JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
14 päivänä marraskuuta 2002 [1]

1. Verfassungsgerichtshof ja Oberster Gerichtshof (Itävalta) ovat 12.12.2000 ja 14.2.2001 sekä 28.2.2001 tekemillään kolmella erillisellä päätöksellä esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle muutamia ennakkoratkaisukysymyksiä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (jäljempänä direktiivi 95/46/EY tai lyhyemmin vain direktiivi) [2] säännösten tulkinnasta ja yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevista yleisistä periaatteista. Lyhyesti sanoen Itävallan tuomioistuimet haluavat tietää, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka määrää keräämään julkisten yhtiöiden ja laitosten tiettyjen työntekijöiden palkkoja koskevat tiedot näiden työntekijöiden nimien kera erään valtion viranomaisen pitämään luetteloon, joka on tarkoitettu julkaistavaksi, näiden säännösten ja periaatteiden vastainen.

Sovellettavat säännökset

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

2. Kun tutkitaan, mitkä ovat tämän asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä, on ensimmäiseksi mainittava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artikla, johon joissakin kysymyksissä nimenomaisesti viitataan ja jossa määrätään seuraavaa:

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

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, tervey-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 281, s. 31.

den tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi." [3]

Direktiivi 95/46/EY

3. Yhteisön tasolla merkitystä on direktiivillä 95/46/EY, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on tullut EY 95 artikla) nojalla ja jolla pyritään edistämään henkilötietojen vapaata liikkuvuutta yhdenmukaistamalla jäsenvaltioiden ne lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat yksilöiden suojelua tällaisten tietojen käsittelyssä.

4. Direktiivin taustalla on ajatus siitä, 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; tämän vuoksi nämä erot voivat muodostua esteeksi monelle yhteisön taloudelliselle toiminnalle, vääristää kilpailua ja estää viranomaisia suorittamasta yhteisön oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan" (seitsemäs perustelukappale). Yhteisön lainsäätäjä on siis katsonut, että "henkilötietojen liikkuvuuden esteiden poistamiseksi yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojan tason kyseisten tietojen käsittelyssä [olisi] oltava sama kaikissa jäsenvaltioissa". Tämän toteuttamiseksi oli sen mukaan tarpeellista toteuttaa yhteisön tasolla yhdenmukaistamistoimenpide, koska henkilötietojen vapaan liikkuvuuden "sisämarkkinoiden kannalta erityisen tärkeää tavoitetta ei [voitu] saavuttaa ainoastaan jäsenvaltioiden toiminnalla, ottaen huomioon erityisesti asiaan sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen 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). Yhdenmukaistamistoimenpiteen seurauksena, "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).

5. Yhteisön lainsäätäjä on näin ollen katsonut, että kun suoja määritetään samaksi

3 — Tällainen säännös on myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa, jossa määrätään, että "jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen". Henkilötietojen suojan osalta tämän saman perusoikeuskirjan 8 artiklassa todetaan seuraavaa:
"1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttuva tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty ja saada ne oikaistuksi.
3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista."

kaikissa jäsenvaltioissa, yksilöiden perusoikeuksien turvaamista koskevasta vaatimuksesta ei voida tinkiä (kolmas perustelukappale). Se on tältä osin todennut muun muassa, 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". Tällä perusteella se on katsonut, että "lainsäädäntöjen lähentäminen ei [saisi] johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen, vaan sillä [olisi] päinvastoin varmistettava tietosuojan korkea taso yhteisössä" (kymmenes perustelukappale).

6. Direktiivin 1 artiklassa, jota siis on tarkasteltava näiden odotusten ja perusteluiden valossa, 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."

7. Tämän asian kannalta keskeiset määritelmät ovat direktiivin 2 artiklassa, jonka mukaan 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.

8. Direktiivin 3 artiklassa määritetään sen soveltamisala ja tämän artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että sen säännöksiä "sovelletaan osittain tai kokonaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa". Saman artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen 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".

9. Nyt esillä olevassa asiassa kannattaa lisäksi palauttaa mieleen direktiivin II luvussa, jonka otsikko on "yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta" (5—21 artikla), olevat muutamat säännökset. Muun muassa 6 artiklan 1 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että

a) henkilötietoja käsitellään asianmukaisesti ja laillisesti,

b) henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä historiantutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten ei pidetä yhteensopimattomana, sillä edellytyksellä, että jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset suojatoimet,

c) henkilötiedot ovat asianmukaisia, olennaisia eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään,

— — ".

10. Direktiivin 7 artiklassa yksilöidään tämän jälkeen ne tilanteet, joissa henkilö-

tietoja voidaan käsitellä, täsmentäen, että käsittely on sallittua vain, jos "käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi", tai jos "käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan".

11. Vielä on mainittava, että 13 artiklassa valtuutetaan jäsenvaltiot poikkeamaan joistakin direktiivin säännöksistä, muun muassa 6 artiklan 1 kohdasta, jos on tarpeen varmistaa "jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, myös rahaa, talousarviota ja verotusta koskevissa asioissa" (e alakohta) tai "valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttämiseen" tietyissä tapauksissa, joihin kuuluvat juuri edellä mainitut, e kohdassa tarkoitetut tapaukset (f alakohta).

12. Lopuksi todetaan, että direktiivin 22 artiklan mukaan "jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että kenellä tahansa henkilöllä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoa, jos kyseessä olevaan käsittelyyn sovellettavien kansallisten säännösten mukaisesti hänelle kuuluvia oikeuksia loukataan".

