

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
ANTONIO TIZZANO

fremSAT den 19. september 2002¹

1. Göta hovrätt (Sverige) har ved kendelse af 23. februar 2001 forelagt Domstolen syv præjudicielle spørgsmål om fortolkning af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger² (herefter »direktiv 95/46« eller blot »direktivet«). Disse spørgsmål vedrører navnlig direktivets anvendelsesområde, videregivelse af personoplysninger til et tredjeland, direktivets forenelighed med de generelle principper om ytringsfrihed og muligheden for at fastsætte bestemmelser på nationalt plan, der er strengere end fællesskabsbestemmelserne.

Relevante retsforskrifter

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

2. For at klarlægge den relevante retlige ramme i forbindelse med denne sag skal først og fremmest artikel 8 og 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder nævnes.

3. Førstnævnte artikel bestemmer navnlig følgende:

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — EFT L 281, s. 31.

og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.«

Direktiv 95/46

4. Artikel 10 bestemmer:

»1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.«

5. Den i sagen relevante fællesskabsretsakt er direktiv 95/46, vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF) for at fremme den frie udveksling af personoplysninger gennem en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

6. Direktivet er baseret på den opfattelse, at »forskellen i den beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred, som de enkelte medlemsstater yder i forbindelse med behandling af personoplysninger, kan forhindre, at oplysninger af denne art videregives fra én medlemsstats område til en anden medlemsstats område« og »denne forskel kan derved udgøre en hindring for udøvelsen af en række økonomiske aktiviteter på fællesskabsplan, virke konkurrencefordrejende og hindre de nationale myndigheder i at udføre de opgaver, som påhviler dem i henhold til fællesskabsretten« (syvende betragtning). Fællesskabslovgiver har følgelig skønnet, at »for at hindringerne for udveksling af personoplysninger kan fjernes, skal beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger være ensartet i alle medlemsstaterne«. Med henblik herpå har fællesskabslovgiver skønnet, at en harmoniseringsforanstaltning på fællesskabsplan var nødvendig, da målet om fri udveksling af personoplysninger »er af grundlæggende betydning for det indre marked, men kan

ikke realiseres af medlemsstaterne alene, navnlig på grund af omfanget af [...] forskelle mellem de nationale love på området, og fordi det er nødvendigt at samordne medlemsstaternes lovgivninger, så udveksling af personoplysninger på tværs af landegrænserne underlægges et samlet regelsæt, der er i overensstemmelse med målsætningen om det indre marked som fastsat i traktatens artikel 7 A« (ottende betragtning). Men efter vedtagelsen af en harmoniseringsforanstaltning »med den ensartede beskyttelse, som vil følge af den indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, vil medlemsstaterne ikke længere under henvisning til det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig retten til privatlivets fred, kunne lægge hindringer i vejen for den frie udveksling af personoplysninger medlemsstaterne imellem« (niende betragtning).

7. Under disse omstændigheder har fællesskabslovgiver skønnet, at det for at sikre et »ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstater« var nødvendigt at tage hensyn til behovet for at beskytte »det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder« (tredje betragtning). Fællesskabslovgiver har derfor navnlig fastslået, at »medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i fællesskabsrettens generelle principper«. På dette grundlag har fællesskabs-

lovgiver fastslået, at »en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ikke [må] medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men tværtimod [skal] have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Fællesskabet« (tiende betragtning).

8. Det er i lyset af disse præmisser og begrundelser, at direktivets artikel 1, der har følgende ordlyd, skal læses:

»1. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

2. Medlemsstaterne må ikke af grunde, der har forbindelse med den i stk. 1 foreskrevne beskyttelse, indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne.«

9. For så vidt angår de vigtigste definitioner i direktivets artikel 2 skal der mindes om, at der i direktivet forstås ved:

a) »personoplysninger«, enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person («den regi-

strerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

10. I artikel 3 defineres direktivets anvendelsesområde, idet det præciseres, at det »anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register«. I henhold til stk. 2 gælder direktivet ikke for sådan behandling af personoplysninger:

b) »behandling af personoplysninger« (»behandling«), »enhver operation eller række af operationer — med eller uden brug af elektronisk databehandling — som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, sletning eller tilintetgørelse«

c) »register med personoplysninger« (»register«), »enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag«

d) »den registeransvarlige«, »den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger«.

