaltuutettu, yhdyskunta, Suomen hallitus ja komissio esittivät suulliset huomautuksensa.

III. Oikeudellinen arviointi

A. Unionin tuomioistuimen toimivalta

24. Käsiteltävää ennakkoratkaisupyyntöä luonnehtii se, että yhdyskunta kiistää jyrkästi tietosuojavaltuutetun vahvistamat ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät tosiseikat. Yhdyskunta väittää, että unionin tuomioistuimen ei pidä vastata korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin kysymyksiin, ja se vetoaa tämän osalta tuomioon Meilicke.[7]

25. Muistin virkistämiseksi on todettava, että kyseisessä tuomiossa palautettiin mieleen ennakkoratkaisumenettelyn ”pelisäännöt”. Vaikka unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti vastattava kansallisen tuomioistuimen, joka ainoana tuntee välittömästi pääasian perustana olevat tosiseikat ja joka voi näin ollen parhaiten arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi, esittämiin kysymyksiin, se voi kuitenkin selvittää oman toimivaltansa varmistaakseen, että sen antamalla ennakkoratkaisulla todella myötävaikutetaan lainkäyttöön jäsenvaltioissa eikä neuvoa-antavien lausuntojen antamiseen yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen määritettävä asian tosiseikat siten, että unionin tuomioistuimen on

7 Tuomio 16.7.1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

mahdollista tutustua kaikkiin asiaan liittyviin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, jotka voivat olla tärkeitä siltä pyydetyn unionin oikeuden tulkinnan kannalta.[8] Tuomiossa Meilicke[9] unionin tuomioistuin katsoi nimenomaan, että sitä oli pyydetty lausumaan luonteeltaan hypoteettisesta ongelmasta, eikä sillä ollut käytettävissään tarvittavia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotta se olisi voinut vastata hyödyllisesti sille esitettyihin kysymyksiin, minkä vuoksi se katsoi, ettei esitettyihin kysymyksiin ollut syytä antaa vastausta.

26. Kyseiseen oikeuskäytäntöön vedotessaan yhdyskunta ei ole tietämätön siitä, että periaatteena on edelleen vahva olettama siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta ja että unionin tuomioistuin kieltäytyy vastaamasta niihin vain poikkeustapauksissa.[10] Ei unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa toimitetussa asiakirja-aineistossa eikä varsinkaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyssä päätöksessä kuitenkaan ole sellaisia aukkoja, että unionin tuomioistuin ylittäisi toimivaltansa rajat, jos se päättäisi vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.[11] Viimeksi mainitun asiana on joka tapauksessa, jos se kuuluu sen tehtäviin,[12] selvittää lopullisesti tosiseikat. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyssä päätöksessä olevat tosiseikat riittävät kuitenkin täysin siihen, että unionin tuomioistuin voi lausua asiasta siitä täysin tietoisena.[13]

B. Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

1. Ensimmäinen kysymys

27. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voidaanko Jehovan todistajien uskonnollisen yhdyskunnan jäsenten toimintaan olla soveltamatta direktiivin 95/46 sääntöjä yhtäältä kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella. Yhdyskunta väittää tästä, että pääasiassa kyseessä oleva toiminta, joka liittyy uskonnon sekä yksityisen ja rauhanomaisen uskonnollisen ilmaisun vapauteen, kuuluu kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisaalta, voidaanko mainittu toiminta jättää direktiivin 95/46 sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle sen 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan, jossa jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle henkilötietojen käsittely, jonka ”luonnollinen henkilö suorittaa *yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa* toiminnassa”,[14] perusteella.

8 Ks. tuomio 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, 26 kohta).

9 Tuomio 16.7.1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

10 Ks. tuomio 18.6.1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, 27 kohta); tuomio 28.9.2006, Gasparini ym. (C-467/04, EU:C:2006:610, 44 kohta) ja tuomio 20.10.2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, 23 kohta).

11 Ks. – a contrario – tuomio 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, 33 kohta).

12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimittäin ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määrittämiin tosiseikkoihin kohdistama valvonta voi osoittautua vähäiseksi.

13 Toisin kuin yhdyskunta väittää, tämän osalta ei voida tehdä vertailua käsiteltävän asian ja tuomioon Benedetti (tuomio 3.2.1977 (52/76, EU:C:1977:16)) johtaneen asian välillä, koska viimeksi mainittua luonnehti tosiseikkoja koskevien täsmennysten ja toteamusten toistuva puuttuminen (ks. tuomio 3.2.1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, 10, 14, 16, 19 ja 22 kohta)), mikä siis esti unionin tuomioistuinta toimimasta asianmukaisesti ja hyödyllisesti. On lisäksi selvää, että yhdyskunnalla on asianosaisen asema pääasian oikeudenkäynnissä ja että sillä oli mahdollisuus esittää kantansa, koska se itse saattoi asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja – palautan mieleen – kyseinen tuomioistuin hyväksyi kanteen (a contrario, ks. tuomio 3.2.1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, 12 kohta)).

14 Kursivointi tässä.

a) Saarnaamistyötä ei ole jätetty direktiivin 95/46 soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella

28. Direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan kyseistä 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”. Yhdyskunnan näkemys muodostuu lähinnä sitä, että tämä väittää, että saarnaamistyö, jonka yhteydessä kerätään ja käsitellään niiden henkilöiden tietoja, joiden luona yhdyskunnan jäsenet ovat vierailleet, on toimintaa, joka ei – kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla – kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.[15] Italian hallitus vetoaa puolestaan SEUT 17 artiklaan, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta säännellä uskonnollisia yhteisöjä, ja päätyy samaan päätelmään kuin yhdyskunta.

29. Ennen muuta on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivissä 95/46 määritellään sen soveltamisala ”hyvin laajasti” eikä siinä aseteta kyseessä olevien suojasääntöjen soveltamista riippuvaiseksi siitä, onko käsittely tosiasiallisesti yhteydessä jäsenvaltioiden väliseen vapaaseen liikkuvuuteen.[16] Oikeuskäytännössä on myös palautettu mieleen, että direktiivissä ei säädetä mistään sen soveltamisalaa koskevasta lisärajoituksesta sen 3 artiklassa säädettyihin rajoituksiin nähden.[17] Kun otetaan huomioon, että direktiivillä 95/46 pyritään turvaamaan luonnollisille henkilöille henkilötietojen käsittelyssä heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän yksityisyyttä koskevan oikeutensa korkeatasoinen suoja,[18] kyseinen suoja edellyttää sitä, että ”henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa”.[19] Direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on kaikkien poikkeuslausekkeiden tavoin tulkittava suppeasti.

30. Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että ”direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa esimerkkeinä mainitut toiminnat – – ovat kaikki valtiolle tai valtion viranomaisille tyypillisiä toimintoja, jotka eivät liity yksityisten henkilöiden toiminta-aloihin”.[20] Siinä on täsmennetty tämän jälkeen, että kyseiset toiminnat ”on tarkoitettu rajaamaan tässä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa niin, että poikkeusta sovelletaan vain toimintaan, joka siinä on nimenomaisesti mainittu tai jonka voidaan katsoa kuuluvan samaan ryhmään (eiusdem generis, samanlajisuusperiaate)”.[21]

31. Oikeuskäytännössä on ennen kaikkea katsottu – tapauksessa, joka koski rippikoulun ohjaajien kouluttajan sellaista toimintaa seurakunnassa Ruotsissa, joka muodostui rippikouluun valmistautuville seurakuntalaisille tietoja välittävän internetsivun luomisesta –, että ”vapaaehtoinen tai uskonnollinen toiminta, jollaista [kyseisen pääasian kantaja] harjoittaa, ei – – ole rinnastettavissa direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittuihin toimintoihin eikä se – – kuulu tämän poikkeuksen alaan”.[22] Vaikka julkisasiamies Tizzano oli asiaan liittyvässä

15 Tukeakseen väitettä, jonka mukaan direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa jätetään kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle paitsi SEU:n V ja VI osastossa tarkoitettu toiminta myös laajemmin unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumaton toiminta, yhdyskunta vetoaa asetuksen 2016/679 2 artiklan 2 kohdan sanamuotoon. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, että asetuksen 2016/679 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa oleva täsmennys on pikemminkin tarpeeton, koska unionin oikeuden mitään sääntöjä ei missään tapauksessa voida soveltaa unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella.

16 Tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 43 kohta).

17 Tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 46 kohta).

18 Ks. tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google (C-131/12, EU:C:2014:317, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 27 kohta) ja tuomio 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, 37 kohta).

19 Tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 28 kohta). Ks. myös tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 92 kohta).

20 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 43 kohta).

21 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 44 kohta).

22 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 45 kohta).

ratkaisuehdotuksessaan muuta väittänyt, tämä ei johtunut sen asiayhteyden uskonnollisesta luonteesta, jonka puitteissa kyseisen pääasian kantajan toiminta tapahtui, vaan voiton tavoittelun, rajatylittävän osatekijän ja työhön liittyvien yhteyksien puuttumisesta eli toisin sanoen siitä, että kyseisellä toiminnalla ei ollut mitään yhteyttä perussopimuksella taattujen perusoikeuksien harjoittamiseen.[23] Tuomiossa Lindqvist[24] paitsi katsottiin, että kun otettiin huomioon direktiivin 95/46 keskeinen tavoite, ennen kyseisen direktiivin soveltamista ei ollut tarpeen selvittää, vaikuttiko kyseinen toiminta suoraan vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä,[25] myös todettiin – ainakin implisiittisesti –, että pääasian kantajan toiminta, joka oli osa tämän uskonnon vapauden täysimääräistä harjoittamista, kuului enemmän ”yksityisten henkilöiden toiminta-aloihin” kuin ”valtiolle tai valtion viranomaisille tyypillisiin toimintoihin”,[26] ja yksinomaan viimeksi mainitut kuuluvat direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

32. Onko SEUT 17 artiklan lisääminen Lissabonin sopimuksella uusi seikka, joka voi vaikuttaa tulkintaan, joka annettiin asiassa Lindqvist?[27]

33. Mielestäni ei.

34. Tämän osalta on hyödyllistä palauttaa mieleen, että antaessaan edellä mainitun tuomion unionin tuomioistuimen huomio oli jo väistämättä kiinnittynyt siihen, että pääasiassa oli kyseessä uskonnollinen toiminta. Se oli myös tietoinen kirkkojen ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen asemasta annetusta julistuksesta nro 11,[28] joka on Amsterdamin sopimuksen liitteenä ja jonka mukaan unioni sitoutui jo kunnioittamaan asemaa, joka kirkoilla ja uskonnollisilla yhdistyksillä tai yhdyskunnilla jäsenvaltioissa oli ja olemaan puuttumatta siihen. On vaikeaa väittää, että lainsäätäjän tarkoituksena oli sulkea direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle toiminta, jota yksityiset henkilöt harjoittavat uskonnon vapauteen liittyen, kun se vahvisti muutamaa säännöstä myöhemmin erityisen järjestelmän, joka koskee uskonnollisen järjestön tietojenkäsittelyä.[29] Voitaisiin kuitenkin huomauttaa, että direktiivi 95/46 edeltää Amsterdamin sopimukseen liitettyä julistusta nro 11. Siitä huolimatta, että perussopimukseen lisättiin SEUT 17 artikla, jonka sisältö palautettiin lähinnä mieleen asetuksen 2016/679 johdanto-osan 165 perustelukappaleessa, on kuitenkin myönnettävä, että unionin lainsäätäjä piti itsepintaisesti kiinni menettelytavastaan eikä nähnyt ristiriitaa yhtäältä sen, että uskonnollisten yhdyskuntien asema tunnustetaan jäsenvaltioiden vahvistamalla tavalla, ja toisaalta sen välillä, että samojen yhdyskuntien tietojenkäsittelyyn sovelletaan erityisjärjestelmää.[30] On joka tapauksessa niin, että minun on vaikeaa nähdä siinä, että uskonnollinen toiminta – varsinkin pääasiassa kyseessä olevan kaltainen uskonnollinen toiminta – suljetaan direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalan ulkopuolelle, minkäänlaista uhkaa uskonnollisten yhdyskuntien ”asemalle”, sellaisena kuin jäsenvaltiot sen määrittelevät.[31]

35. Pääasiassa kyseessä oleva toiminta ei näin ollen kuulu direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

23 Ks. julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 44 kohta).

24 Tuomio 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

25 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 42 kohta).

26 6.11.2003 annetun tuomion Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596) 43 kohdassa käytettyjen ilmaisujen mukaan.