Itävallan lainsäädäntö

13. Rechnugshofin (Itävallan tilintarkastustuomioistuin) toimivallasta säädetään Bundes-Verfassungsgesetzin (Itävallan valtiosääntö) 126b, 126c, 127, 127a ja 127b pykälässä, joissa sen valvontaan on asetettu liittovaltio, osavaltiot, suuret kunnat ja, aluehallituksen perustellusta hakemuksesta, alle 20 000 asukkaan kunnat, kuntien yhteenliittymät, sosiaaliturvalaitokset, hyväksytyt ammattiyhdistykset, liittovaltion tai osavaltioiden taikka niiden nimeämien henkilöiden hoidossa olevat rahastot tai säätiöt, sellaiset yritykset, jotka (yksin tai yhdessä muiden Rechnungshofin valvonnassa olevien henkilöiden kanssa) ovat liittovaltion, osavaltion tai kunnan hoidossa taikka yritykset, jotka ovat niiden valvonnassa sen vuoksi, että ne omistavat vähintään 50 prosenttia niiden osakepääomasta. Rundfunkgesetzin (laki yleisradiosta)[4] 31a §:n 1 momentissa täsmennetään lisäksi, että Rechnungshof valvoo Österreichische Rundfunkia (Itävallan yleisradio; jäljempänä ÖRF).

14. Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktio-

4 — BGBl. 379/1984 (Wv) idF BGBl. I 49/2000.

näre -nimisen lain (virkamiesten palkkojen rajoittamisesta annettu perustuslaintasoinen laki; jäljempänä BezBegrBGV) 8 §:ssä säädetään seuraavaa: [5]

"1) Rechnungshofin valvonnassa olevilla oikeushenkilöillä on velvollisuus joka toinen vuosi vuoden kolmen ensimmäisen kuukauden kuluessa ilmoittaa sille sellaisten henkilöiden palkat tai eläkkeet, joille jompana kumpana edeltävänä vuotena on maksettu palkkoja tai eläkkeitä, joiden vuosittain maksetut määrät ylittävät 14 × 80 prosenttia 1 §:ssä tarkoitetusta kuukausittaisesta perusmäärästä [eli palkat ja eläkkeet, jotka ylittivät 14 × 5 887,87 euroa vuonna 2000]. Oikeushenkilöillä on myös velvollisuus ilmoittaa sellaisten henkilöiden palkat ja eläkkeet, joille Rechnungshofin valvonnassa oleva oikeushenkilö maksaa muuta palkkaa tai muuta eläkettä. — — Jos nämä oikeushenkilöt eivät noudata tiedonantovelvollisuuttaan, Rechnungshofin on tutkittava kyseiset asiakirjat ja laadittava selvityksensä tältä pohjalta.

— —

3) Rechnungshofilla on velvollisuus koota nämä tiedot selvitykseen siten, että vuosittaiset määrät esitetään erikseen. Selvityksessä on mainittava kaikki ne henkilöt, joille Rechnungshofin valvonnassa olevien oikeushenkilöiden maksamien palkkojen tai eläkkeiden vuosittaiset määrät ylittävät 1 momentissa mainitun kokonaismäärän. Selvitys on toimitettava Nationalratille (kansallinen neuvosto), Bundesratille (parlamentin ylähuone) ja Landtagille (osavaltioiden parlamenteille)".

15. Lain valmistelutöistä ilmenee, että yllä mainitussa selvityksessä on ilmoitettava työntekijän nimi ja saadun palkan määrä; selvitys on tämän jälkeen saatettava yleisön saataville sen vuoksi, että "Itävallan kansalaisilla olisi mahdollisuus saada laajat tiedot julkisten yritysten maksamista palkoista". [6]

Tosiseikat ja oikeudenkäynti

Asiassa C-465/00 esille tulleet tosiseikat ja siinä esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

16. Asian C-465/00 taustalla on Rechnungshofin ja tiettyjen sen valvontaan kuuluvien yhteisöjen välinen erimielisyys BezBegrBGV:n 8 §:n tulkinnasta. Nämä

5 — BGGl I 64/1997.

6 — Lakiehdotus ja parlamentaarisen komitean selvitys, 453/A ja 687 BlgNR, 20. GP.

yhteisöt ovat seuraavat: tietyt alueelliset yhdyskunnat (Land Niederösterreich, Wiener Neustadin kaupunki ja Kaltenleutgeben kunta), Itävallan keskuspankki (Österreichische Nationalbank), Wirtschaftskammer Steiermark -niminen lakisääteinen edunvalvontaa harjoittava yhteenliittymä, eräs julkinen yritys, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttämistä (ÖRF), ja liiketaloudellisesti johdettu "toisten kansallisten yritysten kanssa kilpaileva yritys, joka ei kuulu Rechnungshofin valvontaan" (Austrian Airlines Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft; jäljempänä yksinkertaisesti vain Australian Airlines).

17. Vuosilta 1998—1999 maksettuja eläkkeitä ja palkkoja koskevassa tarkastuksessa yllä mainitut yhteisöt ilmoittivat työntekijöidensä tuloja koskevat tiedot ilman näiden työntekijöiden nimiä, paitsi Wirtschaftskammer Steiermark, joka ei ilmoittanut mitään tietoja. Kun Rechnungshof yritti tarkastaa kirjanpitoaineiston, nämä yhteisöt eivät tätä hyväksyneet, tai asettivat sen ehdoksi sen, että tiedot ilmoitettaisiin ilman nimiä (mihin Rechnungshof ei suostunut).