— »som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f. eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område«

— eller »som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«³.

3 — Som eksempel på »rent personlige eller familiemæssige« aktiviteter nævnes i tolvte betragtning navnlig »korrespondance og føring af en adressefortegnelse«.

11. Der skal i denne forbindelse mindes om visse bestemmelser i direktivets afdeling II (»Principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger«) begyndende med artikel 7, der vedrører de tilfælde, hvor behandling af personoplysninger kan finde sted. I denne forbindelse skal det navnlig understreges, at det ud over nogle tilfælde, der ikke er relevante her, i punkt a) nævnes, at en sådan behandling må finde sted, hvis »der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke«.

12. Med artikel 8 indføres en særordning for bestemte kategorier af følsomme oplysninger. Det fremgår navnlig af stk. 1, at »[m]edlemsstaterne forbyder behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold.« Blandt andre undtagelser, der ikke er relevante her, præciseres det imidlertid i stk. 2, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse, hvis »den registrerede udtrykkeligt har givet sit samtykke til en sådan behandling, medmindre det i medlemsstatens lovgivning fastsættes, at det i stk. 1 omhandlede forbud ikke kan hæves ved den registreredes samtykke«.

13. For at forene kravene til beskyttelse i forbindelse med behandling af personoplysninger og princippet om ytringsfrihed bestemmes det dernæst i artikel 9, at »[m]

edlemsstaterne fastsætter i forbindelse med behandling af personoplysninger, der udelukkende finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, kun fritagelser eller undtagelser fra bestemmelserne i dette kapitel og i kapitel IV og VI, for så vidt som de er nødvendige for at forene retten til privatlivets fred med reglerne for ytringsfrihed«.

14. For så vidt angår stadig »principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger« skal der i dette tilfælde endvidere mindes om, at den registeransvarlige i henhold til artikel 18 uden undtagelse skal foretage anmeldelse til den af medlemsstaterne oprettede tilsynsmyndighed i forbindelse med behandling af personoplysninger.

15. Afslutningsvis skal jeg citere direktivets artikel 25, som bestemmer, at »videregivelse til et tredjeland af personoplysninger, der gøres til genstand for behandling, eller som skal gøres til genstand for behandling efter videregivelsen, kun må finde sted, hvis det pågældende tredjeland sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau« (stk. 1). »Vurderingen af, om beskyttelsesniveauet i et tredjeland er tilstrækkeligt, sker på grundlag af samtlige de forhold, der har indflydelse på en videregivelse eller en type videregivelse af oplysninger; til grund for vurderingen lægges navnlig oplysningernes art, den eller de påtænkte behandlingsformål og varighed, oprindelseslandet og det endelige bestemmelsesland, de retsregler — almindelige regler eller sektorregler —

der er i kraft i det pågældende tredjeland, samt de regler for god forretningsskik og de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder i landet« (stk. 2).

Den nationale lovgivning

16. Kongeriget Sverige har gennemført direktiv 95/46 ved Personoppgiftslag⁴ (lov om personoplysninger). I denne forbindelse skal det navnlig understreges, at følgende forhold er straffbare i Sverige i henhold til denne lovs § 49, stk. 1, litra b)-d): manglende anmeldelse af elektronisk databehandling til den kompetente kontrolmyndighed (Datainspektionen), behandling af følsomme oplysninger, såsom helbredsoplysninger, og videregivelse af personoplysninger, som er blevet behandlet uden, at der er indhentet tilladelse hertil, til et tredjeland. Det skal endvidere bemærkes, at det fremgår af forarbejderne til Personoppgiftslag, at det ikke har været tilsigtet at give denne lov et andet anvendelsesområde end direktivet.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