27 Tuomio 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

28 EYVL 1997, C 340, s. 133.

29 Ks. direktiivin 95/46 8 artiklan 2 kohdan d alakohta.

30 Ks. asetuksen 2016/679 9 artiklan 2 kohdan d alakohta ja sen 91 artikla, joissa säädetään nimenomaisesti, että riippumaton viranomainen valvoo uskonnollisia yhdistyksiä, kun on kyse tietosuojaa koskevien säännösten noudattamisesta.

31 Haluan huomauttaa tässä yhteydessä, että uskonto ei lähtökohtaisesti ja sellaisenaan jää unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, onpa kyse sitten esimerkiksi yksilöiden uskonnon vapauden ja uskonnon harjoittamisen suojaamisesta heidän työpaikallaan (ks. viimeksi tuomio 14.3.2017, Bougnaoui ja ADDH (C-188/15, EU:C:2017:204) ja tuomio 14.3.2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203)) tai siitä, että kirkkojen toimintaan sovelletaan kilpailuoikeuden sääntöjä, kun kyseisen toiminnan päämäärä ei ole yksinomaan uskonnollinen (ks. tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 43 kohta).

b) Saarnaamistyötä ei ole jätetty direktiivin 95/46 soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan perusteella

36. Kirjaimellisesti tarkasteltuna direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka ”luonnollinen henkilö suorittaa *yksinomaan* henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa”.[32]

37. Aluksi on hylättävä tulkinta, jota yhdyskunta ehdotti suullisessa käsittelyssä ja jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetun toiminnan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa luonnetta on arvioitava sen henkilön näkökulmasta, jonka tiedot kerätään. Koska yhdyskunnan saarnaajajäsenet menevät ”vierailemiensa” henkilöiden koteihin, kyseessä oleva toiminta on sen mukaan väistämättä kotitaloutta koskevaa toimintaa. Unionin tuomioistuin ei ole milloinkaan noudattanut tällaista lähestymistapaa, kun se on tutkinut sitä, onko toiminta ”henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa” direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla, vaan näkökulma on *aina* ollut henkilötietoja keräävän henkilön tai – laajemmin – niitä käsittelevän henkilön.[33]

38. Seuraavaksi on palautettava mieleen, että edellä esitetty toteamus direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan sisältyvän kyseisen direktiivin soveltamisalaa koskevan poikkeuksen väistämättä suppeasta tulkinnasta[34] pätee myös, kun on kyse sen toisen luetelmakohdan tulkinnasta.

39. Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan ulottuvuutta voidaan selventää hyödyllisesti saman direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleella, jossa mainitaan esimerkkeinä luonnollisen henkilön suorittama tietojenkäsittely yksinomaan yksityisissä tai henkilökohtaisissa asioissa, joita ovat kirjeenvaihto tai osoitteiston pitäminen.[35] Näin ollen ”tätä poikkeusta on siis tulkittava niin, että se kohdistuu ainoastaan toimintaan, joka kuuluu yksityisen henkilön yksityis- tai perhe-elämään,”[36] eli kun käsittely ”tapahtuu yksinomaan tämän käsittelyn suorittajan henkilökohtaisessa tai kotitalouteen kuuluvassa piirissä”.[37] Oikeuskäytännössä on katsottu, että tästä ei ilmeisestikään ole kysymys sellaisessa henkilötietojen käsittelyssä ”jossa tiedot julkaistaan Internet-sivulla siten, että ne saatetaan ennalta määrittelemättömän henkilöryhmän saataville”,[38] tai jossa ”tarkoituksena on saattaa kerätyt tiedot ennalta määrittelemättömän henkilöryhmän tietoon”.[39] Näin ollen minkään, mikä ”kohdistuu – – tietoja tällä tavoin käsittelevän tahon yksityisen piirin ulkopuolelle”, ei voida katsoa muodostavan direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa.[40]

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämistä tosiseikoista ilmenee, että saarnaamistyö, jonka aikana henkilöiden, joiden luona vieraillaan, henkilötietoja kerätään, ulottuu joka tapauksessa tietojen käsittelijän kotiympäristöä laajemmalle, koska saarnaamistoiminta on luonteeltaan sellaista, että otetaan yhteys lähtökohtaisesti tuntemattomiin ihmisiin, joiden

32 Kursivointi tässä.

33 Ks. tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 31 ja 33 kohta).

34 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

35 Ks. tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 46 kohta) ja tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 43 kohta).

36 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 47 kohta).

37 Tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 31 kohta).

38 Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 47 kohta).

39 Tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 44 kohta).

40 Tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 33 kohta). Haluan mainita tässä, että minusta on erityisen ikävää, että on syntynyt asetuksen 2016/679 johdanto-osan 18 perustelukappaletta, jonka mukaan henkilökohtainen tai kotitaloutta koskeva toiminta ”ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan”, koskeva sekaannus; kyseisen perustelukappaleen perusteella voitaisiin ajatella, että kun toiminta ei ole ammatillista eikä kaupallista, se on väistämättä henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa ja jää siis asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. On selvää, että tällaisella tulkinnalla vaarannettaisiin unionin oikeudessa annetun suojan taso, koska tällöin esimerkiksi kaikki vapaaehtoistoiminta suljettaisiin asetuksen 2016/679 soveltamisalan ulkopuolelle.

uskonnollinen vakaumus poikkeaa saarnaajan uskonnollisesta vakaumuksesta. Toisin kuin esimerkiksi osoitteiston pitäminen saarnaamistoiminta johtaa väistämättä henkilön, jonka luona on vierailtu, kodin ja perhepiirin ”kohtaamiseen” ulkopuolisen piirin kanssa. Kerättyjen tietojen – joihin kuuluvat muun muassa direktiivissä 95/46 tarkoitetut tehostetun suojan piiriin kuuluvat tiedot[41] – luonne puhuu myös sen puolesta, että tehdään selvä ero direktiivin 95/46 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa mainittuun esimerkkiin nähden.

41. Samoista tosiseikoista ilmenee myös, että ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä ilmaistu uskonnollisen yhdyskunnan ja sen seurakuntien rooli saarnaamistyön organisoimisessa johtaa väistämättä päätelmään siitä, että toiminta ulottuu paitsi sitä harjoittavien henkilöiden kodin myös näiden henkilökohtaisen elämänpiirin ulkopuolelle.