18. Rechnungshof kääntyi siis Verfassungsgerichtshofin puoleen pyytäen tätä vahvistamaan, että se oli toimivaltainen toimittamaan tutkimuksen mainituissa yhteisöissä voidakseen laatia BezBegrBGV:n 8 §:ssä tarkoitetun tuloja koskevan selvityksen. Vastaajina olleet yhteisöt puolestaan vastustivat Rechnungshofin vaatimusta ja vaativat Verfassungsgerichtshofia toteamaan, että asianomaisten henkilöiden nimen ja aseman ilmaiseminen on lainvastaista. Lopuksi ne väittivät muun muassa, että asianomaisten työntekijöiden nimien ja aseman paljastaminen on direktiivin säännösten ja yhteisön oikeuden yksityiselämän suojaa koskevien periaatteiden vastaista ja että sillä estettäisiin laittomasti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

19. Verfassungsgerichtshof piti näiden väitteiden vuoksi tarpeellisena EY 234 artiklassa tarkoitetuin tavoin kääntyä yhteisöjen tuomioistuimen puoleen ja esittää sille seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko yhteisön oikeuden säännöksiä ja erityisesti tietosuojaa koskevia säännöksiä tulkittava siten, että niiden vastainen on sellainen kansallinen sääntely, jossa valtiollinen elin velvoitetaan keräämään ja luovuttamaan edelleen tulotietoja

a) alueellisen ja paikallisen julkisyhteisön,

b) julkisoikeudellisen yleisradion,

c) kansallisen keskuspankin,

d) lakisääteisen edunvalvontaa harjoittavan yhteenliittymän,

e) liiketaloudellisesti johdetun, osittain valtion valvonnassa olevan yrityksen palveluksessa olevien työntekijöiden nimien ja tulojen julkaisemista varten?

2. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyyn kysymykseen ainakin osittain myöntävästi:

Voidaanko niitä säännöksiä, joiden vastainen edellä kuvatun sisältöinen kansallinen sääntely on, soveltaa välittömästi sillä tavoin, että tietojen julkistamiseen velvoitetut henkilöt voivat vedota niihin niiden vastaisten kansallisten säännösten soveltamisen estämiseksi?"

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset asioissa C-138/01 ja C-139/01

20. Christa Neukomm ja Josef Lauermann ovat Österreichischer Rundfunkin työntekijöitä, joiden saama palkka ylittää BegrBGV 8 §:ssä vahvistetun kynnyksen. Österreichischer Rundfunkilla on siis tämän säännöksen perusteella velvollisuus ilmoittaa Rechnungshofille heidän palkkojaan koskevat tiedot.

21. Neukomm ja Lauermann ovat kahdessa erillisessä kanteessa vaatineet yhtäältä Wienin Arbeits- und Sozialgerichtiä ja toisaalta St.Pöltenin Landesgerichtiä päättämään välitoimista, joilla Österreichischer Rundfunkia kiellettäisiin luovuttamasta heidän tietojaan siten, että niihin on merkitty heidän nimensä. Tämän asian kannalta on merkitystä kantajien väitteellä, jonka mukaan heidän perusoikeuksiaan (erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa myönnettyä oikeutta yksityiselämän suojaan) on loukattu ja direktiivin säännöksiä rikottu. Österreichischer Rundfunk on näissä molemmissa oikeudenkäynneissä ilmoittanut yhtyvänsä työntekijöidensä näkemykseen, vaikka se onkin vaatinut kanteiden hylkäämistä.

22. Kyseiset tuomioistuimet hylkäsivät kantajien vaatimukset ja tämän jälkeen Wienin Oberlandesgericht hylkäsi kantajien tekemät valitukset. Kantajat hakivat tämän jälkeen muutosta toisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksiin Oberster Gerichtshofissa, joka, viitaten Verfassungsgerichtshofin jo esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, päätti lykätä näiden kahden asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko yhteisön oikeuden säännöksiä ja erityisesti tietosuojaa koskevia sään-

nöksiä (direktiivin 95/46/EY 1, 2, 6, 7 ja 22 artiklaa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaa (aiempi F artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa) tulkittava siten, että niiden vastainen on sellainen kansallinen sääntely, jossa velvoitetaan julkisoikeudellinen yleisradio oikeushenkilönä ilmoittamaan työntekijöidensä tulotiedot, ja valtiollinen elin keräämään ja luovuttamaan edelleen tällaiset tulotiedot näiden työntekijöiden nimien ja tulojen julkaisemista varten?

2. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyyn kysymykseen myöntävästi, kysytään, voidaanko niitä säännöksiä, joiden vastainen edellä kuvatun sisältöinen kansallinen sääntely on, soveltaa välittömästi sillä tavoin, että tietojen julkistamiseen velvoitettu laitos voi vedota niihin niiden vastaisten kansallisten säännösten soveltamisen estämiseksi, ja että kansallisessa laissa olevaan velvollisuuteen ei voida täten vedota niitä työntekijöitä vastaan, joita julkistaminen koskee?"

Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

23. Asiassa C-465/00 ovat esittäneet huomautuksensa pääasian asianosaiset, komissio ja Itävallan, Tanskan, Suomen, Italian, Hollannin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset. Asioissa C-138/01 ja C-139/01, jotka on yhdistetty 17.5.2001 annetulla määräyksellä, ovat puolestaan esittäneet huomautuksensa komissio ja Itävallan, Italian, Hollannin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset.

24. Näissä kolmessa asiassa on 18.6.2002 pidetty yhteinen istunto, johon ovat osallistuneet Kaltenleutgebenin kunta, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Austrian Airlines, ÖRF, komissio ja Itävallan, Suomen, Italian, Hollannin sekä Ruotsin hallitukset.

Oikeudellinen arviointi

25. Kuten on nähty, näissä kolmessa asiassa esitetään yhteisöjen tuomioistuimelle pääasiallisesti samat kysymykset, joista yksi liittyy siihen, soveltuuko Itävallan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö yhteen direktiivin ja yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Toinen taas liittyy epäsuorasti sellaisten yhteisön oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen, joiden kanssa kyseisen kansallisen lainsäädännön on ensimmäistä kysymystä tutkittaessa mahdollisesti todettu olevan yhteensoveltumattomia.