17. I efteråret 1998 arbejdede Bodil Lindqvist uden for sit normale arbejde som frivillig kateket i Alseda sogn i Sverige. I

forbindelse hermed oprettede Bodil Lindqvist en hjemmeside på internettet for at give menighedsmedlemmer mulighed for let at indhente de oplysninger, de måtte have brug for, og hun lagde selv visse oplysninger ind på denne hjemmeside om sin mand og 16 kolleger fra sognet, der enten var identificeret med fornavn eller med deres fulde navn. Nærmere bestemt var kollegernes arbejdsopgaver og deres fritidsinteresser beskrevet i en let humoristisk sprogbrug på hjemmesiden; i flere tilfælde var også familieforhold, telefonnummer og andre personoplysninger anført. Af interesse i dette tilfælde er navnlig, at det blev nævnt, at en kollega havde beskadiget foden og var delvis sygemeldt. Det var ligeledes muligt at få adgang til denne hjemmeside via den svenske kirkes hjemmeside, hvor der på Bodil Lindqvists anmodning var oprettet et link.

18. Bodil Lindqvist havde ikke informeret sine kolleger om, at hjemmesiden fandtes, og de havde derfor ikke givet tilladelse til behandlingen af oplysninger om dem. Datainspektionen var heller ikke blevet informeret om oprettelsen af hjemmesiden, og den havde ikke fået anmeldelse om nogen behandling af personoplysninger. Så snart Bodil Lindqvist fik kendskab til, at nogle af kollegerne ikke brød sig om hendes tiltag, blev hjemmesiden fjernet.

19. Til trods for at hjemmesiden hurtigt blev fjernet, blev Bodil Lindqvist retsforfulgt i Sverige i medfør af § 49, stk. 1, litra

4 — Svensk författningssamling (SFS) 1998, nr. 204.

b)-d), i Personoppgiftslag for at have oprettet den. I forbindelse med denne retsforfølgning blev hun navnlig anklaget for at have behandlet personoplysninger med brug af elektronisk databehandling uden først at have indgivet skriftlig anmeldelse til Datainspektionen, for at have behandlet følsomme personoplysninger, såsom oplysninger om kollegaens beskadigede fod og den delvise sygdomsmeddelelse, som dette medførte, og for at have videregivet personoplysninger, der er blevet behandlet uden, at der er indhentet tilladelse hertil, til et tredjeland.

20. Bodil Lindqvist har vedstået de faktiske omstændigheder, som anklagemyndigheden har fremlagt, men har bestridt, at hun har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse. Hendes argumenter blev imidlertid forkastet af retten, der ved en dom, som Bodil Lindqvist efterfølgende ankede til Göta hovrätt, idømte hende en bøde.

21. Da den svenske lovgivnings forenelighed med direktivets bestemmelser blev bestridt under retsforhandlingerne, og da der blev rejst nogle ømtålelige fortolknings spørgsmål i forbindelse med disse bestemmelser, udsatte Göta hovrätt følgelig sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør omtale af en person — med navn eller med navn og telefonnummer — på en såkaldt hjemmeside på internettet en handling, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv [95/46]? Udgør det en »behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb«, at der på en egenhændigt oprettet hjemmeside på internettet anføres et antal personer tillige med udsagn og påstande om disse personers arbejdsforhold og fritsinteresser mv.?

2) Besvares spørgsmål 1 benægtende, kan det forhold, at der på en hjemmeside på internettet oprettes særlige sider for omkring femten personer med links mellem siderne, der gør det muligt at søge på fornavn, da anses for at udgøre en sådan »ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register«, som omhandlet i artikel 3, stk. 1?

Besvares et eller begge af disse spørgsmål bekræftende, har hovrätten også følgende spørgsmål.