42. Kun otetaan huomioon saarnaamistyön yhteisöllinen ulottuvuus[42] ja se, että se merkitsee väistämättä sitä, että tietoja tässä yhteydessä käsittelevä henkilö poistuu henkilökohtaisesta elämänpiiristään ja perhepiiristään tavatakseen hänen lähipiiriinsä kuulumattomia henkilöitä näiden kotona, uskonnollisen yhdyskunnan jäsenten ovelta ovelle -saarnaamistyön yhteydessä suorittamaa tietojen keräämistä ja käsittelyä ei voida jättää direktiivin 95/46 soveltamisalan ulkopuolelle saman direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan perusteella.

43. Tällainen tulkinta täyttää täysimääräisesti vaatimukset direktiivin 95/46 soveltamisalaa koskevien poikkeusten suppeasta tulkinnasta ja kyseisten poikkeusten rajaamisesta siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja se vastaa täydellisesti kyseisen direktiivin tavoitetta, joka on luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien ja erityisesti heidän yksityisyyttä koskevan oikeutensa korkeatasoisen suojan turvaaminen henkilötietojen käsittelyssä.[43]

44. On kuitenkin varmistettava, ettei tällainen tulkinta ole muiden perusoikeuksien, joiden kanssa yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja on sovitettava yhteen,[44] vastainen ja että se johtaa tasapainon löytymiseen yhtäältä kyseisen suojan ja toisaalta uskonnon vapauden, johon saarnaamisvapaus läheisesti liittyy, välillä. Vaikka unionin tuomioistuin onkin tähän asti katsonut, että direktiivin 95/46 säännöksiä on tulkittava Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (jäljempänä perusoikeuskirja)[45] sisältyvät perusoikeudet huomioiden, ja viitannut yksinomaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan,[46] on yhtä ilmeistä, että myös perusoikeuskirjan muita määräyksiä on noudatettava.

45. Perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohdassa määrätään näin ollen, että ”jokaisella on oikeus – – uskonnon vapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai vakaumusta ja vapauden tunnustaa uskontoa tai vakaumusta joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin”. Perusoikeuskirjan

41 Ks. direktiivin 95/46 8 artiklan 1 kohta.

42 Täsmennän, että jaan täysin yhdyskunnan kannan, joka esitettiin suullisessa käsittelyssä unionin tuomioistuimessa ja jonka mukaan uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet ryhtyvät saarnaamistyöhön vapaaehtoisesti mahdollisesti sellaiseen jumalallisen käskyyn vastatakseen, josta yhdyskunta ja seurakunnat eivät sellaisinaan ole vastuussa, joten saarnaamistyötä voi aivan hyvin olla olemassa ilman yhteisöllistä rakennetta. Kyse ei kuitenkaan ole tästä, koska nimenomaan tällainen rakenne on tällä hetkellä olemassa ja sillä pyritään edistämään, rohkaisemaan ja organisoimaan saarnaamistyötä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittaman tosiseikkoja koskevan arvioinnin mukaisesti.
On lisäksi niin, että pääasiassa kyseessä olevan toiminnan luokittelemiseksi voidaan ottaa tiettyjä vaikutteita julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotuksesta Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513), jossa julkisasiamies totesi, että pääasian kantajan seurakuntatyö ei voinut kuulua direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan soveltamisalaan muun muassa siksi, että kyseinen seurakunnassa harjoitettu toiminta oli ”luonteeltaan selkeästi sosiaalista” (ks. mainitun ratkaisuehdotuksen 34 kohta). Jaan hänen kanssaan implisiittisen ajatuksen siitä, että uskonnollinen yhdyskunta ei ole jäsentensä henkilökohtaisen elämänpiirin tai kodin jatke, vaikka kaikki uskonnolliset valinnat ovatkin luonteeltaan erittäin henkilökohtaisia.

43 Ks. tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google (C-131/12, EU:C:2014:317, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, 37 kohta).

44 Ks. analogisesti tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 53 kohta).

45 EUVL 2007, C 303, s. 1.

46 Ks. tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 29 kohta) ja tuomio 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, 39 kohta). Perusoikeuskirjaa edeltävän ajanjakson osalta ks. tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 68 kohta).

10 artiklan selityksissä [47] täsmennetään, että kyseinen oikeus vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, 4.11.1950 Roomassa allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 9 artiklassa turvattua oikeutta ja että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti kyseisten artiklojen merkitys ja kattavuus ovat samat. Uskonnon vapautta voidaan näin ollen rajoittaa vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätyin edellytyksin, mikä tarkoittaa sitä, että rajoituksista on säädettävä laissa, niiden on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

46. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 2 kappaleesta voidaan ensinnäkin ottaa opiksi se, että toisin kuin yhdyskunta perustelujensa päätteeksi katsoo, uskonnon vapaus ja siihen läheisesti liittyvä saarnaamisvapaus eivät – niiden perustavanlaatuisuudesta huolimatta – kuitenkaan ole minkäänlaisia ”metaperusoikeuksia”, jotka olisivat hierarkkisesti kaikkia muita perusoikeuksia ylempänä ja joita ei voitaisi rajoittaa millään tavoin. Saarnaamisvapauden yhteensovittaminen yksityisyyden suojan kanssa on näin ollen paitsi mahdollista myös tarpeen ”muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”, mihin kyseisessä määräyksessä velvoitetaan.

47. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo katsonut uskonnon vapaudesta, että vaikka se ”on ensisijaisesti ihmisen omantunnon asia, se merkitsee myös oikeutta tunnustaa uskontoa yksin ja yksityisesti tai yhdessä muiden kanssa julkisesti ja niiden kanssa, jotka jakavat saman vakaumuksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on lisäksi jo ollut tilaisuus vahvistaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa määrätyt negatiiviset oikeudet, joihin kuuluu muun muassa vapaus olla tunnustamatta uskontoa ja vapaus olla harjoittamatta uskontoa”. [48]

48. Ovelta ovelle -saarnaamistyö ei minusta vaikuta varsinaisesti uhkaavan uskonnon vapauden negatiivista puolta sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sen määrittänyt. Saarnaamisvapaudella ei mielestäni myöskään voi olla negatiivista puolta, koska saarnaaminen merkitsee väistämättä sitä, että yritetään vakuuttaa henkilö, joka ei jaa samaa vakaumusta tai jolla ei ole lainkaan vakaumusta. Jos näin voidaan sanoa, saarnaamisvapaus merkitsee väistämättä sellaisen ”kohdeyleisön” olemassaoloa, jolle ei voida tunnustaa negatiivista oikeutta olla olematta saarnaamisen tai käännytysyrityksen kohteena, tekemättä tyhjäksi asianomaisen vapauden sisältöä ja sen mahdollista seurausta, jota suojataan niin ikään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa että perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohdassa ja joka on vapaus vaihtaa uskontoa. [49]

49. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaama ovelta ovelle -saarnaamistyö ei minusta vaikuta myöskään saavuttavan rajoja, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on asettanut, sillä tämä kieltää yksinomaan kohtuuttoman [50] tai ala-arvoisen [51] käännytystyön.