26. Vastattaessa näillä kolmella ennakkoratkaisupyynnöllä esitettyihin kysymyksiin (joita luonnollisestikin käsittelen yhdessä) on siis ensinnäkin arvioitava, soveltuuko pääasioissa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö yhteen direktiivin säännösten kanssa. Toiseksi on arvioitava, onko tämänkaltainen lainsäädäntö ristiriidassa luottamuksellisuutta koskevien yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kanssa. Jos tätä lainsäädäntöä tullaan pitämään direktiivin säännösten tai luottamuksellisuutta koskevien periaatteiden vastaisena, tällöin on arvioitava myös näiden säännösten ja periaatteiden välitöntä sovellettavuutta.

Kyseisen kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuus direktiivin säännösten kanssa

Johdanto

27. Kuten olen todennut, kansalliset tuomioistuimet kysyvät ensinnäkin, ovatko pääasioissa kyseessä olevan kaltaiset, henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset direktiivin säännösten vastaisia. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää tietenkin, että viimeksi mainittua voidaan soveltaa tässä yksittäistapauksessa, mikä ei ole missään tapauksessa varmaa ja minkä useammat asianosaiset ovat avoimesti kiistäneet.

28. Muistutan, että direktiivin 3 artiklan mukaan sen säännöksiä ei sovelleta kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Tämän asian kannalta kiinnostavaa on se, että niitä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, "joka suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan" (3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta). Koska on selvää, että BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetyt eri toiminnot (palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien tietojen kerääminen, ilmoittaminen Rechnungshofille, kirjaaminen selvitykseen, selvityksen esittäminen toimivaltaisille elimille ja sen julkaiseminen) sisältävät "henkilötietojen käsittelyä", melkein kaikki yhteisöjen tuomioistuimessa esiintyneet väliintulijat ja kansalliset tuomioistuimet ovat tutkineet kysymystä siitä, kuuluvatko tällaista käsittelyä sisältävät toiminnot "yhteisön oikeuden soveltamisalaan" direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuin tavoin. Ainoastaan jos näin on asian laita, voidaan nimittäin katsoa, että kyseessä oleva käsittely kuuluu direktiivin säännösten soveltamisalaan.

29. Minusta vaikuttaa siis ilmeiseltä, että asian ratkaisemisen kannalta on ehdottoman tärkeää ratkaista ennakkokysymyksenä kysymys direktiivin sovellettavuudesta, sillä jollei sitä sovelleta, minun ei ole syytä arvioida nyt kyseessä olevien kansallisten säännösten yhteensoveltuvuutta sen säännösten kanssa. Tutkin siis tämän kysymyksen ensiksi.

Kansallisten tuomioistuinten näkemykset ja asianosaisten lausumat

30. Myöntäen kysymyksen kiistanalaisuuden kansalliset tuomioistuimet näyttävät olevan taipuvaisia katsomaan, että direktiivi kattaa myös nyt tutkittavina olevat käsittelyt, koska tämä ala on yhdenmukaistettu sillä kokonaisuudessaan sen takaamiseksi, että "henkilötietojen käsittelyssä [turvataan] yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen" (1 artiklan 1 kohta). Ne huomauttavat lisäksi, että Rechnungshofin valvontatoiminta, jonka vuoksi kyseinen käsittely suoritetaan, saattaa kuulua yhteisön oikeuden soveltamisalaan siitä syystä, että se vaikuttaa mahdollisesti työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen (EY 39 artikla) etenkin, jos otetaan huomioon se, että tämän valvonnan alaisuuteen kuuluu myös julkinen yhtiö, joka kilpailee sellaisten (kansallisten ja ulkomaisten) toimijoiden kanssa, joilla ei ole velvollisuutta julkaista työntekijöidensä palkkatietoja.

31. Verfassungsgerichtshofissa vastaajina olevat yritykset ovat luonnollisesti samaa mieltä tästä asiasta. Ne väittävät muutamin vähäisin keskinäisin eroavuuksin, että Rechnungshofin harjoittama valvontatoiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan joko sen vuoksi, että se asianomaisten yritysten työntekijöiden työoloihin vaikuttaen liittyy aloihin, joista säädetään osittain yhteisön oikeuden sosiaalialan säännöksissä,[7] tai ennen kaikkea sen vuoksi, että se voi olla EY 39 artiklan vastainen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este.

32. Tähän viimeksi mainittuun seikkaan viitaten on esitetty muun muassa, että Rechnungshofin harjoittama valvonta vaikuttaisi kielteisesti asianomaisten yritysten työntekijöiden mahdollisuuteen etsiä töitä muista jäsenvaltioista (luultavasti koska heidän palkkojensa julkaisemisella rajoitettaisiin heidän sopimusvapauttaan suhteessa ulkomaiseen yhtiöön). Toisaalta sillä ei rohkaista sellaisia toisten jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka haluaisivat siirtyä Itävaltaan työskennelläkseen Rechnungshofin valvonnan alaisessa yrityksessä.

33. Itävallan keskuspankki väittää lisäksi, että työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvaa haittaa pahentaa se seikka, että valvonta koskee myös asianomaisten yritysten muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita sivukonttoreita. Australian Airlinesin mukaan taas tämä haitta olisi erityisen tuntuva juuri sen kohdalla, sillä se kilpailee muiden jäsenvaltioiden lentoyhtiöiden kanssa, joita ei vastaavalla tavalla valvota.

7 — Tältä osin on vedottu erityisesti EY 136, EY 137 ja EY 141 artiklaan, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annettuun neuvoston direktiiviin 76/207/ETY (EYVL L 39, s. 40) ja sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2).

34. Vihdoin ÖRF:n mielestä Rechnungshofin toiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan (ja näin ollen direktiivin säännökset kattavat siihen liittyvän tietojenkäsittelyn), sillä BezBegrBGV:n 8 §:ää on pidettävä direktiivin voimaansaattamistoimena.