3) Kan det forhold, at der lægges oplysninger af den omtalte art om kolleger ud på en privat hjemmeside, som er

- tilgængelig for alle, der kender hjemmesidens adresse, anses for at falde uden for anvendelsesområdet for direktiv [95/46] på grund af en af undtagelserne i artikel 3, stk. 2?
- 6) Kan bestemmelserne i direktiv [95/46] i en sag som den foreliggende anses for at medføre en begrænsning, der er i strid med de almindelige principper om ytringsfrihed eller andre friheder og rettigheder, der er gældende inden for EU, og som svarer til bl.a. artikel 10 i Europakonventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder?
- 4) Er oplysninger på en hjemmeside om, at en navngiven kollega har beskadiget sin fod og er delvis sygemeldt, sådanne personoplysninger om helbredsforhold, som i henhold til artikel 8, stk. 1, ikke må gøres til genstand for behandling?
- Hovrätten har endelig følgende spørgsmål.
- 7) Kan en medlemsstat — i de henseender, der er omtalt i de foregående spørgsmål — have en mere vidtgående beskyttelse af personoplysninger eller et videre anvendelsesområde end det, det følger af direktiv [95/46], selv om der ikke foreligger nogen af de i artikel 13 opregnede forhold?»
- 5) Videregivelse af personoplysninger til et tredjeland er i henhold til direktiv [95/46] i visse tilfælde forbudt. Såfremt en person i Sverige ved hjælp af en computer lægger personoplysninger ud på en hjemmeside, som er lagret på en server i Sverige — hvorved personoplysningerne bliver tilgængelige for personer i et tredjeland — indebærer dette da en videregivelse af oplysninger til et tredjeland i direktivets forstand? Er svaret det samme, hvis der, så vidt vides, ikke er nogen fra tredjelands, der faktisk har indhentet oplysningerne, eller hvis den pågældende server rent fysisk befinder sig i et tredjeland?
22. Under de efterfølgende retsforhandlinger for Domstolen har ud over Bodil Lindqvist og Kongeriget Sverige også Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen indgivet indlæg.

Juridisk analyse

Indledning

23. Som det ses, har den forelæggende ret forelagt Domstolen en række spørgsmål om direktivets anvendelsesområde, om fortolkningen af artikel 8 og 25, om gyldigheden af disse bestemmelser i forhold til de generelle principper i fællesskabsretten og om medlemsstaternes mulighed for at indføre en mere vidtgående beskyttelse af personoplysninger end den, der følger af direktivet.

24. Hvad nærmere bestemt angår direktivets anvendelsesområde synes den forelæggende ret ikke at være i tvivl om, at der i dette tilfælde er tale om en »*behandling af personoplysninger*«, hvilket der i øvrigt heller ikke er nogen af de øvrige procesdeltagere, der har sat spørgsmålstegn ved. Det står således klart:

— dels, at oplysningerne om Bodil Lindqvists kolleger (fornavn, fulde navn, telefonnummer, arbejdsopgaver, fritidsaktiviteter osv.) udgør »*personoplysninger*«, der henhører under kategorien »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person« [artikel 2, litra a)]

— dels, at offentliggørelse af oplysningerne på en hjemmeside som i den foreliggende sag gøres til genstand for en »*behandling*« af personoplysninger, da også direktivet i denne forbindelse har en ret bred betydning, der omfatter »enhver operation eller række af operationer — med eller uden brug af elektronisk databehandling — som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse« [artikel 2, litra b)].

25. Det er imidlertid ikke enhver »*behandling af personoplysninger*«, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde. I artikel 3, stk. 1, bestemmes det nemlig, at direktivet kun anvendes på behandling af personoplysninger, »*der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb*« samt på »*ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register*«. I henhold til denne artikels stk. 2 finder direktivet nærmere bestemt ikke anvendelse på behandling af personoplysninger, »*som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet*

af fællesskabsretten»⁵ (første led) og på behandling, »som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter« (andet led).

med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter« (tredje spørgsmål).