47 EUVL 2007, C 303, s. 17.

48 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.2.2008, Alexandridis v. Kreikka (CE:ECHR:2008:0221JUD001951606, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.5.1993, Kokkinakis v. Kreikka (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, 31 kohta).

50 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.5.1993, Kokkinakis v. Kreikka (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, 48 kohta: ”On ensinnäkin tehtävä ero kristillisen tunnustuksen ja kohtuuttoman käännytystyön välillä: ensin mainitussa on kyse todellisesta evankelioimisesta, joka luokitellaan kirkkojen ekumeenisessa neuvostossa vuonna 1956 laaditussa kertomuksessa jokaisen kristityn ja jokaisen kirkon ’keskeiseksi tehtäväksi’ ja ’vastuuksi’. Viimeksi mainittu edustaa turmellusta tai vääristeltyä totuutta. Saman kertomuksen mukaan se voi muodostua ’toimista, joilla tarjotaan aineellista tai yhteiskunnallista etua, jotta saadaan uusia jäseniä kirkkoon, tai harjoitetaan asiatonta painostusta hädänalaisiin tai puutteenalaisiin henkilöihin’, tai se voi jopa merkitä turvautumista väkivaltaan tai ’aivopesuun’; yleisemmin todettuna se ei sovi yhteen muiden henkilöiden ajatuksen-, omantunnon ja uskonnon vapauden kanssa – –”).

51 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.1998, Larissis ym. v. Kreikka (CE:ECHR:1998:0224JUD002337294, 45 kohta): ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa aluksi, että vaikka uskonnon vapaus on ensisijaisesti omantunnon asia, se merkitsee lisäksi muun muassa oikeutta ’tunnustaa uskontoaan’, mihin kuuluu oikeus yrittää vakuuttaa läheiset esimerkiksi ’opettamalla’ – –. Mainitulla 9 artiklalla ei kuitenkaan suojata mitä tahansa toimea, jonka vaikuttimena tai inspiraation lähteenä on uskonto tai usko. Sillä ei näin ollen suojata vilpillisessä mielessä tehtyä käännytystyötä, johon kuuluu esimerkiksi toiminta, jolla tarjotaan aineellista tai yhteiskunnallista etua, jotta saadaan uusia jäseniä kirkkoon.”

50. Jotta tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohdassa ehdotettua direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan tulkintaa voitaisiin muuttaa ottamalla huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artikla ja näin ollen perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohta, olisi todettava, että se, että pääasiassa kyseessä olevan toiminnan edellytetään noudattavan kyseisen direktiivin sääntöjä, merkitsee sietämätöntä tai suhteetonta puuttumista saarnaamisvapauteen. Tapauksessa, joka on saatettu käsiteltäväksemme tänään, on kuitenkin vaikeaa katsoa, että tällaista puuttumista olisi tapahtunut, koska muistiinpanojen tekeminen ja niiden välittäminen uskonnollisen yhdyskunnan sisällä ei ole millään tavoin olennainen osa saarnaamistyötä. Jos tällainen puuttuminen kuitenkin todettaisiin, olisi selvitettävä, mitä laissa säädetään ja mikä on tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa sen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi, joka on muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen. Oletetusta puuttumisesta, joka aiheutuu tarpeesta noudattaa direktiivin 95/46 säännöksiä, kuitenkin säädetään laissa, koska siitä säädetään nimenomaisesti direktiivissä 95/46, ja se on edellä esitetyistä syistä välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja erityisesti henkilöiden, joiden luona vieraillaan, yksityisyyttä koskevan oikeuden ja henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden, joihin on kiinnitettävä yhtä lailla huomiota, turvaamiseksi.

51. Perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohtaan perustuva suoja ei näin ollen ole luonteeltaan sellaista, että sillä asetettaisiin kyseenalaiseksi toteamus, jonka mukaan yhdyskunnan jäsenten ovelta ovelle -saarnaamistyö ei ole luonteeltaan direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa.

52. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen ovelta ovelle -saarnaamistyö ei ole direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa.

2. Toinen kysymys

53. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää edelleen unionin tuomioistuinta tarkastelemaan direktiivin 95/46 soveltamisalaa, jota tarkastellaan tällä kertaa kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan näkökulmasta käsin; kyseisessä kohdassa säädetään, että direktiiviä ”sovelletaan – – sellaisten henkilötietojen – – käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa”. Koska vaikuttaa kiistattomalta, että yhdyskunnan jäsenten keräämien tietojen käsittely ei ainakaan osittain ole automatisoitua, direktiiviä 95/46 sovelletaan yksinomaan, jos on kyseessä rekisteri, jolla saman direktiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan tarkoitetaan ”mitä tahansa jäsenneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, että yhdyskunnan jäsenten käsittelemiä tietoja ei voida luokitella ”rekisteriksi”, koska kyseiseen toimintaan ei henkilötietolain määritelmässä esitetyin tavoin liity nimenomaista kortistoa tai luetteloa tai niihin rinnastuvaa hakua palvelevaa järjestelyä. Sama tuomioistuin pohtii kuitenkin sen seikan vaikutusta tällaiseen luokitteluun, että tiedoista voidaan helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta – jotka ovat henkilötietolaissa säädetyt kaksi kriteeriä – hakea myöhempää käyttöä varten tarvittavat tiedot.

54. Yhdyskunta korostaa taas tämän toisen kysymyksen täysin teoreettista luonnetta, koska sen mukaan ei ole osoitettu, että jäsenet todella tekevät muistiinpanoja ovelta ovelle -saarnaamistyönsä yhteydessä, mikä sen mukaan ilmenee ennakkoratkaisupyynnön perusteluista. Tämän uudelleen esitetyn moitteen osalta viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän arvioinnin mukaisesti jäljempänä esitetty tarkastelu perustuu siihen, että yhdyskunnan jäsenet ovat taipuvaisia tekemään muistiinpanoja kyseisen toiminnan yhteydessä.