35. Rechnungshofin, Itävallan ja Italian esittämissä huomautuksissa liikutaan sitä vastoin vastakkaiseen suuntaan. BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetty valvontatoiminta on niiden mukaan osoitus valtion itsenäisestä toimivallasta, joka on selkeästi järjestetty julkisen laskentatoimen alalla noudatettavan yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ja joka siis ei miltään osin kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Nämä asianosaiset lisäävät, että direktiivillä, jonka oikeudellinen perusta on EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla, pyritään ennen kaikkea sisämarkkinoiden toteuttamiseen, ja että oikeus yksityiselämän suojaan on tähän nähden pelkästään liitännäinen. Ne katsovat lisäksi, että kyseinen valvonta ei ole sellaista, että sillä estettäisiin työntekijöiden vapaa liikkuvuus, koska sillä ei millään tavoin estetä asianomaisten yritysten työntekijöitä menemästä työskentelemän muihin jäsenvaltioihin tai muiden jäsenvaltioiden työntekijöitä siirtymästä näiden yritysten palvelukseen.

36. Komissio puolestaan ei ole ilmaissut selvää ja yksiselitteistä kantaansa tältä osin, sillä se on näissä kolmessa asiassa esittänyt kirjallisia huomautuksia, jotka eivät kaikilta osin ole keskenään yhteneväisiä, ja on istunnossa muuttanut niitä päätelmiä, joihin se aikaisemmin oli päätynyt.

37. Komissio on asiaa C-465/00 koskevissa kirjallisissa huomautuksissaan väittänyt, ettei direktiiviä sovelleta nyt tutkittavina olevan kaltaiseen tietojenkäsittelyyn, sillä tämä käsittely on toimitettu kirjanpidon tarkastukseen liittyvien toimintojen yhteydessä eivätkä tällaiset toiminnot kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Tällainen toiminta kuuluu todellisuudessa kansalliseen tasepolitiikkaan, jota ei säännellä yhteisön tasolla ja joka näin pysyy edelleen olennaisin osin jäsenvaltioiden toimivallan piirissä, muutamia talous- ja rahaliittoa koskevia rajoituksia lukuun ottamatta. Komission mukaan on myöskin mahdotonta, että kyseinen toiminta kuuluisi yhteisön oikeuden soveltamisalaan sen vuoksi, että se mahdollisesti vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan. Näin on muun muassa siksi, että i) tuloselvitys ja sen julkaiseminen eivät käsitä minkäänlaista valtioiden rajoja ylittävää käsittelyä, ii) Rechnungshofin valvonnan alaisuuteen kuuluvien yritysten kilpailuedellytysten heikkeneminen on vähäistä, ja iii) nyt tutkittavana olevan lainsäädännön vaikutus työntekijöiden valintoihin on liian epämääräinen ja epäsuora, jotta sillä tosiasiallisesti voitaisiin estää heidän liikkumistaan yhteisön sisällä.

38. Yhdistetyissä asioissa C-138/01 ja C-139/01 esittämissään kirjallisissa huomautuksissa komissio on pääasiallisin osin vahvistanut näkemyksen, jonka mukaan Rechnungshofin toiminta sijoittuu yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Se on kuitenkin lisännyt, että Rechnungshofin valvonnan alaisuuteen kuuluvien yritysten suorittama tietojenkäsittely, joka on tapahtunut kokoamalla niiden työntekijöiden palkkoja koskevat tiedot, on todellisuudessa toimitettu suoritettaessa kahta erillistä toimintoa, joista ensimmäiseen kuuluu näiden palkkojen maksaminen ja joka kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan sen vuoksi, että se voi mahdollisesti vaikuttaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä mies- ja naispuolisten työntekijöiden samanpalkkaisuusperiaatteeseen (EY 141 artikla), ja joista toinen on tapahtunut ilmoittamalla kyseiset tiedot Rechnungshofille BezBegrBGV:n 8 §:ssä tarkoitetun selvityksen laatimista varten, eikä tämä toiminta, kuten jo edellä on todettu, komission mielestä kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Koska kirjanpidon valvonta (jossa Rechnungshof käyttää muita käsittelytapoja) ei "varjosta" ensin mainittua toimintaa, komissio on katsonut, ettei tulotietojenkaan keruu ole sellaista tietojenkäsittelyä, joka kuuluisi direktiivin säännösten soveltamisalaan.

39. Komissio on kuitenkin istunnossa muuttanut tätä päätelmäänsä ja yhtynyt mielipiteeseen, jonka mukaan direktiiviä voidaan soveltaa. Aluksi se on muun muassa täsmentänyt, että BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetään viidenlaisesta käsittelystä, nimittäin valvonnan alaisten yritysten suorittamasta tietojenkeruusta, näiden tietojen ilmoittamisesta Rechnungshofille, käsittelystä, jossa viimeksi mainittu merkitsee tiedot tätä tarkoitusta varten laadittavaan selvitykseen, selvityksen toimittamisesta parlamentille ja selvityksen julkaisemisesta. Neljä viimeksi mainittua tietojenkäsittelyä eivät direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla kuulu sen soveltamisalaan, koska ne on suoritettu kirjanpidon tarkastustoiminnan yhteydessä ja koska ne tästä syystä eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Komissio on kuitenkin muuttanut aiempaa kantaansa, sillä se on todennut istunnossa, että ensiksi mainittu menettely, jossa valvonnan alaisuuteen kuuluvat yritykset keräävät tietoja, kuuluu direktiivin säännösten soveltamisalaan. Näin on sen vuoksi, että tämä kerääminen tapahtuu (palkästään) palkkojen maksamista varten ja että se näin ollen tehdään sellaista toimintoa varten, joka kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan yhtäältä sen vuoksi, että se mahdollisesti vaikuttaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, ja toisaalta sen vuoksi, että sillä on merkitystä useiden yhteisön sosiaalioikeudellisten sääntöjen soveltamisen kannalta katsoen (muun muassa EY 141 artiklan). Sitä vastoin näiden tietojen käyttäminen myös kirjanpidon valvontatoiminnassa antaa aiheen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun "myöhempään käsittelyyn", jonka lainmukaisuutta on arvioitava 13 artiklan poikkeusten valossa.