26. Hvad angår afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde ved hjælp af disse bestemmelser ønsker den forelæggende ret derfor i forbindelse med de tre første spørgsmål oplyst:

- i) om den omstændighed, at de pågældende oplysninger er blevet lagt ud på hjemmesiden udgør en behandling af personoplysninger, »der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb« (første spørgsmål) eller en »ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register« (andet spørgsmål)
- ii) om en behandling af personoplysninger af den omtalte art under alle omstændigheder er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, fordi den »iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten«, eller fordi den »foretages af en fysisk person

27. Uanset den rækkefølge, som den forelæggende ret har benyttet, mener jeg, at de problemer, som rejses i tredje spørgsmål, bør løses først. På grund af artikel 3, stk. 2's mere generelle karakter forekommer det mig således indlysende, at behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, og ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, ligeledes er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, når de iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, eller når de foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter. En bekræftende besvarelse af det tredje spørgsmål vil således overflødiggøre en behandling af de to første spørgsmål. Jeg skal derfor begynde med at undersøge dette spørgsmål.

Tredje spørgsmål

Parternes argumenter

5 — Som eksempel nævner de pågældende bestemmelser aktiviteter, »der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union«. Det tilføjes, at udelukket fra direktivets anvendelsesområde er under alle omstændigheder »behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område«.

28. Alle procesdeltagerne med undtagelse af Det Forenede Kongerige, der kun har

behandlet femte og sjette spørgsmål, har indgivet indlæg vedrørende dette spørgsmål.

svenske regering ikke, at offentliggørelse af personoplysninger via internettet kan betegnes som »rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«, da den består i at videregive disse oplysninger til et ubestemt antal personer.

29. Bodil Lindqvist mener, at kun behandling af personoplysninger i forbindelse med udøvelse af en økonomisk aktivitet henhører under direktivets anvendelsesområde, som derfor ikke omfatter en behandling (som den, der er relevant i dette tilfælde), der foretages fuldstændig vederlagsfrit og uden for enhver økonomisk aktivitet. I modsat fald opstår der efter Bodil Lindqvists mening et problem med hensyn til direktivets gyldighed, da artikel 95 EF (som direktivet er baseret på) ikke tillader, at der på fællesskabsplan vedtages bestemmelser om aktiviteter, der ikke har nogen forbindelse med målet om virkeliggørelse af det indre marked. Hvis sådanne aktiviteter omfattes af et harmoniseringsdirektiv vedtaget på grundlag af denne artikel, er det således en overtrædelse af det princip, der er stadfæstet i artikel 5 EF, hvoraf det fremgår, at »Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat«.

31. Den nederlandske regering mener ikke, at den pågældende behandling kan udelukkes fra direktivets anvendelsesområde gennem anvendelse af de begrænsninger, der er opstillet i artikel 3, stk. 2, første og andet led. Den udelukker navnlig også, at den pågældende aktivitet kan betegnes som en rent personlig eller familiemæssig aktivitet, da den indebærer formidling af personoplysninger til et ubestemt og ubegrænset antal personer.

30. Selv om den svenske regering nærer tvivl i denne henseende, synes den også at mene, at offentliggørelsen af personoplysninger på en hjemmeside oprettet af en fysisk person, som benytter sig af sin ytringsfrihed, og uden nogen forbindelse til en faglig eller kommerciel aktivitet ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde. Hvad angår derimod rækkevidden af artikel 3, stk. 2, andet led, mener den