55. Tarkastelu on keskitettävä uudelleen direktiiviin 95/46 ja sen rekisterin määritelmää koskeva keskustelu on määriteltävä uudelleen. Direktiivin 95/46 2 artiklan c alakohtaa, jonka sanamuoto on sangen epäselvä,[52] on tarkasteltava yhdessä saman direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleen kanssa; viimeksi mainitussa määritellään yhtäältä, ettei tietosuojan soveltamisala saa olla riippuvainen käytetystä tekniikasta, koska tällainen riippuvaisuus uhkaisi aiheuttaa vakavia väärinkäytöksiä, ja toisaalta, että manuaalisen tietojenkäsittelyn osalta direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan rekisterit, joiden sisällön on oltava erityisten yksilöä koskevien perusteiden mukaan järjestetty, ja henkilötietojen on oltava helposti saatavilla. Lisäksi kukin jäsenvaltio voi laatia järjestettyjen henkilötietojen määrittelyperusteet ja näiden tietojen saatavuutta sääntelevät perusteet.

56. Oikeuskäytännön mukaan direktiivin 95/46 3 artiklan 1 kohdassa määritellään direktiivin soveltamisala hyvin laajasti.[53] Kyseistä säännöstä ei siis pitäisi tulkita tavalla, jolla uhataan direktiivillä 95/46 annettua suojelun korkeaa tasoa.

57. Minusta vaikuttaa siltä, että näennäisen hajauttamisen takana[54] yhdyskunnan jäsenten tarvittaessa tekemät muistiinpanot voivat muodostaa direktiivissä 95/46 tarkoitetun ”rekisterin”. Yksi aivan ensimmäisistä tätä kokonaisuutta jäsentävistä kriteereistä on maantieteellinen kriteeri. Jossain määrin jäsenestä itsestään tulee tietokokonaisuutta jäsentävä kriteeri, koska yhdyskunta jakaa toiminta-alueet maantieteellisesti. Näin ollen se tietää, että tietty jäsen on voinut kerätä tietyllä alueella asuvan tietyn henkilön tiedot. Vaikka oletettaisiin, että yhdyskunta ei ilmoita jäsenilleen kerättävien tietojen luonnetta, jäsentä kuitenkin tosiasiallisesti ohjaa tavoite, joka on myöhempien vierailujen valmistelu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut unionin tuomioistuimelle, että kyseessä olevat tiedot ovat nimi, osoite ja keskustelujen sisältöä koskeva tiivistelmä, joka koskee muu muassa henkilön uskonnollista vakaumusta ja perhesuhteita. Tällainen rakenne ei toki ole erityisen kehittynyt, mutta sen ansiosta kerätyt tiedot ovat helposti saatavilla. Se pitää myös yllä yhdyskunnan saarnaamistyötä koskevaa muistia, ja on helposti kuviteltavissa, että jos jäsen muuttaa, tämä kykenee toimittamaan kerätyt tiedot uudelle jäsenelle, joka tulee ensin mainitun jäsenen tilalle asianomaiselle maantieteelliselle alueelle. Vaikuttaa näin ollen siltä, että tietojen saatavuutta koskeva kriteeri täyttyy.[55]

58. Tässä tilanteessa vaikuttaa siltä, että Suomen lainsäädännössä edellytetään tiettyä kehittyneisyyttä – jota direktiivissä 95/46 ei edellytetä –, kun siinä luokitellaan ”rekisterit” yksinomaan kortistoiksi, luetteloiksi tai niihin rinnastuviksi hakua palveleviksi järjestelyiksi. Ei siis voida sulkea pois sitä, että henkilötietolaki sisältää lisärajoituksen direktiivissä 95/46 säädettyyn rajoitukseen nähden. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan saattanut tällaista kysymystä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja sen on tehtävä kaikki päätelmät – myös kansallisen oikeutensa osalta – unionin tuomioistuimen tähän toiseen kysymykseen antamasta vastauksesta.

59. On näin ollen todettava, että direktiivin 95/46 3 artiklan 1 kohtaa, tarkasteltuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan c alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että niiden henkilötietojen kokonaisuus, jotka uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet manuaalisesti keräävät pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen toiminnan yhteydessä tietyin maantieteellisin perustein ja tarkoituksenaan myöhempien vierailujen valmistelu niiden henkilöiden luona, joiden kanssa hengellistä keskustelua käydään, voi muodostaa rekisterin.

52 Asetuksessa 2016/679 ei anneta selvitystä asiaan, vaan siinä toistetaan entisen sisältöisenä direktiivin 95/46 2 artiklan c alakohta ja 3 artiklan 1 kohta (ks. asetuksen 2016/679 2 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 6 kohta).

53 Tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 43 kohta).

54 Tämä ei missään tapauksessa sulje pois direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterin olemassaoloa.

55 Ks. myös ennakkoratkaisupyynnön 6 kohta.

3. Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys yhdessä tarkasteltuina

60. Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää lähinnä unionin tuomioistuinta määrittämään, onko direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohtaa tulkittava siten, että uskonnollista yhdyskuntaa, joka organisoi saarnaamistyötä, jonka yhteydessä kerätään henkilötietoja, joihin yksinomaan saarnaajilla on pääsy, voidaan pitää kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Tätä samaa luokittelutoimenpidettä varten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee vielä, onko oltava olemassa yhdyskunnan toteuttamia erityistoimia, joita ovat esimerkiksi sen jäsenille osoitetut kirjalliset ohjeet, vai riittääkö, että kyseinen yhdyskunta kykenee todella ohjaamaan jäsentensä toimintaa.