Asian arviointi

40. Asiassa esitettyjen eri arvioiden osalta yhdyn hetimmiten komission näkemykseen

siitä, että BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetään viidenlaisesta tietojenkäsittelystä, nimittäin valvonnan alaisten yritysten suorittamasta palkka- ja eläketietojen keruusta, näiden tietojen ilmoittamisesta Rechnungshofille, käsittelystä, jossa viimeksi mainittu merkitsee tiedot tätä tarkoitusta varten laadittavaan selvitykseen, selvityksen toimittamisesta parlamentille ja selvityksen julkaisemisesta. En kuitenkaan ole yhtä mieltä niistä seikoista, jotka komissio on esittänyt toisissa kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa ensiksi mainitusta käsittelystä (Rechnungshofin valvonnan alaisuuteen kuuluvien yritysten suorittama tietojenkeruu). En nimittäin usko, että asianomaiset yritykset suorittavat tämän käsittelyn maksaakseen työntekijöidensä palkat, ja näin suorittaessaan toimintaa, joka, toisin kuin muut neljä tietojenkäsittelyä, komission näkemyksen mukaan kuuluu "yhteisön oikeuden soveltamisalaan" direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin.

41. Minusta vaikuttaa siltä, että BezBegrBGV:n 8 §:ssa säädetään Rechnungshofin valvonnan alaisuuteen kuuluvien yritysten suorittamasta tietojenkäsittelystä, joka on *erilainen ja tapahtuu myöhemmin* kuin se käsittely, jonka ne normaalisti suorittavat kirjanpidossaan maksaakseen omien työntekijöidensä palkat. Tässä säännöksessä mainitussa ensimäisessä tietojenkäsittelyssä valitaan ja ekstrapoloidaan todellisuudessa kaikista asianomaisten yritysten kirjanpitoon sisältävistä tiedoista tiedot, jotka liittyvät sellaisten henkilöiden palkkoihin ja eläkkeisiin, "joille jompana kumpana edeltävänä vuotena on maksettu palkkoja tai eläkkeitä, joiden vuosittain maksetut määrät ylittävät 14 × 80 prosenttia kuukausittaisesta perusmäärästä" ja tällöin otetaan huomioon myös muilta Rechnungshofin valvonnan alaisuuteen kuuluvilta yrityksiltä mahdollisesti saadut muut palkat ja eläkkeet. Kyse on siis sellaisesta erityisestä tavasta käsitellä näiden yritysten hallussa olevia tietoja, jota ei pidä sekoittaa niihin muun tyyppisiin käsittelyihin, joita näiden yritysten on normaalisti suoritettava normaalissa kirjanpidossaan ja maksaessaan kaikille työntekijöilleen näiden palkat. Näin on sen vuoksi, että toisin kuin muut tietojenkäsittelyt, nyt tarkoitettu käsittely on tiettyä tarkoitusta varten tapahtuvaa käsittelyä, jolla pyritään erityisesti ja yksinomaisesti mahdollistamaan tässä säännöksessä määrätty kirjanpidon tarkastaminen.

42. Tämän tultua selvitetyksi on tutkittava, kuuluvatko BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetyt viisi tilannetta direktiivin säännösten soveltamisalaan ja näin pohdittava, kuuluuko Rechnungshofin harjoittama valvontatoiminta, jonka alaisia ne ovat, 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin "yhteisön oikeuden soveltamisalaan".

43. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Rechnungshof harjoittaa kyseistä toimintaa nimittäin taatakseen sen, että "Itävallan kansalaisilla olisi mahdollisuus saada laajat tiedot julkisten yritysten maksamista palkoista" ja edistääkseen tällä tavoin julkisten varojen asianmukaista hoitoa. Kyse on siis, kuten Rechnungshof, komissio ja Itävallan sekä

Italian hallitukset ovat huomauttaneet, Itävallan viranomaisten (suorastaan perustuslailla) käyttöön ottamasta ja säätämästä julkisesta valvonnasta, joka perustuu niiden itsenäiseen poliittis-institutionaaliseen valintaan, eikä tarkoituksena ole ollut yhteisön velvoitteen täytäntöönpano. Koska tästä toiminnasta ei säädetä yhteisön oikeudessa, se ei voi kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan.

44. Tähän päätelmään eivät minusta vaikuta ne vastakkaiset väitteet, joilla Rechnungshofin toiminta yritetään mahduttaa yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Tässä tarkoituksessa, kuten on jo nähty, on vedottu muun muassa siihen, että kyseinen toiminta kuuluisi perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden alaan, mutta yksikään esitetyistä perusteluista ei vaikuta minusta perustellulta.

45. Kukaan ei ensinnäkään ole epämääräisiä viittauksia lukuun ottamatta osannut oikein selittää, mitä merkitystä kyseisellä toiminnalla voisi olla EY 141 artiklan kannalta tarkasteltuna. Kun otetaan huomioon, että tämä toiminta kohdistuu erotuksetta molempia sukupuolia olevia työntekijöitä koskeviin tietoihin, on aika vaikea ymmärtää, millä tavoin Rechnungshofin harjoittama valvonta voi vaikuttaa tuossa määräyksessä vahvistetun samanpalkkaisuusperiaatteen soveltamiseen. On myös vaikea ymmärtää, mitä tekemistä tällä valvonnalla voi olla muutamien väliintulijoiden esille tuomien yhteisön sosiaalioikeudellisten säännösten kanssa, eli sosiaalipolitiikkaa koskevien EY 136 ja EY 137 artiklan, miesten ja naisten tasaarvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun direktiivin 76/207/ETY [8] ja sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen N:o 1408/71 [9] kanssa.