32. Ifølge Kommissionen bør direktivets anvendelsesområde fortolkes vidt, så det også omfatter en behandling som den, der er tale om i denne sag. Hvad angår artikel 3, stk. 2, første led, understreger Kommissionen, at fællesskabsretten ikke udelukkende omhandler økonomiske aktiviteter, og den bemærker navnlig, at artikel 6 EU omhandler respekt for de grundlæggende rettigheder som generelle principper i Fællesskabets retsorden. Den fremfører dernæst, at direktivet, som det fremgår af dets betragtninger, ligeledes skal bidrage til at sikre det sociale fremskridt og det enkelte menneskes velfærd, og det kan endvidere ikke udelukkes, at det har til formål at fastsætte bestemmelser om fri udveksling af personoplysninger ligeledes med henblik på udøvelse af en social aktivitet inden for rammerne af integrationen og det indre markeds funk-

tion. Endvidere falder den pågældende aktivitet efter Kommissionens mening inden for fællesskabslovgivningens anvendelsesområde, fordi Bodil Lindqvist i henhold til artikel 49 EF er »modtager af tjenesteydelser«⁶ forbundet med anvendelsen af internettet (navnlig af telekommunikations-tjenester). Kommissionen fremfører endelig, at der her ikke er tale om en »rent personlig eller familiemæssig aktivitet«: for det første fordi en hjemmeside er tilgængelig for enhver, der benytter en søgemaskine, og ikke blot for personer, der allerede kender adressen; for det andet fordi sådanne aktiviteter pr. definition udelukkende er aktiviteter, der vedrører den persons privatliv, som behandler oplysningerne.

omfattet af fællesskabsretten«, eller fordi den »foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«.

Vurdering

33. Som allerede understreget skal det i dette tilfælde afgøres, om behandling af personoplysninger som dem, der er tale om i dette tilfælde, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde i henhold til artikel 3, stk. 2, fordi den »iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er

34. Begyndende med det andet aspekt er jeg enig med Kommissionen og den svenske og den nederlandske regering i, at en behandling som den, der er tale om i det foreliggende tilfælde, ikke kan betragtes som værende udført som led i udøvelsen af »rent personlige eller familiemæssige aktiviteter«. Jeg mener således, at denne kategori udelukkende omfatter aktiviteter såsom »korrespondance og føring af en adressefortegnelse« (nævnt som eksempler i tolvte betragtning), dvs. aktiviteter, der helt klart er private og fortrolige, og som det er meningen skal forblive i de pågældendes personlige og familiemæssige sfære. Jeg mener følgelig ikke, at en aktivitet, der har et stærkt socialt element, såsom den aktivitet som kateket, som Bodil Lindqvist udøver i sognet, kan betragtes som en sådan aktivitet. Dette er så meget desto mere tilfældet som den foretagne behandling helt klart ikke henhører under Bodil Lindqvists personlige og familiemæssige sfære, da den indebærer offentliggørelse af personoplysninger på en hjemmeside, der er tilgængelig for alle, fra alle dele af verden, navnlig takket været et link på en offentlig kendt hjemmeside (og som under alle omstændigheder let kan findes ved hjælp af en søgemaskine), såsom den svenske kirkes hjemmeside.

6 — I denne forbindelse nævner Kommissionen navnlig analogt dom af 31.1.1984, Luisi og Carbone (forenede sager 286/82 og 26/83, Sml. s. 377), og af 2.2.1989, Cowan (sag 186/87, Sml. s. 195).

35. Til gengæld er jeg enig med Bodil Lindqvist i, at den pågældende behandling er iværksat »med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten«.

36. I denne forbindelse bemærker jeg således, at den pågældende hjemmeside blev oprettet af Bodil Lindqvist uden noget lukrativt formål og udelukkende som støtte for hendes aktivitet som kateket, som hun udøver frivilligt og uden for ethvert arbejdsforhold i sognet. Den behandling af personoplysninger, der her er tale om, er altså blevet udført i forbindelse med en ikke-økonomisk aktivitet, der ikke har nogen forbindelse (eller i det mindste ikke nogen direkte forbindelse) med udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, der garanteres i traktaten og ikke er omfattet af nogen specifik lovgivning på fællesskabsplan. Efter min mening kan det herefter udledes, at denne behandling er blevet iværksat med henblik på udøvelse af en aktivitet, der ikke er omfattet af fællesskabsretten i direktivets artikel 3, stk. 2's forstand.