61. Ennen asian tarkastelua haluan esittää alustavan huomautuksen. Yhdyskunta kielsi sekä kirjallisissa huomautuksissaan että suullisissa lausumissa unionin tuomioistuimessa olevansa direktiivissä 95/46 tarkoitettu jäsentensä keräämien tietojen rekisterinpitäjä, ja se oli jossain määrin ärsyyntynyt väitteestä, jonka mukaan sen jäsenet toimivat sen ohjeiden perusteella eivätkä vastauksena jumalalliseen käskyyn. Toistan kuitenkin, ettei saa antaa määrittelylle, joka koskee sitä, onko direktiivi 95/46 sovellettavissa käsiteltävässä asiassa, eikä yhdyskunnan mahdolliselle luokittelulle samassa direktiivissä tarkoitetuksi rekisterinpitäjäksi ulottuvuutta, joka ylittäisi sen, mitä ne ovat, eli oikeudellisia luokittelutoimia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterinpitäjän ”on varmistettava vastuidensa, valtuuksiensa ja mahdollisuuksiensa yhteydessä se, että [tietojenkäsittelytoiminta] täyttää direktiivin 95/46 vaatimukset, jotta direktiivissä säädetyt takeet voivat saada täyden vaikutuksensa ja jotta rekisteröityjen tehokas ja kattava suojelu ja erityisesti heidän oikeutensa nauttia yksityiselämän kunnioitusta voidaan todella turvata”.[56] Kyseessä on näin ollen oikeudellinen luokittelutoimi eikä minkäänlainen yhdyskunnan aseman tai saarnaamistyön alkuperäisen perustan kyseenalaistaminen.

62. Kun tämä nyt on täsmennetty, palaan asian tarkasteluun.

63. Direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohdan mukaan rekisterinpitäjä on ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, julkinen viranomainen, virasto tai muu toimielin, joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot – –”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseinen käsite on määriteltävä laajasti, jotta varmistetaan direktiivin 95/46 tavoite eli tehokas ja kattava suojelu[57] ja kun otetaan huomioon rekisterinpitäjän ratkaiseva asema direktiivillä 95/46 käyttöön otetussa järjestelmässä.[58]

64. Direktiivin 95/46 29 artiklan perusteella perustettu tietosuojatyöryhmä (jäljempänä direktiivin 29 artiklan mukainen työryhmä)[59] katsoo, että direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohdassa tarkoitetun rekisterinpitäjän käsite ”perustuu pikemminkin faktapohjaiseen kuin muodolliseen analyysiin”[60] ja sillä pyritään määrittämään, ”miksi ja miten tietyt tietojenkäsittelytoimet toteutetaan”.[61]

56 Tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google (C-131/12, EU:C:2014:317, 38 kohta).

57 Ks. tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google (C-131/12, EU:C:2014:317, 34 kohta).

58 Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, 44 kohta).

59 Kuten nimestä ilmenee, kyseessä on direktiivin 95/46 29 artiklan perusteella perustettu tietosuojatyöryhmä, jonka lausunnot ovat yksinomaan neuvoa-antavia (ks. kyseisen direktiivin 29 artiklan 1 kohdan toinen alakohta).

60 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 1).

61 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 13).

65. On siis selvitettävä, määrittääkö yhdyskunta jäsentensä keräämien tietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Tästä on palautettava mieleen, että kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ilmenee, että yhdyskunta ”organisoi” toimintaa, jonka yhteydessä sen jäsenet keräävät henkilötietoja, siinä mielessä, että se jakaa toiminta-alueet saarnaajien kesken, seuraa kyseisten saarnaajien työtä [62] ja pitää rekisteriä henkilöistä, jotka eivät halua saarnaajien käyvän luonaan. Nämä seikat ovat merkkejä siitä, että yhdyskunta keskittää saarnaamistyötä. Tässä tilanteessa on vaikeaa väittää edelleen, että kyseinen toiminta ja siihen tarvittaessa liittyvä henkilötietojen kerääminen olisivat yksinomaan henkilökohtaista ja täysin yhdyskunnalle kuulumatonta toimintaa. [63]

66. Kun otetaan huomioon, että direktiivissä 95/46 tarkoitettua rekisterinpitäjän käsitettä on tulkittava laajasti, ja kun otetaan huomioon suojelun korkean tason tavoite, on mielestäni olemassa riittävästi seikkoja, jotta voidaan katsoa, että yhdyskunta määrittää jäsentensä keräämien henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen, joka perustuu siihen, että uskovaisten lukumäärää pyritään jatkuvasti kasvattamaan tekemällä saarnaamistyö mahdollisimman tehokkaasti, mihin päästään suunnittelemalla vierailut parhaimmalla mahdollisella tavalla.

67. Sitä, että yhdyskunta määrittelee keinot, on mielestäni lähes mahdotonta kiistää sen ajanjakson osalta, jona kyseinen yhdyskunta toimitti jäsenilleen lomakkeita ja antoi hyvin konkreettisia ohjeita muistiinpanojen tekemisestä lehtisessään julkaistujen artikkelien välityksellä. Vaikka lomakkeiden käyttö vaikuttaa päättyneen, totean, että julkaisut ovat puolestaan edelleen saatavilla internetissä ja että ohjeita muistiinpanojen tekemiseen pääasiassa riitautetun päätöksen tekemisen jälkeen on yhä annettu. [64]

68. Ennakkoratkaisukysymys lähtee joka tapauksessa olettamasta, jonka mukaan kirjallisia ohjeita ei ole. Direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterinpitäjän määrittämiseksi olen taipuvainen katsomaan Suomen, Tšekin ja Italian hallituksen tavoin, että liiallisella formalismilla voitaisiin helposti kiertää direktiivin 95/46 säännökset ja että näin ollen on tukeuduttava enemmän tosiseikkoihin perustuvaan kuin muodolliseen analyysiin sen arvioimiseksi, onko yhdyskunnalla todellinen rooli käsittelyn tavoitteiden ja käsittelytapojen määrittämisessä.

69. Tällainen tulkinta saa myös vahvistuksen direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohdan sanamuodosta, jossa ei ole minkäänlaista nimenomaista viittausta kirjallisia ohjeita koskevaan vaatimukseen. Vaikuttaa siltä, että tämä on niin ikään merkitys, jonka direktiivin 29 artiklan mukainen työryhmä antoi kyseiselle säännökselle, sillä tämän mukaan tosiasiallinen vaikuttaminen voi riittää rekisterinpitäjän määrittämiseksi. [65]

70. On selvää, että tosiasiallisen vaikuttamisen olemassaolon toteaminen ei kuulu unionin tuomioistuimelle vaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. On kuitenkin hyödyllistä, että viimeksi mainittu pitää mielessä, että direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterinpitäjän käsitettä on tulkittava laajasti. Vaikka katson, että kirjallisten ohjeiden olemassaoloa ei voida edellyttää, jotta kyseisestä käsitteestä ei tehtäisi liian formalistista, tosiasiallisen vaikutuksen olemassaolon arviointi on

62 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että yhdyskunnalla on rekistereitä, joissa on mainittu yhdyskunnan niiden julkaisujen määrä, jotka jäsen on jakanut, ja aika, jonka tämä on saarnaamistyöhön käyttänyt.

63 Komissio väitti suullisessa käsittelyssä unionin tuomioistuimessa – yhdyskunnan tätä kiistämättä –, että aktiivinen saarnaamistyöhön osallistuminen on edellytys kasteen saamiselle.

64 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava tässä asiassa merkityksellisistä tosiseikoista, pikainen vilkaisu yhdyskunnan internetsivulle, joka on käytettävissä useilla kielillä, suomi mukaan lukien, ja erityisesti sen lehtisen arkistoihin osoittaa, että yhdyskunta paitsi organisoi saarnaamistyötä antamalla tätä koskevia neuvoja myös rohkaisee muistiinpanojen tekemiseen kyseisen toiminnan aikana: ks. esim. Valtakunnan palveluksemme -lehtisen tammikuun 2014 numeron sivulla 3 oleva kohta, jonka otsikko on ”Kastele totuuden siemeniä” (”Kirjoita muistiin käynnin päivämäärä, antamasi julkaisut ja se, mistä aiheista ja raamatunkohdista keskustelitte”) (saatavissa ranskaksi sivulta https://www.jw.org/fr/publications/le-ministere-du-royaume/ käsin ja suomeksi sivulta https://www.jw.org/fi/julkaisut/valtakunnan-palveluksemme/ käsin).

65 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 9). Ks. vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, 46 kohta).

tehtävä sellaisia standardeja noudattaen, jotka ovat kohtuudella todennettavissa. Tämän osalta myönnän, ettei komission tukema kanta, jonka mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava, että yhdyskunnan jäsenet pitävät yhdyskunnan määräystä ”moraalisesti riittävän sitovana”, vakuuta minua.

71. Siitä, onko rekisterinpitäjällä väistämättä oltava pääsy kyseisiin tietoihin, totean uudelleen, että tällainen vaatimus ei esiinny direktiivissä 95/46 annetussa määritelmässä. Tämä on niin ikään direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän näkemys, sillä tämän mukaan tapauksissa, joissa rekisterinpitäjän velvoitteita, joihin kuuluu tiedonsaantioikeus, ei voida suoraan täyttää, rekisterinpitäjän vastuu kuitenkin säilyy.[66] Juuri tämäntyyppisen tilanteen osalta direktiivissä 95/46 säädetään nimenomaisesti, että rekisteristä voidaan olla yhteisvastuussa.[67] Yhdyn näin ollen täysin julkisasiamies Botin näkökulmaan, jonka mukaan ”tulkinta, jossa annetaan tärkeä asema käsittelyn kaikkia osia koskevan täydellisen määräysvallan olemassaololle, on omiaan aiheuttamaan merkittäviä aukkoja henkilötietojen suojaan”.[68]

72. Päätän siis arvioinnin täsmentämällä, että pääasiassa sillä, että yhdyskunnan todetaan mahdollisesti olevan vastuussa, ei suljeta millään tavoin pois sitä, että samanaikaisesti todetaan, että kyseisen yhdyskunnan jäsenet ovat osaltaan vastuussa, koska ”tämän yhteisvastuun arvioinnissa olisi otettava huomioon ’yksinkertaisen’ vastuun määrittäminen käyttäen aineellista ja toiminnallista lähestymistapaa ja keskittymällä siihen, onko tarkoituksen ja keinojen olennaisten osien määrittelijöinä ollut useampi osapuoli. Osapuolten osallistuminen tarkoituksen ja keinojen määrittelemiseen yhteisvastuun yhteydessä voi tapahtua eri muodoissa, eikä sen tarvitse olla tasapuolista”.[69] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämistä tosiseikoista vaikuttaa ilmenevän, että yhdyskunnan jäsenet voivat vaikuttaa konkreettisesti käsittelyä koskeviin keinoihin (valitsemalla ihmiset, joiden luona vieraillaan, päättämällä siitä, onko muistiinpanojen tekeminen tarkoituksenmukaista, valitsemalla tämän muistiinpanojen tekemisen alustan ja määrittämällä kerättyjen tietojen laajuuden jne.).

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa, että direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohtaa on tulkittava siten, että uskonnollista yhdyskuntaa, joka organisoi saarnaamistyötä, jonka yhteydessä kerätään henkilötietoja, voidaan pitää rekisterinpitäjänä siitä huolimatta, ettei sillä itsellään ole pääsyä jäsentensä keräämiin henkilötietoihin. Direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterinpitäjän määrittelemiseksi ei edellytetä, että kirjalliset ohjeet ovat olemassa, mutta on selvitettävä – tarvittaessa eri seikkojen perusteella –, kykeneekö rekisterinpitäjä käyttämään tosiasiallista vaikutusvaltaa henkilötietojen keräämis- ja käsittelytoimintaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

IV. Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen ovelta ovelle -saarnaamistyö ei kuulu yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

66 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 21).

67 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 21).

68 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, 62 kohta).

69 Direktiivin 29 artiklan mukaisen työryhmän 16.2.2010 antama lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä (http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_fi.pdf, s. 32).

2) Direktiivin 95/46 3 artiklan 1 kohtaa, tarkasteltuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan c alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että niiden henkilötietojen kokonaisuus, jotka uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet manuaalisesti keräävät pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen toiminnan yhteydessä tietyin maantieteellisin perustein ja tarkoituksenaan myöhempien vierailujen valmistelu niiden henkilöiden luona, joiden kanssa hengellistä keskustelua käydään, voi muodostaa rekisterin.

3) Direktiivin 95/46 2 artiklan d alakohtaa on tulkittava siten, että uskonnollista yhdyskuntaa, joka organisoi saarnaamistyötä, jonka yhteydessä kerätään henkilötietoja, voidaan pitää rekisterinpitäjänä siitä huolimatta, ettei sillä itsellään ole pääsyä jäsentensä keräämiin henkilötietoihin. Direktiivissä 95/46 tarkoitetun rekisterinpitäjän määrittelemiseksi ei edellytetä, että kirjalliset ohjeet ovat olemassa, mutta on selvitettävä – tarvittaessa eri seikkojen perusteella –, kykeneekö rekisterinpitäjä käyttämään tosiasiallista vaikutusvaltaa henkilötietojen keräämis- ja käsittelytoimintaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.