46. Lisäksi minusta vaikuttaa väkinäiseltä eikä kovinkaan vakuuttavalta yritys mahduttaa tämä toiminta yhteisön oikeuden soveltamisalaan vetoamalla sen mahdollisiin vaikutuksiin EY 39 artiklalla taattuun työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Totean ensinnäkin, ettei ennakkoratkaisupyynnöstä ilmene sellaisia rajat ylittäviä seikkoja, joilla tämän säännöksen soveltamista pääasioissa voitaisiin perustella, jollei sitten teoreettisesti sen vuoksi, että se on ristiriidassa sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan "pelkästään hypoteettinen työskentelymahdollisuus toisessa jäsenvaltiossa ei luo yhteisön oikeuteen sellaista riittävää liittymää, jolla perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on tullut EY 39 artikla) soveltamista voitaisiin perustella". [10]

8 — Neuvoston direktiivi, joka on annettu 9.2.1976 (EYVL L 39, s. 40).

9 — Neuvoston asetus, joka on annettu 14.6.1971 (EYVL L 149, s. 2).

10 — Asia 180/83, Moser, tuomio 28.6.1984 (Kok. 1984, s. 2539, 18 kohta). Tästä aiheesta ks. myös asia 175/78, Saunders, tuomio 28.3.1979 (Kok. 1979, s. 1129, Kok. Ep. IV, s. 439), asia C-332/90, Steen, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-341) ja yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171).

47. Vaikka tämä huomautus jätettäisiinkin huomiotta, uskon, ettei nyt tutkittavana olevaa säännöstöä voida pitää työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteenä. Koska se koskee samalla tavoin sekä kotimaisia että ulkomaisia työntekijöitä, minusta sen mahdolliset vaikutukset työntekijöiden valintoihin ovat liian epämääräisiä ja välillisiä, jotta ne voisivat tosiasiallisesti estää heidän EY 39 artiklassa tarkoitetun liikkumisensa. Muistutan tältä osin, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin myönnetty, että "vapaan liikkuvuuden esteinä on siten pidettävä säännöksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, estävät jäsenvaltion kansalaisia lähtemästä tai saavat heidät luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen", siinä on kuitenkin täsmennetty, että nämä säännökset muodostavat tällaisen esteen kuitenkin ainoastaan, jos niillä *välittömästi* vaikutetaan työtekijöiden pääsyyn muiden jäsenvaltioiden työmarkkinoille.[11] Kuten muun muassa Itävallan hallitus on huomauttanut, vaikka Rechnungshofin harjoittama valvonta voi olla yksi niistä seikoista, jotka jotkut työntekijät ottavat huomioon tehdessään ammatillisia valintojaan, on ilmiselvää, ettei se välittömästi edeltäkäsin vaikuta muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden pääsyyn asianomaisten yritysten palvelukseen eikä näiden työntekijöiden pääsyyn muiden jäsenvaltioiden työmarkkinoille.

48. Lopuksi minusta vaikuttaa myös perusteettomalta (ja toden sanoakseni hyvin epäselvältä) se ÖRF:in esittämä väite, jonka mukaan Rechnungshofin toiminta kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, sillä BezBegrBGV:n 8 §:ää on pidettävä direktiivin voimaansaattamistoimena. Kyseisellä säännöksellä ei todellisuudessa anneta yleisluonteisia sääntöjä henkilötietojen käsittelystä direktiivin säännösten voimaansaattamiseksi kansallisessa oikeudessa. Sitä vastoin siinä rajoitutaan säätämään vain sellaisista erityisistä käsittelyistä, jotka ankarasti ottaen ovat tarpeellisia Rechnungshofin harjoittaman valvontatoiminnan suorittamiseksi. Mitä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista säännöstä ei kehäpäätelmään sortumatta ja 3 artiklan 2 kohdan ratiota loukkaamatta näet voida pitää direktiivin täytäntöönpanosäännöksenä ja päätellä näin tämän premissin perusteella, että kaikki kansallisessa säännöksessä säädetty tietojenkäsittely kuuluu direktiivin säännösten soveltamisalaan, koska se on määritelmän mukaisesti tehty "yhteisön oikeuden soveltamisalaan" kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

49. Edellä esitettyjen seikkojen nojalla katson siis, että BezBegrBGV:n 8 §:ssä säädetyn kaltainen henkilötietojen käsittely ei kuulu direktiivin säännösten soveltamisalaan, koska se on suoritettu sellaisen julkisen tilintarkastustoiminnan yhteydessä, joka ei kuulu saman direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

11 — Asia C-190/98, Graf, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. I-493, 23 kohta).

50. En sitä paitsi usko, että tätä vastaan voidaan kansallisten tuomioistuinten tavoin väittää, että direktiiviä on sovellettava tällaisissa tilanteissa, koska sillä pyritään turvaamaan "henkilötietojen käsittelyssä yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen" (1 artiklan 1 kohta).

51. Kuten olen jo asiassa C-101/01, Lindqvist, antamassani ratkaisuehdotuksessa todennut, direktiivi on annettu perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella ja sillä pyritään edistämään henkilötietojen vapaata liikkuvuutta yhdenmukaistamalla ne jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset säännökset, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden suojaa tällaisten tietojen käsittelyssä. Yhteisön lainsäätäjä on erityisesti halunnut säätää sellaisesta suojan tasosta, joka on "sama kaikissa jäsenvaltioissa", poistaakseen henkilötietojen liikkuvuuden esteet, jotka aiheutuvat henkilötietojen käsittelyä koskevista jäsenvaltioiden välisistä eroista yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojassa (seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale). Yhdenmukaistamistoimenpiteen seurauksena, "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).