37. Kommissionens påstand om, at den pågældende aktivitet skulle være omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde, fordi Bodil Lindqvist under udøvelsen af denne modtog en række tjenesteydelser forbundet med anvendelsen af internettet

(navnlig telekommunikationstjenester) og derfor kunne påberåbe sig de rettigheder, der er omhandlet i artikel 49 EF, forekommer mig endvidere søgt. Bortset fra den omstændighed, at intet grænseoverskridende element, der kan berettigge anvendelsen af artikel 49 EF i dette tilfælde, er nævnt i forelæggelseskendelsen eller fremgår af sagens akter⁷, forekommer det mig faktisk kun alt for indlysende, at direktivets artikel 3, stk. 2, ville blive tømt for enhver betydning, hvis fællesskabsrettens anvendelsesområde omfattede alle aktiviteter, selv ikke-økonomiske, der udøves ved hjælp af telekommunikationstjenester eller andre tjenester. Hvis man fulgte denne tankegang, måtte direktivet ligeledes finde anvendelse, hver gang disse tjenester anvendes til udøvelse af aktiviteter, »der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union«, som imidlertid udtrykkeligt nævnes i artikel 3, stk. 2, som eksempel på »aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten«.

38. I øvrigt forekommer Kommissionens forsøg på at inkludere Bodil Lindqvists aktivitet i direktivets anvendelsesområde med den begrundelse, at dette ikke blot forfølger økonomiske mål, men ligeledes omfatter mål i tilknytning til krav af social art og beskyttelse af grundlæggende rettigheder, mig ligeledes søgt.

7 — Jf. navnlig — senest — dom af 9.9.1999, RI. SAN. (sag C-108/98, Sml. I, s. 5219, præmis 23), af 21.10.1999, Jägerskiöld (sag C-97/98, Sml. I, s. 7319, præmis 42), og af 11.4.2000, Deliège (forenede sager C-51/96 og C-191/97, Sml. I, s. 2549, præmis 58).

39. I denne forbindelse skal jeg minde om, at direktivet blev vedtaget på grundlag af traktatens artikel 100 A for at fremme den frie udveksling af personoplysninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører behandling af disse oplysninger. Fællesskabslovgiver har navnlig ønsket at indføre et »ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstater« for at fjerne hindringerne for den frie udveksling af personoplysninger, som skyldes »forskellen i den beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred« (syvende og ottende betragtning)⁸. Men når harmoniseringsdirektivet derimod er vedtaget »med den ensartede beskyttelse, som vil følge af den indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, vil medlemsstaterne ikke længere under henvisning til det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig retten til privatlivets fred, kunne lægge hindringer i vejen for den frie udveksling af personoplysninger medlemsstaterne imellem« (niende betragtning).

40. Det er korrekt, at fællesskabslovgiver for at fastlægge et »ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstater« har taget hensyn til behovet for at fremme »økonomiske og sociale fremskridt« og navnlig beskytte »det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder« (anden og tredje betragtning) for at sikre et »højt beskyt-

telsesniveau« (tiende betragtning). Fællesskabslovgiver har imidlertid hele tiden handlet inden for rammerne af og med det mål for øje at virkeliggøre direktivets hovedformål, nemlig at fremme den frie udveksling af personoplysninger, da dette anses for at være »af grundlæggende betydning for det indre marked« (ottende betragtning).

41. Fremme af økonomiske og sociale fremskridt og beskyttelse af grundlæggende rettigheder udgør derfor værdier og vigtige behov, som fællesskabslovgiver har taget hensyn til ved fastlæggelsen af de harmoniserede bestemmelser, der er nødvendige for det indre markeds oprettelse og funktion, men udgør ikke selvstændige målsætninger i direktivet. Ellers måtte det tages i betragtning, at direktivet ligeledes har til formål at beskytte enkeltpersoner i forbindelse med behandling af personoplysninger uafhængigt af det mål, der består i at fremme den frie udveksling af sådanne oplysninger, hvilket ville få den usammenhængende konsekvens, at direktivets anvendelsesområde blot ville omfatte udøvelse af aktiviteter, som har en vis social betydning, men som ikke har nogen som helst forbindelse med det indre markeds oprettelse og funktion.

42. Som Bodil Lindqvist endvidere har understreget, risikerede man, hvis man ud over målet om at fremme den frie udveksling af personoplysninger i det indre marked, endvidere tillagde direktivet supple-

8 — Det understreges navnlig i syvende betragtning, at »denne forskel kan derved udgøre en hindring for udøvelsen af en række økonomiske aktiviteter på fællesskabsplan, virke konkurrencefordrejende og hindre de nationale myndigheder i at udføre de opgaver, som påhviler dem i henhold til fællesskabsretten«.

rende og uafhængige mål i tilknytning til krav af social art og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder (navnlig retten til privatlivets fred), at bringe selve direktivets gyldighed i fare, da retsgrundlaget i dette tilfælde helt klart ville være uhensigtsmæssigt. Traktatens artikel 100 A kan således ikke anvendes som grundlag for foranstaltninger, der går videre end de specifikke mål, der er nævnt i denne bestemmelse, nemlig foranstaltninger, der ikke er begrundet i målet om at fremme »det indre markeds oprettelse og funktion«.

43. Jeg skal i denne forbindelse minde om, at Domstolen i sin dom om annullation af direktiv 98/43/EF⁹ på grund af manglende retsgrundlag for nylig havde lejlighed til at præcisere, at »de i traktatens artikel 100 A, stk. 1, omhandlede foranstaltninger har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion. Fortolkes denne bestemmelse således, at den giver fællesskabslovgiver en generel kompetence til at regulere det indre marked, er det ikke blot i strid med selve ordlyden af den nævnte bestemmelse, men ligeledes uforeneligt med det i traktatens artikel 3 B (nu artikel 5 EF) stadfæstede princip, hvorefter Fællesskabets kompetence er tildelte beføjelser«¹⁰. Hvad nærmere bestemt angår beskyttelsen af de grundlæggende rettighe-

der skal jeg minde om, at Domstolen i sin udtalelse 2/94, afsagt efter vedtagelsen af direktivet, udtrykkeligt har fastslået, at »ingen bestemmelser i traktaten [tillægger] på generel måde Fællesskabets institutioner beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder«¹¹.

44. I lyset af alle disse overvejelser foreslår jeg dermed, at dette spørgsmål besvares med, at en behandling af personoplysninger, der består i uden noget lukrativt formål at oprette en hjemmeside som den, der er tale om i dette tilfælde, og som udelukkende skal fungere som støtte for en aktivitet som kateket, der udøves frivilligt og uden for ethvert arbejdsforhold i et sogn, i medfør af direktivets artikel 3, stk. 2, første led, ikke henhører under direktivets anvendelsesområde.

De øvrige spørgsmål

45. Da jeg er nået frem til den konklusion, at en behandling af personoplysninger som den, der er tale om i dette tilfælde, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, mener jeg ikke, at det er nødvendigt at undersøge den forelæggende rets øvrige spørgsmål.

⁹ — Parlamentets og Rådets direktiv af 6.7.1998 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse (EFT L 213, s. 9).

¹⁰ — Dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (sag C-376/98, Sml. I, s. 8419, præmis 83).

¹¹ — Udtalelse 2/94 af 28.3.1996 (Sml. I, s. 1759, præmis 27).

Forslag til afgørelse

46. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer Göta hovrätt således:

»I medfør af artikel 3, stk. 2, første led, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger henhører en behandling af personoplysninger, der består i uden noget lukrativt formål at oprette en hjemmeside som den, der er tale om i dette tilfælde, og som udelukkende skal fungere som støtte for en aktivitet som kateket, der udøves frivilligt og uden for ethvert arbejdsforhold i et sogn, ikke under direktivets anvendelsesområde.«