52. On tietysti totta, että määrätessään, että suojan tason on oltava sama kaikissa jäsenvaltioissa, lainsäätäjä on ottanut huomioon "yksilöiden perusoikeuksien" turvaamista koskevan vaatimuksen (kolmas perustelukappale), jolla pyritään varmistamaan tietosuojan korkea taso (kymmenes perustelukappale). Mutta kaikki tämä on tehty vain direktiivin pääasiallisen tavoitteen toteuttamiseksi, eli henkilötietojen vapaan liikkuvuuden edistämiseksi, mitä pidetään sisämarkkinoiden kannalta erityisen tärkeänä (kahdeksas perustelukappale).

53. Perusoikeuksien suoja on siis sellainen merkittävä arvo ja edellytys, jonka yhteisön lainsäätäjä on ottanut huomioon laatiessaan suuntaviivoja niille yhdenmukaistetuille lainsäädännöille, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan kannalta katsoen, mutta se ei ole direktiivin *yksinomainen* tavoite. On nimittäin todettava, että direktiivillä pyritään suojaamaan yksilöitä henkilötietoja käsiteltäessä myös näiden tietojen vapaan liikkuvuuden edistämistavoitteesta riippumatta, ja tästä syystä sen soveltamisalaan kuuluu myös sellainen tietojenkäsittely, joka suoritetaan sellaisten toimintojen yhteydessä, joilla ei ole mitään yhteyttä sisämarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan.

54. Toisaalta jos direktiiville annettaisiin perusoikeuksien (erityisesti oikeus yksityiselämään) suojaamiseen liittyvä toinen riippumaton tavoite sen lisäksi, että sen tavoitteena on edistää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, sen oikeudellinen perusta vaarantuisi, sillä sen oikeudellinen perusta olisi tällöin selvästi väärä. EY 100 a artiklaa ei nimittäin voida käyttää perustana sellaisille toimenpiteille, joilla ylitetään tässä määräyksessä mainitut erityiset tavoitteet, eli siis toimenpiteille, joita ei voida perustella "sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan" edistämisellä.

55. Muistutan tältä osin, että edellä mainitussa tuomiossa, jolla direktiivi 98/43/EY [12] kumottiin virheellisen oikeudellisen perustan vuoksi, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, 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 yleistoimivalta sisämarkkinoista säätämiseksi, olisi paitsi edellä mainittujen määräysten sanamuodon vastainen, myös ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklassa (josta on tullut EY 5 artikla) määrätyn sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yhteisön toimivalta on erityistoimivaltaa". [13] Erityisesti perusoikeuksien suojan osalta muistutan yhteisöjen tuomioistuimen nimenomaisesti todenneen, "ettei perustamissopimuksen missään määräyksessä yleisesti myönnetä yhteisöjen toimielimille toimivaltaa antaa ihmisoikeuksia koskevia oikeussäännöksiä". [14]

56. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson siis, että nyt tutkittavana olevan kaltaisessa lainsäädännössä säädetty henkilötietojen käsittely ei kuulu direktiivin säännösten soveltamisalaan, koska se "suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan" direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin.

12 — Tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsorointia 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).

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

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

Nyt kyseessä olevan kaltaisen kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuus yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa

57. Nyt kun on selvitetty, että direktiivi ei sovellu nyt esillä olevaan asiaan, on tutkittava, onko nyt tutkittavana olevan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö yhteensoveltuva yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Näihin periaatteisiin kuuluu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätty oikeus yksityiselämän suojaan, johon ennakkoratkaisupyynnössä nimenomaisesti viitataan. [15]

58. Tältä osin on huomattava, että silloin, "kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva erityisesti ihmisoikeussopimukseen perustuvien perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tätä toimivaltaa sellaisen lainsäädännön osalta, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan". [16]

59. Koska, kuten olen jo todennut, katson, ettei kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu valvontatoiminta kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, katson myös, ettei yhteisöjen tuomioistuimella ole toimivaltaa arvioida tämän lainsäädännön yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa.

Direktiivin säännösten välittömään sovellettavuuteen ja yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskeviin yleisiin periaatteisiin liittyvät kysymykset

60. Ottaen huomioon edellisissä kohdissa tekemäni päätelmät en pidä direktiivin säännösten välittömään sovellettavuuteen ja yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskeviin yleisiin periaatteisiin liittyvien kysymysten käsittelyä tarpeellisena.

15 — Kuten on todettu, "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Yhteisöjen tuomioistuin tukeutuu tältä osin jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksella on tässä yhteydessä erityinen merkitys" (asia C-274/99 P, Connolly, tuomio 6.3.2001, Kok. 2001, s. I-1611, 37 kohta). Saman suuntaisesti ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan "unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä".

16 — Em. asia Kremzow, tuomion 15 kohta. Saman suuntaisesti ks. asia C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland v. Grogan ym, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4685, Kok. Ep. XI, s. I-445, 31 kohta); asia C-309/96, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7493, 13 kohta) ja asia C-361/97, Nour, määräys 25.5.1998 (Kok. 1998, s. I-1998, 19 kohta).

Ratkaisuehdotus

Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan siis, että Verfassungsgerichtshofin ja Oberster Gerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava siten, että nyt tutkittavana olevan kaltaisessa lainsäädännössä säädetty henkilötietojen käsittely ei kuulu direktiivin säännösten soveltamisalaan, koska se "suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan" direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida tämän lainsäädännön yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeusjärjestyksen luottamuksellisuutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa.